

Memo

Aan: SZW

**Justitiële uitvoeringsdienst
Toetsing, Integriteit en
Screening**

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20300
2500 EH Den Haag
www.justis.nl

Contactpersoon

Senior adviseur Strategie en
Uitvoeringsbeleid

Adviseur Strategie en
Uitvoeringsbeleid

Onderwerp: Impactanalyse voor VOG onderwijs en kinderopvang

Inleiding

De Directie Kinderopvang van het ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: SZW) heeft Justis benaderd met vragen over de Verklaring Omtrent het Gedrag (hierna: VOG¹) voor een basisschoolleerkracht en een medewerker van een kinderopvangorganisatie. Concreet is gevraagd naar de mogelijkheden om de bijhorende screeningprofielen Onderwijs (60) en Kinderopvang (84 & 86) samen te voegen tot één screeningprofiel. In dit kader is verzocht om een impactanalyse te maken voor het eventueel integreren van voornoemde screeningprofielen.

Datum
17 april 2023

Bijlage
Samenvatting van de
Aandachtspunten per scenario

Middels dit memo wordt de Directie Kinderopvang geïnformeerd over de uitkomsten van de impactanalyse. Hierbij wordt ingegaan op de vragen en geschetste scenario's zoals opgenomen in de brief van SZW d.d. 8 november 2022. Tevens wordt geadviseerd over de (mogelijke) te nemen acties naar aanleiding van de impactanalyse.

Aanleiding

Het verzoek van SZW komt voort uit Kamervragen² die zijn gesteld over combinatiebanen in de sectoren kinderopvang en onderwijs. In de praktijk komt het voor dat een persoon die werkzaam is op één locatie twee VOG's moet aanvragen. Bijvoorbeeld bij zogenoemde integrale kindcentra (dan wel *brede scholen*), waar een basisschool en een kinderopvangorganisatie hetzelfde pand delen en er medewerkers zijn die op meerdere plekken actief zijn. Een gezamenlijke VOG voor genoemde beide sectoren kan uitkomst bieden, in die zin dat er geen twee VOG's meer hoeven te worden aangevraagd. Dit bespaart aanvraagkosten en is efficiënt voor de aanvrager (en werkgever). In de eerdere ambtelijke afstemming met Justis en het ministerie van OCW is gebleken dat er geen grote afwijkingen zijn tussen de twee screeningsprofielen (onderwijs en kinderopvang).

Vanuit SZW is verzocht om een impactanalyse te maken voor het eventueel integreren van beide VOG's (voor onderwijs en kinderopvang). Hierbij zijn een zestal concrete vragen gesteld:

1. Welke verschillen zijn er tussen de VOG voor een leraar/medewerker uit het primair onderwijs en die voor de medewerker in de kinderopvang?
2. Wat zijn de gevolgen voor de betreffende aanvrager?

¹ Meer specifiek gaat het over de VOG-NP (VOG natuurlijk persoon), maar de term VOG zal gehanteerd worden in het vervolg.

² Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2021–2022, nr. 2472 en 3297.

3. Kunt u (zo mogelijk op basis van een query voor profiel 60 voor onderwijs en profielen 84 en 86 voor de kinderopvang) getalsmatig onderbouwen wat deze verschillen zijn, waar mogelijk met betrekking tot de bijbehorende weigeringspercentages?
4. Zijn er nog (financiële of juridische) knelpunten voor Justis voor het implementeren van een aangepaste VOG?
5. Zijn er mogelijke gevolgen voor de continue screening in de kinderopvang? Belemmert het toevoegen van profielen deze screening?
6. Binnen welke termijn zou dit binnen uw organisatie eventueel kunnen worden ingevoerd?

Daarnaast worden door SZW enkele scenario's geschetst die mogelijk in nadere besluitvorming worden meegenomen:

- a. een VOG-Onderwijs toestaan voor de kinderopvang;
- b. de VOG-Onderwijs aanpassen aan de kinderopvang;
- c. de VOG-Kinderopvang aanpassen aan het onderwijs;
- d. een nieuwe VOG concipiëren voor beide sectoren.

Ten slotte is door SWZ verzocht eventuele andere relevante aandachtspunten (ten aanzien van voornoemde vragen/scenario's) mee te nemen in de impactanalyse.

In het vervolg zal antwoord gegeven worden op de vragen in volgorde van bovengenoemde nummering. De termen VOG-Onderwijs en VOG-KO zullen hierbij gehanteerd worden om respectievelijk een VOG met screeningprofiel Onderwijs of VOG met screeningprofiel Kinderopvang aan te duiden.

1. Welke verschillen zijn er tussen de VOG voor een leraar/medewerker uit het primair onderwijs en die voor de medewerker in de kinderopvang?

Ter beantwoording van deze vraag zal eerst worden ingegaan op de screeningprofielen waarmee de aanvraag (voor basisschoolleraar en medewerker kinderopvang) wordt ingediend. Hierbij wordt verduidelijkt welke algemene risico's de screeningprofielen afdekken.

Vervolgens wordt ingegaan op de specifieke screening³ ten aanzien van een medewerker/leraar in het primair onderwijs en een kinderopvangmedewerker.

1.1 Screeningprofiel Onderwijs

Voor een functie in het (primair) onderwijs dient de VOG te worden aangevraagd met specifiek screeningprofiel 60 (Onderwijs). In de brochure screeningsprofielen van Justis⁴ staat het volgende over het specifieke screeningsprofiel onderwijs:

"Onder dit screeningsprofiel valt al het personeel dat werkzaam is op een educatieve instelling. Het screeningsprofiel is van toepassing op functies bij educatieve instellingen in onder andere het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Zij zijn belast met de zorg voor het welzijn en de veiligheid van leerlingen. Zodra leerlingen aan de zorg van (onderwijzend) personeel zijn toevertrouwd, kunnen zich één op één relaties voordoen waarbij sprake is van afhankelijkheid. Het risico bestaat van machtsmisbruik, bijvoorbeeld door middel van afpersing, chantage (afdreiging) of zeden en geweldsdelicten.

³ Met specifieke screening wordt bedoeld dat elke aanvraag maatwerk is: wanneer uit de functiebeschrijving/belanghebbende blijkt dat de aanvrager bijvoorbeeld met (zeer) jonge kinderen werkt, dan wordt hier rekening mee gehouden.

