



nota

TER BESLUITVORMING
Aan: MPVO

Kwesties omtrent de Verklaring Omtrent Gedrag in het onderwijs

Aanleiding

Er is een aantal toezeggingen gedaan aan de Kamer over het aanpassen en versterken van de Verklaring Omtrent Gedrag (hierna: VOG) screening in het onderwijs. Tevens is een Kamerbrief over dit onderwerp toegezegd. Deze nota doet een aantal voorstellen voor de lijn van die brief en biedt die brief ter ondertekening bij u aan. Daarnaast gaan we in op een aantal parallelle trajecten omtrent de VOG-screening.

Geadviseerd besluit

- U wordt geadviseerd akkoord te gaan met de volgende voorstellen:
 1. Administratieve lasten van scholen verminderen: toestaan en tot uitvoering brengen dat mensen met een baan in het primair onderwijs hun onderwijstaken mogen uitvoeren indien zij enkel beschikken over een VOG-kinderopvang.
 2. Helder de norm stellen dat (inval)leerkrachten niet voor de klas mogen staan voordat de VOG binnen is: communicatie opzetten om schoolbesturen ertoe te bewegen medewerkers hun werkzaamheden pas aan te vangen zodra zij in het bezit zijn van een geldige VOG.
 3. Aanscherpen van de VOG-screening: het nieuwe kabinet adviseren een keuze, inclusief dekking, te maken uit de opties om de regels omtrent de VOG-screening (zoals periodieke of continue screening) in het funderend onderwijs te verbeteren en aan te scherpen.
- Indien akkoord, wordt u verzocht bijgaande Kamerbrief over de VOG-kwesties in het funderend onderwijs te ondertekenen en te verzenden. De brief wordt mede namens MSZW verzonden.

Kernpunten

- In de brief Vrij en veilig onderwijs II van november 2022 is toegezegd de Kamer vóór eind 2023 te informeren over kwesties rondom de VOG in het funderend onderwijs. De Kamerbrief gaat in op de volgende zaken:
 - Naar aanleiding van de motie van de leden Sahla (D66) en Maatoug (GroenLinks), kondigt u aan dat per 1 juli 2024 de bestaande ruimte in de wet wordt gebruikt om toe te staan dat personeelsleden die werken voor basisscholen én kinderopvangorganisaties onder voorwaarden kunnen volstaan met slechts een VOG-KO. Zo verminderen we onnodige administratieve lasten.

Voortgezet Onderwijs

Van

Persoonsgegevens

Datum

17 april 2023

Referentie

42361513

Bijlagen

Kamerbrief Stand van zaken VOG in het funderend onderwijs

Impactanalyse Justis

In deze nota:

I: Motie van de leden Sahla en Maatoug

II: Tijdigheid van de VOG

III: Continue en periodieke screening

Afgestemd met

Inspectie, SZW, JenV en Justis

- Ook al willen schoolbesturen graag dat invalleerkrachten al voor de klas mogen voordat de VOG binnen is, geeft u aan dat het risico daarvan te groot is. Die ruimte wordt dus niet gegeven. Besturen kunnen beter anticiperen op de inzet van invalkrachten, bijvoorbeeld door het goed inrichten van invalpools.
- U geeft een korte stand van zaken van de inventarisatie naar een intensievere vorm van screening waar u zelf als Kamerlid om heeft gevraagd en die is toegezegd door uw voorganger. U geeft aan dat het de voorkeur heeft een intensievere vorm in te voeren, maar dat het aan een volgend kabinet is een keuze te maken en de benodigde middelen daarvoor vrij te maken.

Toelichting

1. Kwestie: dubbele VOG-verplichting primair onderwijs/kinderopvang

Wanneer iemand op zowel een basisschool als een kinderopvang werkt, moet diegene zowel een VOG met screeningsprofiel Kinderopvang (hierna: VOG-KO) als een VOG met screeningsprofiel Onderwijs (hierna: VOG-FO) aanvragen. In hoofdlijnen is de screening bij VOG-aanvragen voor het werken in het primair onderwijs en de kinderopvang gelijk. Dezelfde type delicten zijn voor beide branches relevant, zoals zeden- en geweldsdelicten. Wel kost een dubbele procedure extra tijd en geld.

