



Ontwerpend onderzoek Regeling gratis VOG
Een dwingend karakter

Eindrapport, 30 november 2021

KWINK
GROEP

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3	4. Conclusies	32
1.1 De Regeling gratis VOG voor vrijwilligers			
1.2 Aanleiding van het onderzoek		5. Aanbevelingen	35
1.3 Onderzoeksvragen			
1.4 Aanpak			
1.5 De rapportage			
2. Analyse huidige deelname aan de Regeling	6		
2.1 Deelname aan de Regeling gratis VOG			
2.2 Deelname per domein			
2.3 Nadere analyse: sport			
2.4 Nadere analyse: zorg & welzijn			
2.5 Nadere analyse: geografische spreiding			
3. Handelingsopties dwingend karakter	10		
3.1 Handelingsoptie 1: Wettelijke verplichting			
3.2 Handelingsoptie 2: Opnemen in financieringsvoorwaarden			
3.3 Handelingsoptie 3: Verplichting bij lidmaatschap koepel/bond			
3.4 Handelingsoptie 4: Keurmerk			
		Bijlagen	
		Bijlage 1: Procesbeschrijving Regeling gratis VOG	37
		Bijlage 2: Overzicht deelnemers sessies	38
		Bijlage 3: Overzicht individuele gesprekken	39
		Bijlage 4: Werkwijze analyse deelname	40

1. Inleiding

1.1 De Regeling gratis VOG voor vrijwilligers

Een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) toont aan dat een persoon in het verleden niet iets heeft gedaan wat een bepaalde taak of functie in de weg staat. De Regeling gratis VOG (hierna: de Regeling) geeft vrijwilligersorganisaties onder bepaalde voorwaarden de mogelijkheid om kosteloos VOG's aan te vragen voor hun vrijwilligers die werken met kwetsbare groepen (hierna: vrijwilligersorganisaties).

Vrijwilligersorganisaties kunnen gebruik maken van de Regeling wanneer zij voldoen aan drie voorwaarden:

1. Binnen de organisatie werken vrijwilligers in een directe relatie met kwetsbare personen;
2. De vrijwilligers dienen niet al via andere wet- of regelgeving verplicht te zijn om een VOG aan te vragen;
3. De organisatie hanteert een actief en gedegen preventie- en integriteitsbeleid.

In Bijlage 1 is een procesbeschrijving opgenomen van de aanvraag en de verstrekking van een VOG via de Regeling.

1.2 Aanleiding van het onderzoek

Het voorkomen van grensoverschrijdend gedrag door vrijwilligers blijft urgent vanwege de incidenten die nog steeds voorkomen. Het risico op grensoverschrijdend gedrag door vrijwilligers neemt af als meer organisaties beschikken over adequaat en minder vrijblijvend preventie- en integriteitsbeleid. In de afgelopen jaren zijn in de verschillende sectoren stimulerende maatregelen getroffen, wat tot een groei van het aantal deelnemende organisaties heeft geleid. Lang niet alle organisaties nemen echter deel aan de Regeling. De afgelopen jaren is daarom binnen de stuurgroep Regeling gratis VOG* de behoefte gegroeid om deelname aan de Regeling dwingender te maken. De stuurgroep vraagt zich af hoe een dwingender karakter van de Regeling vorm zou kunnen krijgen.

1.3 Onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is om gedragen ideeën te ontwerpen die het ministerie van VWS en de andere organisaties uit de stuurgroep inzicht geven in de vraag hoe een meer dwingend karakter van de Regeling vorm zou kunnen krijgen. Het ministerie van VWS heeft KWINK groep een viertal vragen meegegeven:

1. Inleiding

1. Hoe zou een meer dwingend karakter van de Regeling vorm kunnen krijgen?
2. Wat zijn de voor- en nadelen van een meer dwingend karakter van de Regeling (in verschillende handelingsopties)?
3. Hoe zouden het ministerie van VWS en de organisaties die deelnemen aan de stuurgroep de nadelen van een meer dwingend karakter kunnen mitigeren?
4. In hoeverre zou het meer dwingende karakter van de Regeling gedifferentieerd moeten worden naar de verschillende sectoren van vrijwilligersorganisaties?

De focus van het onderzoek ligt op de vraag hoe meer vrijwilligersorganisaties kunnen toetreden tot de Regeling. De vraag hoe vrijwilligersorganisaties op andere manieren preventiebeleid zouden kunnen of moeten voeren om kwetsbare doelgroepen te beschermen, laten we in dit onderzoek buiten beschouwing.

1.4 Aanpak

Om antwoord te geven op de onderzoeksvragen hebben we een ontwerpend onderzoek uitgevoerd. Door middel van een gezamenlijk proces met partijen die

daadwerkelijk met de Regeling werken, onderzochten we hoe de Regeling een meer dwingend karakter zou kunnen krijgen. Dat deden we met de volgende methoden:

- Twee denksessies met vrijwilligersorganisaties (vertegenwoordigers uit de praktijk).
- Twee denksessies met stakeholders die zich beleidsmatig bezighouden met preventie- en integriteitsbeleid bij vrijwilligersorganisaties (beleidsmakers).
- Acht interviews met verschillende stakeholders om de voor- en nadelen van de geformuleerde handelingsopties met hen te verdiepen.

In bijlage 2 en 3 staan respectievelijk de deelnemers aan de sessies en de gesprekspartners vermeld.

1.5 De rapportage

Deze rapportage bevat de uitkomsten van het ontwerpend onderzoek. We starten met een cijfermatige analyse van de huidige deelname aan de Regeling, waarna we de vier handelingsopties voor een dwingend karakter onder de loep nemen. Vervolgens trekken we conclusies en doen we aanbevelingen. In de tekst van dit rapport wordt soms naar bijlagen verwezen. Deze vindt u aan het einde van het rapport.

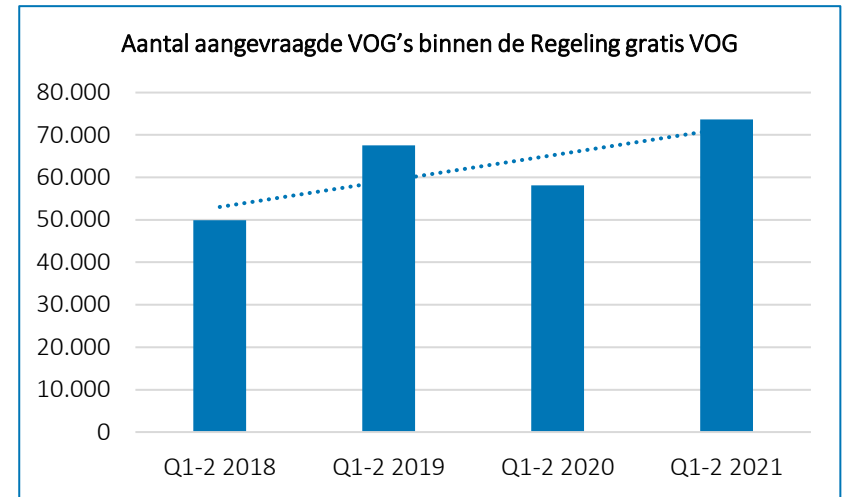
2. Analyse huidige deelname aan de Regeling

In dit hoofdstuk beschrijven we de uitkomsten van een analyse van de huidige deelname aan de Regeling. Een toelichting op de gehanteerde werkwijze is opgenomen in bijlage 4.

2.1 Deelname aan de Regeling gratis VOG

Het aantal vrijwilligersorganisaties dat deelneemt aan de Regeling is de afgelopen jaren gestaag gegroeid. Medio 2021 zijn er bijna 9.000 organisaties toegelaten tot de Regeling. In de eerste helft van 2021 vroegen die organisaties in totaal ruim 70.000 VOG's aan via de Regeling. Het aantal aangevraagde VOG's neemt jaarlijks toe, maar lijkt zich te stabiliseren. In 2020 was sprake van een tijdelijke daling, waarschijnlijk als gevolg van Covid.

De gegevens over de toegelaten organisaties zijn door ons geanalyseerd. Door de data systematisch te vergelijken met openbare data van de KVK hebben we inzicht gekregen in de verdeling van de organisaties over de verschillende domeinen (zorg & welzijn, sport, etc.), het bereik van de Regeling en de geografische spreiding. Op de volgende pagina's beschrijven we de belangrijkste uitkomsten van de analyse.



