

**EEN VERKENNING
ROND HET METEN VAN DE EFFECTIVITEIT**

**EENS EEN DIEF,
ALTIJD EEN DIEF?**

VAN DE VERKLARING OMTRENT HET GEDRAG



Peter Kruize
Paul Gruter

Eens een dief, altijd een dief?

Een verkenning rond het meten
van de effectiviteit
van de Verklaring Omtrent het Gedrag



Peter Kruize
Paul Gruter

Titel

Eens een dief, altijd een dief?

Een verkenning rond het meten van de effectiviteit van de Verklaring Omtrent het Gedrag

Auteurs

Peter Kruize

Paul Gruter

In opdracht van

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

Vertaling samenvatting

Sheila Gogol

Omslagontwerp en opmaak

Paul Gruter

Omslagillustratie

Klinkhamer, G., A. van der Laan, en A. Houbraken (1740). *Stichtelyke zinnebeelden, en bybelstoffen* (1740). Amsterdam: Jacobus Hayman (boekverkoper), 't Amsterdam. p.109.

Drukwerk

MultiCopy - The Communication Company - Amsterdam

ISBN/EAN 978-94-91534-13-3

ISBN/EAN 978-94-91534-14-0 (PDF)

©2016 WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie. Auteursrechten voorbehouden.

Vooraf

Dit onderzoek zou niet mogelijk zijn geweest zonder de medewerking van het Centraal Orgaan Verklaring Omtrent Gedrag (COVOG) van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Er zijn niet alleen data ter beschikking gesteld door afdelingsmanager Aloys Huldy, maar de medewerkers van het COVOG hebben ook een wezenlijke bijdrage geleverd aan het testen van de zogenaamde simulatiemethode door de beoordelingen in de simulatie ook echt uit te voeren zoals ze dat zouden doen in hun beroepspraktijk .

Naast gegevens van het COVOG is bij de analyse ook gebruik gemaakt van data uit het Justitieel Documentatiesysteem (JDS). Deze gegevens zijn voor ons ontsloten door Dennis Wessels, functioneel beheerder JDS.

Verder hebben we bij dit onderzoek ook gebruik gemaakt van gegevens van het CBS. Chantal Brakus en Hilde Keuning zijn ons behulpzaam geweest bij het verkrijgen van de toegang tot de microdatabestanden via het Centrum voor Beleidsstatistiek.

Naast de analyse van databestanden hebben we negen personen geïnterviewd die beroepsmatig op verschillende manieren betrokken zijn bij de Verklaring Omtrent Gedrag (VOG).

We danken allen voor de tijd en het delen van hun kennis.

En uiteraard danken we hier ook de leden van de begeleidingscommissie voor hun steun bij de uitvoering van dit onderzoek en hun kritisch, opbouwend commentaar op de conceptversie van dit rapport.

Amsterdam,
29 november 2016

Paul Gruter
Peter Kruize

Inhoudsopgave

Vooraf.....	4
Afkortingen en begripsomschrijvingen	8
Samenvatting	9
1. Inleiding.....	15
1.1 Achtergronden bij aanpassingen van de VOG	17
1.2 De VOG als onderdeel van het integriteitsbeleid	20
1.3 De VOG buiten Nederland	22
1.4 Probleemstelling en onderzoeksvragen	23
1.5 Onderzoeksmethoden.....	25
1.5.1 Beleidskaders en reconstructie van de beleidstheorie	25
1.5.2 VOG-screening in de praktijk	25
1.5.3 Methoden om de effectiviteit te meten.....	26
1.5.4 Werken met JDS-gegevens	30
1.6 Leeswijzer	31
2. Beleidstheorie en -regels rond de VOG	33
2.1 Beleidstheorie: twee uitgangspunten	33
2.1.1 Risicobeperking voor de samenleving	33
2.1.2 Belang van de aanvrager	36
2.2 Beleidsregels: krijtlijnen voor het beoordelen van VOG-aanvragen	38
2.2.1 Aanvraag van de VOG	39
2.2.2 Beoordeling van de VOG-aanvraag (het beoordelingskader)	40
2.2.3 Kritische kanttekeningen bij het beoordelingskader	45
2.3 Beleidsregels in het licht van de beleidstheorie	48
2.4 Mogelijke effecten van de VOG	50
2.4.1 Preventieve effecten	50

2.4.2 Criminogene effecten	51
3. Uitvoering van de Beleidsregels in de praktijk.....	53
3.1 Automatisch verlenen van een VOG	54
3.2 Beoordeling VOG-aanvraag.....	54
3.2.1 Objectieve screening	56
3.2.2 Subjectieve screening	59
3.3 Voornemen tot afwijzen en zienswijze	63
3.4 Resultaat beoordeling COVOG	64
3.5 Afwijzing en bezwaar	66
3.6 Beroepsmogelijkheden	67
3.7 VOG-aanvragen door de jaren heen	69
3.8 Doorlooptijden COVOG	71
4. VOG-effecten gemeten: experimenteel design.....	73
4.1 Samenstelling en matching van de groepen	74
4.1.1 Onderwijspersoneel	74
4.1.2 Taxichauffeurs.....	78
4.2 Meten van antecedenten	81
4.3 Meten van arbeidsparticipatie	82
4.4 Testresultaten	85
4.4.1 Risicobeperking.....	85
4.4.2 Belang van de aanvrager	90
4.5 Experimenteel design nader beschouwd	93
4.5.1 VOG-aanvragers.....	93
4.5.2 VOG-afhakkers	95
5. VOG-effecten gemeten: simulatiemodel.....	97
5.1 Steekproeftrekking	98
5.2 Karakterisering van de twee steekproeven.....	99
5.3 Testresultaten	101

5.3.1 Kans op een juist ingeschatte VOG-beslissing per steekproef.....	104
5.3.2 Indien herhaald.....	108
5.4 Kans op een juist ingeschatte VOG-beslissing.....	109
5.5 Effectiviteit van de screening	113
5.6 Simulatiemethode nader beschouwd	113
6. Conclusies en aanbevelingen	115
6.1 Theoretisch spoor	115
6.2 Empirisch spoor.....	116
6.3 Evaluatief spoor.....	118
6.3.1 Experimenteel design	118
6.3.2 Simulatiemodel.....	120
6.3.3 Beide modellen vergeleken	121
6.4 Aanbevelingen.....	122
Summary	124
Geraadpleegde literatuur	125
Bijlage 1 Begeleidingscommissie	130
Bijlage 2 Een buitenlands voorbeeld: Denemarken	131
Bijlage 3 Respondenten interviewronde.....	134

Afkortingen en begripsomschrijvingen

Afkorting / Begrip	Omschrijving
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bibob	Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
BIP	Besluit In Primo
BOB	Beslissing Op Bezwaar
BOinK	Belangenvereniging van Ouders in de Kinderopvang & peuterspeelzalen
BRP	Basis Registratie Personen
BVH	Basis Voorziening Handhaving (systeem Nationale politie)
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
COVOG	Centraal Orgaan Verklaring Omtrent Gedrag
CVOM	Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie
DSI	Dutch Securities Institute
ECRIS	The European Criminal Records Information System
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
GBA	Gemeentelijke Basis Administratie
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
JDS	Justitieel Documentatiesysteem
Justis	Justitiële Uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit, Screening
JustiD	Justitiële Informatiedienst
Kiwa(register)	De verstrekker van taxivergunningen en boordcomputerkaarten
KNV Taxi	Koninklijk Nederlands Vervoer Taxi
MIVD	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
RvS	Raad van State
Sr	Wetboek van Strafrecht
VGB	Verklaring van geen bezwaar
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VOG NP	Verklaring Omtrent Gedrag Natuurlijke Personen
VOG RP	Verklaring Omtrent Gedrag Rechtspersonen
VTA	Voornemen Tot Afwijzen
WJSG	Wet Justitiële en Strafvorderlijke Gegevens
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
WvSr	Wetboek van Strafrecht

Samenvatting

In de Beleidsdoorlichting Preventiemaatregelen 2013 van het ministerie van Veiligheid en Justitie is geconstateerd dat wetenschappelijk onderzoek op het terrein van de effectiviteit van de VOG (Verklaring Omtrent het Gedrag) ontbreekt. Dit onderzoek is een eerste aanzet om deze lacune te vullen.

Het onderzoek bestaat uit drie sporen. In het eerste spoor zijn de beleidskaders geschetst en is de beleidstheorie gereconstrueerd. Hiertoe zijn de Beleidsregels 2013 en de daarbij behorende parlementaire correspondentie bestudeerd; ook zijn relevante sleutelrespondenten geïnterviewd. Daarnaast is er geput uit juridische en criminologische literatuur.

Het tweede spoor betreft de VOG-screening in de praktijk. Hier is de feitelijke uitvoering van het beleid in kaart gebracht en zijn de auteurs nagegaan, in hoeverre de uitvoering in de praktijk conform de beleidstheorie plaatsvindt. Voor dit onderdeel is met diverse respondenten gesproken en is gebruik gemaakt van cijfermateriaal verstrekt door het COVOG.

Bij het derde spoor zijn twee methoden uitgetest om de effecten van de VOG te meten. De eerste methode is gebaseerd op een experimenteel design, waarbij een groep personen die een VOG is geweigerd, wordt vergeleken met personen die wel een VOG hebben gekregen. Tevens is gebruik gemaakt van een tweede controlegroep, namelijk personen die antecedenten hebben die vergelijkbaar zijn met de personen van de groep ‘VOG geweigerd’, zonder dat zij een VOG hebben aangevraagd. Deze methode is uitgetest voor twee screeningsprofielen, namelijk die van onderwijspersoneel en taxichauffeurs. Het ijkpunt hierbij is een VOG-aanvraag uit 2011. Tevens is in kaart gebracht welke criminele antecedenten deze personen in de periode daarna (tot juni 2016) op hun naam hebben staan en wat de arbeidsparticipatie is geweest tot en met 2014.

De tweede methode die is uitgetest laat zich omschrijven in termen van een simulatie. De personen die een VOG aanvragen vormen hierbij niet het uitgangspunt, maar degenen die in het Justitieel Documentatiesysteem (JDS) zijn geregistreerd; een groep met antecedenten in de periode 2012-2015 en een groep zonder antecedenten in deze zelfde periode. Beide steekproeven zijn willekeurig uit JDS getrokken. Vervolgens is door medewerkers van het COVOG vastgesteld, of deze personen in aanmerking zouden zijn gekomen voor een VOG in 2011 als zij daartoe een aanvraag zouden hebben gedaan. Ook deze methode is uitgetest voor twee screeningsprofielen, namelijk die van onderwijspersoneel en taxichauffeurs.

Beleidstheorie

Uit de Beleidsregels blijkt dat met de VOG twee doelen centraal staan, namelijk: het voorkomen dat het strafblad van een persoon openbaar wordt gemaakt (de waarborg van de persoonlijke levenssfeer) en het beschermen van de samenleving tegen (notoire) delictplegers in bepaalde maatschappelijke functies. Bij het al dan niet afgeven van een VOG worden twee belangen tegen elkaar afgewogen: het risico voor de samenleving versus het belang van de aanvrager.

Het strafblad van de personen voor wie een VOG wordt aangevraagd, wordt door deze werkwijze inderdaad niet openbaar gemaakt; de functierelevante delicten worden alleen gedeeld met de aanvrager. Die doelstelling is daarmee gewaarborgd. Aan de tweede doelstelling van de VOG – het beschermen van de samenleving tegen (notoire) delictplegers in bepaalde maatschappelijke functies – ligt de algemene veronderstelling ten grondslag dat de kans dat iemand crimineel gedrag zal vertonen groter is indien hij zich eerder schuldig heeft gemaakt aan dit soort gedrag. Deze algemene veronderstelling wordt gesteund door de uitkomsten van criminologisch onderzoek.

Onderzoek laat echter ook zien dat er uitzonderingen zijn op deze empirische bevinding. De Beleidsregels rond de VOG komen in belangrijke mate tegemoet aan deze uitzonderingen. Zo wordt, door de introductie van terugkijktermijnen, rekening gehouden met het feit dat het voorspellend karakter van eerder gepleegde delicten op een gegeven moment uitdooft. Deze zijn deels delicts- en deels leeftijdsafhankelijk. Daarnaast is er aandacht voor de frequentie, het tijdsverloop en de ernst van de gepleegde feiten. En, indien dit noodzakelijk wordt geacht, is er ook aandacht voor de omstandigheden waaronder het feit is gepleegd. De algemene conclusie is dat de filosofie van de VOG is gebouwd op een realistisch fundament en in theorie effectief kan zijn.

Een belangrijke beperking is echter dat de primaire VOG-screening uitgaat van JDS-registraties. Daarmee wordt de theoretische effectiviteit van de VOG fors beknot. Het instrument kan immers alleen worden benut voor personen die in het JDS zijn geregistreerd en omdat veel criminaliteit verborgen blijft en diensgevolg niet in JDS wordt geregistreerd zwemmen er vele vissen door het VOG-vangnet.

Criminologisch onderzoek laat zien dat het hebben van werk een belangrijke 'aan de samenleving'-bindende factor kan zijn en daarmee een preventief effect heeft. De wijze waarop de VOG is vormgegeven heeft ook impliciet tot doel om personen niet onnodig te belemmeren in hun professionele werkloopbaan. Er worden immers niet alleen eisen gesteld aan het type antecedenten binnen een bepaalde terugkijktermijn (objectieve screening), maar er is tevens ruimte voor een individuele beoordeling (subjectieve screening).

VOG-screening in de praktijk

In de Beleidsregels wordt gesproken over een objectieve en een subjectieve screening. In praktijk maakt het COVOG ook dit onderscheid. Bij de objectieve screening gaat het om de vraag, of de persoon in kwestie relevante antecedenten heeft binnen de terugkijkperiode. De Beleidsregels stellen zeer precies vast wat de terugkijktermijnen zijn, maar de regels zijn minder specifiek over het antwoord op de vraag wat nu relevante antecedenten zijn. De praktijk die het COVOG hiervoor heeft ontwikkeld, geeft een nadere invulling van de algemene richtlijnen van de Beleidsregels. Als richtlijn zijn er per profiel screeningslijsten ontwikkeld met relevant geachte (straf)wetartikelen. Deze lijsten zijn echter dynamisch en niet meer dan een richtlijn. De toetsing van de uitvoering van de beleidsregels vindt plaats door de rechter, in het geval de geweigerde aanvrager in beroep en eventueel hoger beroep gaat. Het COVOG past, naar eigen zeggen, het screenings- en daarmee het VOG-uitgiftebeleid regelmatig aan op basis van nieuwe jurisprudentie.

De Beleidsregels geven ruimte om rekening te houden met ‘de omstandigheden van het geval’. Dit wordt de subjectieve screening genoemd. Hierbij worden – aldus de Beleidsregels – in ieder geval de afdoening van de strafzaak, het tijdsverloop en de hoeveelheid antecedenten betrokken. Dit zijn eveneens de elementen waarop het COVOG haar subjectieve screening baseert. Ook hier geldt dat de Beleidsregels niet voorschrijven op welke wijze deze elementen dan moeten worden gewogen en is het COVOG zelf dat hier invulling aan geeft. Om de interne validiteit te vergroten wordt er gewerkt met een tweede beoordeling in het geval er sprake is van relevante antecedenten (op basis van de objectieve screening). Ook hier vindt de externe toetsing plaats door de rechter in het geval dat er beroep wordt aangetekend na een afwijzing van een VOG-verzoek.

Voor zover wij in de COVOG-keuken hebben kunnen kijken, hebben we niet geconstateerd dat het COVOG bij de screening afwijkt van de richtlijnen uit de Beleidsregels dan wel dat het COVOG knelpunten ervaart. Wel is er, zoals gezegd, sprake van beleidsruimte voor een nadere invulling van de objectieve en subjectieve screening door de dienst Justis/het COVOG en vindt er gaandeweg bijstelling plaats op basis van maatschappelijke wensen en rechterlijke uitspraken. Er zijn echter tegelijkertijd signalen dat het COVOG een beperkte invulling geeft aan de subjectieve screening van de ‘omstandigheden van het geval’. Er wordt naar de drie genoemde elementen gekeken (afdoening, verloop en aantal), maar in welke mate andere informatie bij de subjectieve screening wordt betrokken hebben we in het kader van deze quick-scan niet kunnen vaststellen. Wel geven de respondenten van andere partijen – reclassering en advocatuur – aan dat naar hun mening in de regel maar weinig externe bronnen worden benut bij de subjectieve screening.

De cijfers geven aan dat het COVOG relatief weinig verzoeken tot afgifte van een VOG weigert. In 2015 zijn er 862.496 aanvragen beoordeeld, daarvan krijgen 3.030 aanvragen een afwijzing. Dit komt overeen met 0,35 procent. Als we alleen kijken naar personen die een VOG hebben aangevraagd en een JDS-registratie op hun naam hebben staan (136.724 personen) dan is het weigeringspercentage 2,22 procent.

Metten van effecten: experimenteel ontwerp

De testresultaten van het experimenteel design onderschrijven de assumptie dat personen aan wie een VOG is geweigerd, significant vaker zijn geregistreerd voor een functioneel delict in een periode van vier jaar na de VOG-aanvraag dan personen die wel een VOG hebben gekregen. Ondanks het feit dat de onderzoekspopulatie een geringe omvang heeft (honderd personen per groep) zijn de gemeten verschillen van dien aard dat deze wel statistisch significant zijn. Deze kans is 39 procent voor personen aan wie een onderwijs-VOG is geweigerd tegenover 2 procent voor personen die wel een VOG hebben gekregen. Bij het screeningsprofiel voor taxichauffeur is het verschil verhoudingsgewijs iets minder groot, maar nog steeds substantieel: 56 procent (VOG-geweigerd) versus 27 procent (VOG-ontvangen).

Daarnaast laat de evaluatie zien dat het niveau van geregistreerde criminele activiteiten van personen aan wie een VOG is geweigerd ongeveer 50 procent lager wordt na deze afwijzing. Dit duidt er mogelijk op dat de VOG-weigering een stimulans is ‘het leven te beteren’ om zodoende in de toekomst wel in aanmerking te komen voor een VOG. Het is ook mogelijk dat de VOG-aanvrager al voor de aanvraag tot dit positieve besluit was gekomen. De verschillen tussen de groep die een VOG is geweigerd en de groep aan wie een VOG is verstrekt zijn echter dermate fors, dat er – ondanks dat het instrument zelf mede debet kan zijn aan het toekomstig gedrag – er weinig twijfel is over het feit dat in dit verband eerder crimineel gedrag een risicofactor is voor toekomstig crimineel gedrag.