⁴ Zie ook: <https://justis.nl/producten/verklaring-omtrent-het-gedrag-vog/beoordeling-besluit-en-bezwaar/screeningsprofielen-vog-np>

Sommige functionarissen – zoals de directeur, (con)rectoren en het administratieve personeel hebben toegang tot gevoelige informatie. Het risico bestaat van misbruik van gegevens, bijvoorbeeld door middel van afpersing, chantage, diefstal en verduistering van gegevens. Directeuren en (con)rectoren sturen de organisatie en het personeel aan en hebben instructiebevoegdheden jegens hun medewerkers. Medewerkers zouden aangezet kunnen worden tot strafbare gedragingen.”

Uit voorgaande blijkt dat de functie die wordt uitgeoefend binnen het onderwijs een belangrijke rol speelt in de screening. Gelet op het feit dat een VOG maatwerk is, kan de screening met betrekking tot de VOG-Onderwijs in de praktijk derhalve (sterk) variëren. Zo kan de leeftijdscategorie waarmee men werkt zeer uiteenlopen. Naast basisonderwijs kan de VOG-Onderwijs namelijk afgegeven worden voor (post-)hbo/wo onderwijs aan hogescholen/universiteiten of voor trainingen aan bedrijven. In voornoemde gevallen zullen de studenten/cursisten voor het overgrote deel uit volwassenen bestaan. Daarnaast kent een onderwijsinstelling vaker een grote diversiteit aan functies (die binnen de kinderopvang niet gebruikelijk zijn), zoals ondersteunend personeel: IT-personeel, beveiliging, receptionisten, inbandige horecapersoneel. Dergelijke aanvragen vereisen maatwerk.

Voor de meeste functies in het onderwijs (*gehele* onderwijssector) zijn echter de volgende delicten relevant en derhalve meegenomen in de screening voor de VOG-Onderwijs:

- Zedendelicten: dergelijke delicten vormen een risico voor de veiligheid en het welzijn van de kwetsbare personen waarmee de aanvrager in aanraking komt. Het verscherpt toetsingskader⁵ conform paragraaf 3.1.4.2 van de Beleidsregels VOG NP-RP 2022 is van toepassing.
- Gewelddelicten: dergelijke delicten vormen een risico voor de veiligheid en het welzijn van de kwetsbare personen waarmee de aanvrager in aanraking komt.
- Opiumdelicten: dergelijke delicten vormen een risico voor de veiligheid en het welzijn van de kwetsbare personen waarmee de aanvrager in aanraking komt.
- WWM-feiten⁶: dergelijke delicten vormen een risico voor de veiligheid en het welzijn van de kwetsbare personen waarmee de aanvrager in aanraking komt.
- Vermogensdelicten zijn in beginsel niet/beperkt relevant voor de functie van docent, aangezien de aanvrager niet met waardevolle goederen in aanraking komt. Een ernstig vermogensdelict, bijvoorbeeld in combinatie met een gewelddelict, kan eventueel wel een risico vormen.

Voor functionarissen zoals de directeur, (con)rectoren en administratief personeel geldt dat zij toegang hebben tot gevoelige informatie. Van deze gegevens kan misbruik gemaakt worden. Derhalve zijn voor deze specifieke functies fraude- en vermogensdelicten relevant. Gezien de locatie waarop zij werken zijn daarnaast zedendelicten, gewelddelicten, opiumdelicten en WWM-feiten relevant.

1.2 Screeningprofiel Kinderopvang

Voor een functie binnen de kinderopvang geldt het algemene screeningsprofiel met risicogebied personen: 84 (Belast zijn met de zorg voor minderjarigen) en 86

⁵ Verscherpt toetsingskader is van toepassing bij VOG-aanvragen met (een) zedenfeit(en) i.c.m. een functie waarbij sprake is van een gezags- of afhankelijkheidsrelatie of waar gewerkt wordt op een gevoelige locatie. Hierbij wordt de VOG in beginsel geweigerd.

⁶ Overtredingen van de Wet wapens en munitie.

(Kinderopvang).⁷ Op Justis.nl staat met betrekking tot het risicogebied personen het volgende opgenomen⁸:

“Het risicogebied personen heeft tot doel om de kwetsbaren in de samenleving te beschermen. Kwetsbare personen zijn minderjarigen en hulpbehoevenden, zoals ouderen en gehandicapten.

Personen die werkzaam zijn met minderjarigen zijn belast met de zorg en het welzijn van deze minderjarigen. Zij kunnen in een één-op-één relatie komen te verkeren met minderjarigen die aan hun zorg zijn toevertrouwd. In deze relatie kan sprake zijn van een (tijdelijke) afhankelijkheid. Bovendien hebben deze personen een voorbeeldfunctie en kunnen zij invloed uitoefenen op de aan hen toevertrouwd door middel van hun gedragingen, waardoor bijvoorbeeld vermogensdelicten en overtredingen van de Opiumwet niet met de functie zijn te verenigen. Indien men in de uitoefening van de functie met minderjarigen in aanraking komt, bestaat het gevaar van machtsmisbruik. Het risico van zeden- en geweldsdelicten is aanwezig. Ook het gevaar van afpersing of chantage is aanwezig”.

Ook in de kinderopvang zijn verschillende functies denkbaar. Voor deze opsomming zal ingegaan worden op de functie van pedagogisch medewerker, aangezien deze functie enigszins af kan wijken van de screening met betrekking tot het specifieke screeningsprofiel Onderwijs. Hieronder zal derhalve enkel worden ingegaan op de verschillen ten opzichte van het screeningsprofiel onderwijs:

- Verkeers(gerelateerde) delicten kunnen een rol spelen bij de screening.⁹ Dergelijke aanvragers zijn soms ook belast met het vervoeren van kinderen. Bij ernstige verkeersdelicten kan sprake zijn van een risico.
- Vermogensdelicten kunnen een rol spelen bij de screening. Het risico bestaat dat persoonlijke eigendommen van kinderen of de werkgever ontvreemd raken, dit betreft echter geen groot maatschappelijk risico.
- Fraudedelicten kunnen een rol spelen bij de screening. Het risico bestaat dat de aanvrager zijn/haar functie misbruikt teneinde zichzelf of anderen (financieel) te bevoordelen. Daarnaast bestaat het risico dat aanvrager zijn/haar administratieve handelingen niet naar behoren verricht en op deze manier de aan zijn/haar zorg toevertrouwd (kwetsbare) personen benadeelt.