Voorkeursoptie

- Justis heeft op verzoek van SZW en OCW een impactanalyse (zie bijlage) gemaakt van de oplossingsrichtingen. Hieruit zijn verschillende scenario's naar voren gekomen. De eenvoudigste en snelst te regelen oplossing is het scenario waarin voor iemand die in het primair onderwijs werkzaam is, een VOG-KO volstaat. In aanvullende gesprekken met Justis, JenV en SZW is dit verder uitgewerkt. Het heeft de voorkeur om dit niet alleen toe te staan voor integrale kindcentra (basisschool en kinderopvang op één locatie), waar de impactanalyse op gebaseerd is, maar ook in gevallen waar het primair onderwijs en de kinderopvang twee aparte locaties en/of werkgevers zijn.
- Hiervoor is geen wetswijziging nodig – we benutten de ruimte die in de wet bestaat. De screening bij VOG-aanvragen voor een baan in het primair onderwijs en in de kinderopvang zijn in hoofdlijnen gelijk. Er worden door Justis dan ook geen risico's voorzien als de VOG van een medewerker die gescreend is conform het screeningsprofiel kinderopvang gebruikt wordt voor het onderwijs. Aan dit scenario zit een aantal voorwaarden vast:
 1. De VOG-KO mag niet ouder mag zijn dan zes maanden en in sommige gevallen twee maanden, conform de onderwijswetten.
 2. Ook dient de afgegeven VOG te zien op een functie waarbij daadwerkelijk sprake is van 1-op-1-relaties met minderjarigen.
 3. Voorwaarde is ook dat de basisscholen die samenwerken met een kinderopvang en personeel uitwisselen, akkoord gaan met het genoegen nemen van alleen een VOG-KO en niet óók een VOG-FO verlangen. Verplichten dat scholen de VOG-KO accepteren vergt wetswijziging, waardoor dat niet de voorkeur heeft omdat we nu een snelle oplossing zoeken.

- De beoordeling van de VOG is altijd maatwerk en afhankelijk van de specifieke functie of locatie waar een aanvraag op toeziet. De risico's voor het primair onderwijs zullen in de praktijk echter niet veel verschillen van kinderopvangfuncties. Justis voorziet daarom geen risico's als een VOG-KO gebruikt wordt voor het primair onderwijs.
- De sectorraad, de onderwijsvakbonden en de brancheorganisaties kinderopvang zijn positief. Wel is duidelijk dat dit maar een beperkt probleem oplost. Zo moeten leerkrachten in het PO die later aan de slag gaan in de kinderopvang, alsnog een VOG-KO aanvragen. Ook leerkrachten die verder geen activiteiten met de kinderopvang doen, kunnen wel als structureel aanwezige worden aangemerkt en op grond daarvan alsnog een VOG-KO moeten aanvragen.
- Daarnaast is minder goede rapportage mogelijk op basis van VOG-aanvraagcijfers. Als sommige leraren alleen nog maar een VOG-KO hebben aangevraagd, is er op basis van de VOG-cijfers geen (accuraat) zicht meer op hoeveel docenten er momenteel werkzaam zijn in de onderwijssector, en bij welke werkgevers/locaties.
- Dit is wat ons betreft dan ook een tussentijdse oplossing, tot we de VOG-systematiek in haar geheel kunnen verbeteren door middel van een wetswijziging. Niet alleen vanwege de opmerkingen uit het veld, maar ook omdat de huidige verschillen tussen de VOG-systematiek in het onderwijs en de kinderopvang niet goed uitlegbaar zijn.
- Hierover zal duidelijk gecommuniceerd moeten worden richting het onderwijsveld, de kinderopvang en samenwerkende basisscholen/kinderopvangorganisaties. In overleg met SZW, JenV, Justis en de inspectie wordt bezien welke communicatiekanalen hiervoor benut kunnen worden.
- In het onderwijsaccountantsprotocol zullen we naar deze uiting verwijzen, omdat de accountant dezelfde norm hanteert als OCW aan de onderwijsinstellingen communiceert.
- Deze beleidswijziging geldt per 1 juli 2024. We hebben voor deze datum gekozen omdat de accountants momenteel midden in de controle zitten (willekeur moet voorkomen worden) en we zo voldoende tijd hebben om hier breed over te communiceren richting het veld. Bovendien hebben scholen dan de mogelijkheid al te volstaan met de VOG-kinderopvang voor contracten die per 1 augustus (het nieuwe schooljaar) ingaan. De jaarverslagcontrole vindt pas weer plaats in Q1 2025.
- Verder krijgt de onderwijswerkgever geen melding van relevante antecedenten, die de kinderopvangwerkgever/DUO wel krijgt vanwege de continue screening. De risico's van de VOG-systematiek in het onderwijs blijven met deze wijziging dus gelijk. Inhoudelijk leidt dit voorstel niet tot een verlichting of verzwaring van de VOG-screening in het onderwijs. We zorgen alleen voor een vermindering van bureaucratie.