2. Analyse huidige deelname aan de Regeling

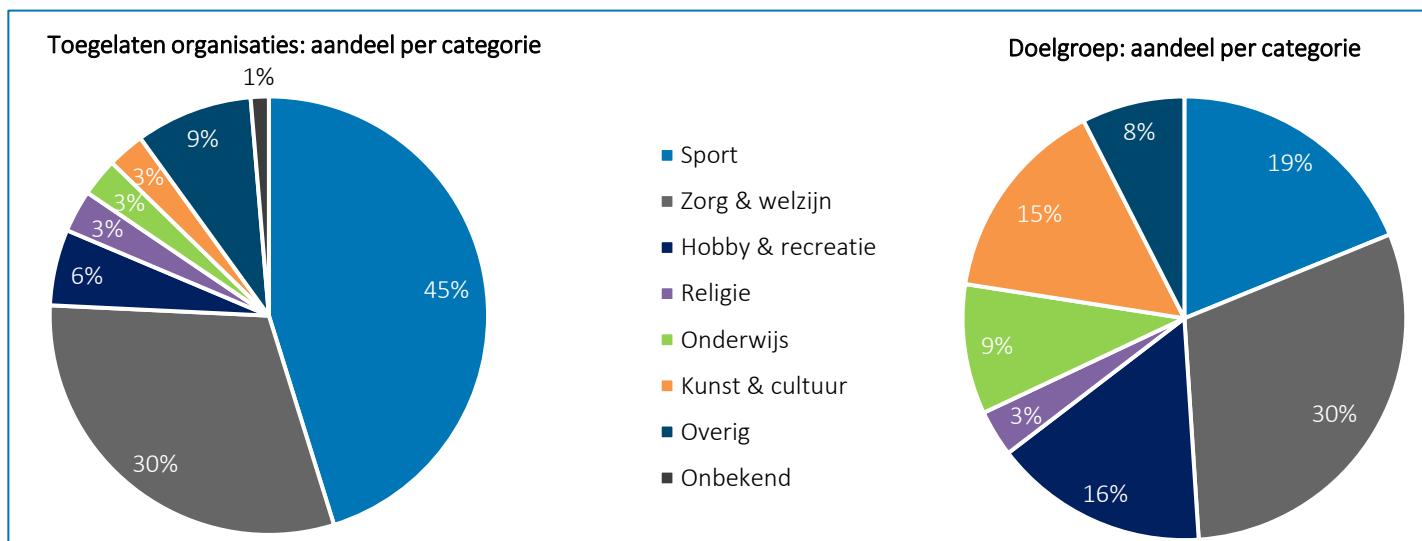
2.2 Deelname per domein

Op basis van van KVK-informatie over de toegelaten organisaties hebben we een (ruime) inschatting gemaakt van de totale doelgroep van de Regeling. Vervolgens hebben we de toegelaten organisaties en de doelgroep van de Regeling met elkaar vergeleken (zie figuren). Deze analyse resulteert in de volgende inzichten:

- Iets minder dan de helft van de toegelaten organisaties vallen in de categorie sport. Sport is daarmee de meestvoorkomende categorie, gevolgd door zorg & welzijn.
- Sport is oververtegenwoordigd in de Regeling. Toch

zijn er veel sportorganisaties die zich nog niet hebben aangemeld voor de Regeling.

- De categorieën kunst & cultuur en hobby & recreatie zijn ondervertegenwoordigd in de Regeling, met daarbij de kanttekening dat in deze domeinen het aandeel vrijwilligersorganisaties waarbij kwetsbare personen actief zijn mogelijk lager ligt dan in andere domeinen.
- Onderwijs is ook ondervertegenwoordigd. Hierbij moet worden opgemerkt dat scholen voor vrijwilligers waarvoor een wettelijke VOG-verplichting geldt geen gebruik kunnen maken van de Regeling.



2. Analyse huidige deelname aan de Regeling

2.3 Nadere analyse: sport

Binnen de categorie sport zijn er duidelijke verschillen tussen sporten voor wat betreft de deelname aan de Regeling (zie figuur).

Onder zwem- en onderwatersport, atletiek en veldsporten is het bereik van de Regeling relatief het hoogst. Van alle organisaties die in het KvK staan geregistreerd als zwem- en onderwatersportorganisatie is bijna de helft toegelaten tot de Regeling. Veldvoetbal is in absolute aantallen het best vertegenwoordigd: bijna 900 voetbalverenigingen zijn toegelaten tot de Regeling.

Kijken we naar de sporten waarbij de deelname aan de Regeling laag is dan zitten daar ook sporten tussen zitten waarbij vrijwilligers werken met kwetsbare personen zoals kinderen, bijvoorbeeld dansscholen en paardensport.

	Toegelaten	Doelgroep	
Zwem- en onderwatersport	547	1181	46%
Atletiek	133	367	36%
Veldsport in teamverband (geen voetbal)	619	1742	36%
Veldvoetbal	889	2742	32%
Zeil- en surfscholen	4	22	18%
Kantines en contractcatering	106	584	18%
Zaalsport in teamverband	421	2444	17%
Individuele zaalsport	455	2730	17%
Sportscholen	27	222	12%
Roei-, kano-, zeil- en surfsport e.d.	113	1425	8%
Tennis	139	1791	8%
Kracht- en vechtsport	115	1506	8%
Zwembaden	14	220	6%
Wielersport	67	1174	6%
Wintersport	68	1401	5%
Overige binnensport en omnisport	65	1559	4%
Overkoepelende organen e.d. (sport)	57	1385	4%
Overige buitensport	125	3330	4%
Overige sportactiviteiten (rest)	9	300	3%
Sportvelden	6	294	2%
Denksport	39	1918	2%
Paardensport en maneges	35	1987	2%
Dansscholen	3	195	2%
Sporthallen, sportzalen en gymzalen	6	418	1%
Overige sportaccommodaties	9	652	1%
Hengelsport	4	1036	0%
Supportersverenigingen (sport)	1	451	0%
Bowlen, kegelen, biljarten e.d.	3	1886	0%
Auto- en motorsport	1	1631	0%

2. Analyse huidige deelname aan de Regeling

2.4 Nadere analyse: zorg & welzijn

Binnen de categorie zorg & welzijn is de diversiteit in type organisaties groot. Er zijn 20 verschillende type organisaties toegelaten tot de Regeling, variërend van verschillende soorten ziekenhuizen tot thuiszorgorganisaties en instellingen die geestelijke gezondheidszorg aanbieden.

Onder ziekenhuizen en verpleeghuizen is het bereik het hoogst. Het lokaal welzijnswerk is in absolute aantallen het best vertegenwoordigd met bijna 1.500 toegelaten organisaties. Binnen deze categorie vallen veel verschillende type organisaties, waaronder lokale welzijnsorganisaties, jeugd- en jongerenwerk en speeltuinen, maar bijvoorbeeld ook scoutingverenigingen.

	Toegelaten	Doelgroep	
Universitair medische centra	1	6	17%
Algemene ziekenhuizen	16	157	10%
Lokaal welzijnswerk	1487	18670	8%
Verpleeghuizen	82	1079	8%
Categorale ziekenhuizen	8	109	7%
Maatschappelijk opvang met overnachting	37	614	6%
Welzijnswerk voor ouderen	58	991	6%
Verzorgingshuizen	85	1525	6%
Jeugdzorg (met overnacht. en dagverbl.)	28	581	5%
Ondersteuning/begeleiding gehandicapten	28	641	4%
Maatschappelijk werk	145	3561	4%
Ambulante jeugdzorg	19	519	4%
Thuiszorg	47	1350	3%
Overig maatsch.adv./gemeenschapshuizen	383	14079	3%
Praktijken psychiaters/dagbeh.geest.g.z.	11	524	2%
Preventieve gezondh.zorg (geen arbobeg.)	14	681	2%
Huizen/dagverbl. verstandelijk gehand.	137	8088	2%
Geestelijke gez./versl.zorg met overn.	24	1493	2%
Samenwerkingsorganen ohgv gez.zorg	48	3533	1%
Gezondheidscentra	3	331	1%
Specifiek maatschappelijk werk	0	2	0%
Overkoepelende organen e.d. (welzijnsw.)	0	1	0%
Overig	67		
Totaal	2728	58535	

2. Analyse huidige deelname aan de Regeling

2.5 Nadere analyse: geografische spreiding

Als we de deelname aan de Regeling per provincie onderling vergelijken dan zien we duidelijke verschillen. Met name in de noordelijke provincies en Zeeland ligt het aantal toegelaten organisaties aanzienlijk lager dan je op basis van de geschatte doelgroep zou verwachten. Neem bijvoorbeeld Friesland: 3,3% van het aantal toegelaten organisaties komt uit Friesland en het aantal Friese organisaties binnen de doelgroep is 5,2%. In Utrecht en Zuid-Holland ligt de deelname juist hoger. Het aandeel

organisaties uit de provincie Utrecht is 27% hoger binnen de Regeling dan binnen de totale doelgroep.

Ook als we de 25 steden met de meeste toegelaten organisaties vergelijken zien we verschillen. Nieuwegein en Ede zijn duidelijk oververtegenwoordigd binnen de Regeling, terwijl Amsterdam en Maastricht zijn ondervertegenwoordigd.

	Toegelaten	Doelgroep	
Drenthe	2,7%	3,6%	-25%
Flevoland	2,1%	1,9%	10%
Friesland	3,3%	5,2%	-37%
Gelderland	13,5%	12,3%	11%
Groningen	2,5%	3,6%	-30%
Limburg	7,0%	7,9%	-11%
Noord-Brabant	15,3%	14,6%	5%
Noord-Holland	13,8%	15,3%	-10%
Overijssel	6,9%	7,5%	-8%
Zuid-Holland	21,2%	18,0%	18%
Utrecht	9,7%	7,6%	27%
Zeeland	1,8%	2,5%	-27%

	Toegelaten	Doelgroep							
Amsterdam	308	3,5%	5,5%	-37%	Enschede	71	0,8%	1,0%	-20%
Rotterdam	296	3,3%	2,7%	23%	Tilburg	70	0,8%	0,9%	-13%
's-Gravenhage	197	2,2%	2,8%	-21%	Breda	68	0,8%	0,7%	9%
Utrecht	165	1,8%	1,8%	3%	Almere	66	0,7%	0,8%	-8%
Arnhem	103	1,2%	0,9%	28%	Dordrecht	66	0,7%	0,5%	48%
Eindhoven	99	1,1%	1,1%	1%	Leiden	64	0,7%	0,7%	2%
Groningen	87	1,0%	1,2%	-19%	Delft	55	0,6%	0,6%	3%
Amersfoort	82	0,9%	0,8%	15%	Nieuwegein	54	0,6%	0,3%	102%
Nijmegen	81	0,9%	0,9%	1%	Maastricht	51	0,6%	0,8%	-29%
Apeldoorn	76	0,9%	0,8%	6%	Zoetermeer	51	0,6%	0,5%	14%
Zwolle	74	0,8%	0,7%	18%	Ede	49	0,5%	0,3%	83%
Haarlem	73	0,8%	0,9%	-9%	Gouda	49	0,5%	0,4%	37%
					Leeuwarden	49	0,5%	0,6%	-9%

3. Handelingsopties

In dit hoofdstuk beschrijven we de vier handelingsopties die uit het ontwerp onderzoek naar voren zijn gekomen en met partijen zijn besproken. In paragraaf 3.1 bespreken we de wettelijke verplichting, in paragraaf 3.2 het opnemen van de verplichting tot deelname aan de Regeling in financieringsvoorwaarden, in paragraaf 3.3 het verbinden van de verplichting aan het lidmaatschap van een koepel of bond, en tot slot in paragraaf 3.4 de mogelijkheid tot het opzetten van een keurmerk.