1.3 Tussenconclusie screeningprofielen Onderwijs en Kinderopvang

Gelet op de algemene bewoordingen van de screeningprofielen bestaan er veel overeenkomsten tussen de screeningprofielen Onderwijs en Kinderopvang. Wanneer echter gekeken wordt naar de variëteit in functies die de screeningprofielen kunnen omvatten, dan kunnen er in de praktijk (grote) verschillen bestaan in de screening ten aanzien van de VOG-Onderwijs en VOG-KO. Ter illustratie: een VOG-aanvraag voor een pedagogisch medewerker in de kinderopvang brengt andere risico's met zich mee, dan een medewerker van een studentenbalie aan de universiteit, of iemand werkzaam in de administratie in een bijgebouw waar geen studenten komen. Daarnaast kan personenvervoer juist weer relevant zijn binnen de kinderopvang waar dit binnen het onderwijs minder denkbaar is.

⁷ Beide screeningprofielen worden overigens geaccepteerd door DUO:

<https://duo.nl/zakelijk/kinderopvang/personenregister-kinderopvang/inschrijven.jsp>

⁸ <https://justis.nl/producten/verklaring-omtrent-het-gedrag-vog/beoordeling-besluit-en-bezwaar/screeningsprofielen-vog-np>

⁹ Verkeersdelicten worden echter enkel meegenomen in de screening als ook algemeen screeningsprofiel 63 (personenvervoer) is aangevinkt door de werkgever.

1.4 Maatwerk ten aanzien van functies in kinderopvang / primair onderwijs

Zoals uit voorgaande blijkt, zijn er (met name binnen het screeningprofiel Onderwijs) veel verschillende functies mogelijk en kunnen de risico's (en daarmee de screening) derhalve uiteenlopen.

Wanneer echter enkel gekeken wordt naar de specifieke screening van een leraar/medewerker in het *primair* onderwijs, dan kan vastgesteld worden dat de verschillen met een (pedagogisch) medewerker in de kinderopvang minimaal zijn.¹⁰ Zo zullen in beide gevallen vermogens-/fraudedelicten slechts beperkt relevant zijn.

Ook wordt in beide sectoren met eenzelfde (zeer) jonge doelgroep gewerkt. Gezien deze jonge leeftijd kan gesteld worden dat de kwetsbaarheid groot is en daarmee de risico's eveneens groter. Derhalve zullen gewelds- en zedendelicten strenger beoordeeld worden bij aanvragen voor een kinderopvang/basisschool dan bijvoorbeeld aanvragen voor universiteiten.

Voorts is voor beide branches (basisonderwijs/kinderopvang) het verscherpt toetsingskader altijd van toepassing voor wat betreft zedendelicten, op basis van doelgroep en locatie.

Ten slotte is de eerder genoemde grote diversiteit aan functies in het onderwijs (IT-personeel, beveiliging, receptionisten, inbandige horecapersoneel) met name voor het voortgezet/hoger onderwijs van toepassing, en niet zozeer voor het primair onderwijs. Over het algemeen zullen de werkzaamheden in de functies in het primair onderwijs en in de kinderopvang in de praktijk niet wezenlijk uiteenlopen. Daarmee zullen de risico's vergelijkbaar zijn en zal de screening grotendeels gelijk verricht worden.

1.5 Conclusie

De theoretische verschillen tussen de screeningprofielen zijn minimaal, terwijl de screeningsprofielen in de praktijk behoorlijk uiteen kunnen lopen. De verschillen zijn echter niet zwart-wit. Elke VOG-aanvraag is immers uniek en vergt maatwerk. Welke feiten uiteindelijk relevant zijn voor de beoordeling hangt af van de functie en de daarbij behorende taken en verantwoordelijkheden, in combinatie met de locatie en het aangevinkte screeningsprofiel / de aangevinkte risicogebieden. De screening ten aanzien van functies *specifiek* in het primair onderwijs en kinderopvang komt echter op grote lijnen overeen, mede gelet op de jonge leeftijden waarmee men binnen deze sectoren werkt.

2. Wat zijn de gevolgen voor de betreffende aanvrager?

Ten aanzien van voornoemde vraag is vanuit SZW verzocht om op enkele deelonderwerpen in te gaan, waaronder: kosten voor de aanvrager, communicatie richting de aanvrager en geldigheid van de VOG.

2.1 Kosten aanvrager

Wanneer de screeningsprofielen worden samengevoegd tot één VOG, dan is de verwachting dat de kosten voor de aanvrager niet zullen toenemen. Dat wil zeggen: het bedrag dat de aanvrager kwijt is voor een eventuele samengestelde VOG wordt gelijkgesteld aan de prijs van een reguliere VOG. De aanvrager vraagt dus één VOG aan tegen de gebruikelijke prijs: momenteel vastgesteld op € 33,85 voor een digitale aanvraag via de werkgever en € 41,35 voor een aanvraag via de gemeente.

¹⁰ Zoals gesteld wordt bij de screening niet alleen gekeken naar het screeningprofiel, maar ook naar de daadwerkelijke functie die een werknemer zal vervullen, de locatie waar deze werkzaamheden worden verricht en de doelgroep waarmee hij/zij in aanraking komt.

2.2 Communicatie

Indien een gecombineerde VOG wordt ingevoerd dan zal hierover gecommuniceerd worden door Justis. Een voor de hand liggend platform waarop deze voorlichting/communicatie plaatsvindt is Justis.nl, waar momenteel ook al informatie te vinden is over (o.a.) de onderwerpen kinderopvang en screeningprofielen.

Daarnaast dient opgemerkt te worden dat het wenselijk is dat de communicatie richting de betreffende doelgroep (burger/branche) niet enkel via Justis loopt. Wanneer SZW en OCW zich (eveneens) inspannen om informatie te verstrekken via eigen kanalen, is de kans het grootst dat de doelgroep effectief bereikt wordt. Voorts ligt het voor de hand dat SZW/OCW een groter netwerk heeft met betrekking tot de doelgroep en middels branche-overleggen meer 'actieve' voorlichting kan geven over de gecombineerde VOG, waarbij tevens verwezen kan worden naar Justis.nl. Gelet op dit brede netwerk van SZW/OCW wordt ervan uitgegaan dat SZW/OCW hierin het voortouw neemt. Uiteraard kan te zijner tijd afstemming plaatsvinden tussen SZW/OCW en Justis voor de concrete invulling van de communicatie/voorlichting ten aanzien van de (aanvraag)procedure.