Het weren van personen met een verhoogd risico op crimineel gedrag uit bepaalde functies draagt bij aan de integriteit van de branche, is de achterliggende redenering bij het VOG-instrument. Deze vooronderstelling lijkt zeker hout te snijden. De evaluatie laat echter ook zien dat het netto effect van het weren van deze personen uit bepaalde functies relatief beperkt is. Dit is het gevolg van het feit dat slechts een zeer gering percentage van de aanvragers een VOG wordt geweigerd. De berekening laat namelijk zien dat het weigeren van personen die opteren voor een onderwijs-VOG circa 2 procent van het toekomstig geregistreerde crimineel gedrag tegenhoudt. Bij taxichauffeurs ligt dit percentage op 9 procent.

Tot slot is aan de hand van deze evaluatiemethode getracht in kaart te brengen wat het effect is van een VOG-weigering op arbeidsparticipatie van de persoon in kwestie. De resultaten

suggereren dat een VOG-weigering een negatief effect heeft op de arbeidsparticipatie. De evaluatie laat echter eveneens zien dat er andere factoren een rol spelen, en dat de personen aan wie een VOG is geweigerd ook al voorafgaand aan deze weigering in geringere mate actief zijn op de arbeidsmarkt.

Metten van effecten: simulatie

Met de simulatie is vastgesteld welk deel van de personen, dat voor de functie relevante delicten pleegt in vier jaar na de aanvraag, wordt tegengehouden door een VOG-weigering. De simulatie wijst uit dat 42 procent wordt tegengehouden door de screeners van het COVOG en dat 58 procent wel een VOG zou hebben gekregen. Voor de groep taxichauffeurs liggen deze percentages op 33 procent (wel tegengehouden) en 67 procent (niet tegengehouden). Volgens deze simulatie worden met het VOG-instrument dus de nodige toekomstige delictplegers tegengehouden. Dit lukt echter beter bij het onderwijs-screeningsprofiel dan bij het screeningprofiel van taxichauffeurs.

De kans dat een VOG weigering onjuist wordt ingeschat (omdat de persoon in kwestie geen relevante JDS-antecedenten heeft opgedaan in de periode 2012 t/m 2015; vier jaar na de gesimuleerde aanvraag), is – afgezet tegen de gehele populatie – 0,62 procent voor een functie in het onderwijs en 1,23 procent voor taxichauffeurs. Als we dit aandeel onjuist ingeschatte weigeringen afzetten tegen personen met een JDS-registratie voorafgaand aan 2012 (maar geen registratie vanaf 2012) dan lopen de percentages onterechte weigeringen op tot 5,4 procent voor onderwijs en 10,8 procent voor taxichauffeurs.

Metten van effecten: eindbalans

Beide evaluatiemodellen geven aan dat het VOG-instrument een positieve bijdrage levert aan het identificeren van toekomstige delictplegers. De evaluatie op basis van het experimentele design laat zien dat het uiteindelijke effect van het instrument echter gering is. De screening van het onderwijspersoneel heeft 2 procent van delictplegers in de periode van vier jaar na de VOG-aanvraag weten tegen te houden. Bij taxichauffeurs ligt dit percentage op 9 procent. Deze uitkomst staat in schril contrast met de resultaten van de simulatie. Hieruit blijkt dat het VOG-instrument 42 procent van de toekomstige geregistreerde delictplegers weet tegen te houden als ze opteren voor een onderwijsbaan. Voor taxichauffeurs geldt een percentage van 33 procent. Hoe moeten we deze verschillen nu begrijpen?

De crux ligt naar ons idee in het feit dat de simulatie is uitgevoerd voor willekeurige personen, terwijl de evaluatie bij het experimentele design is gebaseerd op personen die daadwerkelijk naar een functie in het onderwijs hebben gesolliciteerd dan wel op willen gaan voor het beroep van taxichauffeur. Blijkbaar is het zo, dat personen die zouden worden tegengehouden door de VOG-screening vaak nalaten te solliciteren naar een baan waar een VOG voor is vereist; tenminste als

we er van uit kunnen gaan dat de resultaten bij onderwijspersoneel en taxichauffeurs een algemene geldigheid hebben. Dit zou er op duiden dat er sprake is van zelfselectie bij personen met een belastend strafblad, dan wel dat deze personen überhaupt niet geïnteresseerd zijn in dergelijke banen.

1. Inleiding

Verklaring gedrag goedgekeurd

Na een huldigende toespraak van prof. Diepenhorst (AR) en enige kritische opmerkingen van mr Witteman (KVP) over de onleesbaarheid van de wetten van het Ministerie van Justitie heeft de Eerste Kamer gistermiddag het wetsontwerp aangenomen met een mildere maatstaf voor de afgifte van verklaringen omtrent het gedrag. (Tot nu toe bekend als bewijzen van goed (zedelijk) gedrag). De Tweede Kamer had het wetsontwerp op 1 juli jl. aangenomen.

(Leidsch Dagblad, 10 augustus 1955)

Er is in Nederland door de eeuwen met enige regelmaat gebruik gemaakt van verklaringen over (goed) gedrag. Zo beginnen de stadsbesturen van Amsterdam en Groningen in de zestiende eeuw met het verplichten van introductiebrieven voor kerkelijke of burgerlijke ambtenaren die zich binnen de stadspoorten willen vestigen. In ongeveer dezelfde periode wordt het ook gebruikelijk zogenaamde reputatieverklaringen te vragen aan personen die een juridisch beroep of het beroep van leraar willen uitoefenen (Singer-Dekker, 1991, p.11; in Boone, 2011).

Omdat de wens groeit tot een meer objectief oordeel te kunnen komen, wordt er begonnen met het gebruik van strafregisters. De registratie van die zaken blijkt echter weinig betrouwbaar. Daarom wordt er in 1896 besloten tot het opzetten van een (vooralsnog decentraal) systeem dat criminele feiten eenduidig registreert (Mulder, 1955, p.35; in Boone, 2011). In de loop van de tijd ontstaat enige oppositie tegen het waardeoordeel in de naam die de verklaring op dat moment draagt: 'verklaring van goed zedelijk gedrag' (Singer-Dekker, 1992: 19 en 45; in Boone, 2011). Toch zal het tot 1955 de officiële benaming blijven. In de loop van dat jaar wordt er dan voor gekozen het document voortaan een meer neutrale naam te geven: Verklaring Omtrent Het Gedrag (VOHG).

In 1955 wordt het fundament gelegd voor de Wet op de justitiële documentatie en de verklaringen omtrent het gedrag – geldig tot 1 april 2004 – . De wetgeving moet – los van de naamsverandering van de gedragsverklaring – onder meer een einde maken aan de onduidelijke registratiepraktijken ('zwarte lijsten') die resulteren in het feit dat veel mensen met een crimineel antecedent dat nooit meer kwijt raken (Singer-Dekker, 1980, p.15; in Boone, 2011). Bij de VOHG zoals die vanaf juli 1955 wordt gehanteerd, is het voortaan de burgemeester die gebruik mag maken van de justitiële gegevens. Dit is vervolgens dan ook

degene die de aanvraag beoordeelt en afgeeft. Er is dan nog geen sprake van een centraal gegevensverstrekken instantie; de informatie ligt verspreid over de negentien arrondissementsrechtbanken en het ministerie van Justitie.

In 2002 wordt de Wet op de justitiële documentatie gewijzigd in de Wet Justitiële en strafvorderlijke gegevens. De regeling voor de Verklaring Omtrent het Gedrag is opgenomen in deze wetgeving. Vanaf 1 april 2004 is de beoordeling en afgifte ervan centraal – en vanaf dat moment ook elektronisch – geregeld bij het ministerie van Justitie.¹ Hiermee valt het geheel formeel onder de verantwoordelijkheid van de minister van dit departement; de uitvoering van de regeling is echter gedelegeerd aan de staatssecretaris.

Op 1 juli 2008 wordt er een aanscherping ingevoerd ten aanzien van de regels voor het afgeven van een VOG voor personen waarbij justitiële gegevens zijn aangetroffen in de sfeer van zedendelicten (artikelen 240b tot en met 250 WvS).² De VOG wordt voor deze personen in beginsel niet langer afgegeven als er sprake is van een opdracht of functie waarin afhankelijkheidsrelaties bestaan, zoals in onderwijs- en zorginstellingen, maar ook waar deze situaties soms kunnen bestaan, zoals in de vervoersbranche.

De Verklaring Omtrent Gedrag Natuurlijke Personen (VOG NP)³ is een instrument dat moet voorkomen dat er inbreuk wordt gemaakt op de integriteit van kwetsbare sectoren, organisaties, bedrijven en personen. De vooronderstelling hierbij is dat een persoon die een

¹ Vergaderjaar 2001-2002 Kamerstuk 24797 nr. 306b.

² Paragraaf 3.3 van de Beleidsregels VOG-NP-RP 2008 stelt in dit verband: "Voor de toepassing van het subjectieve criterium wordt onderscheid gemaakt tussen aanvragen die zien op functies waarbij sprake is van een gezags- of afhankelijkheidsrelatie en voorts justitiële gegevens zijn aangetroffen over zedendelicten, als bedoeld in de artikelen 240b tot en met artikel 250 van het Wetboek van Strafrecht, en aanvragen die hier geen betrekking op hebben." En verder in 3.3.3: "Bij zedendelicten als genoemd in de artikelen 240b tot en met 250 van het Wetboek van Strafrecht bestaat slechts zeer beperkte ruimte om op basis van het subjectieve criterium alsnog over te gaan tot de afgifte van een VOG wanneer sprake is van een functie met een gezags- of afhankelijkheidsrelatie.

Van dit uitgangspunt kan enkel worden afgeweken indien de weigering van de VOG evident disproportioneel is. Of de weigering evident disproportioneel is, wordt beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval."

³ Indien we in deze rapportage spreken over de 'VOG' bedoelen we daarmee te verwijzen naar het onderwerp van studie: de Verklaring Omtrent het Gedrag Natuurlijke Personen. De toevoeging NP laten we voor de leesbaarheid weg, tenzij er door de context sprake kan zijn van verwarring met de andere VOG-variant, namelijk die van de VOG voor rechtspersonen, in de regel aangeduid met VOG RP.

bepaald delict heeft gepleegd zich daaraan opnieuw schuldig zou kunnen maken in het kader van de uitvoering van zijn (vrijwilligers-)werk. De screening, waarvan het resultaat in de weigering of afgifte van de VOG wordt vastgelegd, beoogt dit risico te beperken.

In de Beleidsdoorlichting Preventiemaatregelen (V&J, 2013, p. 146) wordt gesteld dat het effect van de VOG niet meetbaar is, maar dat de VOG-weigeringen wel een indicatie geven van het aantal 'risicovolle personen' dat is weggehouden van kwetsbare posities en situaties. Verder wordt geconstateerd dat wetenschappelijk onderzoek op het terrein van de effectiviteit van de VOG ontbreekt, dat het stelsel van de VOG-screening berust op een breed gedeelde, maar niet nader onderzochte vooronderstelling dat bepaalde ex-delinquenten een risico vormen voor de integriteit van organisaties en bedrijven. Aangenomen wordt dat de VOG-screening dit risico vermindert. In het onderzoek dat we hier bespreken is nagegaan, of, en op welke wijze de effectiviteit van de VOG in kaart kan worden gebracht.

1.1 Achtergronden bij aanpassingen van de VOG

Het zijn in het achterliggend decennium vooral gebeurtenissen met veel maatschappelijke commotie geweest die er toe hebben geleid dat het beleid rond de afgifte van de VOG verder is aangepast. Twee voorvallen in het bijzonder hebben ertoe bijgedragen dat voor enkele sectoren een zogenaamde continue screening is ingevoerd ten bate van de VOG. Het eerste betreft een geweldsincident met dodelijke afloop bij een taxistandplaats op het Amsterdamse Leidseplein. Mede naar aanleiding hiervan is onderzocht hoe de screening in de taxibranche zou kunnen worden aangepast.⁴ Het tweede voorval staat inmiddels bekend als 'de Amsterdamse zedenzaak'.⁵ De commissie Gunning beveelt – na onderzoek – naar aanleiding van deze kwestie onder meer aan medewerkers van kinderdagverblijven voortaan beter en vaker te screenen.⁶ Dit advies is inmiddels in de praktijk gebracht: sinds 1 maart 2013 bestaat er een continue screeningsprocedure voor de VOG voor werknemers en bestuurders in de

⁴ Het incident betreft de dood van een 44-jarige Amsterdammer die overlijdt, nadat hij op 5 juli 2009 tijdens een woordenwisseling bij de taxistandplaats op het Amsterdamse Leidseplein door een taxichauffeur hard tegen zijn hoofd is geslagen. De taxichauffeur wordt uiteindelijk tot twee jaar veroordeeld voor zware mishandeling de dood tot gevolg hebbend. (ECLI:NL:RBAMS:2010:BM1702)

⁵ Op 12 december 2010 wordt bekend dat op kinderdagverblijven Het Hofnarretje en Jenno's Knuffelparadijs tientallen kinderen het slachtoffer zijn geworden van seksueel misbruik. De verdachte is vijf dagen eerder gearresteerd. Hij is werkzaam op beide kinderdagverblijven en blijkt zich daarnaast als oppas kinderen te hebben misbruikt voor het maken van kinderporno. In september 2014 wordt zijn definitieve straf vastgesteld: 18 jaar en 11 maanden gevangenisstraf plus tbs. (Bron: <http://www.parool.nl/amsterdam/hoge-raad-handhaaft-straf-robort-m-19-jaar-en-tbs~a3748896/>)

⁶ Zie: Rapport onafhankelijke Commissie Onderzoek Zedenzaak Amsterdam (april 2011).

kinderopvang, peuterspeelzalen en voor gastouders en hun huisgenoten; een zelfde procedure geldt reeds vanaf 1 juli 2011 voor taxichauffeurkaarthouders.⁷

Het zijn vooral incidenten in de sfeer van zedendelicten die er toe lijken bij te dragen dat de vraag naar de VOG toeneemt. Zo is er de hockeytrainer die jarenlang beelden blijkt te hebben vastgelegd van hockeymeisjes in kleedkamers. En is er de eveneens geruchtmakende zaak van de zwemleraar die over een langere periode ontucht pleegt met tientallen minderjarige, zwakbegaafde meisjes.⁸

Om seksueel grensoverschrijdend gedrag binnen het vrijwilligerswerk tegen te gaan is in 2012 de pilot 'gratis VOG voor vrijwilligers' gestart. Elke medewerker van een vrijwilligersorganisatie waarin wordt gewerkt met jongeren en/of mensen met een verstandelijke beperking komt sinds 1 januari 2015 in aanmerking voor een gratis VOG.⁹ Deze regeling geldt bijvoorbeeld voor alle vrijwilligers bij Scouting Nederland.¹⁰

Bijgestelde terugkijkt termijn voor jongeren

In de uitzending van het VARA tv-programma De Ombudsman op 30 september 2011 wordt getoond dat jongeren die een crimineel antecedent hebben voor een relatief licht vergrijp, vaak niet langer in aanmerking komen voor een stageplaats of werkplek. Jeugdreclasserders uiten in de uitzending kritiek op het VOG-beleid. Het zwartboek (over de VOG-afwijzingen) dat de VARA heeft opgesteld, vormt vervolgens de aanleiding voor een Kamerdebat waarbij

⁷ Bij in totaal 115 taxichauffeurs is ruim een half jaar na invoering van de continue screening de chauffeurskaart ingetrokken, omdat ze ernstige delicten hebben gepleegd, zo meldt de website van Taxipro op 5 december 2013. Justis zou maar liefst 3.594 meldingen over nieuwe justitiële gegevens van taxichauffeurs hebben ontvangen, waarvan er 264 ernstig genoeg om het ILT te waarschuwen met een 'signaalbrief'. Vervolgens is door Kiwa 115 keer de chauffeurskaart ingetrokken, omdat de chauffeur geen nieuwe VOG kon overleggen. (Bron: <http://www.taxipro.nl/straattaxi/2013/12/05/honderd-taxichauffeurs-zijn-taxipas-kwijt-wegens-straftblad/>)

⁸ De hockeytrainer filmt gedurende ruim twintig jaar ongeveer 1.300 zich aan- en uitkledende meisjes in kleedkamers van hockeyverenigingen. De man is in oktober 2015 in hoger beroep veroordeeld tot 22 maanden cel waarvan twaalf maanden voorwaardelijk (ECLI:NL:GHAMS:2015:4209). De zwemleraar wordt in 2011 tot zes jaar gevangenisstraf veroordeeld (ECLI:NL:GHSHE:2011:BQ6181).

⁹ Op 14 mei 2016 berichten de media dat het aantal VOG's, speciaal voor vrijwilligers bij sportclubs, in de periode september 2015 tot en met februari 2016 meer dan verdubbeld is: van 25.372 naar 53.795 aanvragen. Zie ook: gratisvog.nl.

¹⁰ Een VOG rechtstreeks digitaal aanvragen kost €33,85; een aanvraag via de gemeente kost €41,35 (prijzen per 1 maart 2016). Bron: <https://www.justis.nl/producten/vog/vog-aanvragen/>

een meerderheid het VOG-beleid voor jongeren te streng zegt te vinden.¹¹ Daarop volgt er op 1 maart 2013 een aanpassing van de terugkijktermijn voor jongeren tot 23 jaar: de oorspronkelijke periode van vier jaar wordt ingekort tot een termijn van twee jaar. Voor jongeren met antecedenten voor zware gewelds- en zedendelicten geldt de verkorte terugkijktermijn niet; voor deze delicten blijft de terugkijktermijn vier jaar.¹²

In 2015 zijn er signalen dat jongeren geen VOG aanvragen uit angst voor een weigering, terwijl in dat jaar slechts 0,3 procent van de ruim 185.000 aangevraagde VOG's voor jongeren wordt geweigerd (Gosliga, 2015).¹³ Bij dit laatste getal moeten we ons wel realiseren dat dit relatief lage percentage waarschijnlijk mede wordt veroorzaakt doordat veel jongeren geen poging doen een VOG te verkrijgen, omdat ze menen er toch niet voor in aanmerking te zullen komen. In februari 2016 bericht het ministerie naar aanleiding van deze signalen extra voorlichting te zullen gaan geven over de kansen op een succesvolle VOG-aanvraag voor jongeren met een strafblad.¹⁴ Daarbij wordt tevens een onderzoek aangekondigd naar het Dark Number, dat uit angst voor een weigering geen VOG aanvraagt.¹⁵

Politiegegevens als onderdeel van de VOG-screening

Op 14 januari 2014 stuurt de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie een brief aan de Kamer waarin hij onder meer het voornemen bekend maakt politiegegevens een grotere rol te willen laten spelen bij het antecedentenonderzoek in het kader van de VOG-screening.¹⁶ Hoewel er ook dan al gebruik wordt gemaakt van politiegegevens, is dat slechts ter inkleuring van

¹¹ Zie bijvoorbeeld Kurtovic (2012). | Het zwartboek: VARA Ombudsman, Rapport Iedereen verdient een tweede kans. Getuigenissen van jeugdreclasserders over de nadelige effecten van het VOG-systeem, maart 2011.