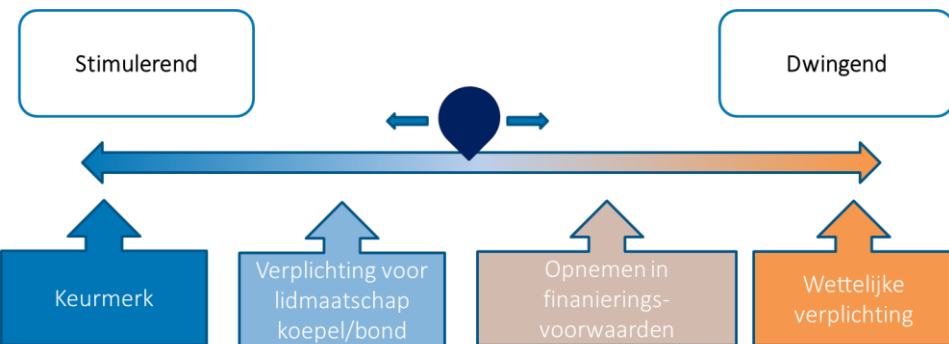
Deze handelingsopties zijn achtereenvolgens in te delen op een schaal van dwingend tot stimulerend. We starten dit hoofdstuk met de meest dwingende maatregel en eindigen met de maatregel die meer stimulerend dan dwingend werkt.

3.1 Handelingsoptie 1: Wettelijke verplichting

Tijdens het onderzoek is duidelijk geworden:

- Dat bij gesprekspartners van organisaties die integriteitsbeleid bevorderen, zoals koepels en sportbonden, er behoefte bestaat aan ‘een stok achter de deur’ om organisaties die nog niet deelnemen, te overtuigen van het nut/de noodzaak van goed integriteitsbeleid.
- Dat er bij sommige gemeenten behoefte bestaat aan een erkenning van het belang van deelname aan de Regeling door de nationale overheid, om het gesprek met gefinancierde organisaties te vergemakkelijken.
- Dat een veelgehoord argument van organisaties om (nog) niet deel te nemen aan de Regeling is: ‘het is een inbreuk om ons familiegevoel’ of ‘de kans dat dit bij ons gebeurt is erg klein’. Dit argument blijkt met stimulerende maatregelen lastig te ‘tackelen’.

Deze punten maken dat er onder veel onze gesprekspartners draagvlak is voor een wettelijke bepaling die deelname aan de Regeling verplicht stelt. Zowel vrijwilligersorganisaties als koepels en bonden en een aantal overheidsorganisaties hebben hun steun voor deze optie (onder bepaalde voorwaarden) uitgesproken.



3. Handelingsopties

Wetgeving wordt door overheden vaak gezien als een instrument dat kan worden ingezet wanneer andere, minder dwingende instrumenten onvoldoende doeltreffend of rechtmatig zijn. De kanttekening dat wetgeving een ‘last resort’ zou moeten zijn, is in dit onderzoek dan ook vaker naar voren gekomen.

De handelingsoptie nader toegelicht

De wettelijke verplichting kan vele vormen aannemen. In de gesprekken die we gevoerd hebben, zijn verschillende mogelijkheden langsgekomen. Wanneer we gesprekspartners vroegen hoe een wettelijke verplichting er idealiter uit zou kunnen zien, dan sprak men de voorkeur uit voor een ‘verplichting tot deelname aan de Regeling gratis VOG’. Het idee is dat de combinatie van de vereisten die in de huidige Regeling worden gesteld aan deelname (m.b.t. integriteitsbeleid) en de gratis VOG die volgt, de essentie zou moeten zijn van de nieuwe wettelijke verplichting.

De huidige Regeling betreft lagere regelgeving dan een wet, waardoor een letterlijke wettelijke verplichting tot deelname aan de Regeling niet juridisch houdbaar lijkt. Het is wel mogelijk om ‘de geest van de Regeling’ in meer

of mindere mate terug te laten komen in een nieuwe wet.

In de gesprekken zijn drie verschillende mogelijkheden voor een wettelijke verplichting naar voren gebracht:

1. Een VOG-plicht voor vrijwilligers (vergelijkbaar met de VOG-plicht voor medewerkers in het onderwijs);
2. Een verplichting voor organisaties om preventie- en integriteitsbeleid te voeren (waarvan het aanvragen van een gratis VOG een sluitstuk zou kunnen zijn);
3. Bestuurdersaansprakelijkheid (na een misstand is de bestuurder van een vrijwilligersorganisatie aansprakelijk wanneer blijkt dat onvoldoende is voldaan aan een zorgplicht, waaronder het voeren van integriteitsbeleid zou kunnen vallen).

In dit onderzoek bleek voorlopig *geen* draagvlak te bestaan voor bestuurdersaansprakelijkheid of een VOG-plicht zonder verdere vereisten aan integriteitsbeleid (zoals de VOG-plicht in het onderwijs). Dit soort wetgeving gaat volgens gesprekspartners voorbij aan het doel van de Regeling: integriteitsbeleid in den brede organiseren én de urgentie van de naleving ervan laten doordringen bij de organisaties.

3. Handelingsopties

Een wettelijke verplichting bleek in dit onderzoek het meest gedragen, waardevol en kansrijk wanneer:

- De verplichting voortkomt uit een behoefte uit de sector en aansluit bij de specifieke situatie in een sector, en om die reden wordt vastgelegd in sectorale wetgeving (en geen nieuwe, algemene wet vereist);
- De verplichting organisaties die werken met vrijwilligers aanspreekt (en niet de vrijwilligers zelf);
- De wet goed integriteitsbeleid in het algemeen regelt (en niet slechts een VOG-plicht instelt).

Wat betreft de invulling van de verplichting sprak veel gesprekspartners artikel 2 van de Wet Huis voor klokkenluiders aan (die de verplichting tot een interne meldprocedure regelt):

- De werkgever bij wie in de regel ten minste vijftig personen werkzaam zijn, stelt een procedure vast voor het omgaan met het melden van een vermoeden van een misstand binnen zijn organisatie.
- In de procedure, bedoeld in het eerste lid, wordt in ieder geval:
 - de wijze waarop met de interne melding wordt omgegaan vastgelegd;
 - omschreven wanneer sprake is van een vermoeden van een misstand met inachtneming van de definitie van een vermoeden van een misstand als bedoeld in deze wet; *Etc.*
- De werkgever is verplicht aan de bij hem werkzame personen een schriftelijke of elektronische opgave te verstrekken van de procedure, bedoeld in het eerste lid. ... *Etc.*

Dit artikel tracht organisaties na te laten denken over de wijze waarop ze omgaan met maatschappelijke mistanden en deze procedure tevens duidelijk te maken aan de werkzame personen binnen die organisatie. Deze focus op de intrinsieke motivatie sprak gesprekspartners aan. Het nadeel van deze bepaling is dat handhaving lastig en niet gereguleerd is.



Niet in alle sectoren lijkt een wettelijke verplichting volgens gesprekspartners de logische volgende stap. Door gesprekspartners is aangegeven dat een wettelijke verplichting *wel* een logische stap kan zijn wanneer in een sector reeds veel stimulerende maatregelen zijn getroffen of wanneer de urgentie of het risico in een bepaalde sector hoog is.

In het vorige hoofdstuk las u dat de sportsector relatief goed vertegenwoordigd is in de Regeling, mede dankzij de stimulerende maatregelen die reeds zijn genomen om de Regeling bekend te maken bij sportverenigingen. Met name de gesprekspartners uit deze sector hebben dan ook duidelijk aangegeven behoefte te hebben aan wetgeving om integriteitsbeleid bij alle organisaties blijvend onder de aandacht te brengen.

3. Handelingsopties

Voor- en nadelen



Aan een wettelijke verplichting zitten uiteraard voor- en nadelen verbonden, waarvan de belangrijkste in de volgende tabel zijn opgenomen. De tabel gaat verder op de volgende pagina.