Justis vraagt expliciet aandacht voor het feit dat zij tijdig door SZW geïnformeerd wil worden over het moment waarop dit ministerie aanvangt met de communicatie richting burgers en bedrijven over de (eventuele) implementatie van een scenario.

2.3 Geldigheid VOG

De VOG heeft een beperkte 'geldigheid' na afgifte, aangezien de VOG-afgifte slechts een momentopname is en er hierna nieuwe antecedenten gepleegd kunnen worden. Zowel voor de kinderopvangbranche als voor het onderwijs geldt derhalve dat er een maximale periode mag zitten tussen het moment van afgifte van de VOG en het moment dat de werknemer diens VOG overlegt. Beide termijnen zijn vastgelegd in wetgeving.¹¹ In het onderwijs geldt dat de VOG bij indiensttreding niet ouder dan zes maanden mag zijn. Bij de kinderopvang is deze periode aanzienlijk korter: de VOG mag, bij inschrijving in het Personenregister Kinderopvang (PRK), niet ouder zijn dan twee maanden. Indien gekozen wordt voor één gecombineerde VOG voor gebruik binnen een integraal kindcentrum, dan is het aanbevelenswaardig om een maximale termijn van twee maanden aan te houden, aangezien hiermee de lijn van de kinderopvangwetgeving gevolgd wordt. Ook met het oogpunt op veiligheid is het raadzaam deze termijn van twee maanden te hanteren, aangezien hiermee de periode tussen afgifte VOG en start werkzaamheden beperkt blijft.

3. Kunt u (zo mogelijk op basis van een query voor profiel 60 voor onderwijs en profielen 84 en 86 voor de kinderopvang) getalsmatig onderbouwen wat deze verschillen zijn, waar mogelijk met betrekking tot de bijbehorende weigeringspercentages?

In Tabel 1 zijn de afgiftes en weigeringen in de jaren 2021/2022 weergegeven, betreffende aanvragen waarbij de profielen Kinderopvang (86)¹² en Onderwijs (60) geselecteerd zijn. Daarnaast zijn de bijbehorende weigeringspercentages weergegeven. Hierbij dient de kanttekening geplaatst te worden dat de weergegeven getallen onder profiel Onderwijs niet enkel aanvragen zijn voor het

¹¹ In het juridische onderdeel van deze memo wordt nader ingegaan op de van toepassing zijnde wetgeving.

¹² Dit betreffen aanvragen waarbij minimaal 86 (Kinderopvang) is geselecteerd. Dit kan ook in combinatie met profiel 84 (Belast zijn met de zorg voor minderjarigen) zijn geweest.

primaire onderwijs, maar voor de *gehele* onderwijssector. Bovendien valt hier ook personeel onder dat niet direct werkzaam is met kinderen (bv. schoonmaakpersoneel), maar waarbij op basis van locatie van werkzaamheden (school/kinderopvang) een dergelijke VOG vereist is van de werkgever.

Tabel 1: afgiftes en weigeringen profielen KO/Onderwijs

	2021	2022 ¹³
Profiel Onderwijs (60)		
Afgegeven	158.392	153.635
Geweigerd	71 (0,04%)	72 (0,05%)
Profiel Kinderopvang (86)		
Afgegeven	67.489	71.623
Geweigerd	99 (0,15%)	103 (0,14%)

Tabel 1 laat zien dat aanvragen met screeningprofiel Kinderopvang procentueel ongeveer driemaal zo vaak geweigerd worden als aanvragen met screeningprofiel Onderwijs.¹⁴

Het is echter niet mogelijk een verklaring te geven waarom de VOG-KO relatief vaker worden geweigerd. Hierbij dient namelijk op individueel niveau gekeken te worden naar elke casus. Derhalve kan uit Tabel 1 niet worden afgeleid of in vergelijkbare gevallen (lees: bij vergelijkbare antecedenten) strenger wordt gescreend ten aanzien van VOG-KO-aanvragen. Een andere mogelijkheid kan namelijk zijn dat onder VOG-KO-aanvragen vaker andere relevante antecedenten voorkomen die tot weigeringen leiden, maar dit kan evenmin worden afgeleid uit de huidige beschikbare cijfers.

Bovendien beslaat het screeningprofiel Onderwijs in de praktijk een grote diversiteit aan functies en uiteenlopende locaties (ook universiteiten bv.): de cijfers zijn dus niet gefilterd op primair onderwijs.¹⁵ Hierdoor is het op basis van Tabel 1 niet mogelijk te beoordelen of de VOG voor een kinderopvangfunctie eveneens drie keer vaker wordt geweigerd dan een VOG die is aangevraagd voor het *primaire* onderwijs.

Ten slotte is het aantal VOG-aanvragen met profiel Onderwijs in absolute zin twee keer zo groot als het aantal aanvragen VOG-KO. De eerder beschreven diversiteit aan functies en uiteenlopende locaties in het onderwijs is hier een oorzaak van.

4. Zijn er nog (financiële of juridische) knelpunten voor Justis voor het implementeren van een aangepaste VOG?

4.1 Financiële knelpunten

SZW geeft aan geen concrete cijfers te hebben over de aantallen combinatiebanen in onderwijs/kinderopvang. Het is derhalve niet mogelijk concrete uitspraken te doen over de financiële impact voor Justis, indien de beide VOG's (Onderwijs en Kinderopvang) zouden worden gecombineerd tot één VOG. Elk scenario gaat ervan uit dat de aanvrager (werkzaam in integrale kindcentra) één VOG moet aanvragen in plaats van twee. Voor de aanvrager wordt het dus eenvoudiger en goedkoper.

¹³ Tot 28 november 2022.

¹⁴ Ter illustratie: in 2019 was het weigeringspercentage ten aanzien van het profiel Kinderopvang 0,16% (van de 73.020 aanvragen met dit doel), terwijl het weigeringspercentage van het screeningsprofiel onderwijs 0,08% was (van de 136.758 aanvragen met dit doel).