Zie: http://ombudsman.vara.nl/uploads/media/Jeugdreclasserders_over_VOG.pdf.

¹² Met deze aanpassing wordt bovendien aangesloten bij de Richtlijn voor strafvordering jeugd van het Openbaar Ministerie (<https://www.om.nl/onderwerpen/jeugdcriminaliteit/@87496/richtlijn-kader-0/>).

¹³ In 2015 hebben ruim 185.000 jongeren een VOG aangevraagd. Van deze aanvragen zijn er 438 geweigerd; 16.500 VOG's zijn wel afgegeven, terwijl er sprake is van een antecedent. (Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 29 279, nr. 336)

¹⁴ In het persbericht van 11 februari 2016 stelt het ministerie van Veiligheid en Justitie onder meer: “Daarnaast is het belangrijk dat de VOG voor jongeren geen onnodige belemmering vormt bij de start van hun loopbaan of opleiding. Het ministerie zal daarom, in samenwerking met betrokken sectoren, extra inzetten op voorlichting aan jongeren en hun omgeving. Dit moet misverstanden over het verkrijgen van een VOG voorkomen”.

Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2016/02/11/meer-mogelijkheden-met-vog>

¹⁵ Brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamervoorzitter, 1 september 2016, 'Ontwikkelingen VOG'.

¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 750 VI, nr. 99 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 750 VI, nr. 124.

gevallen waarin er al sprake blijkt te zijn van relevante justitiële antecedenten; de politiegegevens kunnen momenteel echter niet van doorslaggevende betekenis zijn als er verder geen sprake is van een relevant justitieel feit.

In de brief van de staatssecretaris van 11 februari 2016 lezen we wederom over het voornemen de VOG onder bepaalde omstandigheden af te kunnen wijzen op basis van louter politiegegevens. Het gaat hier om kwetsbare functies, waarbij een zeer hoge mate van integriteit van de werknemer wordt verwacht.¹⁷ De staatssecretaris stelt verder dat de keuze voor de VOG-screening een gezamenlijke verantwoordelijkheid blijft van de sector en het ministerie van Veiligheid en Justitie. Het is aan de sector te motiveren waarom een VOG is gewenst, en of daarbij politiegegevens gebruikt moeten worden en of een continue screening wenselijk is. De screening moet verder proportioneel zijn en aanvullend op het integriteitsbeleid van een branche. Ook moet het voor de aanvrager altijd duidelijk zijn welke bronnen er worden geraadpleegd; over de hardheid van de informatie mag geen twijfel bestaan, zo wordt gesteld. Het afwijzen op basis van politiegegevens zou slechts mogelijk mogen zijn in uitzonderlijke gevallen.

In het Algemeen Overleg van 22 juni 2016 stelt de staatssecretaris - opnieuw is het gebruik van politiegegevens aan de orde - dat de inzet voor de wijziging is, dat slechts bij bepaalde beroepsgroepen gebruik gemaakt zal worden van politiegegevens. Bovendien moet het dan ook wel gaan om voor de functie relevante politiegegevens.¹⁸ Op 14 september 2016 wordt in dit verband de motie Recourt/Swinkels aangenomen als reactie op het voornemen van het kabinet om politiegegevens mee te laten wegen bij de beoordeling of een verklaring omtrent gedrag wordt afgegeven. In de motie wordt gesteld dat "de afgifte van een verklaring omtrent het gedrag gebaseerd moet zijn op een zorgvuldige beoordeling van vaststaande feiten voor zover die relevant zijn voor de baan waarvoor de verklaring wordt aangevraagd." Vervolgens wordt de regering verzocht: "bij de beoordeling van aanvragen om een verklaring omtrent het gedrag in beginsel af te zien van het gebruik van niet geverifieerde politiegegevens en alleen geverifieerde gegevens te gebruiken die directe relevantie hebben voor de baan waarvoor de verklaring aangevraagd wordt."¹⁹

1.2 De VOG als onderdeel van het integriteitsbeleid

De VOG vormt een facet van een breder palet aan veiligheidsmaatregelen dat we in de achterliggende jaren vooral kennen onder de term integriteitsbeleid, ofwel beleid dat ervoor moet zorgdragen dat de kans voor de samenleving slachtoffer te worden van corrupt,

¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 34 300 VI, nr.78.

¹⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 29 279. nr.336.

¹⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 29 279. nr.347.

frauduleus of crimineel gedrag in de uitoefening van een functie, zo klein mogelijk wordt gemaakt. De instrumenten van integriteitsbeleid moeten integer handelen van zowel personen, instellingen als bedrijven bevorderen.

De Dienst Justis van het ministerie van Veiligheid en Justitie vervult in dat veld een bijzondere rol, omdat dit onderdeel van het ministerie recht heeft op de toegang tot justitiële gegevens op basis waarvan ze zich een oordeel kan vormen over de integriteit van personen en organisaties.²⁰ Behalve dat de Dienst Justis zich ontfenmt over de uitgifte van de VOG NP, is er ook een VOG RP waarin rechtspersonen (bedrijven) worden gescreend. Verder vinden we onder andere het landelijk bureau Bibob onder de vleugels van Justis.²¹

Ten aanzien van het gebruik van justitiële antecedenten ter beoordeling van de integriteit van de aanvrager kennen we nog tal van andere instanties in Nederland die eveneens toegang hebben tot justitiële documentatie. Een en ander is vastgelegd in de Wet Justitiële en Strafvorderlijke Gegevens (artikel 8,9) waarin staat wie voor welk doel het JDS mag bevragen. Zo zijn er de instanties die toegang hebben in het kader van de Veiligheidsonderzoeken, zoals die worden uitgevoerd door de MIVD en de AIVD, of namens de AIVD door de Nationale politie, de KMar en de Dienst Bewaken en Beveiligen. Het betreft hier vertrouwensfuncties binnen de overheid, maar ook sommige delen van de private sector waarin hoge integriteitseisen worden gesteld. Indien het veiligheidsonderzoek²² uitwijst dat er geen (integriteits)risico's kleven aan de persoon in kwestie, wordt er een 'verklaring van geen bezwaar' afgegeven (VGB).

Naast overheidsinstanties die screening uitvoeren op persoonsniveau kennen we ook particuliere organisaties die dat doen voor opdrachtgevers. Zij hebben echter geen rechtstreekse toegang tot justitiële gegevens, maar sommige maken wel gebruik van deze

²⁰ Zie ook: <https://www.justis.nl/organisatie/>.

²¹ Het Landelijk Bureau Bibob voert op verzoek van bestuursorganen integriteitscreeningen uit aan de hand van de Wet Bibob. Deze wet vormt een (preventief) bestuursrechtelijk instrument. Indien er een ernstig gevaar dreigt dat bijvoorbeeld een vergunning wordt misbruikt, kan het bevoegde bestuursorgaan de aanvraag weigeren of de afgegeven vergunning intrekken. Hiermee wordt getracht te voorkomen dat de overheid criminele activiteiten faciliteert en wordt tevens gepoogd de concurrentiepositie van bonafide ondernemers te beschermen. (Zie ook: <https://www.justis.nl/producten/bibob/>)

²² Afhankelijk van de aard van een vertrouwensfunctie wordt het veiligheidsonderzoek ingedeeld op niveau A, niveau B of niveau C. De AIVD hanteert bij de uitvoering van veiligheidsonderzoeken drie typen onderzoeken voor deze niveaus: het A-, B- en C-onderzoek. Het A-onderzoek is hiervan het meest diepgaand. (Zie ook: <https://www.aivd.nl/onderwerpen/veiligheidsonderzoeken/inhoud/het-veiligheidsonderzoek>)

gegevens als klant van Justis.²³ Een voorbeeld van een grotere speler in dit verband is het DSI (het Dutch Securities Institute), een organisatie die voor de financiële sector (nieuwe) medewerkers screent en personeel certificeert. Het DSI geeft een zogenaamde Pre Employment Screening (PES) uit waarvan de VOG slechts een onderdeel vormt. Zo wordt er voor deze PES aan de hand van een vragenlijst ook een beeld geschetst van gedrag en omstandigheden van de persoon in het verleden waarop vervolgens de feiten zoveel mogelijk worden gecheckt. Verder worden diploma's geverifieerd en worden werkgevers van de laatste vijf jaar benaderd met de vraag of deze kunnen instaan voor de integriteit van de medewerker in spe. Het is vervolgens aan de werkgever wat hij met de rapportage doet.²⁴

1.3 De VOG buiten Nederland

In alle landen binnen de Europese Unie is sprake van VOG-achtige regelingen, ofwel van informatieverstrekking al dan niet vanuit overheidswege over personen rond hun strafrechtelijk verleden. De wijze waarop een en ander wordt geadmistreerd en georganiseerd verschilt uiteraard, maar er is wel sprake van een aantal rode draden, ofwel terugkerende praktijken. Zo zijn er veelal aparte regimes voor delicten gepleegd tijdens de minderjarigheid van de aanvrager, en gelden er bijzondere voorwaarden voor het werken met minderjarigen en kwetsbare personen. Ook is er meestal – hoewel per land verschillend – een regime rond het na verloop van tijd nog wel of juist niet langer meer vermelden in het strafblad van bepaalde delictsvormen. De regimes voor wat wordt vastgelegd in een strafregister en dus nog wordt gebruikt voor het VOG-achtig document verschillen eveneens. Het kan daarbij gaan om de registratie van louter veroordelingen, maar ook worden soms arrestaties, vrijspraken, of nog lopende strafzaken meegenomen. Tevens gelden in de meeste landen bijzondere regels bij het verstrekken van een VOG-achtig document waar het gaat om aanvragers met een of meerdere zedenmisdrijven op hun conto.²⁵

De informatie over de gebruiken in de landen verschilt echter zodanig dat we in verband met het tijdsbestek en het uiteindelijk doel van het onderzoek waarvan we hier verslag doen, hebben besloten de situatie in een EU-land globaal te vergelijken met Nederland. De keuze voor het land van vergelijking is gevallen op Denemarken. Deze keuze is eerder pragmatisch

²³ Er zijn particuliere bureaus die personeelsscreening aanbieden waarbij een VOG-aanvraag lang niet altijd een onderdeel uitmaakt van de aangeboden diensten. Enkele voorbeelden vinden we op: <http://www.screenen.com> | <https://www.ispbv.nl> | <https://www.cvveritas.nl>.

²⁴ Een en ander zoals de algemeen directeur van DSI, Mr. Jerry Brouwer dit verwoordt in een interview voor de Compliance Officier, nr. 14, juli 2014, pp.4-9. DSI doet jaarlijks voor circa 5000 zogenoemde pre-of in-employment screenings voor integriteitgevoelige, financiële functies.

²⁵ Zie bijvoorbeeld het themanummer van het *European Journal of Probation* (2011, Vol 3, nr. 1) met bijdragen over de wettelijke mogelijkheden rond justitiële rehabilitatie in een aantal Europese landen.

dan inhoudelijk van aard; een van beide auteurs is namelijk woonachtig in Denemarken en kent de situatie rond het Deense VOG-equivalent min of meer. We hopen daarmee te laten zien welke andere wegen er soms worden gekozen voor het tackelen van dezelfde problematiek, namelijk het verkleinen van risico's voor de samenleving, met name bij het vergeven van functies in de beroepspraktijk en de wereld van vrijwilligers die werkzaam zijn in situaties met kwetsbare personen. Om de tekst niet te veel te onderbreken, is de hiervoor beschreven vergelijking gemaakt in bijlage 2.

Uitwisseling binnen de Europese Unie

Voor de uitwisseling van strafbladgegevens binnen de Europese Unie speelt sinds april 2012 ECRIS (The European Criminal Records Information System) een rol. Nederland wisselt met het merendeel van de EU-lidstaten (op vrijwillige basis) informatie uit. ECRIS is een gedecentraliseerd systeem: de justitiële data zijn opgeslagen in de nationale databases en ze worden slechts gedeeld tussen de staten nadat een uitdrukkelijk verzoek daartoe is ontvangen vanuit een van de lidstaten. Vanaf december 2013 hebben EU-landen bovendien de verplichting uitvoering te geven aan de richtlijn tot bestrijding van seksueel misbruik en uitbuiting van kinderen, op grond waarvan de justitiële gegevens worden uitgewisseld. Van de 28 EU-landen wisselen 25 landen desgevraagd informatie uit over het strafblad van hun onderdanen. Drie landen zijn nog geen onderdeel van ECRIS, te weten: Malta, Portugal en Slovenië. Eind 2015 worden er EU-breed gemiddeld 24.000 informatieverzoeken over strafrechtelijke veroordelingen per maand gedaan.²⁶

1.4 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Dit onderzoek betreft een verkenning van de mogelijkheden om de effectiviteit van VOG te meten. We doen dit langs drie sporen: theoretisch, empirisch en evaluatief. In de eerste plaats worden in het onderzoek de mechanismen van het VOG-screeningsinstrument onderzocht op mogelijke werkzaamheid. Dit gebeurt door een reconstructie van de beleidstheorie achter de VOG en een beschrijving van het beleidskader. Daarnaast hebben we de feitelijke uitvoering van de VOG-screening onderzocht. En tot slot, hebben we onderzocht, of een meting van de effectiviteit van VOG-screening uitvoerbaar is, en op welke wijze deze meting vorm zou kunnen krijgen.

Op basis van deze wensen is de volgende probleemstelling geformuleerd:

Op welke wijze draagt de VOG NP – in theorie – bij aan de integriteit van kwetsbare sectoren in de Nederlandse samenleving? En, hoe kan dit empirisch worden getoetst?

²⁶ Zie: http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/ecris_implementation_report_en.pdf

Deze probleemstelling hebben we vertaald naar zes onderzoeksvragen binnen de drie sporen.

A. Theoretisch spoor

1. Hoe kan de wijze waarop de VOG NP is ingericht bijdragen aan de doelstellingen van de VOG NP?
2. Wat zijn de werkzame mechanismen in de VOG NP?
3. In hoeverre kan met het huidig stelsel in theorie een effectieve VOG NP worden bereikt?

B. Empirisch spoor

4. In hoeverre wordt de screening voor VOG NP uitgevoerd conform het beoordelingskader zoals verwoord in de Beleidsregels 2013 voor het beoordelen van aanvragen ter verkrijging van een verklaring omtrent het gedrag van natuurlijke personen en rechtspersonen?²⁷
 - a. Op welke onderdelen wordt er bij de uitvoering van de Beleidsregels in de praktijk (wel eens) afgeweken?
 - b. Wat zijn de oorzaken hiervan?
5. Wat zijn de eventuele knelpunten bij de uitvoering van het beoordelingskader die een uitvoering van de VOG NP-screening, zoals bedoeld in de Beleidsregels, onmogelijk of niet altijd mogelijk maken?

C. Evaluatief spoor

6. In hoeverre is het mogelijk om de effectiviteit van de VOG NP te toetsen aan de hand van een experimenteel ontwerp?
 - a. Wat zijn de beperkingen van een dergelijk ontwerp?
 - b. Wat zijn de testresultaten?
7. In hoeverre is het mogelijk om de effectiviteit van de VOG NP te toetsen aan de hand van een simulatiemodel?
 - a. Wat zijn de beperkingen van een dergelijk model?
 - b. Wat zijn de testresultaten?

²⁷ Formeel zouden we moeten spreken over 'de Beleidsregels VOG-NP-RP 2013'. Vanwege de leesbaarheid zullen we in het vervolg van deze rapportage echter volstaan met het verwijzen naar de 'Beleidsregels' of de 'Beleidsregels 2013'.

1.5 Onderzoeksmethoden

Het onderzoek bestaat, als gezegd, uit drie onderdelen. We bespreken hier de onderzoeksmethoden per onderdeel.

1.5.1 Beleidskaders en reconstructie van de beleidstheorie

Met de beleidstheorie bedoelen we hier het geheel aan argumenten en kennis op basis waarvan wordt verwacht dat beleid leidt tot de gewenste doelen. Om de beleidstheorie achter de VOG NP te reconstrueren hebben we gebruik gemaakt van vier bronnen:

1. Beleidsdocumenten: Beleidsregels 2013, de toelichting hierop en diverse Tweede Kamerstukken rond de VOG.
2. Interviews met sleutelrespondenten werkzaam bij organisaties die op enigerlei wijze zijn betrokken bij een uitvoeringsaspect van de VOG (zie bijlage 3 voor een overzicht).
3. Juridische literatuur: diverse juristen hebben (kritische) artikelen geschreven over de wijze waarop de VOG is vormgegeven.
4. Criminologische literatuur: verwijzend naar onderzoek over het voorspellend karakter van justitiële antecedenten voor algemene/specifieke recidive en de betekenis van werk bij rehabilitatie.

1.5.2 VOG-screening in de praktijk

Bij dit onderdeel kijken we naar de feitelijke uitvoering van het beleid waarbij we de vraag proberen te beantwoorden, in hoeverre de uitvoering in de praktijk conform de beleidstheorie plaatsvindt. De respondenten waarmee is gesproken in het kader van de reconstructie van de beleidstheorie hebben ook informatie aangedragen voor dit deel van het onderzoek. In sommige gesprekken lag het accent meer bij de beleidstheorie, terwijl in andere gesprekken de praktische uitvoering centraal stond. Van de negen gesprekken die in dit kader zijn gevoerd, zijn er zeven semigestructureerd face-to-face interviews geweest; twee gesprekken hebben telefonisch plaatsgevonden. Bijna alle gesprekken hebben nog een vervolg gehad in de vorm van e-mail-reacties van de respondenten in kwestie naar aanleiding van het interviewverslag. In deze reacties zijn correcties en aanvullingen gegeven op de eerder mondeling overgebrachte kennis. Tevens stelde deze werkwijze de onderzoekers in staat om aan enkele van de respondenten nog aanvullende vragen te stellen. Met de teamleider van het COVOG (een van de respondenten) is ongeveer een dozijn keer contact geweest met vragen ter verduidelijking met betrekking tot de werkwijze van het COVOG, maar ook ter verkrijging van aanvullende gegevens.²⁸

²⁸ Ons verzoek een casusoverleg bij te mogen wonen om zodoende een beter zicht te krijgen op het functioneren van COVOG is echter niet gehonoreerd.