Voordelen 	Nadelen 
<p>Het is aannemelijk dat een wettelijke verplichting ten opzichte van de andere handelingsopties een <u>relatief grote impact</u> maakt: het aantal organisaties dat integriteitsbeleid opstelt / deelneemt aan de Regeling gratis VOG, zal waarschijnlijk het meest toenemen bij deze handelingsoptie.</p>	<p><u>Handhaving</u> van verplicht integriteitsbeleid is mogelijk lastig en kostbaar. Actief toezichthouden lijkt niet doelmatig, tenzij in specifieke sectoren anders blijkt. In sectoren als sport is het bijvoorbeeld makkelijker om overzicht of toezicht te houden, vanwege hogere organisatiegraad van de sector. Om toch te handhaven kan gedacht worden aan passief toezicht (zoals reageren op klachten die binnenkomen bij een klachtenloket), maar ook dient de optie om niet te handhaven (en vooral kaders te stellen) in overweging genomen te worden.</p>
<p>Eén van de belangrijkste argumenten van organisaties om (nog) niet deel te nemen aan de Regeling, is het idee dat de VOG een inbreuk maakt op het ‘familiegevoel’ dat heerst binnen de organisatie of het idee dat grensoverschrijdend gedrag ten opzichte van kwetsbaren ‘bij onze organisatie niet zo snel zou gebeuren’. <u>Een wettelijke verplichting rekent af met dat veelgehoorde argument</u>; elke organisatie dient immers integriteitsbeleid op te stellen / deel te nemen aan de Regeling.</p>	<p>Het opstellen van <u>eenduidige wettelijke definities</u> is lastig. Vrijwilligers zijn actief in vele sectoren en het is lastig zicht te krijgen op de verschillende soorten functies en werkplekken die het vrijwilligersveld rijk is. De intensiteit waarmee vrijwilligers werk uitvoeren, verschilt bovendien sterk. Sommige vrijwilligers hebben een overeenkomst met onderlinge afspraken ondertekend (waarbij eventuele wetgeving zou kunnen aansluiten), terwijl anderen slechts een enkele keer ondersteuning bieden. Een belangrijke, nog te beantwoorden vraag is welke doelgroep de wettelijke verplichting precies dient aan te spreken.</p>

3. Handelingsopties

Voor- en nadelen

Aan een wettelijke verplichting zitten uiteraard voor- en nadelen verbonden, waarvan de belangrijkste in de volgende tabel zijn opgenomen.

Voordelen 	Nadelen 
<p>Een wettelijke verplichting biedt een <u>steun in de rug</u> aan de organisaties die al jaren bezig zijn het bewustzijn over grensoverschrijdend gedrag te vergroten. Hun gesprekken zullen gemakkelijker en succesvoller verlopen.</p>	<p>Een wettelijke plicht legt met name het accent op <u>administratieve verplichtingen</u> voor een vrijwilligersorganisatie. Juist het collectieve gedrag, zoals het aanspreken van elkaar of de veiligheid om een melding te maken, maakt uiteindelijk het echte verschil voor sociale veiligheid en preventie.</p>
	<p>Een wettelijke plicht heeft mogelijk een aantal onwenselijke <u>maatschappelijke effecten</u>. Vrijwilligersorganisaties krijgen bijvoorbeeld opnieuw te maken met regeldruk (die al is toegenomen door de Wbtr, UBO, Wwft, AVG, etc.). Daarnaast is bekend dat een VOG-plicht in welke vorm dan ook, afschrikwekkend kan werken voor sommige vrijwilligers.</p>
	<p>Het opstellen van wetgeving is een <u>lang, intensief en politiek proces</u>.</p>

3. Handelingsopties

Conclusie

Wanneer binnen een bepaalde (deel)sector, zoals de sport, de behoefte bestaat aan een wettelijke verplichting, kan deze sector in samenwerking met het verantwoordelijke ministerie het voortouw nemen tot een wettelijke verplichting die vergelijkbaar is met de vereisten die de Regeling aan organisaties stelt. Het is raadzaam deze ‘pilot’ vervolgens goed te volgen, zodat ook voor andere sectoren lessen getrokken kunnen worden over de ervaringen met zo’n verplichting.

We bevelen aan om deze optie verder uit te denken met behulp van juridische expertise, waarbij in ieder geval de volgende zaken verder uitgedacht kunnen worden:

- In hoeverre is het mogelijk om de Regeling gratis VOG om te zetten naar een wettelijke verplichting?
- Wat zijn de eisen voor integriteitsbeleid die in de wettelijke verplichting opgenomen dienen te worden?
- Is de sport inderdaad een goede sector om mee te beginnen? Bij welke wet kan je dan aansluiten?
- Is het mogelijk/logisch om deze verplichting niet alleen op te leggen voor organisaties die werken met vrijwilligers, maar ook voor organisaties die werken

met professionals in die sector?

- Hoe kunnen inconsistenties in het screeningsbeleid t.o.v. andere sectoren of functies voorkomen worden?
- Welke definities dienen gehanteerd te worden in de wettelijke bepaling? Wat is bijvoorbeeld de definitie van een ‘vrijwilliger’* en wanneer werkt een organisatie met ‘kwetsbare groepen’? Voor deze laatste term kan wellicht aansluiting gezocht worden bij de definitie uit de huidige Regeling.

* Er zijn reeds verschillende definities van vrijwilligerswerk. In 1980 is een definitie opgesteld ten behoeve van arbeidswet- en regelgeving: “Werk dat onbetaald en onverplicht verricht wordt ten behoeve van anderen of van (de kwaliteit van) de samenleving in het algemeen, in enig georganiseerd verband.” Ook de Belastingdienst hanteert een vaste definitie.

3. Handelingsopties

3.2 Handelingsoptie 2: Opnemen in financieringsvoorwaarden

Context

Vrijwilligersorganisaties kennen verschillende vormen van financiering. Globaal kan onderscheid gemaakt worden in zes categorieën (zie kader). Van welke financieringsbronnen vrijwilligersorganisaties gebruik maken verschilt per organisatie en hangt af van de aard van de organisatie en haar activiteiten.

Bij deze handelingsoptie zoomen we in op drie veel voorkomende vormen van financiering: overheidssubsidies, bijdragen uit fondsen en loterijbijdragen. Het is gebruikelijk dat overheden, fondsen en loterijen voorwaarden stellen of criteria hanteren voor het ontvangen van een financiële bijdrage. Die voorwaarden en criteria kunnen betrekking hebben op de besteding van de middelen, maar bijvoorbeeld ook op de ontvangende organisatie. Verderop zullen we zien dat er al overheden zijn die aan de subsidie voorwaarden verbinden op het terrein van integriteitsbeleid.

We verkennen in deze handelingsoptie welke mogelijkheden er zijn om via het stellen van eisen aan een subsidie of een financiële bijdrage het dwingende karakter van de Regeling te versterken.

Financieringsbronnen

- Lidmaatschap
- Sponsoring
- Omzet (bijv. uit horeca)
- Accommodatie (bijv. korting op de huur)
- Subsidies
- Fondsen
- Loterijen

3. Handelingsopties

Subsidies van overheden

Gemeenten en – in mindere mate – provincies verstrekken subsidies aan vrijwilligersorganisaties in verschillende domeinen. Daarbij is het gebruikelijk om eisen te stellen, bijvoorbeeld aan de besteding van het geld maar ook aan de ontvangende organisatie.

Hoewel in de afgelopen jaren in veel **gemeenten** is gekort op maatschappelijke subsidies, gaat het nog steeds om substantiële aantallen en bedragen. Bij een grote gemeente als Den Haag of Rotterdam kan het gaan om tientallen verschillende subsidieregelingen. De gemeente Den Haag verstrekt bijvoorbeeld alleen al circa € 350 mln. aan subsidies per jaar, waarvan een deel terechtkomt bij organisatie die werken met vrijwilligers in de domeinen zorg & welzijn, sport, cultuur, recreatie en onderwijs.*

Op basis van een quick scan van de subsidieregelingen van gemeenten schatten we dat er 15 – 20 gemeenten zijn die op dit moment in een of meer van hun subsidieregelingen een VOG verplicht stellen voor vrijwilligers (zie voorbeelden op de volgende pagina). In sommige gemeenten is het als eis opgenomen in de

algemene subsidieverordering en daarmee in principe van toepassing op alle subsidies die die gemeente verstrekt. In andere gemeenten is de eis opgenomen in een of verschillende subsidieregelingen voor specifieke beleidsterreinen of doeleinden (bijvoorbeeld sport of welzijn). Het gaat in alle gevallen om het verplicht stellen van een VOG voor vrijwilligers, soms met de toevoeging “die omgaan met kwetsbare personen”. Soms is deze eis onderdeel van een bredere verplichting van het hebben van preventief beleid ten aanzien van grensoverschrijdend gedrag. Wij zijn geen subsidieregelingen tegengekomen waarin wordt verwezen naar de Regeling gratis VOG.

Het stimuleren van integriteitsbeleid via subsidieregelingen van gemeenten is geen nieuw idee. Rond 2012 heeft NOV het hanteren van een VOG-verplichting voor vrijwilligers als subsidievoorwaarde gepromoot onder verschillende gemeenten. En NOC*NSF heeft deelname aan de Regeling als subsidievoorwaarde gepromoot bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen bij alle gemeenten in Nederland.

3. Handelingsopties

Voorbeelden van subsidieregelingen met een VOG-verplichting voor vrijwilligers

Amersfoort

- Subsidieregeling #InDeBuurt (sociale basisinfrastructuur)

Amsterdam

- Subsidieregeling sociale basis Amsterdam
- Subsidieregeling ondersteuning mantelzorg en vrijwillige inzet
- Subsidieregeling Community aanpak Zo blijven wij gezond!