2. *Kwestie: tijdigheid VOG invalkrachten*

Soms staan invalleerkrachten zonder VOG voor de klas, omdat een VOG niet tijdig wordt overhandigd. Dit kan komen doordat onvoldoende tijdig de VOG wordt aangevraagd en/of het beoordelen van de VOG-aanvraag maatwerk (en tijd) behoeft. Maar we vinden het onwenselijk dat een leraar zonder VOG voor de klas staat en dit is wettelijk niet toegestaan.

- Iedereen die in het onderwijs werkt (in het primair, voortgezet, speciaal en middelbaar beroepsonderwijs) is wettelijk verplicht om bij indiensttreding een actuele VOG (geen kopie, niet ouder dan zes maanden en soms twee maanden) te overleggen. In alle gevallen is het bevoegd gezag verantwoordelijk voor het laten aanvragen, controleren en het archiveren van de VOG in het betreffende personeelsdossier.
- De instellingsaccountants controleren ieder jaar of de juiste VOG's aanwezig en geldig zijn en of deze vóór indiensttreding zijn aangeleverd. Is dit niet het geval, dan geeft de accountant dit door aan de onderwijsinspectie.
- Uit de accountantscontroles over het verslagjaar 2021 wordt duidelijk dat in 2021 en 2020 bij ca. 1000 besturen respectievelijk ca. 1000 keer een bevinding is gedaan t.a.v. het niet tijdig aanwezig zijn van de VOG. In 2020 en 2021 was in ca. 100 gevallen helemaal geen VOG afgegeven. Zie schema in bijlage II. In dat geval volgt een herstelopdracht.
- Accountants geven aan dat de aantekeningen over de tijdigheid vaak te wijten zijn aan het feit dat scholen invalkrachten zonder VOG voor de klas laten staan. Dit wordt echter niet systematisch bijgehouden.

Voorkeursoptie

- In verkennende gesprekken over deze kwestie zijn verschillende oplossingen aangedragen, die niet even haalbaar of wenselijk zijn. Het advies is om de volgende lijn te hanteren.
- Het feit dat het soms lastig is een VOG tijdig binnen te hebben kan geen reden zijn om de VOG-plicht een paar dagen opzij te zetten. De risico's die dit met zich mee kan brengen voor minderjarigen zijn onaanvaardbaar. Vooralsnog blijft daarom gelden dat besturen invallers alleen voor de klas mogen laten staan nadat de VOG (niet ouder dan zes maanden en soms twee maanden) is overhandigd. Zo is het ook wettelijk vastgelegd, dus dit houdt slechts in dat de bestaande wet ook gehandhaafd blijft. Besturen kunnen er wel op anticiperen dat er invallers nodig zijn die op tijd een geldige VOG moeten hebben, bijvoorbeeld door een invalpool in te richten en die regelmatig een VOG te laten aanvragen.
- Door middel van heldere communicatie richting schoolbesturen maken we duidelijk dat aan de handhaving op dit punt geen concessies worden gedaan. Er zal worden gewezen op de mogelijkheden daar goed op te anticiperen en op het traject richting een intensievere screening, waarbij meegenomen zal worden hoe dit probleem kan worden verminderd.

3. Aanscherpen VOG-systematiek funderend onderwijs

Verbetering en intensivering van de VOG-systematiek

- De wens bestaat om de VOG-regels in het funderend onderwijs aan te scherpen. Als Kamerlid verzocht u voormalig MPVO tijdens het commissiedebat over lerarenbeleid op 15 december 2022 om de VOG-systematiek in het funderend onderwijs net zo te richten net als in de kinderopvang (continue screening in plaats van eenmalig bij indiensttreding). Daarvoor is een wetwijziging vereist. Voormalig MPVO heeft toegezegd de opties daartoe te zullen verkennen.¹ Zie bijlage III voor

¹ Tijdens debat en ook in Kamerbrief november 2022 toegezegd.

meer informatie over de opties. Voor beide opties geldt dat het benodigde geld vooralsnog niet beschikbaar is.