Het COVOG heeft cijfermateriaal verstrekt en inzicht gegeven in de screeningsprofielen zoals die thans worden gebruikt. Het cijfermateriaal dat het COVOG ter beschikking heeft gesteld omvat de volgende gegevens:

- Per jaar, voor de periode 2010-2015:
 - Aantal aanvragen
 - Aantal afgegeven verklaringen
 - Aantal afgegeven verklaring zonder nader onderzoek
 - Aantal geweigerde verklaringen
 - Aantal bezwaarschriften
 - Aantal beroepszaken
 - Aantal hoger beroepszaken

- Voor 2015:
 - Aantal afgegeven verklaringen zonder nader onderzoek, na eerste, na tweede beoordeling en na zienswijze
 - Aantal gegronde en ongegronde bezwaren
 - Aantal gegronde en ongegronde beroepszaken
 - Aantal gegronde en ongegronde hoger beroepszaken
 - Afgegeven en geweigerde VOG-aanvragen gedifferentieerd naar screeningsprofiel

1.5.3 Methoden om de effectiviteit te meten

De doelstelling van de VOG is tweeledig: het beschermen van gevoelige branches en personen zo min mogelijk hinderen in hun maatschappelijke ontwikkeling. Het achterliggende idee is dat een persoon die criminele feiten heeft gepleegd een verhoogde kans heeft om dat in de toekomst weer te doen. Door een deel van deze personen een VOG te weigeren wordt – zo is de gedachte – de branche (de samenleving) beschermd. Er wordt echter slechts een deel van personen met antecedenten geweerd, omdat er eveneens ruimte moet zijn voor personen om een crimineel verleden achter zich te laten. Hoe het instrument precies is samengesteld, beschrijven we in hoofdstuk 2 en 3. Hier is het van belang aan te geven dat we het effect van de VOG willen meten door vast te stellen in hoeverre de juiste mensen worden tegengehouden.

De eerste vraag in dit kader is, hoe we bepalen wie de juiste personen zijn. Idealiter zouden we dan zicht moeten hebben op toekomstige crimineel gedrag. Door in retrospectief naar een groep personen te kijken, kan worden geconstateerd in hoeverre er sprake is geweest van crimineel gedrag. Het probleem is echter dat we moeilijk crimineel gedrag kunnen meten. Slechts een beperkt deel van crimineel gedrag is bekend bij politie en justitie. Daarnaast is

voor een wezenlijk deel van deze informatie onduidelijk of de verdachte nu ook feitelijk de dader is. Door louter veroordelingen als maatstaf te nemen – zoals wordt gedaan bij de screening voor de VOG – is er min of meer zekerheid over daderschap, maar staat dit voor slechts een klein deel van het totaal aan crimineel gedrag; iemand met een blanco strafblad kan in realiteit natuurlijk wel degelijk crimineel actief zijn (geweest). Omdat we bij de evaluatie van de VOG er voor hebben gekozen de JDS-antecedenten als maatstaf voor crimineel gedrag te nemen, heeft het tot gevolg dat we nooit het volledig effect van de VOG kunnen meten.

Zoals gezegd, kunnen we toekomstig crimineel gedrag in retrospectief meten. Dus als we ons in 2016 verplaatsen naar een ander jaar om dan vervolgens te kijken wat er vanaf dat jaar is gebeurd. Bij onderzoek naar recidive wordt meestal naar een periode van een aantal jaren gekeken. We hebben er in deze context voor gekozen een periode van vier jaar te nemen. Enerzijds bouwen we daarmee voort op de traditie van criminologisch recidive-onderzoek en anderzijds sluiten we op deze manier aan bij de standaardterugkijkperiode voor de VOG. We zijn het onderzoek gestart begin 2016, dat betekent dat 2015 het laatste gehele jaar is dat we in kaart kunnen brengen. Als we een periode van vier jaar willen aanhouden dan zijn dat de jaren 2012 t/m 2015. Het betekent - in het licht van de effectevaluatie - dat 2011 het jaar wordt dat dient als uitgangspunt; het jaar waarin de VOG is aangevraagd. Vervolgens zullen we in kaart brengen wat er in de periode daarna is gebeurd op het gebied van JDS-antecedenten. Omdat de tweede pijler onder de VOG het zo min mogelijk verstoren van iemands maatschappelijke ontwikkeling is, ligt het voor de hand eveneens te kijken naar het effect van de VOG op dit vlak.

Er zijn meerdere methoden denkbaar waarmee de effectiviteit van de VOG is te meten. Gezien het verkennende karakter van dit deel van het onderzoek hebben we twee methoden getest, namelijk een experimenteel design en een simulatie.

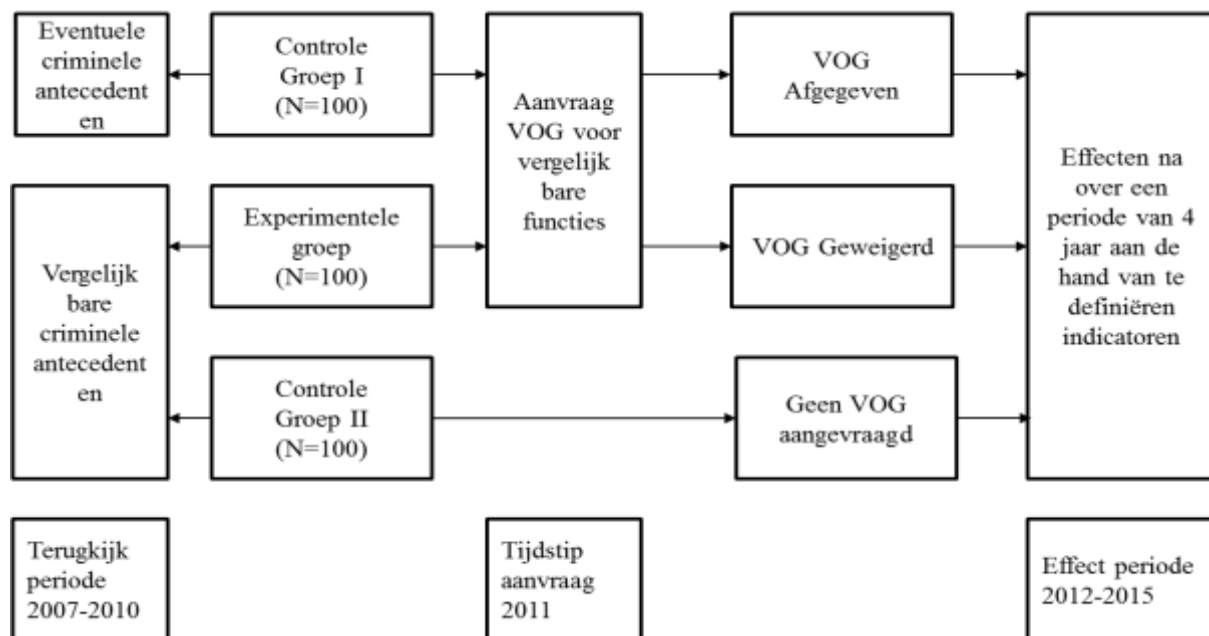
Methode 1: Experimenteel design

Het meest voor de hand liggende ontwerp om de effectiviteit van een maatregel te meten, is het maken van een vergelijking tussen een experimentele en een of meerdere controlegroepen. De experimentele groep bestaat uit personen voor wie een VOG is geweigerd. Dit is de experimentele groep, want het hele instrumentarium draait om deze groep personen. Het is de verwachting dat deze personen een risico inhouden en ze worden daarom geweerd uit de desbetreffende branche. De eerste controlegroep bestaat logischerwijs uit personen voor wie wel een VOG is afgegeven. Bij deze groep personen is de verwachting dat zij geen risico vormen voor de branche. Aan de hand van de evaluatie kan in kaart worden gebracht in hoeverre deze twee aannamen juist zijn binnen het tijdsbestek van vier jaar.

Het is voorstelbaar dat het weigeren van een VOG in zichzelf een criminogeen dan wel preventief effect heeft. Om daar enig zicht op te krijgen, is een tweede controlegroep geïntroduceerd. Deze bestaat uit personen die geen VOG hebben aangevraagd, maar wel antecedenten hebben die vergelijkbaar zijn met de personen uit de experimentele groep.

Het design bestaat dus kort gezegd uit een experimentele groep en een controlegroep van personen die in 2011 een VOG hebben aangevraagd. Vervolgens is in kaart gebracht wat zij in de periode daarna (2012-2015) aan justitiële documentatie hebben (JDS-gegevens) en wat hun positie is op de arbeidsmarkt (CBS-gegevens). Dit design is voor twee profielen (branches) getest, namelijk onderwijspersoneel en taxichauffeurs. In hoofdstuk 4 is nader beschreven hoe deze methode in praktijk is uitgetest. In schema ziet het design er als volgt uit:

Figuur 1.1: Schematische weergave van het experimenteel design



Methode 2: VOG-simulatie

Het probleem van methode 1 is dat we (mogelijk) wel in kaart kunnen brengen wat de effecten van het weigeren van een VOG zijn, maar dat het niet op voorhand duidelijk is hoe we de eventuele resultaten moeten duiden. De VOG-weigering kan namelijk in zichzelf mede van invloed zijn op een verhoogde kans op hernieuwd crimineel gedrag (teleurstelling; het heeft toch geen zin) of juist dempend werken op crimineel gedrag (als ik mijn leven beter, dan kan ik op termijn wel een VOG krijgen). Die vraag kunnen we op basis van het experimentele design met gematchte steekproeven deels pareren door de introductie van een tweede controlegroep, maar het wordt dan wel erg complex om de (mogelijke) effecten van VOG te

destilleren uit de dubbele vergelijking van de experimentele groep (VOG-weigering) met de twee controlegroepen.

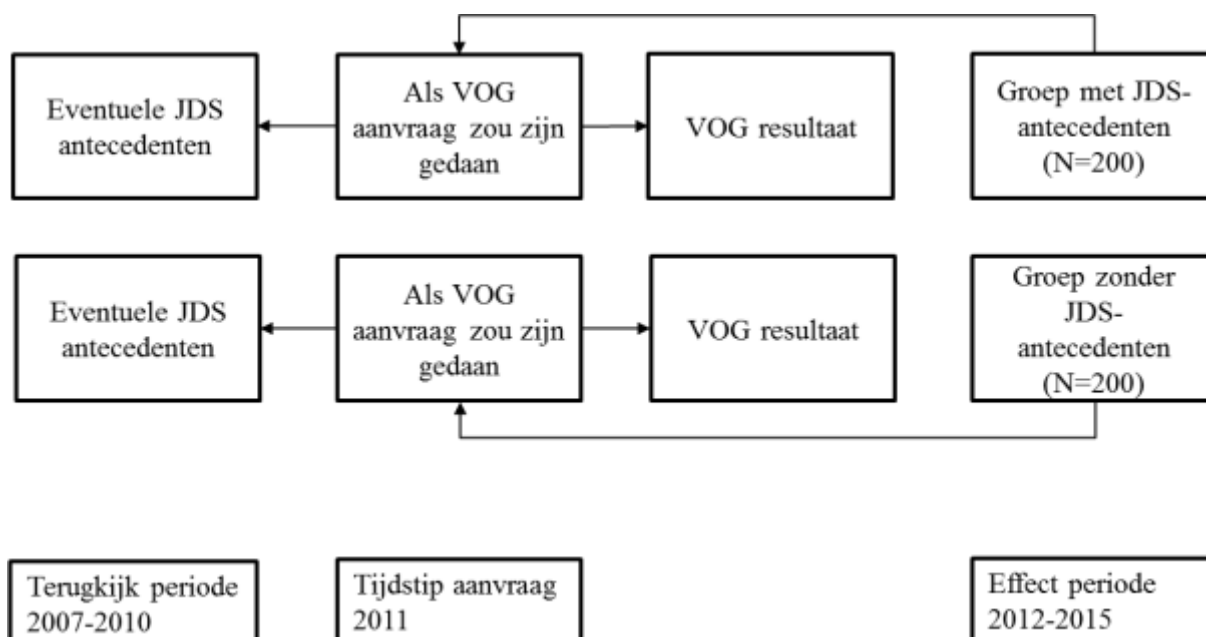
Het feit dat bij bepaalde functies om een VOG wordt gevraagd zal een effect hebben op de potentiële sollicitanten. Een veroordeelde zedendelinquent zal naar alle waarschijnlijkheid niet solliciteren naar een functie in een kinderdagverblijf, omdat deze persoon immers weet dat daar een VOG voor moet worden overlegd en dat hij die nooit zal krijgen. De feitelijke aanvragen van de VOG meten daarom dus zeer waarschijnlijk slechts een deel van het effect.

Om deze redenen is bij dit deel van het onderzoek een tweede methode betrokken. Hierbij gaan we niet uit van personen die een VOG hebben aangevraagd, maar simuleren we een VOG-aanvraag. Centraal staat dan de vraag of een persoon een VOG zou hebben gekregen indien daartoe een aanvraag zou zijn gedaan.

We positioneren de gesimuleerde VOG-aanvraag – analoog aan methode 1 – in 2011. Medewerkers van het COVOG hebben deze simulatie voor ons uitgevoerd. Daartoe hebben we twee groepen samengesteld uit het JDS: een groep personen die wel antecedenten heeft in de periode 2012-2015 (en dus risico voor de branche zouden zijn geweest) en een groep personen die geen antecedenten heeft in de periode 2012-2015 (en dus geen risico voor de branche zouden zijn geweest). De VOG-simulatie wordt uitgevoerd op basis van de JDS-antecedenten van de geselecteerde personen in de periode voorafgaand aan 2012.

Deze methode meet dus feitelijk niet het volle effect van de VOG, maar test in hoeverre de juiste personen kunnen worden tegengehouden aan de hand van de VOG-screening. De effectiviteit van het instrument wordt onderzocht. In schema ziet de tweede methode er als volgt uit:

Figuur 1.2: Schematische weergave VOG-simulatie



In hoofdstuk 5 is nader uitgewerkt hoe de steekproeven zijn samengesteld en hoe de VOG-simulatie is uitgevoerd. De simulatie, zoals hiervoor gesteld, is uitgevoerd door medewerkers van het COVOG om de simulatie een zo hoog mogelijk realiteitsgehalte te geven.

1.5.4 Werken met JDS-gegevens

Voor beide evaluatiemethoden is gewerkt met JDS-gegevens. Omdat het doel van dit onderzoek onder andere het uittesten van deze evaluatiemethoden is, staan we hier stil bij de haken en ogen die zitten aan het werken met JDS-gegevens.

Het Excelbestand dat we van de functioneel beheerder van JDS hebben gekregen, kent verschillende analyseniveaus, namelijk dat van persoon, dossier, feit en afdoening. Het bestand is zo opgebouwd dat nieuwe informatie steeds op een nieuwe regel is weggeschreven. Als er sprake is van een persoon die geregistreerd is voor één feit dat enkelvoudig is afgedaan, dan volstaat ook één regel in Excel. Maar indien er sprake is van twee feiten binnen een dossier dan zijn er twee regels nodig. Personen en dossiers zijn uniek te identificeren; personen aan de hand van het BSN en dossiers met het parketnummer. Feiten zijn meer problematisch. Er is een omschrijving van het feit en het wetsartikel dat is overtreden. Beide variabelen zijn echter niet gestandaardiseerd, in de zin dat consequent dezelfde schrijfwijze voor een feit wordt gebruikt. Dit maakt het groeperen in delictcategorieën tot een tamelijk

tijdrovende bezigheid. Hetzelfde geldt voor de wijze van afdoening. Deze variabele hebben we uiteindelijk niet gebruikt, maar het zou eveneens een tijdsintensieve klus zijn geweest om deze variabele aan te passen voor analysedoeleinden.

We hebben uiteindelijk gekozen voor een praktische oplossing om een feit te classificeren. Er is uitgegaan van het wetsartikel en vervolgens is het SPSS-bestand (de Excelbestanden zijn in SPSS ingelezen voor nadere analyse) gesorteerd aan de hand van het wetsartikel. Vervolgens is het bestand van boven naar beneden doorlopen en is in een nieuwe variabele ingetikt of het voor een functie in het onderwijs dan als taxichauffeur een relevant delict is. Dit gaat relatief snel omdat een groot deel van de feiten diefstal (art. 310-312 Sr) in een of andere vorm betreft. We hadden er ook voor kunnen kiezen om een syntax te schrijven. Voor grotere bestanden zou dat waarschijnlijk een snellere oplossing zijn geweest, maar hier volstond deze meer ‘ambachtelijke’ aanpak.

Met de 'aggregate'-functie van SPSS zijn de gegevens naar dossierniveau getild (aan de hand van het parketnummer) en vervolgens naar persoonsniveau (met het BSN).

In het JDS zijn er vier datumvariabelen, namelijk de datum waarop de zaak in het JDS is geregistreerd, de datum waarop het feit is gepleegd, de datum van afdoening en de datum waarop het vonnis onherroepelijk is. We hebben ervoor gekozen de datum waarop de zaak in het JDS is geregistreerd als uitgangspunt te nemen. Op het moment dat de zaak in het JDS staat, is het zichtbaar voor COVOG-medewerkers en kan het aanleiding zijn een VOG te weigeren.

1.6 Leeswijzer

De driedeling bij de onderzoeksvragen geeft ook de structuur bij de verslaglegging van de resultaten. In hoofdstuk 2 staat het theoretische spoor centraal: de beleidstheorie en de Beleidsregels. Hoofdstuk 3 staat in het kader van het empirisch spoor; de wijze waarop de Beleidsregels van de VOG in de praktijk handen en voeten krijgen. Het laatste deel betreft het uittesten van de twee bedachte evaluatiemethoden. In hoofdstuk 4 komen de resultaten van de eerste methode – het experimentele design – aan bod, en in hoofdstuk 5 worden de uitkomsten van de simulatie (de tweede methode) besproken. In hoofdstuk 6 sluiten we af met de conclusies waarmee we de onderzoeksvragen beantwoorden. Ook doen we in dit hoofdstuk enkele aanbevelingen over toekomstig onderzoek naar de effectiviteit van het instrumentarium rond de Verklaring Omtrent het Gedrag.