Best

- Subsidieregeling cultuur, sport en recreatie, welzijn en gezondheid, ondernemersklimaat en duurzaamheid 2021

Den Haag

- Subsidieregeling preventie en participatie jeugd Den Haag 2021

Goirle

- Beleidsregels voor subsidieverstrekking Gemeente Goirle 2018

Hoeksche Waard

- Subsidiebeleidsregels gemeente Cromstrijen 2018 (in 2019 opgegaan in gemeente Hoeksche Waard)

Maastricht

- Subsidieregeling 'Versterken sociale en maatschappelijke basis door vrijwillige inzet

Meerijstad

- Subsidieregeling Sport 2020

Nijmegen

- Subsidieregeling Pilot ontwikkelingsgerichte dagbesteding als algemene voorziening

Rotterdam

- Subsidieregeling couleur locale Rotterdam 2020
- Nadere regels subsidies stedelijk welzijn Rotterdam 2018
- Subsidieregeling Jeugdpreventie Rotterdam 2021

3. Handelingsopties

Naast gemeenten verstrekken ook de **provincies** subsidies aan vrijwilligersorganisaties, met name op het terrein van cultuur, recreatie en sport. Het verschilt per provincie hoe groot hun inzet is op deze onderwerpen, maar over het geheel genomen is de inzet van de provincies in de afgelopen jaren afgenomen. De provincie Zuid-Holland richt zich bijvoorbeeld vrijwel alleen nog op erfgoed en recreatie. De provincie Fryslan is nog wel breed actief met verschillende subsideregelingen op de terreinen cultuur, recreatie en sport. We zijn in de quick scan geen subsidiereregelingen van provincies tegengekomen waarin wordt verwezen naar de VOG.

Fondsen en loterijen

Nederland kent een groot aantal **publieke en particuliere fondsen** die financiële bijdragen verstrekken voor tal van doeleinden, waaronder op het terrein van zorg & welzijn, sport, cultuur, recreatie, onderwijs en religie. In het kader hiernaast staan enkele voorbeelden van dergelijke fondsen, maar dit biedt geenszins een volledig overzicht. Bij de brancheorganisatie FIN zijn alleen al meer dan 350 particuliere fondsen aangesloten.

Net als bij subsidies van overheden is het gebruikelijk dat eisen worden gesteld aan de financiële bijdrage vanuit een fonds. Wij zijn geen voorbeelden tegengekomen van fondsen een VOG voor vrijwilligers of deelname aan de Regeling gratis VOG als eis stellen, maar het is niet uitgesloten dat er fondsen zijn die dit wel doen.

NOV geeft aan in gesprek te zijn met verschillende fondsen over het stellen van eisen aan beleid op het terrein van grensoverschrijdend gedrag, bijvoorbeeld Porticus, Stichting M.C. van Beek en het Kansfonds. Kort geleden is ook het gesprek opgestart over dit onderwerp in de FIN. Volgens NOV vereist dit traject een lange adem.

Voorbeelden van publieke en particuliere fondsen

- Fonds Podiumkunsten
- Fonds voor cultuurparticipatie
- Kansfonds
- Mondriaanfonds
- Oranje Fonds
- Prins Bernhard Cultuurfonds
- Stichting Doen
- VSBfonds

3. Handelingsopties

In Nederland zijn ook verschillende **loterijen** actief. Een deel van de opbrengsten van deze loterijen komt ten goede aan maatschappelijke initiatieven. Het kader hiernaast bevat een overzicht van actieve (niet-incidentele) loterijen.

Nederlandse loterijen dragen jaarlijks geld af aan vele honderden goede doelen en duizenden clubs, verenigingen en stichtingen. Soms direct en soms via fondsen en koepels. Zo steunt Nederlandse Loterij (o.a. Staatsloterij en Lotto) via NOC*NSF sportverenigingen en via het Prins Bernhard Cultuurfonds de cultuursector. Het Prins Bernhard Cultuurfonds ontvangt ook geld van de Vriendenloterij. En Scouting Nederland organiseert jaarlijks haar eigen loterij (Nationale Scoutingloterij).

Wij zijn geen voorbeelden tegengekomen van loterijen die op dit moment een VOG voor vrijwilligers of deelname aan de Regeling gratis VOG hanteren als criterium hanteren voor het toekennen van een financiële bijdrage.



Loterijen

- Nederlandse Loterij
 - Staatsloterij
 - Lotto
 - Toto
- Nationale Goede Doelen Loterijen
 - Postcodeloterij
 - VriendenLoterij (sport, welzijn, cultuur)
- Samenwerkende Non-profit Loterijen
 - Grote Clubactie
 - Jantje Beton
 - Nationale Scoutingloterij
 - De Zonnebloem
 - KWF Kankerbestrijding
- Fairshare
 - Lot of Happiness
 - Care-a-Lot
 - Voor Elkaar Loterij



3. Handelingsopties

Voor- en nadelen

Aan het stimuleren van deelname aan de Regeling gratis VOG via het stellen van financieringsvoorwaarden zijn voor- en nadelen verbonden, waarvan de belangrijkste in de volgende tabel zijn opgenomen.

Voordelen 	Nadelen 
<p>Er zijn al gemeenten die eisen stellen aan het hebben van een VOG voor vrijwilligers. Grensoverschrijdend gedrag bij vrijwilligersorganisaties heeft ook in meer algemene zin de afgelopen jaren meer aandacht gekregen bij gemeenten. Hierop kan worden voortgebouwd.</p>	<p>Het vereist veel tijd en inspanning om alle verschillende (type) financiers te bereiken en over te halen. Gemeenten vormen de gemakkelijkste ingang, ook omdat een aantal gemeenten al eisen stelt, maar hiervan zijn er wel circa 350. Van de andere type financiers zijn er ook vele honderden en voor hen zal dit een betrekkelijk nieuw onderwerp zijn.</p>
<p>In potentie is het <u>bereik</u> van deze handelingsoptie groot. Een groot aantal vrijwilligersorganisaties in alle relevante domeinen (zorg & welzijn, sport, etc.) ontvangt in meer of minder mate subsidies of andere financiële bijdragen.</p>	<p>Lokaal is politiek en maatschappelijk draagvlak nodig. Voorbeelden waarbij een subsidie-eis is ingesteld, laten zien dat dit politiek en maatschappelijk tot discussie kan leiden (bijv. in gemeente Meierijstad).</p>
<p>Er gaat een sterke prikkel van uit voor de vrijwilligersorganisaties. Het niet voldoen aan de subsidie-eis of financieringsvoorwaarde betekent (in principe) minder inkomsten ('het raakt ze direct in de portemonnee').</p>	<p>Invoering van de verplichting geschiedt niet centraal, maar via veel verschillende regelingen van veel verschillende organisaties. Er is een grote kans op versnippering (bijv. in de ene gemeente wel en in de andere niet) en inconsistenties in welke eis precies wordt gesteld.</p>

3. Handelingsopties

Voordelen 	Nadelen 
<p>Als het lukt om overheden, fondsen of loterijen zover te krijgen om een VOG voor vrijwilligers of deelname aan de Regeling gratis VOG als financieringsvoorwaarde te hanteren dan is het toezicht op de naleving meteen ook de verantwoordelijkheid van deze partijen.</p>	<p>Het opleggen van financieringsvoorwaarden betekent niet dat ze in de praktijk ook worden nageleefd. Gemeenten zien niet in alle gevallen heel strikt toe op het nakomen van subsidie-eisen ('Verenigingen moeten al zo veel'). De bereidheid om vrijwilligerswerk te doen loopt bovendien terug en Covid heeft deze ontwikkeling versterkt. Gemeenten willen vrijwilligerswerk niet onaantrekkelijker maken.</p>
<p>Deze handelingsoptie werkt ook in domeinen die, anders dan bijvoorbeeld sport, minder georganiseerd en gereguleerd zijn, zoals recreatie en cultuur.</p>	

3. Handelingsopties

Conclusie

Van het hanteren van een VOG-verplichting of een verplichting tot deelname aan de Regeling als voorwaarde voor financiering gaat een sterke prikkel uit. Veel vrijwilligersorganisaties zijn namelijk in meer of mindere mate afhankelijk van externe bijdragen.

Met name een verplichting in subsidies van gemeenten is een kansrijke optie, en dan vooral op het terrein van zorg & welzijn en sport. Er zijn al gemeenten die een dergelijke verplichting hanteren, maar dit gebeurt nog niet op uitgebreide schaal. Deze aanpak is relatief gemakkelijk te kopiëren naar andere gemeenten en daarmee valt nog veel terrein te winnen. De belangrijkste belemmering is dat gemeenten over het algemeen terughoudend zijn met het opleggen van (extra) verplichtingen voor vrijwilligersorganisaties. Als het toch lukt om een groot aantal gemeenten over te halen om een verplichting op te nemen in hun subsidiebeleid dan zal de deelname aan de Regeling waarschijnlijk aanzienlijk toenemen. De koepelorganisatie van gemeenten VNG zou deze ontwikkeling kunnen stimuleren en faciliteren.

(Toezicht op) naleving vormt een uitdaging. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van subsidievoorwaarden, maar in de praktijk geven ze hier niet altijd actief invulling aan. Een wettelijke verplichting kan hierbij helpen. Het verplicht gemeenten om actiever toe te zien op de naleving van de verplichting en maakt het gesprek hierover met de vrijwilligersorganisaties minder beladen. Het is immers geen keuze van de gemeente, maar een wettelijke verplichting.

3. Handelingsopties

3.3 Handelingsoptie 3: Verplichting bij lidmaatschap koepel/bond

Context

Veel vrijwilligersorganisaties zijn aangesloten bij een koepel of bond. De organisatiegraad verschilt per (deel)domein. Dat geldt ook voor de mate waarin binnen een domein gezamenlijk regels worden opgesteld en opgelegd. De figuur hiernaast bevat hiervan een inschatting.

Sport kent een hoge organisatiegraad en een hoge mate van regulering. De meeste sportclubs zijn aangesloten bij een van de sportbonden, en die bonden hebben zich weer verenigd in NOC*NSF. Binnen een bond zijn regels afgesproken voor de beoefening van de sport, maar ook voor randvoorwaardelijke zaken.