Datum

5 oktober 2023

- In de brief wordt een korte stand van zaken van de verkenning gegeven en duidelijk gemaakt op welke punten nog verder uitzoekwerk gaande is. Omdat in elk geval duidelijk is dat de benodigde financiële middelen vooralsnog niet beschikbaar zijn, wordt het volgende kabinet aangeraden een keuze te maken en de benodigde middelen vrij te maken.
- Naast periodieke en continue screening zal in de verkenning ook gekeken worden naar de doelgroep waarvoor de VOG-plicht in het onderwijs geldt. Momenteel is een VOG niet verplicht schoolbestuurders, bestuurders van samenwerkingsverbanden, interne toezichthouders, vrijwilligers en sommige stagiairs die geen leer-arbeidsovereenkomst hebben. Dit is onwenselijk, omdat ook zij bijv. in direct contact staan met leerlingen, zich op de locatie (kunnen) bevinden waar deze leerlingen aanwezig zijn of belangrijke besluiten nemen. In de kinderopvang hebben alle structureel aanwezigen een VOG nodig.
- Het is van belang dat, naast het verbeteren van de VOG-screening, aanvullende maatregelen verkend worden om de veiligheid van leerlingen te vergroten. Deze worden meegenomen in de analyse om de screening van leraren in het funderend onderwijs te verbeteren. De VOG is namelijk slechts een onderdeel van het veiligheidsbeleid op school.

4. Aanpalende VOG-trajecten

Datum
5 oktober 2023

VOG informeel onderwijs

- In de Kamerbrief van mei 2023 over de beleidsagenda informeel onderwijs is aangekondigd om de VOG verplicht te stellen voor mensen die actief zijn bij informele onderwijsinstellingen.²
- MPVO heeft toegezegd in te zetten op het zo breed mogelijk onder de aandacht brengen van de Regeling Gratis VOG en onderzocht waar vanuit het veld behoefte aan is m.b.t. het gebruikmaken van deze regeling. In gesprek met veldpartijen, screeningsautoriteit Justis en uitvoeringsorganisatie CIBG (VWS) en belangenorganisaties is een digitaal draaiboek met stappenplan tot stand gekomen om informele onderwijsinstellingen te ondersteunen bij het doorlopen van de voorwaarden voor de gratis regeling. Het draaiboek wordt in Q2 afgerond en voor de zomer gelanceerd. Met Communicatie wordt overlegd over een logische, goed vindbare plek. Het draaiboek zal bovendien breed worden uitgezet via onze contacten in het informele onderwijsveld.
- Momenteel wordt nader onderzocht hoe een eventuele VOG-verplichting zich verhoudt tot de Regeling Gratis VOG.

VOG aanvullend onderwijs

Het wetsvoorstel verplichtstelling VOG in het aanvullend onderwijs ligt momenteel ter behandeling in de Tweede Kamer. De nota n.a.v. het verslag wordt binnenkort aan u voorgelegd.

²Kamerstukken II 2022/23, 29 614, nr. 169.

Bijlagen

BIJLAGE I: Tekst motie van de leden Sahla en Maatoug

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat er steeds meer kansen zijn op voordelen van samenwerking tussen kinderopvang en basisscholen;

constaterende dat er in de praktijk nog veel ogenschijnlijk onnodige obstakels zijn die samenwerking tussen kinderopvang en basisscholen in de weg staan;

overwegende dat in verschillende onderzoeken knelpunten worden geconstateerd die om actie vragen, zoals in het SER-advies «Een kansrijke start voor alle kinderen» waarin aandacht wordt gevraagd voor onder meer het delen van huisvesting door bso's en basisscholen en kansengelijkheid bij de kinderopvang, maar dat de gewenste acties nog op zich laten wachten;

overwegende dat een overzicht van de gewenste acties en wie actie gaat ondernemen, eraan kan bijdragen dat deze acties sneller worden ondernomen;

verzoekt de regering om een lijst van geïdentificeerde knelpunten bij samenwerking tussen de kinderopvang en het onderwijs, zoals bijvoorbeeld worden genoemd in verschillende onderzoeken, in het voorjaar van 2023 naar de Kamer te sturen en met mogelijke oplossingen te komen om de geïdentificeerde knelpunten weg te nemen;

en gaat over tot de orde van de dag.