2. Beleidstheorie en -regels rond de VOG

In dit hoofdstuk gaan we eerst in op de beleidstheorie van de VOG. Ofwel, welke effecten worden er in theorie beoogd met de VOG? En, welke neveneffecten zijn aannemelijk op basis van de bestaande (criminologische) kennis? Vervolgens buigen we ons over de vraag op welke wijze de VOG is vormgegeven. Hierbij zijn de Beleidsregels leidend. Deze Beleidsregels, zoals vastgesteld op 1 maart 2013, vormen de krijtlijnen die gelden bij het beoordelen van de aanvragen tot het verkrijgen van een Verklaring Omtrent het Gedrag. Tot slot gaan we in dit hoofdstuk na, in hoeverre de huidige Beleidsregels in overeenstemming zijn met de beleidstheoretische uitgangspunten.

2.1 Beleidstheorie: twee uitgangspunten

In de toelichting op de Beleidsregels 2013 wordt omschreven wat er met de VOG wordt nagestreefd. Dit is als volgt verwoord (Staatscourant 2013, nr. 5409, p. 9):

Met de verklaring omtrent het gedrag (VOG) wordt tegemoetgekomen aan een maatschappelijke behoefte aan inzicht in het justitiële verleden van natuurlijke en rechtspersonen op een wijze waarbij de persoonlijke levenssfeer van de aanvrager zoveel mogelijk wordt gewaarborgd. Het COVOG toetst het strafrechtelijke verleden van een natuurlijke persoon of rechtspersoon, waarbij het risico voor de samenleving in verband met het doel waarvoor de afgifte is gevraagd, wordt afgewogen tegen het belang van de aanvrager. Op grond daarvan geeft het COVOG al dan niet een VOG af.

Door de VOG wordt voorkomen dat het strafblad van een persoon openbaar wordt gemaakt; een waarborg van de persoonlijke levenssfeer, aldus de toelichting op de Beleidsregels. Er wordt echter ook onderkend dat het belangrijk kan zijn de samenleving te beschermen tegen (notoire) delictplegers in bepaalde maatschappelijke functies. Bij het al dan niet afgeven van een VOG worden twee belangen tegen elkaar afgewogen: het risico voor de samenleving versus het belang van de aanvrager.

2.1.1 Risicobeperking voor de samenleving

Met de VOG moet een bijdrage worden geleverd aan het voorkomen van een inbreuk op de integriteit van kwetsbare sectoren, organisaties, bedrijven en personen. De VOG is daarbij onderdeel van een breder integriteitsbeleid. We beperken ons hier echter tot de VOG; de vooronderstelling bij dit instrument is dat een persoon die een bepaald delict heeft gepleegd een verhoogde kans heeft zich opnieuw schuldig te maken aan dit (een) delict in het kader van

de uitvoering van werkzaamheden binnen een bepaalde functie. De screening, waarvan het resultaat in de (weigering van de) VOG wordt vastgelegd, beoogt dit risico te beperken.

De impliciete veronderstelling die daarmee ten grondslag ligt aan de VOG is dus dat de kans op het plegen van een nieuw crimineel feit groter is voor personen die eerder delicten hebben gepleegd dan voor personen die nog niet eerder crimineel gedrag hebben vertoond. Tevens impliceert de VOG-gedachte dat er sprake is van (een zekere mate) van specialisering bij delictplegers. Er wordt immers uitgegaan van de idee dat de persoon in kwestie zich mogelijk opnieuw schuldig zal maken aan een zelfde, soortgelijk of voor de functie relevant delict.

Voor het eerste impliciete beleidstheoretische uitgangspunt van de VOG – dat een crimineel verleden een risicofactor is voor toekomstig crimineel gedrag – is in het algemeen steun te vinden in de criminologische onderzoeksliteratuur. Voor het tweede uitgangspunt, de specialisatiethese, is echter veel minder bewijs te vinden; integendeel. We bespreken kort beide aspecten.

Een crimineel verleden als risicofactor

Er is weinig twijfel over dat een persoon met een crimineel verleden een grotere kans heeft om zich ook in de toekomst schuldig te maken aan crimineel gedrag dan iemand zonder een dergelijk verleden (zie bijvoorbeeld Piquero, Farrington & Blumstein, 2003). Er zijn echter wel uitzonderingen op deze algemene regel. De kans op recidive wordt aanzienlijk gereduceerd door zaken als een stabiel huwelijk en betaald werk (Sampton, Laub & Wimer, 2006).

Interessant in het kader van de VOG is het onderzoek naar *redemption*. Deze religieus geïnspireerde term laat zich het best vertalen als vergiffenis of verlossing. Het onderzoek onder de vlag van deze term richt zich op de vraag wanneer het criminele verleden (strafblad) van een persoon geen rol meer zou moeten spelen bij bijvoorbeeld een Verklaring Omtrent het Gedrag. Onderzoek naar recidive laat namelijk zien dat de kans op recidive afneemt naarmate de periode dat de persoon in kwestie geen strafbare feiten pleegt langer is (Langan & Levin, 2002). Er is door diverse criminologen onderzoek gedaan naar de vraag wanneer een crimineel verleden niet meer als een risicofactor zou moeten worden beschouwd.

Blumstein & Nakamura (2009) hebben een grootschalig onderzoek uitgevoerd naar de vraag wanneer het verhoogde risico van een crimineel verleden is uitgedoofd. Ze hebben daders van diefstal met geweld, inbraak en zware mishandeling uit New York over een periode van 27 jaar gevolgd. Daarbij hebben ze de drie leeftijden van het startdelict onderscheiden: 16, 18 en 20 jaar. Vervolgens hebben ze deze groepen vergeleken met een controlegroep. De personen uit de controlegroep hebben bij de start van de periode (1980) geen crimineel antecedent op

hun naam staan. Vervolgens hebben ze onderzocht wanneer de verhoogde kans op nieuw crimineel gedrag is uitgedoofd, dat wil zeggen dat de kans op een nieuw crimineel feit voor de onderzoeksgroep gelijk is aan deze kans voor de controlegroep. Dit punt verschilt per onderzoeksgroep. Zo is de groep van personen die een diefstal met geweld (robbery; n=382) hebben gepleegd als 18-jarige in evenwicht met de controlegroep na 7,7 jaar. Deze periode is korter voor de groep personen die als 16-jarige een inbraak (burglary; n=1.956) hebben gepleegd. Voor deze groep is het effect uitgedoofd na 4,9 jaar.

Het onderzoek van Blumstein & Nakamura (2009) leert ons ten eerste dat een crimineel verleden als risicofactor na verloop van tijd is uitgedoofd en ten tweede dat het type delict en de delictleeftijd van invloed is op dit proces van uitdoving.

Specialisatiethese

Er bestaan allerlei populaire denkbeelden over de ontwikkeling van criminele loopbanen. Het gezegde ‘van kwaad tot erger’ geeft aan dat een crimineel steeds zwaardere delicten gaat plegen; dat er sprake zou zijn van een opbouw. Een ander denkbeeld is dat criminelen zich, op een gegeven moment, specialiseren. In de recidivemonitor van het WODC wordt in dat verband onder meer een onderscheid gemaakt naar algemene, speciale en specifieke recidive (Wartna, Blom & Tollenaar, 2011, p.12).²⁹

- Algemene recidive: nieuwe, geldige justitiecontacten naar aanleiding van enig misdrijf, ongeacht de aard en ernst van de gepleegde delicten.
- Speciale recidive: nieuwe, geldige justitiecontacten naar aanleiding van eenzelfde *soort* misdrijf als in de uitgangszaak; bijvoorbeeld een verkeersmisdrijf.
- Specifieke recidive: nieuwe, geldige justitiecontacten naar aanleiding van eenzelfde misdrijf als in de uitgangszaak; bijvoorbeeld rijden onder invloed

Tollenaar en Van der Laan (2013) hebben zich gebogen over de vraag in hoeverre veelplegers een voorkeur hebben voor een bepaald delicttype (speciale recidive) of dat ze juist de neiging hebben te switchen tussen verschillende delictsoorten. De uitkomst van het onderzoek laat zien dat de groep veelplegers uiteindelijk veel minder gespecialiseerd is dan op basis van eerdere bevindingen en het heersende beeld kan worden aangenomen. Een groot aantal veelplegers blijkt namelijk te switchen tussen verschillende typen misdrijven. Daarbij merken deze onderzoekers op dat binnen de totale groep wel clusters van veelplegers zijn aan te wijzen die – na verloop van tijd in hun loopbaan – ‘favoriete’ typen misdrijven blijken te

²⁹ Algemene recidive wordt verder uitgesplitst naar ernstige (misdrijf met een wettelijke strafdreiging van minstens 4 jaar), zeer ernstige (misdrijf met een wettelijke strafdreiging van minstens 8 jaar) en ovs-recidive (misdrijf waarvoor een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf (ovs) opgelegd is).

hebben, zoals verkeersdelicten, vermogensdelicten zonder geweld en agressie gerelateerde feiten.

Boonmann et al. (2012) melden in hun studie naar recidive-risicofactoren bij jonge zedendelictplegers dat van de jongeren die zijn veroordeeld voor het plegen van een zedendelict, amper 3 procent nogmaals wordt veroordeeld voor een zedendelict; bijna driekwart (74 procent)

zou in meer algemene zin recidiveren.³⁰ Een ongeveer zelfde constatering zien we terug bij Van den Berg et al. (2011, p. 240) in hun studie naar lange termijn carrières en achtergrondkenmerken van jeugdige zedendelinquenten. Het onderzoek laat zien dat slechts een (klein) deel van de jeugdige zedendaders persisteert in het plegen van (zedendelicten). Zelden zou er, indien er sprake is van een vervolg in de criminele loopbaan, sprake zijn van het louter gericht zijn op zedendelinquentie. In het merendeel van de gevallen gaat het om veelzijdige carrières waarin dan ook gewelds en vermogensdelicten een belangrijke plaats innemen. Ook Wartna et al. (2016) constateren in het recidivebericht 2015 van de WODC-recidivemonitor dat de speciale en specifieke recidive doorgaans het laagst zijn na een veroordeling voor een zedendelict. Er is dus wel enige steun in de criminologische literatuur voor het idee van speciale recidive, maar specifieke recidive is meer uitzondering dan regel.

Tot slot geldt meer in het algemeen, dat de uitkomsten van de WODC-recidivemonitor al langere tijd een dalende trend laten zien, of zoals de auteurs het zelf verwoorden: "(...) sinds 2002 is er sprake van een zo goed als continue daling van de recidive in alle onderzochte sectoren van de strafrechttoepassing in Nederland." (Wartna et al., 2016, p.6)

2.1.2 Belang van de aanvrager

De VOG heeft niet slechts tot doel om personen waar – zo is de veronderstelling – een risico aan is verbonden, te dwarsbomen bij het vervullen van een bepaalde functie vanwege hun criminele verleden. De piste tot het verkrijgen van een VOG lijkt tevens gericht op het perspectief bieden: waar het kan een tweede kans geven. Dit duidt er op dat de theorie achter de VOG blijkbaar rekening wil houden met het feit dat deze mensen een kans op persoonlijke ontwikkeling in de vorm van studie of werk daarom niet per definitie mag worden onthouden.

Preventieve effecten van werk

Het hebben van werk, zo zien we in de criminologische literatuur, kan in elk geval een belangrijke rol spelen bij preventie van crimineel gedrag. Zo vindt de waarde van werk ter voorkoming van crimineel gedrag steun in de sociale bindingstheorie van Hirschi (1969). Hij

³⁰ Het betreft een onderzoek onder 226 mannelijke jeugdige zedendelinquenten naar de voorspellende waarde van psychiatrische stoornissen en psychosociale problemen voor (zedendelict)recidive. De leden van de onderzoeksgroep zijn tussen mei 2003 en december 2006 verdacht geweest van het plegen van een zedendelict.

veronderstelt dat mensen met een sociaal sterke binding zich minder snel delinquent zullen gedragen, omdat ze daarmee het risico lopen bindingen met conventionele personen te verliezen. Indien individuen weinig van zulke banden hebben, dan hebben ze ook weinig te verliezen en zou de kans op delinquent gedrag groter zijn. Bij de vier sociale bindingselementen die Hirschi onderscheidt, is er een die expliciet verwijst naar het hebben van werk, namelijk *involvement*: de inzet bij conventionele activiteiten, zoals school en werk.³¹ Ook bij veel zogenaamde levensloopcriminologen (zie bijvoorbeeld Sampson en Laub, 1993) vinden we steun voor de stelling dat het hebben van werk van positieve invloed is op het zich onthouden van crimineel gedrag.

Ook voor jeugdige zedendelinquenten lijkt werk een significant remmend effect op delinquentie te hebben, zo schrijven Van den Berg et al. (2012, p.168). Deze constatering is in overeenstemming met de theorie van Sampson en Laub (1993), waarin werk van invloed is op crimineel gedrag, ook in een ernstig criminele groep; volgens deze theorie door het genereren van sociaal kapitaal. Werkcontinuïteit, dat als een maat voor kwaliteit kan worden gezien, zorgt bij kindmisbruikers voor een extra beschermend effect op delinquentie. Deze uitkomst biedt wederom ondersteuning voor de theorie van Sampson en Laub (1993), aldus Van den Berg et al. (2012)

Op de visie over de relatie tussen werk en crimineel gedrag zijn ook wel nuanceringen aangebracht. Zo stellen Van Drie en Weijers (2010) dat het hebben van werk – zij focussen met hun verhaal op jonge veelplegers – vooral positieve invloed heeft vanaf een zekere leeftijd. Het omslagpunt zou volgens deze onderzoekers liggen rond het 26^{ste} levensjaar. Voor die leeftijd zou de afweging tussen criminaliteit en werk bij deze groep delictplegers relatief vaker gunstig uitpakken voor het eerste. Van belang is echter ook het opleidingsniveau, omdat een laag niveau vaak minder aantrekkelijk werk betekent. Of zoals deze auteurs stellen: “Vanuit een kosten-batenafweging kan werk voor jeugdige veelplegers met weinig of geen scholing die routinematig delicten plegen als bron van inkomsten, dus per definitie slechts een beperkt alternatief bieden voor hun criminele gedrag. Een jonge drugsrunner wordt niet direct van zijn werkzaamheden afgehouden door het perspectief vakken in de supermarkt te kunnen vullen (p.46).”

Ook de Amerikaanse onderzoekers Uggen en Staff (2001) die een overzicht geven van studies rond ‘werk’ als een bouwsteen voor een omslagpunt in het leven van delictplegers, komen tot de conclusie dat het hebben van werk een belangrijk element vormt bij het afzien van

³¹ De andere drie elementen die in de theorie van Hirschi een rol spelen bij sociale binding zijn: *attachment*: affectieve bindingen met belangrijke anderen, zoals ouders, vrienden en leerkrachten; *commitment*: betrokkenheid bij conventionele activiteiten, gekoppeld aan bereidheid beloftes na te komen; *belief*: het geloof in regels van de samenleving.

criminele gedragingen. Ook zij nuanceren dat echter door er op te wijzen dat de leeftijd (lees: leef fase) daarbij wel een rol lijkt te spelen, als ze zeggen: “our review suggests that work programs appear to be more effective for adult offenders than for adolescents and young adults (p.1).” Verder voegen deze onderzoekers er aan toe dat ook de kwaliteit van het werk een belangrijke rol lijkt te spelen bij het terugdringen van recidivegedrag.

Toegang tot de arbeidsmarkt

Criminologisch onderzoek wijst uit dat ex-gedeteneerden niet gemakkelijk (opnieuw) de arbeidsmarkt betreden (Dirkzwager, Nieuwbeerta & Fiselier, 2009). Dit hangt niet alleen samen met de detentie, want ook voor het uitzitten van de gevangenisstraf is de arbeidspositie van deze groep personen weinig florissant. De toegang tot de arbeidsmarkt wordt enerzijds belemmerd door het gebrek aan relevante kwaliteiten en anderzijds door de stigmatiserende werking van een strafblad (Boone, 2011).

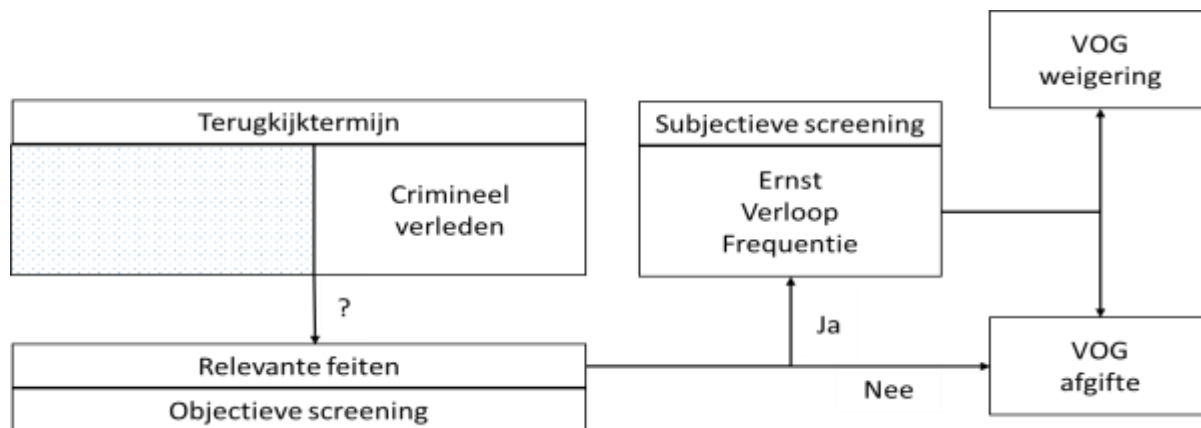
In paragraaf 2.4 brengen we de hiervoor genoemde preventieve en criminogene elementen samen, met het doel in theorie te preluderen op het beantwoorden van de vraag in hoeverre (enkele van) deze preventieve en criminogene effecten die de VOG met zich meebrengt ook meetbaar zijn.

2.2 Beleidsregels: krijtlijnen voor het beoordelen van VOG-aanvragen

De wettelijke basis voor de VOG wordt gevormd door de artikelen 28 tot en met 36 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg). De Beleidsregels (in naam) opgesteld door de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie vormen voor het COVOG de leidraad bij het beoordelen van VOG-aanvragen. In de Staatscourant (nr. 5409, 1 maart 2013) zijn de Beleidsregels 2013 gepubliceerd met een toelichting.