Voor hobby & recreatie en cultuur ligt dit anders. Hobbyverenigingen, maar ook cultuurverenigingen zijn over het algemeen niet georganiseerd in groter verband. Voor kerken geldt dit dan weer wel; er zijn kerkgenootschappen voor de verschillende religieuze

stromingen. Bij kerken is het echter weer minder gebruikelijk om regels op te leggen die – als onderdeel van het lidmaatschap van het genootschap – verplicht nageleefd moeten worden.

Zorg & welzijn is een heel omvangrijk domein met veel verschillende type organisaties die erg van elkaar verschillen (groot/klein, professioneel/veel vrijwilligers). Sommige deeldomeinen kennen een hoge organisatiegraad, denk aan ziekenhuizen en bijvoorbeeld scoutingverenigingen (veelal geregistreerd als lokale welzijnsorganisatie). Maar er zijn in Nederland ook duizenden kleinere welzijnsorganisaties die minder centraal zijn georganiseerd.



3. Handelingsopties

De optie nader toegelicht

Veel, en sowieso de grotere, koepels en (sport)bonden voeren beleid op het gebied van (het voorkomen van) grensoverschrijdend gedrag. Ze adviseren en stimuleren aangesloten verenigingen om VOG's aan te vragen voor functionarissen, kaderleden en (andere) vrijwilligers.

Scouting Nederland en een aantal sportbonden gaan een stap verder. Naast dat zij leden adviseren en stimuleren op het gebied van sociale veiligheid, hebben ze in hun reglement een VOG-verplichting laten opnemen. De exacte invulling verschilt per organisatie, maar in grote lijnen komt het erop neer dat voor alle of een deel van de vrijwilligers het aanvragen van een VOG verplicht is gesteld. De zwembond KNZB heeft met de invoer van deze verplichting in 2020 ook een implementatieplan opgesteld met doelstellingen voor een gefaseerde invoer. Het vergt volgens de KNZB fors inspanningen, maar niet zonder resultaat: in juni 2020 voldeed ruim 90% van de circa 420 aangesloten zwemverenigingen aan de eis.

De bij de Regeling betrokken koepels hanteren zelf nog geen VOG-verplichting (in welke vorm dan ook) voor hun

leden. Binnen NOV is deze optie in het verleden wel besproken, maar wordt een generieke verplichting niet als een effectief en helpend scenario gezien. In plaats daarvan heeft NOV in 2015 gepleit voor een verruiming van de Regeling (die er ook is gekomen). Bij het CIO is het voor zover bekend nooit besproken, maar is het hanteren van een verplichting als criterium voor lidmaatschap 'een optie'. Binnen NOC*NSF ligt momenteel een voorstel voor om alle aangesloten bonden te verplichten om een ambitie te stellen voor de groei van het aantal verenigingen dat gebruik maakt van de Regeling. NOC*NSF zal de voortgang gaan monitoren.

Best practices



- Inspanningsverplichting integriteit en voorkomen ongewenst gedrag
- VOG-verplichting o.a. voor vrijwilligers
- Implementatieplan met gefaseerde invoer
- Advies en ondersteuning vanuit KNZB
- Naleving: 93% (juni 2021)



- In 2020 nieuw Huishoudelijk reglement vastgesteld
- Verplicht beleid sociaal veilige sportomgeving
- Waaronder: verplichte VOG voor vrijwilligers
- Rapport 'Ongelijke leggers'



- Huishoudelijk reglement: verplichte VOG voor vrijwilligers
- Veel aandacht voor implementatie en naleving



- Algemeen Reglement: verplichte VOG voor (assistent-)leraar

3. Handelingsopties

Voor- en nadelen

Aan het stimuleren van deelname aan de Regeling gratis VOG via lidmaatschapsvoorwaarden zijn voor- en nadelen verbonden, waarvan de belangrijkste in de volgende tabel zijn opgenomen.

Voordelen 	Nadelen 
In georganiseerde en gereguleerde (deel)domeinen, zoals sport, is het bereik groot. Via koepels en bonden kunnen een groot aantal vrijwilligersorganisaties worden bereikt.	In domeinen die minder georganiseerd en gereguleerd is deze handelingsoptie minder goed uitvoerbaar en effectief.
Bij Scouting Nederland en een aantal sportbonden wordt deze handelingsoptie al toegepast. De invulling ervan is relatief gemakkelijk te kopiëren naar andere organisaties.	De handelingsoptie kan vrijwilligersorganisaties afschrikken om lid te worden van een bond of een koepel. In dat geval kan de betreffende bond of koepel de organisatie ook niet meer op meer informele wijze ondersteunen op het gebied van sociale veiligheid. De kans dat dit effect optreedt verschilt per domein. Bij bijvoorbeeld sport wordt dit risico gering geacht, omdat verenigingen zich veelal wel moeten organiseren om de sport te kunnen beoefenen.
Bij koepels en bonden bepalen de leden gezamenlijk de regels. Het invoeren van deze handelingsoptie gaat daardoor altijd gepaard met een zekere mate van draagvlak.	Naast het inregelen van de verplichting zal de bond of koepel ook moeten investeren in begeleiding van implementatie en toezicht op naleving.

3. Handelingsopties

Conclusie

Het opleggen van een verplichting aan vrijwilligersorganisaties via het lidmaatschap van een koepel of bond is vooral in de meer georganiseerde en geregleerde (deel)domeinen een kansrijke optie. Scouting Nederland en een aantal sportbonden hanteren al een verplichte VOG voor (bepaalde) vrijwilligers. Een van die sportbonden is de zwembond KNZB, niet toevallig de sport waarbij het bereik van de Regeling het hoogst is (zie p. 7).

De 'best practices' bij Scouting Nederland en de KNZB laten wel zien dat een succesvolle implementatie van een verplichting veel inspanning vergt. Een koepel of bond is veel tijd kwijt aan de begeleiding van vrijwilligersorganisaties bij het implementeren van integriteitsbeleid en aan het toezicht op de naleving van de verplichting.

Verder gaat ook deze handelingsoptie goed samen met een (sectorale) wettelijke verplichting. Door een wettelijke verplichting verschuift de vraag van naar *óf* een vrijwilligersorganisatie integriteitsbeleid moet invoeren

naar *hoe*. Het gesprek tussen de koepel of bond en de vrijwilligersorganisatie wordt hierdoor minder beladen.

3. Handelingsopties

3.4 Handelingsoptie 4: Keurmerk

De optie nader toegelicht

Deze handelingsoptie betreft een meer stimulerende dan dwingende maatregel om meer deelname aan de Regeling te realiseren. De essentie van deze handelingsoptie is dat organisaties die deelnemen aan de Regeling, naast toegang tot gratis VOG's, een keurmerk krijgen dat bevestigt dat de organisatie voldoet aan sociale veiligheidseisen. Een aan de huidige Regeling verbonden keurmerk zou er dus voor moeten zorgen dat organisaties een grotere meerwaarde ervaren van deelname aan de Regeling.

Deze maatregel is tijdens het onderzoek het minst enthousiast ontvangen in de sessies praktijk en beleid. Partijen spreken relatief weinig vertrouwen uit over de toegevoegde waarde van een keurmerk ten opzichte van de bestaande acties en maatregelen die worden genomen om deelname aan de Regeling te stimuleren. Volgens gesprekspartners is behoefte aan een meer dwingende maatregel, omdat de stimulering bij veel organisaties onvoldoende effect teweeg brengt.

Partijen twijfelen daarnaast aan de doeltreffendheid van de maatregel, omdat het vertrouwen van de doelgroep in vrijwilligersorganisaties over het algemeen geen probleem vormt. De uitgave van een keurmerk is een manier om de doelgroep (bijvoorbeeld ouders die hun kinderen naar een sport- of cultuurclub sturen) te overtuigen van de sociale veiligheid op deze locatie. Gesprekspartners geven echter aan dat veruit het grootste deel van de doelgroep reeds het vertrouwen heeft dat organisaties waaraan zij zich verbinden, zich houden aan sociale waarden. De doelgroep gaat veelal primair af op de gedeelde ervaringen van de mensen in hun directe kring (zoals andere ouders die hun kinderen naar de sport- of cultuurclub brengen, andere leden van de kerk of de ervaring van de buurvrouw met de vrijwilligers van een specifieke welzijnsorganisatie). Een keurmerk alleen zal de doorslag om wel/niet gebruik te maken van de diensten van een organisatie, niet veranderen. En daarmee de deelname aan de Regeling ook niet direct vergroten.

3. Handelingsopties

In de domeinen waarbinnen vrijwilligersorganisaties actief zijn bestaan al verschillende keurmerken of initiatieven daartoe. We noemen drie voorbeelden:

- De **Vechtsportautoriteit** heeft recentelijk een keurmerk gelanceerd ten behoeve van de veiligheid op sportscholen die vechtsporten uitoefenen. In het kader hiernaast gaan we dieper op dit voorbeeld in.
- Het initiatief voor het keurmerk **de Veilige Sportclub**. Recentelijk verschenen nieuwsberichten over dit initiatief van PSV-directeur Toon Gebrands. Het doel is grensoverschrijdend gedrag in de jeugdsport verminderen. Eisen van het keurmerk zouden bijvoorbeeld een verplichte VOG en een onafhankelijke vertrouwenspersoon zijn.
- **Het keurmerk De Gezonde School**. Dit keurmerk stelt kwaliteitseisen aan o.a. educatie over een gezonde leefstijl op scholen en het stimuleren van gezond gedrag op de school zelf. Op scholen die aan deze kwaliteitseisen voldoen, wordt een interne Gezonde Schoolcoördinator aangesteld, die ondersteund en begeleid wordt door een Gezonde School-adviseur van de GGD.