Sahla
Maatoug

BIJLAGE II: Tijdigheid van de VOG

Datum
5 oktober 2023

Onderstaand een sheet uit de presentatie van de Inspectie OCW van april 2023 over de door accountants afgegeven verslagen van bevindingen:

Belangrijkste categorieën bevindingen:

	2021	2020	2019
EU aanbestedingen	16	17	20
Treasury statuut	3	5	10
Ratingsvereisten	23	32	43
CoPa	12	15	9
WNT	1	6	8
VOG aanwezigheid	135	111	51
VOG tijdigheid	983	1004	
Huisvestinguitgaven PO	2	6	11
Eigenwachtgelders	5	12	9

Hieruit blijkt dat er in 2020 en 2021 zo'n 1.000 besturen waren (van de in totaal 1.400 over alle sectoren heen) waar de accountant een verslag van bevindingen had afgegeven vanwege het niet tijdig aanwezig zijn van VOG's. Bedenk daarbij dat het probleem vooral speelt bij het po en in mindere mate bij het vo/mbo (ho speelt het niet, want daar is VOG geen controle-object), dan kom je tot de conclusie dat het probleem van niet tijdige VOG's in 2020 en 2021 bij ca. 80% van de besturen in het po speelde.

BIJLAGE III: Continue en periodieke screening

Datum
5 oktober 2023

Optie 1: Periodieke screening

Periodieke screening houdt in dat werknemers periodiek (bijvoorbeeld iedere drie of vijf jaar) een VOG moeten aanvragen. Periodieke screening is relatief gemakkelijk in te voeren, maar legt een grote last bij besturen. Vooral voor grote besturen zal het veel werk zijn om goed bij te houden wie wanneer een VOG zal moeten aanvragen. De kosten hiervan zullen ook structureel hoog zijn. De kosten voor een digitale VOG-aanvraag via Justis bedragen €33,85.

Optie 2: Continue screening

Continue screening betekent dat er bij elke verandering in de justitiële documentatie vanuit de justitiële informatiedienst (justid) een signaal wordt doorgegeven aan de afdeling COVOG³ van Justis. Het COVOG, beoordeelt aan de hand van dit signaal of er belemmering bestaat voor een behoorlijke uitoefening van de functie. Indien het COVOG tot dat voorlopige oordeel komt, informeert het COVOG de desbetreffende toezichthouder daarover. De toezichthouder besluit vervolgens of hij de betrokkene verzoekt om een nieuwe VOG aan te vragen.

De screening in de kinderopvang is als volgt geregeld: op het moment dat een mutatie plaatsvindt in de justitiële documentatie bij iemand die werkzaam is in de Kinderopvang stuurt Justid een signaal naar Justis. Justis beoordeelt dan of er opnieuw gescreend moet worden en stuurt in dat geval een signaal door naar DUO. DUO bekijkt welke houder(s) (werkgevers) een signaal moet(en) krijgen. Dit geeft DUO door aan de GGD (toezichthouder) en daarnaast blokkeert DUO de desbetreffende persoon in het register (dat betekent dat een andere werkgever geen nieuwe koppeling kan aangaan met de betreffende persoon in het register). De werkgever zal de werknemer vragen om opnieuw een VOG aan te vragen bij Justis. Als de medewerker er binnen de afgesproken periode geen nieuwe VOG kan overleggen, is dit reden voor ontslag, omdat zonder geldige VOG niet gewerkt mag worden.

Voor al deze stappen moet worden uitgezocht hoe dat in het onderwijs geregeld kan worden en met welke organisaties. Om deze screeningsvorm ook in het onderwijs in te voeren, zal de wet moeten worden aangepast. Het invoeren van continue screening in het onderwijs zou ook een lange-termijnoplossing zijn voor de dubbele VOG-verplichting voor combinatiebanen (zie kwestie 1 onder toelichting), indien de screening op dezelfde manier ingericht wordt als bij de kinderopvang.

De grootste meerwaarde bij continue screening is dat er snel kan worden geanticipeerd op zorgwekkende nieuwe mutaties in het JD (denk aan registratie in het JDS van een ernstig zedenfeit door iemand die in de kinderopvang werkt). Doordat het COVOG deze feiten in het JDS direct kan beoordelen, kan het risico voor de minderjarigen worden verkleind. Bij periodieke screening duurt het langer

³ COVOG: Centraal Orgaan Verklaring Omtrent Gedrag (afdeling binnen Justis die verantwoordelijk is voor de VOG)

voordat dit risico in beeld komt en bij eenmalige screening (zoals nu) kan het
bijv. helemaal niet bekend wordt en waardoor iemand in de functie blijft werken
(en daar mogelijk ook nieuwe slachtoffers kan maken).

Datum
5 oktober 2023