De weg die wordt bewandeld in de beoordeling van de VOG-aanvragen is samengevat in figuur 2.1. Het VOG-instrument maakt gebruik van een terugkijktermijn. In het algemeen bestrijkt deze termijn vier jaar. De terugkijktermijn voor jongeren onder de 23 jaar is inmiddels korter (twee jaar), mits er geen zedenmisdrijven of zware geweldsmisdrijven in het spel zijn. Verder geldt er geen beperking in de terugkijktermijn voor zedenmisdrijven en zware misdrijven met een strafdreiging van ten minste twaalf jaar. De Beleidsregels houden ook rekening met het feit dat er variaties zijn in het risico dat uitgaat van een crimineel verleden. Dit komt tot uitdrukking in de subjectieve screening. Bij de subjectieve screening wordt er gekeken naar het aantal feiten (frequentie), de ernst van het feit en het tijdsverloop tot aan de VOG-aanvraag. De Beleidsregels geven echter geen regels voor de lijnen waarlangs deze subjectieve screening moet worden uitgevoerd. Er is daardoor sprake van een zekere mate van beleidsvrijheid voor de uitvoerende dienst (het COVOG) om dit in de praktijk nader uit te werken.

Figuur 2.1 Schematische weergave van de beoordeling van VOG-aanvragen



2.2.1 Aanvraag van de VOG

De VOG geldt voor sommige (beroepsmatige) activiteiten als een verplichting³², maar lang niet voor alle functies.³³ De verklaring wordt vaak aangevraagd voor functies waarin de betrokkene gaat werken met vertrouwelijke gegevens, kwetsbare mensen, geld of kostbare goederen. Ook voor de meeste overheidsfuncties geldt een VOG-verplichting, evenals voor onderwijsmedewerkers, mensen werkzaam in de jeugdzorg, kinderdagopvang, peuterspeelzalen, en ook voor gastouders en de taxibranche. Verder moet een VOG worden aangevraagd in het kader van emigratie of voor het verkrijgen van een visum. Ook leden van schietverenigingen dienen over een VOG te beschikken. Daarnaast staat het elke werkgever in principe vrij voor functies een VOG te verlangen. Bovendien is er sinds 2012 – om seksueel grensoverschrijdend gedrag te voorkomen – ook de mogelijkheid voor bepaalde groepen vrijwilligers een gratis VOG aan te vragen.³⁴

³² Uit sommige hoeken klinkt kritiek vanwege het feit dat zelfs voor op het oog maatschappelijk weinig risicovolle functies soms een VOG moet worden aangevraagd. De staatssecretaris zegt daarover in een brief aan de Kamer (februari 2016) dat de sector uiteindelijk altijd zelf verantwoordelijk blijft.

³³ Voor ex-gedetineerden die via de gemeentelijke overheden proberen aan de slag te komen via re-integratietrajecten blijkt de VOG soms welhaast een onneembare hobbel op weg naar een nieuwe werkring. De vraag doet zich dan ook voor, aldus de respondent van reclassering Nederland, waarom sommige gemeenten er toch voor kiezen hun re-integreerders een VOG te laten aanvragen, omdat een dergelijke aanvraag vaak een voorspelbare, negatieve afloop kent.

³⁴ Het gaat om vrijwilligers die werken met kinderen of mensen met een verstandelijke beperking; de groepen die het meeste risico lopen op seksueel misbruik.

Voor chauffeurkaarthouders bestaat er sinds 1 juli 2011 en voor werknemers binnen kinderopvang en peuterspeelzalen, gastouders sinds 1 maart 2013 de zogenaamde continue screening op strafbare feiten; feitelijk betreft het hier dan de verplichting een hernieuwde VOG-aanvraag te doen, indien er sprake is van een nieuw relevant strafbaar feit. Dit betekent dat elke wijziging in de justitiële documentatie wordt doorgegeven aan Justis, waarna wordt beoordeeld, of het delict in kwestie aanleiding vormt voor een hernieuwde screening. Als dat het geval blijkt, zal Justis een signaal afgeven aan de toezichthouder (bijvoorbeeld de GGD voor de kinderopvang of de ILT voor de taxibranche). De werkgever zal de betrokkene daarop dan verzoeken opnieuw een VOG aan te vragen. Bij de beoordeling van die aanvraag wordt vervolgens de gehele justitiële documentatie betrokken en dus niet slechts de laatste wijziging. Bij de continue screening van personen die werkzaam zijn in de kinderopvang wordt daarbij vooral gelet op zeden- en geweldsmisdrijven, maar ook op drugs- en vermogensdelicten, indien in het aantal of de ernst ervan een belemmering wordt gezien voor een verantwoorde uitoefening van het werken met kinderen. Daarbij is het niet vereist dat de persoon in kwestie is veroordeeld door de rechter. Ook bij slechts een verdenking van een strafbaar feit, kan dit de afgifte van een nieuwe verklaring omtrent gedrag in de weg staan, zo blijkt uit een uitspraak van de Raad van State op 29 januari 2014.³⁵

Zoals in paragraaf 1.1 opgemerkt, lijkt het instellen van het instrument van de continue screening voor juist deze twee beroepsgroepen (kinderopvang, peuterspeelzalen, gastouders enerzijds en taxichauffeurkaarthouders anderzijds) in belangrijke mate ingegeven door de maatschappelijke ophef rond incidenten waarbij respectievelijk een geweldsincident met dodelijke afloop in de taxiwereld en het seksueel misbruik van tientallen jonge kinderen door een werknemer uit de Amsterdamse kinderopvang het meest prominent zijn.

2.2.2 Beoordeling van de VOG-aanvraag (het beoordelingskader)

De beoordeling van de aanvraag bestaat in eerste aanleg feitelijk uit twee fasen. De eerste is de op strakke leest geschoeide objectieve screening; de tweede fase is de zogenaamd subjectieve screening; in deze fase is er ruimte in het voordeel van de aanvrager te besluiten, ook indien de status wat betreft strafbare feiten in relatie tot de verlangde functie of activiteit daartoe formeel eigenlijk geen aanleiding geeft. Bij de subjectieve screening wordt het risico voor de samenleving afgewogen tegen het belang van de aanvrager; dit laatste kan overigens

³⁵ In deze zaak gaat het om een verdenking van het dealen van harddrugs (ECLI:NL:RVS:2014:205). De rechter-commissaris heeft de vordering tot inbewaringstelling afgewezen wegens onvoldoende ernstige bezwaren. De officier van justitie heeft de strafzaak echter nog niet geseponneerd. De aanvrager is dus nog steeds verdachte. De persoon in kwestie zou aan de slag willen gaan als pakketbezorger bij TNT Post, maar voor die functie wordt hem de VOG nu geweigerd. (Zie ook: <http://vog-advocaat.nl/ook-bij-verdenkingen-mag-een-vog-geweigerd-worden/>).

ook het belang van de samenleving zijn als door het verkrijgen van werk (de beoogde functie) de recidivekans kleiner wordt geacht. We bespreken beide fasen hierna.

Objectieve screening en terugkijktermijnen

Bij de objectieve screening of screening op basis van het objectieve criterium gaat het om het beantwoorden van de vraag, of de gegevens van de VOG-aanvrager die in het JDS zijn gevonden, indien herhaald, gelet op het risico voor de samenleving, een belemmering vormen voor een behoorlijke uitoefening van de functie (of activiteit) waarvoor de VOG wordt gevraagd. Als het gevonden justitieel antecedent wordt gezien als een feit dat een risico op zou kunnen leveren voor de samenleving, zal de VOG in principe worden geweigerd.³⁶

Voor de objectieve screening zijn in de Beleidsregels 2013 zogenaamde terugkijktermijnen vastgelegd. Er wordt ten aanzien van de periodes waarover wordt teruggekeken een onderscheid gemaakt tussen gevallen waarin de terugkijktermijn ten opzichte van de bewaartermijn van het betreffende justitiële gegeven, niet in duur wordt beperkt en gevallen waarin de terugkijktermijn wel in duur wordt beperkt.

- ***Niet in duur beperkt***

- Justitiële gegevens met betrekking tot misdrijven tegen de zeden zoals opgenomen in de artikelen 240b tot en met 250 van het Wetboek van Strafrecht.
- Justitiële gegevens van volwassenen met betrekking tot een strafbaar feit waarop een gevangenisstraf van twaalf jaar of meer staat.

- ***Wel in duur beperkt***

- Voor alle andere justitiële gegevens geldt een terugkijkperiode van vier jaar, tenzij:
 - er sprake is van hoge integriteitseisen (tien jaar), of als er sprake is van bijzondere vergunningsregels.
 - de aanvraag wordt gedaan door een persoon die ten tijde van de aanvraag nog niet de leeftijd van 23 jaar heeft bereikt (twee jaar), tenzij

³⁶ De vraag, of met het meewegen van lopende zaken hier niet het principe van de onschuldpresumptie wordt geschonden, is door de Raad van State met een ontkenning beantwoord. De weigering tot een afgifte van een VOG op basis van een lopende strafzaak zou namelijk geen oordeel zijn over de schuldvraag. Vanwege het ‘bestuursrechtelijke karakter van het besluit tot weigering een VOG af te geven’ is deze weigering niet strijdig met artikel 6 lid 2 EVRM. (RvS 28 juli 2010, LJN BN2616) In: Spijkerman (2011, p.92).

er sprake is van zedenmisdrijven of geweldmisdrijven waarvoor een vrijheidsstraf van zes jaar of meer geldt.

Van belang is verder, dat indien er sprake is geweest van een vrijheidsbenemende straf in de periode van de terugkijktermijn, deze termijn wordt verlengd met de duur van deze straf. Verder spreken de Beleidsregels over het zogenaamde rode draad criterium. Dit betekent dat er geen sprake is van een relevant strafbaar feit binnen de geldende terugkijkperiode, maar wel in de periode die daarbuiten valt, en wel zodanig dat er een negatieve indruk ontstaat van de aanvrager.

Subjectieve screening (rekening houdend met omstandigheden van het geval)

Bij dit deel van de procedure maken de screeners een afweging tussen het belang van de aanvrager bij het verkrijgen van een VOG versus het risico voor de samenleving zoals dat is vastgesteld bij de weging volgens het objectieve criterium. Bij deze subjectieve screening wordt dus gezocht naar (verzachtende) omstandigheden die kunnen leiden tot het (alsnog) afgeven van de VOG. Bij het subjectieve criterium is er een onderscheid tussen aanvragen die worden beoordeeld volgens het reguliere toetsingskader versus aanvragen die lopen langs de lijnen van het verscherpt toetsingskader.

De omstandigheden van het geval zoals die worden getoetst, kennen binnen beide kaders wel een aantal gelijke elementen waarlangs wordt getoetst, te weten:³⁷

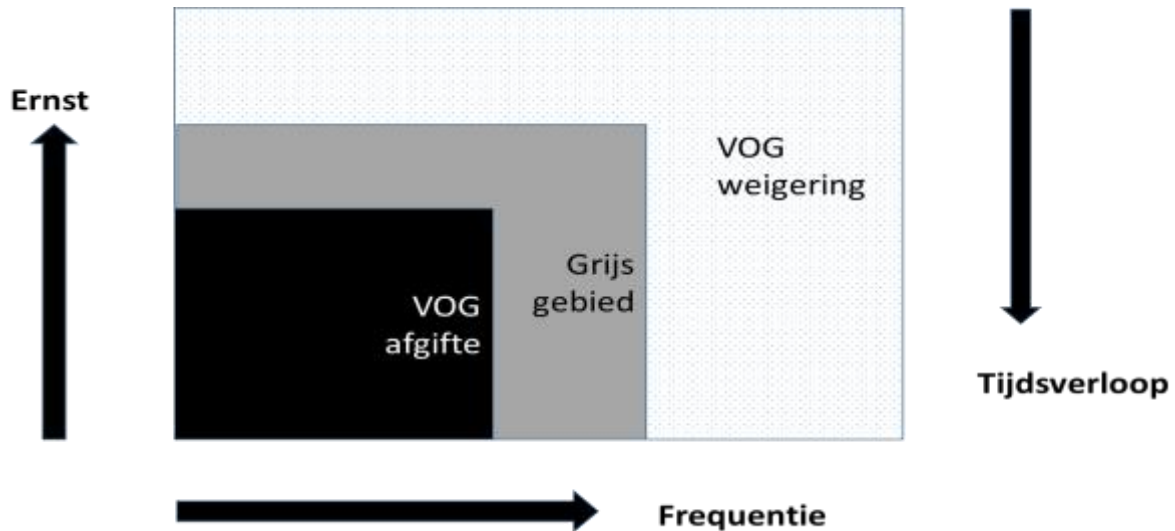
- de hoogte van de straf / de strafafdoening van een zaak;
- het tijdsverloop (de tijd die is verstreken sinds dat het delict plaatsvond);
- het aantal strafbare feiten;
- (aanvullend) de leeftijd van de delictpleger (minderjarigheid ten tijde van het delict).

Verder kan in deze fase ook informatie worden ingewonnen bij het Openbaar Ministerie en de Reclassering. Als er na het beoordelen van al deze gegevens nog steeds twijfel bestaat, kan het COVOG ertoe overgaan nader in te zoomen op de precieze omstandigheden waaronder de strafbare feiten hebben plaatsgevonden. De aanvrager kan in deze fase bovendien zaken aandragen die tot de aanbeveling spreken: behaalde diploma's, een aanbevelingsbrief van een stagebegeleider, et cetera.

³⁷ Het betreft dus geen limitatieve opsomming van de subjectieve criteria, maar een minimum waar in elk geval naar wordt gekeken. Ofwel: "Uit het gebruik van de woorden 'onder meer' in paragraaf 3.3.2 van de Beleidsregels volgt dat de omstandigheden die bij de toetsing aan het subjectieve criterium een rol spelen, niet beperkt zijn tot de drie daar genoemde omstandigheden." (RvS 27 januari 2010, LJN BL0709). In: Spijkerman (2011, p.95).

Er kunnen ook nog wel andere factoren een rol spelen bij de screening, maar schematisch ziet de hoofdgedachte achter de VOG-screening er als volgt uit:³⁸

Figuur 2.2 Schematische weergave van de VOG-screening



Verscherpt toetsingskader

Indien er sprake is van misdrijven tegen de zeden zoals beschreven in de Beleidsregels dan wordt een zogenaamd verscherpt toetsingskader gehanteerd. In het geval er sprake is van een functie met een gezags- of afhankelijkheidsrelatie of indien op grond van de (geografische) locatie een belemmering voor een behoorlijke uitoefening van de functie wordt aangenomen, bestaat er op dat moment nog slechts een beperkte ruimte om via het subjectieve criterium (alsnog) over te gaan tot het toekennen van een VOG. In de hieronder genoemde gevallen geldt een verscherpt toetsingskader waarin als uitgangspunt wordt genomen dat de verklaring omtrent het gedrag wordt geweigerd.

1. De aanvrager is voorafgaand aan het moment van beoordeling ter zake van een misdrijf tegen de zeden als bedoeld in deze Beleidsregels twee of meer malen veroordeeld tot een (on)voorwaardelijke gevangenisstraf, TBS, jeugddetentie, plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (PIJ), een tuchtschool of algemeen psychiatrisch ziekenhuis (APZ) en/of een taakstraf, een beroepsverbod.

³⁸ Het schema in figuur 2.2 is (uiteraard) een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid, ook al, omdat de (aanvullende) factor leeftijd (het onderscheid tussen minderjarig- en meerderjarigheid) er niet goed in is te verwerken.

2. De aanvrager is in de twintig jaren voorafgaand aan het moment van beoordeling ter zake van een misdrijf tegen de zeden als bedoeld in deze Beleidsregels éénmaal veroordeeld tot een (on)voorwaardelijke gevangenisstraf, TBS, jeugddetentie, plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (PIJ), een tuchtschool of algemeen psychiatrisch ziekenhuis (APZ) en/of een taakstraf.
3. Met betrekking tot de aanvrager is in de tien jaren voorafgaand aan het moment van beoordeling ter zake van een misdrijf tegen de zeden als bedoeld in deze Beleidsregels: een veroordeling uitgesproken inhoudende de oplegging van een andere straf dan een gevangenisstraf of taakstraf, schuldigverklaring zonder strafoplegging, of is een door het Openbaar Ministerie aangeboden transactie geaccepteerd, of een strafzaak voorwaardelijk geseponeerd.

Meent het COVOG dat de bijzondere weigeringsgrond van toepassing is dan kan de VOG slechts worden afgegeven indien de weigering evident disproportioneel zou zijn. Of de weigering evident disproportioneel is, wordt beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval (Beleidsregels 3.3.2 VOG-NP-RP 2013).