Keurmerk Vechtsportautoriteit nader beschreven

De Nederlandse Vechtsportautoriteit is een private toezichthouder voor het kickboksen, thaiboksen en mma. Het doel van het keurmerk is het creëren van een veilige vechtsportomgeving voor sporters, waaronder ook de sociale veiligheid en grensoverschrijdend gedrag valt. Het keurmerk wordt sinds een aantal maanden uitgegeven.

Het keurmerk is opgesteld in samenspraak met het veld. Om draagvlak te creëren zijn bijvoorbeeld sessies georganiseerd, waarin is gesproken over het doel, de vorm en de uitrol van het keurmerk. Het voorbereidende traject heeft zo'n anderhalf jaar geduurd. Vervolgens is er veel aandacht besteed aan de naamsbekendheid van het keurmerk door communicatie via lokale media.



Vechtsportscholen vragen het keurmerk aan via een online formulier op de website, waarin ze aangeven of/hoe zij aan de verschillende vereisten (waaronder ook het kunnen overleggen van VOG's) voldoen. De aanvraag wordt digitaal beoordeeld. Steekproefsgewijs gaan vrijwillige controleurs langs de sportscholen om in de praktijk te controleren of sportscholen inderdaad voldoen aan de vereisten van het keurmerk. De auditrapportage van de controleurs gaat ook naar de betreffende gemeente.

Het keurmerk staat dus niet op zichzelf. Meerdere gemeenten onderschrijven het belang van het keurmerk, bijvoorbeeld door het keurmerk als voorwaarde op te nemen in subsidiebeleid, voor facilitering in ruimte of samenwerking met scholen. Daarnaast krijgt het keurmerk op termijn meer waarde, omdat het een voorwaarde wordt om mee te doen aan wedstrijden.

3. Handelingsopties

Voor- en nadelen

Aan een keurmerk zijn voor- en nadelen verbonden, waarvan de belangrijkste in de volgende tabel zijn opgenomen.

Voordelen 	Nadelen 
<p>Deelname aan de Regeling blijft een 'nice to have', waardoor organisaties vanuit <u>intrinsieke motivatie</u> integriteitsbeleid voeren.</p>	<p>Het opzetten en uitgeven van een keurmerk is een <u>tijdsintensief, kostbaar en continu proces</u>. Allereerst is draagvlak onder vrijwilligersorganisaties nodig om ervoor te zorgen dat zij het keurmerk daadwerkelijk willen dragen, dat draagvlak lijkt momenteel beperkt. Vervolgens is handhaving of controle nodig om de kwaliteit van het keurmerk te blijven borgen. Bovendien brengt het proces van uitgifte mogelijk hoge kosten mee voor de vrijwilligerssector.</p>
<p>Een keurmerk biedt een <u>eenduidig beeld</u> voor de 'doelgroep' of 'achterban' omtrent het integriteitsbeleid van de organisatie. Men weet of kan gemakkelijk opzoeken hoe de vrijwilligersorganisatie grensoverschrijdend gedrag tegengaat.</p>	<p>Vanwege de stimulerende aard van een keurmerk, zal deze handelingsoptie een <u>relatief beperkte groep nieuwe organisaties</u> over de streep trekken om deel te nemen aan de Regeling (ten opzichte van de meer dwingende handelingsopties die eerder zijn beschreven).</p>
<p>Een keurmerk kan <u>gemakkelijk gekoppeld</u> worden aan andere (eventueel sectorspecifieke) maatregelen om integriteitsbeleid te bevorderen, zoals het subsidiebeleid van gemeenten of deelname aan competities (zie voorbeeld Keurmerk Vechtsportautoriteit). Hiermee kan de doeltreffendheid van de handelingsoptie worden vergroot.</p>	<p>Het is nog <u>onduidelijk welke organisatie</u> een keurmerk zou moeten opstellen en uitgeven. Onder de leden van de stuurgroep is momenteel nog geen organisatie opgestaan die hier graag werk van zou willen maken. NOV hanteert reeds het keurmerk 'Vrijwillige inzet goed geregeld', waarvoor deelname aan de Regeling één van de vereisten is. De voorhoede van vrijwilligersorganisaties doet hier aan mee, de organisaties die nog niet meedoen aan de Regeling, worden hiermee niet over de streep getrokken.</p>

3. Handelingsopties

Conclusie

Het opstellen en uitgeven van een keurmerk is een tijdsintensief proces. Tegelijkertijd bestaat het beeld dat het resultaat van deze handelingsoptie beperkt zal zijn. Het draagvlak voor deze handelingsoptie lijkt momenteel te klein om deze optie verder te verkennen.

Anderzijds is een keurmerk mogelijk van toegevoegde waarde als aanvullende maatregel bij een van de handelingsopties die eerder zijn besproken, bijvoorbeeld omdat een keurmerk een eenduidig vereiste kan zijn voor financiering van externe partijen, zoals gemeenten. Een keurmerk heeft met name toegevoegde waarde wanneer het gecombineerd wordt met andere maatregelen.

Mocht deze handelingsoptie verder worden uitgewerkt, is het belangrijk om een antwoord te vinden op de volgende vragen:

- Welke organisatie kan en wil de uitgave van het keurmerk op zich nemen?
- Wie verstrekt de aanvullende middelen die nodig zijn om het keurmerk op te zetten en uit te geven?

- Aan welke aanvullende maatregelen moet een keurmerk minimaal gekoppeld worden om doeltreffend te zijn?

4. Conclusies

Doel van dit adviestraject is om opties te ontwerpen voor een meer dwingend karakter van de Regeling om zo een impuls te geven aan het preventie- en integriteitsbeleid bij vrijwilligersorganisaties. Hierbij is 'dwingend' bewust breed geïnterpreteerd. Uiteindelijk zijn vier handelingsopties verkend, uiteenlopend van wetgeving (de meeste dwingende optie) tot een keurmerk (waarvan eerder een stimulerend effect uitgaat). We beginnen met enkele algemene conclusies en lopen daarna de vier handelingsopties kort langs.

Onbenut potentieel

Tot de Regeling zijn medio 2021 circa 9.000 organisaties toegelaten. Op basis van een vergelijking met openbare KvK-informatie stellen we vast dat er nog een groot onbenut potentieel is. Zelfs binnen sport, het domein met het grootste aantal toegelaten organisaties en het hoogste bereik onder de doelgroep, nemen nog veel organisaties niet deel aan de Regeling. De domeinen kunst & cultuur, hobby & recreatie en onderwijs zijn ondervetegenwoordigd in de Regeling. We zien ook geografische verschillen. De noordelijke provincies en Zeeland zijn bijvoorbeeld ondervetegenwoordigd in de Regeling, terwijl de deelname in de provincies Utrecht en

Zuid-Holland juist relatief hoog is.

Draagvlak voor een meer dwingend karakter

We stellen vast dat bij betrokkenen vanuit de praktijk een meer dwingend karakter kan rekenen op draagvlak. Veel van de deelnemers aan dit traject die in de praktijk werkzaam zijn op dit onderwerp (vanuit een koepel, bond, gemeente of vrijwilligersorganisatie) bleken voorstander te zijn van een meer dwingend karakter voor organisaties die werken met kwetsbare groepen. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat in dit traject geen breed onderzoek is gedaan onder vrijwilligersorganisaties. Het is niet bekend hoe vrijwilligersorganisaties aankijken tegen een meer dwingend karakter.

Altijd in combinatie met stimulerende maatregelen

We concluderen dat welke handelingsoptie(s) ook wordt gekozen, deze altijd gecombineerd moet worden met stimulerende maatregelen, zoals voorlichting of het bieden van ondersteuning aan vrijwilligersorganisaties bij de implementatie van integriteitsbeleid. Uit 'best practices' blijkt dat het stellen van een verplichting nog niet automatisch ook betekent dat organisaties actief invulling geven aan preventie- en integriteitsbeleid.

4. Conclusies

Wettelijke verplichting

Het is aannemelijk dat van de vier bestudeerde handelingsopties een wettelijke verplichting de handelingsoptie is met de grootste potentiële impact: het aantal vrijwilligersorganisaties dat deelneemt aan de Regeling en dus invulling geeft aan preventie- en integriteitsbeleid zal bij deze handelingsoptie waarschijnlijk het meest toenemen. De precieze invulling van de wettelijke verplichting behoeft nadere uitwerking. Het 'eenvoudig' verplicht stellen van deelname aan de huidige Regeling lijkt juridisch niet houdbaar. Het is wel mogelijk om 'de geest van de Regeling' te vatten in een wettelijke bepaling. Dat zou neerkomen op een verplichting voor organisaties om preventie- en integriteitsbeleid te voeren (waarvan het aanvragen van een gratis VOG een onderdeel kan zijn). Daarbij moet worden bedacht dat het opstellen van wetgeving een lang, intensief en politiek proces is. Bij de VOG voor professionals is gekozen voor sectorale wetgeving, veelal op initiatief van en/of met steun van de sector zelf. Het ligt in de rede om VOG-regelgeving voor vrijwilligers deze lijn door trekken. Toezicht op naleving is bovendien kostbaar, en ook hierbij ligt het voor de hand om aan te

sluiten bij bestaande vormen van sectoraal (zelf)toezicht.