¹⁵ Het is niet mogelijk specifiek hier een onderscheid in te maken.

Als een dergelijke gecombineerde VOG ertoe leidt dat er een paar duizend VOG's minder worden aangevraagd op jaarbasis, dan zou dit (zeker in een op totaalniveau groeiende afgiftemarkt) minimale financiële consequenties voor de kostprijs opleveren (totaal aantal VOG-NP's over 2022 bedraagt ruim 1,5 mln). Indien op totaalniveau het aantal VOG's afneemt heeft dit wel gevolgen voor de kostprijs van de VOG. Bij dalende aantallen stijgt de kostprijs aangezien de kosten gedeeld worden over het aantal VOG-NP's. De variabele kosten bewegen mee met een eventuele daling van het aantal VOG-NP's (minder fte, minder werkplekken etc.). De vaste directe en indirecte kosten daarentegen zullen grotendeels intact blijven en bewegen dus niet of minder mee met een daling van het aantal VOG-NP's waardoor de kostprijs zal stijgen. De kostprijs wordt op totaal VOG-NP niveau berekend (en niet op profielniveau).

4.2 Juridische knelpunten

In deze paragraaf zullen de juridische knelpunten per scenario worden beschreven.

Scenario a: een VOG-onderwijs toestaan voor de kinderopvang

Het is niet mogelijk een VOG-Onderwijs toe te staan voor de kinderopvang. Op grond van artikel 1.50, derde lid, van de Wet kinderopvang (hierna: Wko) zijn de personen als bedoeld onder a t/m f verplicht een verklaring omtrent het gedrag (hierna: VOG) te overleggen als zij willen gaan werken in de kinderopvang. Op grond van artikel 1.48d is inschrijving in het personenregister kinderopvang verplicht t.b.v. de continue screening (en mag de VOG bij inschrijving in dit register niet ouder zijn dan twee maanden). Hoewel de Wko niet spreekt over de soort VOG, dus niet expliciet spreekt van een VOG met het screeningsprofiel Kinderopvang, doet de Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna: DUO) dit wel. Op de website van DUO¹⁶ staat het volgende vermeld:

"Geldige VOG

(...) Ook moet de VOG zijn afgegeven voor functieaspect 84 (zorg voor minderjarigen) en/of functieaspect 86 (kinderopvang)."

Het is dus, gelet op de tekst op de website van DUO, (en ook gelet op de bedoeling van de wet) niet mogelijk om een VOG met het screeningsprofiel Onderwijs in te schrijven in het Personenregister Kinderopvang.¹⁷ En indien de VOG niet wordt ingeschreven in het personenregister, wordt niet voldaan aan artikel 1.48d van de Wko. Zoals gezegd is het dus niet mogelijk om een VOG-Onderwijs toe te staan voor de kinderopvang, omdat dan niet kan worden voldaan aan de verplichtingen die zijn gesteld in de Wko.

Daarbij dient opgemerkt te worden dat het ook niet wenselijk is om een VOG-Onderwijs toe te staan voor de kinderopvang. Er is namelijk bewust gekozen voor een strengere screening in de kinderopvang t.o.v. het onderwijs.¹⁸

Scenario b: de VOG-Onderwijs aanpassen aan de kinderopvang

Allereerst dient verwezen te worden naar hetgeen geschreven onder scenario a, namelijk dat het niet mogelijk is om een VOG-Onderwijs in te schrijven in het Personenregister Kinderopvang. Verder is niet duidelijk wat de meerwaarde is van

¹⁶ Zie <https://duo.nl/zakelijk/kinderopvang/personenregister-kinderopvang/inschrijven.jsp>
Zie daarnaast de Denklijn Personenregister Kinderopvang (september 2022): "Inschrijven in het Personenregister Kinderopvang is alleen mogelijk met een VOG die is aangevraagd voor een functie in de kinderopvang. Het is niet mogelijk om gebruik te maken van een VOG die is afgegeven voor het onderwijsprofiel (60), het profiel gezondheidszorg en welzijn van mens en dier (45) of het profiel vakantiegezinnen en adoptie (40)."

¹⁷ Tevens is dit niet mogelijk gelet op de huidige processen, afspraken en systematiek: zie paragraaf 5 voor nadere toelichting.

¹⁸ Zoals eerder gesteld kent het onderwijsprofiel immers een bredere doelgroep.

deze aanpassing. Indien de VOG-Onderwijs wordt aangepast aan de VOG-KO, bestaan er dan twee VOG's (namelijk onderwijs en kinderopvang), waarbij de screening niet van elkaar verschilt? In dat geval ligt scenario d, te weten een nieuwe VOG concipiëren meer voor de hand, waarbij één VOG kan worden gebruikt voor zowel het onderwijs als de kinderopvang. Voorts moet hierbij worden opgemerkt dat de VOG-Onderwijs niet alleen verplicht is voor het primaire onderwijs (waarbij uitsluitend wordt gewerkt met minderjarigen), maar ook voor expertisecentra, het voortgezet onderwijs, educatie en beroepsonderwijs. Een strengere screening (conform de kinderopvang) is in dit geval niet altijd wenselijk, relevant en evenredig.

Scenario c: de VOG-Kinderopvang aanpassen aan het onderwijs

Allereerst dient verwezen te worden naar hetgeen geschreven onder scenario b, met betrekking tot de vraag wat de meerwaarde is van deze aanpassing. Verder concludeer ik, mede gelet op de bewuste aanscherping van de screening van personen in de kinderopvang naar aanleiding van de Amsterdamse zedenzaak Robert M.¹⁹, dat het niet wenselijk is om de VOG-KO aan te passen aan het minder strenge screeningsprofiel van de VOG-Onderwijs (zie ook de opmerking onder scenario a).

Scenario d: een nieuwe VOG concipiëren voor beide sectoren

In beginsel kan dit scenario een uitkomst bieden, waarbij de voorkeur uitgaat naar één VOG voor de kinderopvang en het basisonderwijs (en eventueel het voortgezet onderwijs tot 18 jaar) en een VOG voor het overige onderwijs. Hiervoor is echter een wetswijziging noodzakelijk, namelijk een wijziging van de Wet op het primair onderwijs (en de Wet op het voortgezet onderwijs), waarbij de continue screening in het onderwijs verplicht wordt gesteld.