Een voorbeeld waarin de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelt dat er sprake is van disproportionaliteit is de volgende casus. Het betreft een weigering waarbij iemand een VOG voor een chauffeurskaart wordt onthouden vanwege een relatief licht vergrijp op het terrein van zeden gepleegd met een minderjarige tijdens zijn minderjarigheid. De bestuursrechter oordeelt hierover dat er bij de toetsing van het zedendelict gepleegd tijdens de minderjarigheid van de appelland beter rekening zou moeten worden gehouden met diens jeugdige leeftijd. Ofwel in de woorden van de bestuursrechter:

Dit noopt ertoe dat bij toetsing aan het subjectieve criterium uitdrukkelijk moet worden meegewogen of de gevolgen van een weigering niet evident disproportioneel zijn wegens het feit dat het zedendelict is begaan tijdens de minderjarigheid van de betrokkene, de aard en de zwaarte van het delict, de omstandigheden waaronder dit delict is begaan, en de hoogte van de opgelegde straf. Daarbij dient te worden betrokken in hoeverre het begane delict aan betrokkene in verband met diens minderjarigheid minder kan worden verweten dan het geval zou zijn bij een meerderjarige en in hoeverre het gerechtvaardigd is dat aan de betrokkene iedere mogelijkheid wordt ontnomen de door hem gekozen opleiding te voltooien en een werkkring te vinden die past bij de door hem gevolgde opleiding. Ten slotte dient in aanmerking te worden genomen in hoeverre het recidivegevaar, gelet op het feit dat het delict door een minderjarige is gepleegd, gelijkgesteld kan worden met dat bij een meerderjarige dader. Daarbij dient de tussen

daad en aanvraag zonder recidive verstreken tijd in aanmerking te worden genomen, in dit geval ruim zes jaar.³⁹

2.2.3 Kritische kanttekeningen bij het beoordelingskader

Zowel bij Justis (COVOG) als ook binnen de rechtspraak lijkt er het idee te ontstaan dat er sprake is van een te streng optreden bij sommige zedenzaken in relatie tot functies waarin sprake is van afhankelijkheidsrelaties. De Raad van State lijkt in elk geval kritischer te staan in hoger beroepszaken rond zeden. Of zoals een juridisch adviseur van COVOG het verwoordt: "We zijn de boel op dat punt ook wel erg aan het dichttimmeren." De respondent schetst daarbij het beeld waarin er in toenemende mate een onderscheid wordt gemaakt bij de beoordeling door de bestuursrechter tussen zogenaamde 'hands off'- en 'hands on'-delicten in de sfeer van zedenvergrijpen.⁴⁰

Als voorbeeld in dit verband kan de zaak van de wijkziekenverzorger van ouderen dienen die in het kader van aangepaste regelgeving opnieuw een VOG moet aanvragen. De VOG wordt hem geweigerd, omdat hij enkele jaren eerder is veroordeeld voor het downloaden van kinderporno. Justis betoogt dat de Beleidsregels bij de objectieve screening geen ruimte bieden een onderscheid te maken naar verschillende soorten zedendelict waardoor het genoodzaakt is om de appellant af te wijzen. In hoger beroep krijgt de staatssecretaris echter alsnog het advies van de Afdeling bestuursrechtspraak wel een VOG toe te kennen. Het voornaamste argument van de bestuursrechter luidt, dat het hier gaat om een vorm van een zedendelict dat gezien de werkzaamheden niet kan worden gezien als een risico in de context van het verzorgen/verplegen van ouderen. De bestuursrechter in het hoger beroep oordeelt ten slotte als volgt:

Bij de beoordeling of aan het objectieve criterium is voldaan ingeval het gaat om een betrokkene die een zedendelict heeft begaan en die een VOG vraagt ten behoeve van een functie waarin zich een afhankelijkheidsrelatie voordoet, bieden de Beleidsregels geen ruimte voor een beoordeling van de vraag of het specifieke soort zedendelict dat is begaan objectief gezien indien herhaald, gelet op het risico voor de samenleving en op de overige omstandigheden van het geval, feitelijk een belemmering vormt voor een behoorlijke uitoefening van de specifieke functie, taak of bezigheid waarvoor de VOG is gevraagd. Volgens de Beleidsregels vormt elk zedendelict een belemmering voor een behoorlijke uitoefening van elke functie, taak of bezigheid waarin zich een afhankelijkheidsrelatie voordoet en waarvoor een VOG is aangevraagd. De Afdeling acht dit beleid in het licht van de ter zake geldende wettelijke bepaling te grofmazig. De Afdeling neemt hierbij in aanmerking dat uit verklaring van Mulder

³⁹ Uitspraak 201110668/1/A3, 5 september 2012.

⁴⁰ Bij 'hands-on' is er sprake van een fysiek contact met het slachtoffer. Voorbeelden van hands-on misbruik: aanranding, verkrachting. Bij 'hands-off' is er geen fysiek contact met het slachtoffer. Voorbeeld: kijken naar kinderpornografie.

van 25 augustus 2015, die hiervoor onder 2 is vermeld, volgt dat tussen het bezit van kinderpornografie en zedendelicten tegen volwassenen geen verband bestaat. Die verklaring is mede gebaseerd op vakliteratuur en wetenschappelijk onderzoek. (ECLI:NLRVS:2016:520)

Tijdens een studiedag rond de VOG in december 2011 wordt uitgebreid gesproken over de juridische aspecten die kleven aan het VOG-beleidskader.⁴¹ Deels zijn elementen van deze kritiek niet meer van toepassing door de nieuwe Beleidsregels zoals die in maart 2013 in werking zijn getreden, maar een aantal van de kritische noten die toentertijd werden gekraakt, lijkt echter nog steeds van toepassing te zijn. Tijdens deze studiedag is er kritiek op de grofmazigheid van het VOG-instrumentarium. Meer mensen dan strikt nodig is, zouden door de VOG-procedure de toegang tot de door hen geambieerde functie worden ontzegd. Of zoals gesteld in de woorden van Utrechtse 'VOG-hoogleraar' Boone die vindt dat met de huidige VOG-regelgeving de arbeidsmarkt voor ex-gedetineerden wel erg moeilijk toegankelijk is: "Als je al iemand de toegang ontzegt tot de arbeidsmarkt dan moet dat gebeuren om substantiële risico's te voorkomen die zijn vastgesteld op basis van individuele factoren." (Boone, 2012, p.75). Boone ziet de VOG als een typisch product van een risicomaatschappij waarin niet zozeer wordt geprobeerd substantiële risico's te voorkomen. Boone concludeert dan ook in haar bijdrage dat de huidige regeling rond de VOG waarschijnlijk meer criminaliteit creëert dan het voorkomt. Of in andere termen: de VOG zou preventief moeten werken, maar lijkt in de huidige vorm toch ook vooral er toe te leiden dat ex-gedetineerden worden uitgesloten van werk. Het huidige beleid zou daarmee herintegratie van ex-gedetineerden in de weg staan.

Tijdens de studiedag is er ook discussie over de vraag of de omstandigheden van het delict eigenlijk wel afdoende worden meegenomen. Pas in een late fase, als er sprake is van een bezwaarschrift, zou er serieus worden gekeken naar de dossiers van de VOG-aanvrager.

Advocaat Spijkerman (2012) stelt in zijn bijdrage dat professionals zich vaak onvoldoende realiseren wat de consequenties zijn voor de VOG bij de afdoening van een zaak: zo heeft een voorwaardelijke detentie een grotere impact bij een latere beoordeling in het kader van de VOG dan een taakstraf. Tijdens deze studiedag wordt ook gesproken over de gevolgen die een strafbeschikking kan hebben voor een strafblad en daarmee voor het verkrijgen van een VOG. Zo kan de strafbeschikking, net als een transactie of een veroordeling door de rechter, worden opgenomen in het JDS. Bij een strafbeschikking gebeurt dit over het algemeen als iemand een misdrijf heeft gepleegd of als het opgelegde boetebedrag voor een overtreding honderd euro is

⁴¹ Het betreft een studiedag in Leiden, georganiseerd door de redactie van het juristenblad PROCES op 9 december 2011. De titel van de dag luidt: Gestraft na de straf: justitiële documentatie en de Verklaring Omtrent het Gedrag.

of meer. Als een strafbeschikking wordt betaald, dan erkent de persoon in kwestie schuld. Bij betaling van de strafbeschikking wordt de overtreding in het JDS geregistreerd. Volgens Spijkerman (2012, p.92) weegt het accepteren van een strafbeschikking zwaarder dan het accepteren van een transactievoorstel, omdat in het eerste geval er sprake is van het erkennen van schuld, een omstandigheid waarvan veel betrokkenen zich onvoldoende bewust zijn.

Een ander aspect dat als problematisch wordt gezien, is het feit dat de Beleidsregels rond de subjectieve screening geen limitatieve opsomming geven van de subjectieve toetsingscriteria. Dat maakt het voor de buitenwacht lastig te beoordelen wat nu precies de criteria zijn die worden aangelegd bij het al dan niet toekennen van de VOG.⁴² In dit deel van de screening is er in elk geval aandacht voor de zwaarte van de opgelegde straf. Die wordt echter door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State nogal snel als 'zwaar' beschouwd, zo stelt Spijkerman (2012, p.96). Hij geeft daarbij het voorbeeld van een straf die door de bestuursrechter als 'zware straf' wordt beschouwd: iemand die een maand voorwaardelijke jeugddetentie heeft gekregen in het licht van aanranding van de eerbaarheid. Ook het 'tijdsverloop' (de verstreken tijd sinds het moment van delictpleging) vormt – in de ogen van Spijkerman – een element bij de subjectieve screening waarvan voor de buitenwacht lastig is vast te stellen op welke wijze er in de praktijk van de beoordeling mee wordt omgegaan; er zijn echter in de jurisprudentie nauwelijks voorbeelden te vinden waarbij het eventueel lange tijdsverloop positief uitpakt voor de bestuursrechter. Behalve dan het voorbeeld van een bestuursrechter die zeventien jaar (na beëindigen van tbs wegens poging tot verkrachting) wel voldoende vindt voor het toekennen van een VOG. Bij het oordeel van de rechter speelt dan wel een belangrijke rol dat de VOG-aanvrager na beëindigen van de tbs nimmer meer in aanraking is gekomen met justitie. (Spijkerman, 2012).⁴³

⁴² Zie daarover bijvoorbeeld ook het KNV-TAXI in paragraaf 3.2.1.

⁴³ Rb. Assen 8 september 2011, LJN BR7101: "Er wordt aan het objectieve criterium voldaan. Verweerder heeft niet tot de conclusie kunnen komen dat de weigering niet evident disproportioneel is. Er is lange tijd verstreken sinds de beëindiging van de TBS; medio 2014 is de termijn als bedoeld in paragraaf 3.2.4, onder punt 2 van de Beleidsregels verstreken, zodat op een niet ver in de toekomst gelegen moment niet langer wordt uitgegaan van een belemmering voor de behoorlijke uitoefening van de functie. Dit acht de rechtbank van belang gelet op de overige omstandigheden van dit geval. Toen eiser de VOG aanvraag was hij al geruime tijd werkzaam in het onderwijs; de aanvraag was immers het gevolg van een audit. Gedurende deze tijd hebben zich geen problemen voorgedaan. Anders dan in de situatie dat een VOG wordt gevraagd voorafgaande aan het tot stand komen van een dienstverband, heeft eiser een flink aantal jaren laten zien dat hij de functie behoorlijk heeft uitgeoefend. Voorts heeft eiser zelf hulp gezocht voor zijn problemen en is hij thans, hetgeen ook blijkt uit het rapport van Kemperman, genezen van zijn stoornis. Hierdoor komt er minder gewicht toe aan de aspecten die verweerder ten grondslag heeft gelegd aan zijn oordeel, te weten de ernst van het delict en het feit dat eiser ten tijde van het plegen van het delict volwassen was."

Bovendien zou er in het kader van de subjectieve screening soms sprake zijn van een wel erg ruime toepassing van het zogenaamde rode draad-criterium, waarbij het gaat om het betrekken van antecedenten die buiten de terugkijktermijn liggen. In de meeste gevallen is dit ten nadele van de aanvrager.⁴⁴

Aandacht is er ook voor het beoordelen van delicten die zijn gepleegd in de periode van minderjarigheid. Er is tijdens de studiedag zelfs een pleidooi om een apart beleidskader te maken voor jeugdigen. Met de minderjarigheid zou bij het beoordelen van de VOG-aanvraag te weinig rekening worden gehouden. Een deel van de kritiek is inmiddels getackeld, in de zin dat anders dan in 2011 de terugkijktermijn voor minderjarigen nu geen vier maar twee jaar is zover het geen geweld of zedendelicten betreft. Verder wordt er naar verluidt nu uitdrukkelijker dan voorheen ook rekening gehouden met het feit dat een delict is gepleegd in de periode dat de aanvrager minderjarig was.

De Beleidsregels leiden ook tot een procedurepad dat zich in bepaalde gevallen tot vele maanden of soms zelfs jaren kan uitstreken voordat er een finaal besluit is genomen over een VOG-aanvraag. Zo is er - een nog relatief snelle - beroepszaak waarin de afwijzing wordt aangevochten van een buitengewoon opsporingsambtenaar die de functie van hoofdconducteur bij de NS ambieert, maar wordt afgewezen voor de VOG, omdat hij tien jaar voorafgaand aan de aanvraag is veroordeeld voor verboden wapenbezit. In deze casus is de VOG-aanvraag ingediend op 15 december 2015 en volgt de uitspraak bij de bestuursrechter bijna tien maanden later, op 4 oktober 2016 (ECLI:NL:RBMNE: 2016:5318). Maar ook deze uitspraak vormt dan nog niet noodzakelijkerwijs het einde van de weg; in principe staat dan nog de route open naar het oordeel van de Raad van State, en daarna kan de zaak ook nog worden voorgelegd aan het Europees Hof van de Rechten van de Mens (EHRM).

2.3 Beleidsregels in het licht van de beleidstheorie

Ofwel: in hoeverre zijn de Beleidsregels in overeenstemming met de beleidstheoretische uitgangspunten? Volgens de beleidstheorie heeft crimineel gedrag een voorspellende waarde voor toekomstig gedrag en betekent een crimineel verleden een verhoogd risico voor de toekomst. Deze aanname wordt, zoals beschreven, gesteund door resultaten van criminologisch onderzoek.

De Beleidsregels gaan echter uit van geregistreerd en bewezen daderschap. De kans dat een misdrijf wordt opgelost en de verdachte schuldig wordt bevonden, is echter verschillend per

⁴⁴ Voorwaarde is dan wel dat er minimaal een relevant justitieel antecedent binnen de van toepassing zijnde terugkijktermijn ligt.

type misdrijf. In het algemeen kunnen we stellen dat het oplossingspercentage van vermogensmisdrijven gering is: 13 procent in 2015 volgens de opgave van het CBS (Statline). Het oplossingspercentage bij gewelds- en zedenmisdrijven ligt beduidend hoger (60 procent in 2015), maar hier hebben we te maken met een relatief gering aangiftepercentage. Zo lezen we in de Veiligheidsmonitor dat in 2015 van 44 procent van de ondervonden geweldsdelicten melding wordt gemaakt bij de politie. In slechts 21 procent van de gevallen wordt ook daadwerkelijk aangifte gedaan.

Het screeningsinstrument VOG geeft – met andere woorden – slechts inzicht in (een deel van) het criminele verleden van een beperkte groep burgers, namelijk degenen van wie misdrijven en/of overtredingen zijn ingeschreven in JDS. Veel personen zwemmen daarmee door de mazen van het instrument; de Beleidsregels komen op deze manier slechts ten dele tegemoet aan de beleidstheoretische uitgangspunten.

Door bij de Beleidsregels te kiezen voor JDS-gegevens rust het weigeren van een VOG enerzijds weliswaar op een stevig fundament, anderzijds bestaat hiermee wel de kans dat er een VOG wordt afgegeven aan personen die zich wel degelijk schuldig hebben gemaakt aan crimineel gedrag.

Het VOG-instrument maakt gebruik van een terugkijktermijn. In het algemeen bestrijkt deze termijn vier jaar. Het idee criminele feiten niet tot in lengte van dagen mee te tellen, sluit goed aan bij de resultaten van criminologisch onderzoek. Een crimineel verleden dooft na verloop van tijd immers uit als risicofactor. Waarbij moet worden aangetekend dat dit tijdsverloop echter wel afhankelijk is van onder andere het type misdrijf en de leeftijd van de persoon in kwestie. Hier wordt enigszins rekening mee gehouden in de Beleidsregels. De terugkijktermijn voor jongeren onder de 23 jaar is inmiddels korter (twee jaar), mits er geen zedenmisdrijven of zware geweldsmisdrijven in het spel zijn. Verder geldt er geen beperking in de terugkijktermijn voor zedenmisdrijven en zware misdrijven met een strafdreiging van ten minste twaalf jaar. Deze verbijzonderingen van de terugkijktermijn lijken echter meer ingegeven door politieke motieven dan door onderzoeksresultaten uit het criminologisch veld.

De Beleidsregels houden ook rekening met het feit dat er variaties zijn in het risico dat uitgaat van een crimineel verleden. Dit komt tot uitdrukking in de subjectieve screening. In de toelichting op de Beleidsregels 2013 (p.14) ten aanzien van de objectieve screening wordt gesteld: “Het is derhalve niet relevant of er een reëel recidivegevaar is [bij de objectieve screening; onze toevoeging]. De vraag, of sprake is van een recidiverisico kan overigens wel aan de orde komen bij de toepassing van het subjectieve criterium.”

Er wordt bij de subjectieve screening gekeken naar het aantal feiten, de ernst van het feit en het tijdsverloop tot aan de VOG-aanvraag. Het idee van de subjectieve screening sluit goed aan bij de bestaande criminologische kennis. De Beleidsregels dicteren echter niet langs welke lijnen deze subjectieve screening moet worden uitgevoerd. Er is sprake van een zekere mate van beleidsvrijheid voor de uitvoerende dienst (het COVOG) dit in de praktijk nader uit te werken.

2.4 Mogelijke effecten van de VOG

De VOG kan, zoals beschreven in de Beleidsregels 2013 preventieve en criminogene effecten met zich meebrengen. Een van de doelstellingen van dit onderzoek is na te gaan of (enkele) effecten van de VOG meetbaar zijn. Hier gaan we na, wat in theorie de effecten zouden kunnen zijn van de VOG waarbij we in het midden laten of deze effecten zich ook daadwerkelijk voordoen, en in hoeverre deze mogelijke effecten zijn te meten.

In de Beleidsdoorlichting Preventiemaatregelen (V&J, 2013, p.146) wordt gesteld dat het effect van de VOG niet meetbaar is, maar dat het aantal VOG-weigeringen wel een indicatie geeft van het aantal ‘risicovolle personen’ dat is weggehouden van kwetsbare posities en situaties. Dat lijkt ons echter een te beperkte kijk op de mogelijke effecten.

2.4.1 Preventieve effecten

Er kan allereerst sprake zijn van een algemeen preventief effect, namelijk dat personen zich bewust zijn van het feit dat een strafblad hun mogelijkheden op de arbeidsmarkt verkleint en dat mede daardoor zij zich aan de wet houden. Daarnaast zijn er twee mogelijke specifiek preventieve effecten als gevolg van de VOG.

Het eerste, meest voor de hand liggende, specifiek preventieve effect van de VOG is, dat binnen gescreende branches minder integriteitsschendingen (specifieke misdrijven) zullen voorkomen.⁴⁵ Dit effect kan optreden, omdat bepaalde sollicitanten/aanvragers geen VOG krijgen en zodoende die specifieke functie niet kunnen vervullen. Daarnaast is het aannemelijk dat een aantal potentiële kandidaten niet op een dergelijke functie solliciteert, omdat deze groep personen anticipeert op het feit dat ze ‘toch wel’ geen VOG zal krijgen.⁴⁶

⁴⁵ In een gesprek met de voorzitter van BOinK (Belangenvereniging van Ouders in de Kinderopvang & peuterspeelzalen) ten bate van dit onderzoek, benadrukt deze dat de VOG een belangrijk instrument is om de kinderopvangbranche vrij te houden van mensen met verkeerde bedoelingen, maar dat het tegelijkertijd slechts een instrument is ter integriteitsbevordering binnen de branche; andere maatregelen zoals bijvoorbeeld het zogenaamde vier ogen principe zijn daarbij minstens zo belangrijk.

⁴⁶ Uit onderzoek van het adviesbureau Senseguide (Gosliga, 2015) blijkt dat er sterke aanwijzingen zijn dat er een grote groep jongeren is die de VOG nog altijd niet aanvraagt, omdat ze in de

Een tweede mogelijk specifiek preventief effect van de VOG is dat een VOG-weigering, of een anticipatie daarop, een stimulans kan zijn in de toekomst strafvrij te willen zijn om zo – op termijn – wel in aanmerking te kunnen komen voor een VOG. Een soortgelijk effect zou overigens ook uit kunnen gaan van de continue screening.