Verplichting in financieringsvoorwaarden

Van het hanteren van een VOG-verplichting of een verplichting tot deelname aan de Regeling als voorwaarde voor financiering gaat een sterke prikkel uit. Veel vrijwilligersorganisaties zijn namelijk in meer of mindere mate afhankelijk van externe bijdragen. Met name het opnemen van een verplichting in subsidies van gemeenten is een kansrijke optie. Verschillende gemeenten doen dit al, vooral in de domeinen zorg & welzijn en sport, maar het gebeurt nog niet op grote schaal. Als het lukt om een groot aantal gemeenten over te halen om een verplichting op te nemen in hun subsidiebeleid dan zal de deelname aan de Regeling waarschijnlijk aanzienlijk toenemen. Maar wel alleen als de verplichting gepaard gaat met flankerend beleid, waaronder toezicht door de gemeenten op de naleving van de subsidievereisten. In de gemeenten die nu al werken met een VOG-verplichting voor vrijwilligers is dit nu niet vanzelfsprekend ook het geval.

4. Conclusies

Verplichting bij lidmaatschap koepel/bond

Een verplichting opleggen aan vrijwilligersorganisaties via het lidmaatschap van een koepel of bond is vooral in de meer georganiseerde en gereguleerde (deel)domeinen een kansrijke optie. Scouting Nederland en een aantal sportbonden hanteren al een verplichte VOG voor (bepaalde) vrijwilligers als onderdeel van een breder preventie- en integriteitsbeleid. Hiertoe behoort ook de zwembond KNZB, niet toevallig de sport waarbij het bereik van de Regeling het hoogst is. Deze best practices maken wel duidelijk dat een verplichting altijd gepaard moet gaan met passend flankerend beleid. De begeleiding van vrijwilligersorganisaties bij de implementatie van de verplichting en het toezicht op de naleving ervan vergen veel inspanning van de koepel of bond.

Keurmerk

Het ontwikkelen van een keurmerk waarbinnen een VOG-verplichting (in welke vorm dan ook) als eis geldt, is de minst kansrijke handelingsoptie van de vier. Het opstellen en uitgeven van een keurmerk is een tijdsintensief proces. Tegelijkertijd bestaat het beeld dat het resultaat van deze

handelingsoptie beperkt zal zijn. Het draagvlak voor deze handelingsoptie lijkt momenteel te klein om deze optie verder te verkennen.

5. Aanbevelingen

Kies voor een domeinspecifieke aanpak waarin handelingsopties worden gecombineerd.

Het onderzoek maakt drie dingen duidelijk. Ten eerste dat alle handelingsopties voor- en nadelen hebben. Er is niet een duidelijke voorkeursoptie. Ten tweede dat de kans van slagen van een handelingsoptie kan afhangen van de kenmerken van een domein. En ten derde dat de handelingsopties elkaar kunnen versterken. Wij adviseren daarom om te kiezen voor een domeinspecifieke vervolgaanpak, waarin de drie kansrijke handelingsopties (wettelijke verplichting, subsidievoorwaarde en verplichting via lidmaatschap) worden gecombineerd afhankelijk van de kenmerken van het betreffende domein.

Kies voor sectorale wetgeving als daar draagvlak voor is.

In domeinen waarin draagvlak is voor het geven van een meer dwingend karakter aan de Regeling kan de sector het initiatief nemen om een wettelijke verplichting tot actief preventie- en integriteitsbeleid te laten opnemen in sectorale wetgeving. Met wetgeving wordt niet alleen een krachtig signaal afgegeven, het ondersteunt ook de uitrol van de twee andere kansrijke handelingsopties. Wetgeving kan het voor koepels/bonden en gemeenten

namelijk gemakkelijker maken om de verplichting op te nemen in respectievelijk hun eigen beleid en subsidieregelingen. Door een wettelijke verplichting verschuift de vraag van *óf* een vrijwilligersorganisatie integriteitsbeleid moet invoeren naar *hoe*. Het gesprek tussen de koepel, bond of gemeente en de vrijwilligersorganisatie wordt hierdoor minder beladen.

Stimuleer een verplichting via lidmaatschap en subsidies.

In aanvulling of in plaats van wetgeving kunnen koepels en bonden worden gestimuleerd om een verplichting op te leggen aan vrijwilligersorganisaties via het lidmaatschap. Richt de aandacht hierbij vooral op de meer georganiseerde en gereguleerde domeinen, zoals sport, onderwijs en wellicht ook religie. Daarnaast kunnen gemeenten – en wellicht enkele provincies – worden gestimuleerd om een verplichting op te nemen in hun subsidieregelingen op het gebied van zorg & welzijn, cultuur, sport en – in mindere mate – hobby & recreatie. Benut hierbij de beschikbare informatie over het bereik van de Regeling, door bijvoorbeeld de aandacht te richten op die steden of regio's waar het bereik van de Regeling achterblijft en dus nog de meeste winst is te behalen.

5. Aanbevelingen

Aanzet voor een domeinspecifieke aanpak

In de tabel hieronder hebben we een eerste aanzet gedaan voor een mogelijke domeinspecifieke aanpak. Per domein hebben we bekeken of de verschillende opties kansrijk zijn, waarbij we hebben afgewogen of er draagvlak voor is, in hoeverre het uitvoerbaar is en of de maatregel logischerwijs een effect zouden kunnen sorteren.

Daar waar bij een domein meerdere opties groen zijn gearceerd, zou een combinatie van handelingsopties in het bijzonder goed kunnen werken.

Domein	Sectorale wetgeving	Subsidie-eis gemeente	Voorwaarde lidmaatschap
Sport	Bijvoorbeeld in een nog op te stellen Sportwet*	Dit gebeurt al in sommige gemeenten, maar kan nog breder worden opgepakt	NOC*NSF en/of sportbond
Zorg & welzijn		Dit gebeurt al in sommige gemeenten, maar kan nog breder worden opgepakt	
Kunst & cultuur			
Hobby & recreatie		Via gemeenten (en provincies) die subsidies verstrekken op dit beleidsdomein**	
Religie			CIO
Onderwijs	In sectorale onderwijswetgeving		Bestuur en/of koepelorganisatie

* Op dit moment is er geen sectorale wetgeving specifiek voor sport.

** Een aantal, maar lang niet alle gemeenten en provincies verstrekken subsidies op het terrein van hobby & recreatie.

Bijlage 1: Procesbeschrijving Regeling gratis VOG



Een vrijwilligersorganisatie dient zichzelf aan te melden op de gratisvog.nl en de organisatie meldt welke maatregelen ter preventie zij reeds heeft getroffen. Het CIBG beoordeelt deze aanvraag en keurt deze al dan niet goed. Wanneer een aanvraag is goedgekeurd door het CIBG, kan een organisatie de VOG kosteloos aanvragen.

De vrijwilliger voor wie de VOG wordt aangevraagd, dient de aanvraag dan enkel af te ronden. Na deze afronding wordt de vrijwilliger gescreend door Justis op relevante strafbare feiten. Wanneer Justis geen bezwaren heeft op de verstrekking van een Verklaring, stuurt zij de VOG toe aan de vrijwilliger.

Bijlage 2: Overzicht deelnemers sessies

Sessie praktijk Naam	Organisatie
Evert Bor	Scouting Nederland
Antje Doorenspleet	Veilig Verkeer Nederland
Sjors Lommerts	KNZB
Conny Harinck-Harteveld	Gods Embassy Amsterdam
Kim Langeslag	CIBG
Frouwke Kuijpers	KNVvL
Sessie beleid Naam	Organisatie
Elwin Foppen	Ministerie van VWS
Rowan Tholenaars	Ministerie van JenV
Joost van Alkemade	NOV
Ingrid Rombouts	CIO
Emiel Krijt	NOC*NSF
Erik Beuker	NOC*NSF
Caroline van Velzen	CIBG

Bijlage 3: Overzicht individuele gesprekken

Naam	Organisatie
Ronald Hetem en Petra Zeverboom	NOV
Marieke Dekker – Abels	Ministerie van JenV
Anne-Ruth Schuurmans	Ministerie van VWS
Emiel Krijt en Erik Beuker	NOC*NSF
Ieneke Romeyn	NOC*NSF
Ingrid Rombouts	CIO
Farid Gamei	Vechtsportautoriteit
Menno Niesten	Gemeente Meierijstad
Femke Scholten	Gemeente Utrecht

Bijlage 4: Werkwijze analyse deelname

In hoofdstuk 2 analyseren we de huidige deelname aan de Regeling. Dit doen we door gegevens over de organisaties die zijn toegelaten systematisch te vergelijken met open data van de KVK. Hierna lichten we stapsgewijs toe welke data we hierbij hebben gebruikt en hoe die ten behoeve van dit onderzoek is verwerkt.

Toegelaten organisaties

- Het CIBG heeft een databestand beschikbaar gesteld met gegevens over de tot de Regeling toegelaten organisaties (t/m 16 juli 2021).
- De toegelaten organisatie zijn gecategoriseerd naar domein op basis van de SBI-code voor de hoofdactiviteit die een organisatie uitvoert.
- De toegelaten organisaties zijn gecategoriseerd naar gemeente en naar provincie op basis van hun vestigingsplaats.

Inschatting van de doelgroep

- Er is gebruik gemaakt van de open dataset met alle verenigingen en stichtingen in Nederland uit het handelsregister van de KVK.
- Alle verenigingen en stichtingen met een SBI-code

(hoofdactiviteit) die ook voorkomt in het databestand met toegelaten organisaties zijn geselecteerd.

- Deze selectie is opgeschoond door organisaties met een SBI-code die zeer veel voorkomt in de selectie, maar erg weinig voorkomt in het databestand met toegelaten organisaties te verwijderen.
- De organisaties in de selectie zijn gecategoriseerd naar domein op basis van de SBI-code voor de hoofdactiviteit die een organisatie uitvoert.
- De organisaties in de selectie zijn gecategoriseerd naar gemeente en naar provincie op basis van hun vestigingsplaats.

Auteurs:

Maarten Noordink

Fritzi Reijerman

KWINK
GROEP