Scenario e (toevoeging): de VOG-Kinderopvang toestaan voor een (combi-)functie in integrale kindcentra

Artikel 1.50, derde lid, aanhef en onder c en d, van de Wko bepaalt dat in het bezit van een VOG zijn:

- de personen die op basis van een arbeidsovereenkomst met de houder of met een uitzendorganisatie tijdens opvanguren werkzaam zijn dan wel zullen zijn op de locatie van een onderneming waarmee de houder een kindercentrum exploiteert en waar kinderen worden opgevangen;
- de personen die op basis van een andere overeenkomst met de houder structureel tijdens opvanguren werkzaam zijn of zullen zijn op de locatie waar kinderen worden opgevangen.

Gelet op deze formulering zou in beginsel geconcludeerd kunnen worden dat personen die werkzaam zijn op een brede school of een integraal kindcentrum verplicht zijn om op grond van artikel 1.50, derde lid, van de Wko een VOG-kinderopvang te overleggen. Op grond van artikel 1.48d van de Wko dient deze VOG te worden ingeschreven in het personenregister en zal deze persoon continue gescreend worden. Dit geldt echter alleen voor de combi-functies, waarbij de persoon in kwestie zowel een functie in de kinderopvang als in het onderwijs vervult op de desbetreffende brede school of het integrale kindcentrum. Hoewel artikel 1.50, derde lid, aanhef en onder d, van de Wko, impliceert dat deze verplichting ook geldt voor personen die alleen in het onderwijs werkzaam zullen zijn op een brede school of integraal kindcentrum, omdat deze personen werkzaam zullen zijn tijdens opvanguren op een locatie waar kinderen worden opgevangen, heeft de wet voor dit onderwijspersoneel een uitzondering gemaakt: *"Onderwijspersoneel dat wel werkzaam is op de locatie waar onderwijs en kinderopvang plaatsvinden, maar dat geen activiteiten verricht in de*

¹⁹ Kamerstukken II 2014-2015, 34 195, nr. 3, p. 1 (MVT).

kinderopvang, hoeft geen kinderopvang-VOG te hebben. Voor dit personeel gelden de VOG-regels die in het onderwijs gehanteerd worden.”²⁰

Een mogelijke oplossing voor het probleem dat wordt geschetst in de brief van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 8 november 2022 in alinea 3 is het toestaan van alléén een VOG-Kinderopvang voor een combi-functie op brede scholen of integrale kindcentra. Meer specifiek: onderwijspersoneel dat in het kader van samenwerking tussen onderwijs en de kinderopvang activiteiten verricht op de brede school of integraal kindcentrum zouden alleen een VOG-Kinderopvang moeten overleggen en niet óók een VOG-Onderwijs hoeven te overleggen. Voorwaarde is wel dat de basisscholen die verbonden zijn aan de integrale kindcentra of brede school akkoord gaan (beleid maken / intern afspraken maken) met het genoegen nemen van alleen een VOG-KO en niet óók een VOG-Onderwijs verlangen. Een wetswijziging is daarvoor naar verwachting niet noodzakelijk, omdat de onderwijswetten wel een VOG verplicht stellen, maar niet expliciet spreken over een VOG-Onderwijs. De VOG-Kinderopvang, waarbij er een strengere (continue) screening plaatsvindt, zou moeten kunnen volstaan om te voldoen aan de VOG verplichting uit de Wet op het primair onderwijs.

5. Zijn er mogelijke gevolgen voor de continue screening in de kinderopvang? Belemmert het toevoegen van profielen deze screening?

Uit voorgaande paragraaf wordt duidelijk dat scenario's a, b & d niet zonder meer kunnen worden geïmplementeerd. Dergelijke wijzigingen behoeven een wetswijziging, mede gelet op de vereisten die worden gesteld ten behoeve van de continue screening.

Afgezien van de juridische moeilijkheden die met het implementeren van de betreffende scenario's gepaard gaan, zijn er tevens nog de technische/procesmatige bezwaren. Het is momenteel niet mogelijk om zonder wijzigingen in afspraken, processen, systematiek en informatiesystemen en koppelingen een ander type VOG te hanteren voor inschrijving. De continue screening wordt namelijk gevormd door intensieve ketensamenwerking:

- *Justitiële Informatiedienst (Justid)*²¹: verstrekt (wijzigingen in) strafrechtelijke gegevens aan Justis.
- *Justis*: beoordeelt mutaties in de strafrechtelijke gegevens van personen die continue gescreend worden en stelt DUO op de hoogte indien er sprake is van een risico.
- *DUO*: beheert het Personenregister Kinderopvang (PRK) & Landelijk Register Kinderopvang (LRK) en informeert de werkgever (via de GGD) ten aanzien van een risicosignaal²².

Binnen bovenstaande keten zijn de processen nauwkeurig op elkaar afgestemd. Hierbij verloopt het proces van continue screening, beknopt beschreven, als volgt:

1. VOG-KO wordt bij Justis aangevraagd.
2. Ontvanger van de VOG schrijft zich in bij het PRK/LRK.
3. Middels de VOG verificatieservice wordt (o.a.) gecontroleerd of de VOG is afgegeven met juiste profiel/profielen.
4. PRK/LRK-Lijst dient als bron voor personen die continue gescreend (dienen te) worden.

²⁰ *Kamerstukken II 2014-2015, 34 195, nr. 3, p. 5 (MvT).*

²¹ Justid is de beheerder van de Justitiële Documentatie, oftewel het strafblad.

²² Een dergelijk signaal verstrekt Justis aan DUO, wanneer uit de continue screening is gebleken dat op een medewerker op dat moment niet voldoet aan de eisen voor een VOG-KO en derhalve een nieuwe VOG-aanvraag moet indienen, alvorens verder te werken in de kinderopvang. Tot dat moment wordt de inschrijving van de betreffende persoon in het PRK geblokkeerd.

5. Nieuw feit wordt geregistreerd door Justid.²³
6. Melding (van voornoemde geregistreerde feit) wordt beoordeeld door Justis.
7. Toezichthouder wordt geïnformeerd indien een risico wordt vastgesteld.

Een aanpassing in een van de systemen van een willekeurige ketenpartner kan, door voornoemde intensieve ketensamenwerking, verregaande gevolgen hebben voor de gehele keten. Gelet op voorgaande kan de implementatie van betreffende scenario's grote impact hebben: niet alleen voor Justis, maar voor de gehele keten. Indien toch ervoor wordt gekozen om scenario a, b of d te implementeren, dan is nader onderzoek vereist naar de haalbaarheid en uitvoeringsconsequenties.

Voorts kan ook scenario c problemen opleveren (VOG-KO aanpassen aan het onderwijs). Uit de juridische terugkoppeling is gebleken dat dit scenario een 'versoepeling' van de VOG-KO inhoudt: de VOG-KO wordt dan immers aangepast aan het minder strenge screeningsprofiel van de VOG-Onderwijs. Indien de inhoudelijke beoordeling van een VOG-KO aanvraag verandert, dan zal de hieruit voortvloeiende (beoordeling van de) continue screening hiermee ook veranderen. Gelet op de eerder beschreven bewuste aanscherping van de screening van personen in de kinderopvang naar aanleiding van de Amsterdamse zedenzaak Robert M., is het niet wenselijk de continue screening minder streng te maken.

Ten aanzien van scenario e worden er geen verregaande gevolgen verwacht. De huidige situatie blijft namelijk in stand voor zoverre nog steeds een VOG-KO vereist is voor personeel dat zich wil inschrijven in het Personenregister Kinderopvang. Tevens wordt geen significante stijging in van het aantal VOG-KO aanvragen verwacht, aangezien de VOG-KO nu ook al verplicht is voor combinatiebanen in integrale kindcentra (wat volgt uit paragraaf 4.2, Juridische knelpunten).

6. Binnen welke termijn zou dit binnen uw organisatie eventueel kunnen worden ingevoerd?

Ten eerste moet opgemerkt worden dat ten aanzien van alle scenario's gecommuniceerd dient te worden naar de burger (zowel door Justis als SZW/OCW). Althans, dit is wenselijk om onduidelijkheid te voorkomen. Deze behoefte aan communicatie/voorlichting kan van invloed zijn op de invoertermijn, aangezien de burger idealiter van tevoren op de hoogte wordt gebracht.

Voorts kan scenario e in principe per direct worden ingevoerd, aangezien er geen nieuw screeningprofiel geconcipieerd hoeft te worden en bovendien geen bestaand profiel hoeft te worden aangepast.

Indien echter gekozen wordt voor de scenario's a, b of d, dan moet rekening gehouden worden met een aanzienlijke periode van invoering. Zoals duidelijk wordt uit de vorige paragraaf, is bij deze scenario's nader onderzoek vereist naar de haalbaarheid en uitvoeringsconsequenties. Een meer nauwkeurige inschatting van de implementatietijd kan volgen uit dit (eventuele) onderzoek.

Bovendien dient de wetgeving ten aanzien van de scenario's a, b en d aangepast te worden. De invoertermijn van de implementatie is hierbij afhankelijk van de snelheid van betreffende wetgevingsprocessen.

Advies

Indien besloten wordt dat de huidige situatie, zoals beschreven in de aanleiding, moet veranderen en derhalve één van voornoemde scenario's ingevoerd zal worden, dan wordt geadviseerd de lijn van scenario e te volgen.

²³ T.a.v. voorgenoemde ingeschrevenen in het register (PRK/LRK).

Scenario e biedt niet alleen een oplossing voor de genoemde huidige situatie waarbij twee VOG's aangevraagd dienen te worden in integrale kindcentra, maar heeft ook de minste impact op (de processen van) Justis in vergelijking met de andere scenario's. Bij dit scenario hoeven namelijk geen screeningprofielen aangepast/toegevoegd te worden, geen systemen aangepast te worden en geen processen veranderd te worden. Daarnaast heeft dit scenario geen invloed op de wijze waarop gescreend wordt (dan wel op de continue screening).

Bovendien is voor scenario e geen wetwijziging nodig, omdat de onderwijswetten wel een VOG verplicht stellen, maar niet expliciet spreken over een VOG-Onderwijs. Basisscholen die onderdeel zijn van integrale kindcentra kunnen op basis van eigen personeelsbeleid een VOG-KO goedkeuren voor de werkzaamheden in het onderwijs. Gelet op voorgaande is de impact niet alleen voor Justis beperkt, maar ook voor (de betrokken directies van) SZW en OCW. Ook voor de vakgebieden waarop deze ministeries opereren geldt dat geen wetwijzigingen benodigd zijn bij dit scenario.

Overigens zijn aan scenario e wel enkele aandachtspunten verbonden. Wanneer basisscholen (die onderdeel zijn van integrale kindcentra) akkoord gaan met enkel een VOG-KO (in plaats van ook een VOG-Onderwijs), dan heeft dit gevolgen voor de rapportage van cijfers met betrekking tot aantallen aanvragen. Als docenten binnen integrale kindcentra alleen nog maar een VOG-KO aanvragen, dan is er geen (accuraat) zicht meer op hoeveel docenten er momenteel werkzaam zijn in de onderwijssector, en bij welke werkgevers/locaties. Dit kan met name een obstakel vormen wanneer middels een Woo-verzoek of Kamervragen cijfers opgevraagd worden. Voorts kan onderzoek bemoeilijkt worden, aangezien de cijfers vertekend zijn. Volgens het VOG-profiel (en dus volgens de getallen) zijn dergelijke docenten immers werkzaam in de kinderopvang, terwijl ze daadwerkelijk in de onderwijssector werken.

Een ander aandachtspunt ziet toe op de financiën. Scenario e gaat er namelijk vanuit dat de aanvrager (werkzaam in een integraal kindcentrum) één VOG moet aanvragen in plaats van twee. Hierdoor zullen er minder VOG's worden aangevraagd.²⁴ Mocht echter gedurende de onderzoeken²⁵ van SZW en OCW blijken dat het aantal VOG-aanvragen toch zodanig substantieel zal afnemen en tot >40.000 minder aanvragen op jaarbasis leidt, dan is het van belang dat Justis tijdig hierover geïnformeerd wordt.

Een laatste aandachtspunt is de communicatie. Zoals aangegeven in paragraaf 2.2 dient de aanvrager tijdig geïnformeerd te worden over een (eventuele) wijziging van de bestaande situatie. Aangezien SZW/OCW een breder netwerk heeft binnen de betreffende branches en tevens de voornoemde wijziging heeft geïnitieerd, wordt ervan uitgegaan dat OCW/SZW hierin het voortouw neemt. Uiteraard kan te zijner tijd afstemming plaatsvinden tussen SZW/OCW en Justis voor de concrete invulling van de communicatie/voorlichting ten aanzien van de (aanvraag)procedure.

Gelet op voornoemde aandachtspunten is het ten slotte ook mogelijk om ervoor te kiezen geen van de beschreven scenario's te implementeren. Zoals in eerdere communicatie met SZW duidelijk wordt, is momenteel namelijk niet bekend wat de schaal van de problematiek waarbij personen met combinatiebanen dubbele VOG's moeten aanvragen. Er is immers geen zicht op het exacte aantal integrale kindcentra. Een aanbevelingswaardige keuze is wellicht eerst nader

²⁴ Zie ook vraag 4.1 (Financiële knelpunten) voor nadere toelichting.

²⁵ Onderzoeken naar de mogelijkheid en wenselijkheid om de screening op elkaar af te stemmen, zoals genoemd in antwoord op Kamervragen (aansluitend Handelingen, vergaderjaar 2021–2022, nr. 2472).

onderzoek te doen naar de omvang van voorgenoemde kwestie, voordat besloten wordt een scenario te implementeren.

Bijlage 1: Aandachtspunten per scenario

Samengevat worden de volgende aandachtspunten puntsgewijs meegegeven ten aanzien van de scenario's.

Scenario a: een VOG-Onderwijs toestaan voor de kinderopvang

- Momenteel niet mogelijk gelet op huidige wetgeving: vereist derhalve een wetwijziging.
- Een VOG-Onderwijs ziet niet altijd toe op werken met kinderen: in het hoger- en wetenschappelijk onderwijs bestaan studenten voor het overgrote deel uit volwassenen. Bovendien kent een onderwijsinstelling vaker een grote diversiteit aan functies, die binnen de kinderopvang niet gebruikelijk zijn, zoals het ondersteunend personeel: IT-personeel, beveiliging, receptionisten, in pandige horecapersoneel. Een VOG is maatwerk en het is derhalve onwenselijk een VOG-Onderwijs toe te staan in de kinderopvang, omdat zich de situatie kan voordoen dat een VOG met het onderwijsprofiel is afgegeven, terwijl met dezelfde delicten de VOG voor de kinderopvang geweigerd zou zijn.
- De VOG-KO is de afgelopen jaren procentueel vaker geweigerd dan de VOG-Onderwijs. Bovendien wordt kinderopvangpersoneel verplicht continue gescreend, terwijl deze verplichting niet voor onderwijspersoneel geldt. (Mede) gelet op voorgaande is de screening ten aanzien van kinderopvang-personeel in de praktijk dus strenger dan onderwijspersoneel.

Scenario b: de VOG-Onderwijs aanpassen aan de kinderopvang

- Momenteel niet mogelijk gelet op huidige wetgeving: vereist derhalve een wetwijziging.
- Gezien de eerder beschreven diversiteit van functies en uiteenlopende leeftijden waarmee gewerkt wordt in het onderwijs, is een strengere screening (conform de kinderopvang) niet altijd wenselijk, relevant en evenredig.

Scenario c: de VOG-Kinderopvang aanpassen aan het onderwijs

- Het is niet wenselijk is om de VOG-KO aan te passen aan het minder strenge screeningsprofiel van de VOG-Onderwijs, gelet op de bewuste aanscherping van de screening van personen in de kinderopvang n.a.v. de Amsterdamse zedenzaak Robert M.

Scenario d: een nieuwe VOG concipiëren voor beide sectoren

- In een dergelijk scenario dient een nieuw screeningprofiel gecreëerd te worden: een screeningprofiel dat de kinderopvang en het basisonderwijs omvat (en eventueel het voortgezet onderwijs tot 18 jaar).
- Hiervoor is een wetsaanpassing noodzakelijk, namelijk een wijziging van de Wet op het primair onderwijs, waarbij de continue screening in het onderwijs verplicht wordt gesteld.
- Een dergelijke uitbreiding van de continue screening heeft verregaande gevolgen voor (systeemtechnische) processen binnen Justis én DUO.

Scenario e (toegevoegd): de VOG-Kinderopvang toestaan voor een (combi-)functie in integrale kindcentra

- Het geadviseerde scenario.
- In een dergelijk scenario wordt de VOG-KO ook toegestaan voor het onderwijsgedeelte van een integraal kindcentrum, zonder dat betreffend personeel een extra VOG-Onderwijs hoeft aan te vragen.
- Hiervoor is geen wetwijziging nodig, omdat de onderwijswetten wel een VOG verplicht stellen, maar niet expliciet spreken over een VOG-Onderwijs. Basisscholen die onderdeel zijn van integrale kindcentra kunnen op basis van eigen personeelsbeleid een VOG-KO goedkeuren voor de werkzaamheden in het onderwijs.

- Bij dit scenario hoeven geen screeningprofielen aangepast/toegevoegd te worden en (derhalve) geen processen veranderd te worden. Bovendien heeft dit geen invloed op de wijze waarop gescreend wordt.
- Dit scenario heeft echter wel gevolgen voor eventuele rapportage van cijfers. Als docenten binnen integrale kindcentra alleen nog maar een VOG-KO aanvragen, dan is er geen zicht meer op hoeveel docenten in dergelijke centra actief zijn. Dit kan met name problematisch zijn wanneer middels een Woo-verzoek of Kamervragen cijfers opgevraagd worden. Voorts kan onderzoek bemoeilijkt worden, aangezien de cijfers vertekend zijn. Volgens het VOG-profiel (en in dus volgens de getallen) zijn dergelijke docenten immers werkzaam in de kinderopvang, terwijl ze daadwerkelijk in de onderwijssector werken.
- Een ander aandachtspunt ziet toe op de financiën. Scenario e gaat er namelijk van uit dat de aanvrager (werkzaam in een integraal kindcentrum) één VOG moet aanvragen in plaats van twee. Hierdoor zullen er minder VOG's worden aangevraagd. Momenteel is echter niet bekend wat de schaal is van de door SZW geschetste problematiek waarbij personen met combinatiebanen dubbele VOG's moeten aanvragen.