Als er zich specifieke preventieve effecten voordoen als gevolg van de VOG dan is het de vraag of het beschermen van een bepaalde branche er toe leidt dat andere segmenten van de (beroeps)samenleving daarmee een grotere kans lopen te worden geconfronteerd met het crimineel gedrag van personen die geen VOG hebben gekregen. Met andere woorden: treedt er geen verplaatsing op? Dit is – evenals veel andere onderwerpen waar de VOG aan raakt – een centraal thema binnen de criminologie. Het gaat in het kader van dit onderzoek te ver om uitgebreid bij de literatuur op dit gebied stil te staan. Als het over mogelijke verplaatsing gaat dan wordt er in navolging van Repetto (1976) gewezen op verschillende vormen van verplaatsing: verandering van locatie, tijdstip methode, doelwit en/of type delict. Overzichtsstudies (Hesseling, 1994; Bernasco, Elffers en Bruinsma, 2006) laten zien dat, als er al sprake is van verplaatsing, deze meestal niet volledig is. Ook Sherman, Gartin en Buerger (1989) voorspellen indachtig de *routine activity theory* (Cohen & Felson, 1979; Felson, 1994) dat er niet zozeer hoeft te worden gevreesd voor een-op-een verplaatsingseffecten. Voor criminaliteit is immers meer nodig dan de bereidheid een delict te plegen. Er moet ook sprake zijn van geschikte slachtoffers en plekken.

2.4.2 Criminogene effecten

Zoals er sprake kan zijn van een algemeen preventief effect bij de VOG, kan er ook een algemeen criminogeen effect optreden indien de VOG wordt ervaren als een vorm van ‘dubbel straffen’ door de geweigerde aanvrager. Hierdoor zou de binding met de samenleving immers minder kunnen worden en zou de weigering de kans op crimineel gedrag kunnen vergroten.

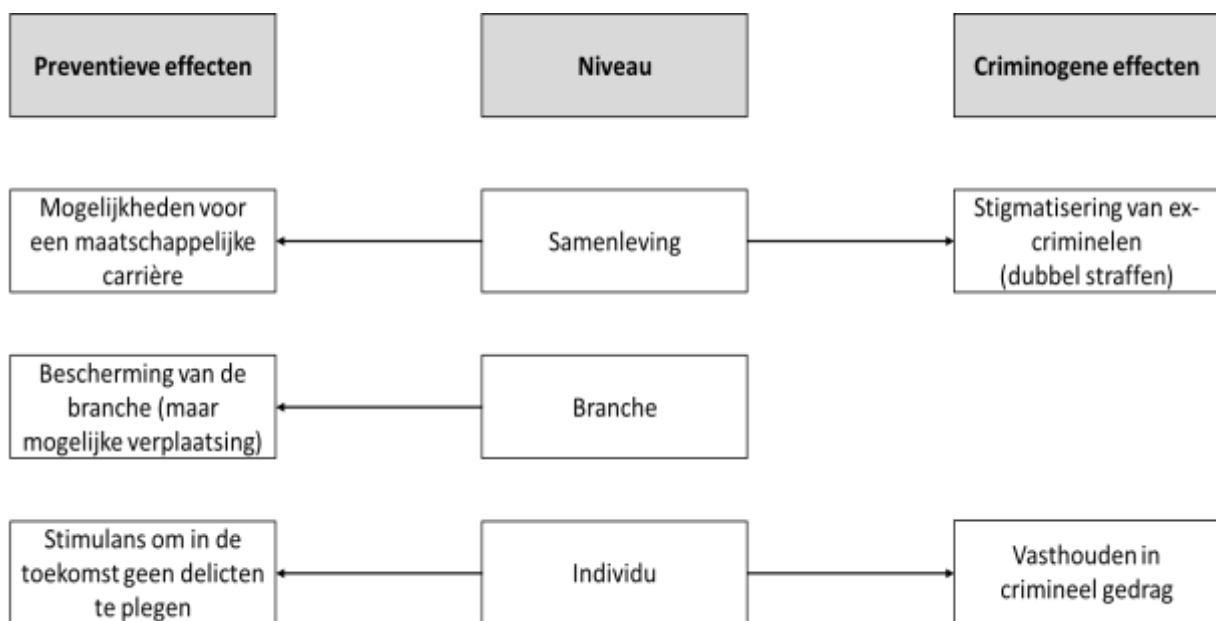
Volgens een uitspraak van de Raad van State uit 2007 moet het weigeren van de VOG juridisch gezien overigens niet worden beschouwd als een straf. Ofwel: “De weigering een VOG af te geven is een bestuursrechtelijk instrument dat een preventief doel dient en dit houdt, anders dan een vonnis van de strafrechter, niet het opleggen van een sanctie in. (...) De minister heeft een eigen taak en verantwoordelijkheid die losstaat van die van de strafrechter.” (RvS 31 oktober 2007, NJB 2007 192) In: Spijkerman (2012, p.90). Of in de woorden van Wildemors (2012, p.88): "Het weigeren van de VOG is geen punitieve actie, want de weigering is niet gericht op leedtoevoeging, maar op een beoordeling van de antecedenten met een bestuurlijk doel, namelijk de preventie van criminaliteit."

veronderstelling leven dat ze vanwege hun delictsverleden toch niet voor een VOG in aanmerking zullen komen.

Het mogelijk specifiek criminogene effect van de VOG houdt eveneens verband met de binding met de samenleving. Door het weigeren van een VOG, of het al dan niet terecht anticiperen hierop, vermindert het de kansen op de arbeidsmarkt voor ex-delinquenten. Dit kan zich uiten in het moeilijk aan de slag kunnen komen, maar het kan ook leiden tot het genoeg moeten nemen met minder aantrekkelijk werk (verminderde arbeidssatisfactie). Ook deze omstandigheden kunnen uiteindelijk de kans op crimineel gedrag vergroten.

In schema zien de mogelijke effecten van de VOG er als volgt uit:

Figuur 2.3 Schematische weergave van de mogelijke VOG-effecten



3. Uitvoering van de Beleidsregels in de praktijk

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe aan de Beleidsregels rond het afgeven en weigeren van een VOG in de praktijk wordt vormgegeven.

De VOG kan voor verschillende doeleinden worden aangevraagd. In veruit de meeste gevallen gaat het hierbij om het beginnen of bestendigen van activiteiten in de sfeer van (betaalde of onbetaalde beroepsmatige) werkzaamheden. Voor sommige branches geldt een VOG-verplichting zoals voor werkzaamheden binnen de kinderopvang, peuterspeelzalen en gastoudergezinnen, het onderwijs en het taxibedrijf; voor veel andere sectoren is de VOG-aanvraag echter niet wettelijk voorgeschreven; het aanvragen ervan gebeurt in voorkomende gevallen slechts, omdat de werkgever het verlangt. Daarnaast is er bijvoorbeeld een VOG vereist bij de aanvraag van bepaalde buitenlandse visa of emigratie. Ook is een VOG nodig voor het verkrijgen van het lidmaatschap van een schietvereniging.

Een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) wordt automatisch afgegeven indien de aanvrager niet is geregistreerd voor strafbare feiten in het Justitieel Documentatie Systeem (JDS). Indien de aanvrager wel voorkomt in het JDS moet worden afgewogen of een VOG toch kan worden afgegeven. Conform de Beleidsregels (zie hoofdstuk 2) vindt er dan eerst een objectieve screening plaats. Als een VOG niet kan worden afgegeven op basis van deze objectieve screening, dan vindt tevens een subjectieve screening plaats. Als het oordeel dan nog steeds negatief is, wordt dit aan de aanvrager meegedeeld in de vorm van een VTA, ofwel een Voornemen Tot Afwijzen. Hierop kan de aanvrager reageren in de vorm van een zienswijze. In antwoord op de zienswijze volgt dan vanuit COVOG het besluit tot weigeren van een VOG of het alsnog afgeven van een VOG. Tegen het besluit tot weigeren kan – conform de bestuursrechtelijke regels – bezwaar worden gemaakt en de zaak kan uiteindelijk in beroep aan de bestuursrechter worden voorgelegd, en in hoger beroep aan de Raad van State.⁴⁷ Tot slot bestaat er dan ook nog de mogelijkheid tot een procedure bij het EVRM, het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. De opbouw van het hoofdstuk is gelijk aan de hiervoor beschreven stappen bij het afgeven dan wel het weigeren van een VOG.

⁴⁷ Bij de bestuursrechter vindt een toetsing plaats op basis van de aangeleverde gegevens; er vindt geen nieuw onderzoek plaats. Dit betekent dat de rechter uitgaat van het beleid zoals het COVOG dat hanteert op basis van de geldende Beleidsregels. De rechter toetst in grote lijnen (aan de hand van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur) of het besluit zorgvuldig, evenredig en gemotiveerd tot stand is gekomen.

3.1 Automatisch verlenen van een VOG

In paragraaf 3 van de Beleidsregels 2013 wordt gesteld dat aan de aanvrager die niet voorkomt in JDS, zonder meer een VOG wordt afgegeven. Deze afgifte verloopt in de praktijk geautomatiseerd. Aan de hand van voor- en achternaam, geboortedatum en geboorteplaats wordt gecheckt of gegevens van de aanvrager overeenkomen met die in de GBA (Gemeentelijke Basis Administratie).⁴⁸ Als alle gegevens zijn toegevoegd, wordt de aanvraag naar het kernsysteem verzonden en vervolgens ingelezen. Nadat de aanvraag in het systeem is verwerkt, wordt de Justitiële documentatiedienst geraadpleegd. Als vervolgens blijkt dat er geen antecedenten op naam van de aanvrager bekend zijn, wordt de VOG automatisch geprint en ontvangt de betrokkene deze per post thuis.⁴⁹

In het Justitieel Documentatie Systeem (JDS) worden misdrijven en overtredingen geregistreerd van natuurlijke personen en rechtspersonen. De gegevens in het JDS worden aangeleverd vanuit alle arrondissementsparketten, gerechtshoven en verdragslanden. Het kan dan gaan om (on)herroepelijke veroordelingen, strafbeschikkingen, transacties, beleidssepots en openstaande zaken bij het OM. Technische sepots en vrijspraken spelen geen rol bij de beoordeling.

3.2 Beoordeling VOG-aanvraag

De meeste aanvragers komen niet voor in het JDS en krijgen daarmee dus automatisch een VOG. In 2015 hebben 862.496 personen een VOG aangevraagd; 725.772 (84,1 procent) van deze aanvragers komen in dat jaar geheel niet voor in JDS en hebben daarom zonder verdere procedure een VOG ontvangen (zie tabel 3.1).

Indien de aanvrager wel voorkomt in het JDS vindt er een beoordeling plaats bij het COVOG. De eerste stap hierbij is het vaststellen of de JDS-registratie binnen de van toepassing zijnde terugkijktermijn valt. Deze stap zou in principe ook kunnen worden geautomatiseerd, maar dat is tot op heden nog niet gebeurd. De terugkijktermijn is in principe vier jaar, maar er zijn vele uitzonderingen op deze regel. Zo zijn er feiten waarvoor de terugkijktermijn niet in duur is beperkt en specifieke functies waarvoor een langere termijn wordt gehanteerd. Voor jongeren onder de 23 jaar geldt in principe een terugkijktermijn van twee jaar. De regels rond de terugkijktermijnen zijn meer precies beschreven in hoofdstuk 2.

⁴⁸ In de nabije toekomst zal deze controle worden uitgevoerd aan de hand van het Burger Service Nummer (BSN).

⁴⁹ Volgens een van de respondenten van het COVOG kunnen aanvragers van een VOG die geen antecedenten hebben het papier binnen een week op de deurmat verwachten. Daar hoeft het COVOG verder geen handelingen voor te verrichten; dit proces is volledig geautomatiseerd.

Als de aanvrager voorkomt in het JDS binnen de termijn die is gesteld voor het betreffende strafbare feit en de gewenste functie/activiteit dan gaan de medewerkers van het COVOG over tot de feitelijke screening van de aanvrager. In de Beleidsregels wordt in dat verband gesproken over een *objectieve* (paragraaf 3.2 van de Beleidsregels 2013) en een *subjectieve* screening (paragraaf 3.3 van de Beleidsregels 2013).

Behalve van de gegevens uit het JDS kan Justis in voorkomende gevallen ook gebruik maken van politiegegevens, documentatie van het Openbaar Ministerie en de Reclassering. De gegevens van de bestuurlijke boete zoals die voor lichte verkeersovertredingen (Mulderfeiten), maken geen onderdeel uit van het JDS, omdat deze sinds 1989 administratiefrechtelijk worden afgehandeld.⁵⁰ Politiegegevens kunnen in sommige gevallen worden meegewogen bij de beoordeling als er sprake is van justitiële gegevens; dit geldt voor de beoordeling van in de fase van het subjectieve criterium. Daarvan is slechts sprake als aan het objectieve criterium is voldaan. In de systemen van de politie kunnen bijvoorbeeld mutaties over strafbare feiten staan of processen-verbaal.⁵¹ Het hoeft daarbij niet noodzakelijkerwijs te gaan om zaken die (al) tot een vervolging hebben geleid.

Activiteiten als het vaststellen of de JDS-registraties binnen de terugkijktermijn vallen en de objectieve dan wel subjectieve screening worden verricht door medewerkers van het COVOG. Als uit de objectieve screening blijkt dat er sprake is van relevante strafbare feiten – dat wil zeggen binnen de terugkijktermijn en relevant voor de functie – dan gaat de aanvraag standaard naar een tweede beoordelaar.⁵² In dat geval voeren zowel de eerste als de tweede beoordelaar de subjectieve screening uit. Als de tweede beoordelaar een andere mening is toegedaan dan de eerste beoordelaar dan kan de zaak worden voorgelegd aan een operationeel manager. De casus wordt dan eventueel besproken in het wekelijks casusoverleg. Maandelijks worden gemiddeld honderd zaken besproken in het casusoverleg, aldus een van de COVOG-respondenten.

⁵⁰ Een bestuurlijke boete is een sanctie die zonder tussenkomst van het Openbaar Ministerie of een rechter kan worden opgelegd door een daartoe bevoegde overheidsdienst.

⁵¹ Er wordt (november 2016) gewerkt aan een wetsvoorstel om de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens zodanig te wijzigen dat de minister de bevoegdheid krijgt ook op basis van louter politiegegevens een VOG te kunnen weigeren. De openbare consultatieronde via internet ([https://www. internetconsultatie.nl/](https://www.internetconsultatie.nl/)) voor deze wetswijziging start naar verwachting in begin 2017. Inwerkingtreding van de wet is (uiteraard) afhankelijk van goedkeuring door het parlement. In een AMvB behorend bij het wetsartikel zal onder meer preciezer worden aangegeven welke branches onder het regime van het weigeren op grond van louter politiegegevens zullen vallen. De uitkomst van de verkiezingen voor de Tweede Kamer op 15 maart 2017 kan overigens ook nog een rol spelen bij deze voorgenomen wetswijziging.

⁵² De niet-relevante zaken worden steekproefsgewijs (een op de honderd) gecontroleerd door een tweede COVOG-beoordelaar.

In 2015 zijn er 862.496 VOG-aanvragen beoordeeld en hebben – zoals gezegd – 725.772 aanvragers direct een VOG ontvangen; deze personen hebben geen JDS-registratie. Dit betekent dat er 136.724 aanvragen bij het COVOG zijn binnenkomen ter beoordeling. De administratie van het COVOG kan geen antwoord geven op de vraag bij hoeveel van deze aanvragen de JDS-registratie(s) buiten de relevante terugkijktermijn vallen en hoeveel aanvragen er vervolgens worden toegekend op basis van de objectieve dan wel subjectieve screeningscriteria. Wel is bekend dat voor 133.250 van de 136.724 beoordeelde aanvragen een VOG wordt afgegeven na de beoordeling. Van de resterende 3.474 zaken krijgen 444 aanvragers alsnog een VOG op basis van de informatie aangedragen in de zienswijze (zie § 3.3). In 2015 worden uiteindelijk 3.030 VOG-aanvragen geweigerd, hetgeen 0,35 procent is van het totaal aantal beoordelingen uit 2015.

Tabel 3.1 Afgegeven en geweigerde VOG na beoordeling van het COVOG (2015)

	Aantal	Percentage
VOG afgegeven zonder nader onderzoek (geen JDS-registratie)	725.772	84,15 %
VOG afgegeven na beoordeling	133.250	15,45 %
VOG afgegeven na voornemen tot afwijzen (VTA)	444	0,05 %
<i>Totaal VOG afgegeven</i>	<i>859.466</i>	<i>99,65 %</i>
VOG geweigerd	3.030	0,35 %
Totaal VOG-aanvragen	862.496	100,00 %

Bron: Administratie COVOG

3.2.1 Objectieve screening

Indien de aanvrager wel in het JDS voorkomt, start het COVOG een objectieve screening. Voorwaarde voor deze screening is dat het delict binnen de terugkijktermijn valt. Zaken die niet binnen de terugkijktermijn vallen, worden in principe niet in de beoordeling meegenomen.⁵³

De vraag die moet worden beantwoord in het kader van de objectieve screening is: in hoeverre de justitiële gegevens die worden aangetroffen, indien herhaald, gelet op het risico voor de samenleving, een belemmering zijn voor een behoorlijke uitoefening van de functie/taak /bezigheid waarvoor de VOG is aangevraagd. Het gaat met andere woorden om het beantwoorden van de vraag, of er een relevante relatie is tussen het strafbare feit en de beoogde functie.

⁵³ In principe, want indien er sprake is van relevante feiten binnen de terugkijkperiode, worden ook eventuele feiten buiten de terugkijktermijn meegewogen. Deze worden dan betrokken bij de beoordeling op basis van de subjectieve criteria.

De objectieve screening vindt plaats met behulp van zogenaamde antecedentelijsten waarbij voor elk screeningsprofiel een eigen antecedentelijst beschikbaar is. Op deze overzichten staan de wetsartikelen die volgens het COVOG een risico vormen, indien herhaald, in het licht van het screeningsprofiel dat hoort bij de functie. Of anders gezegd: ze vormen een belemmering voor het zonder risico voor de samenleving behoorlijk uitoefenen van de aangevraagde functie/taak/bezigheid. Het gaat hierbij volgens het COVOG niet om uitputtende (limitatieve) lijsten, maar om overzichten die voor de medewerkers dienen als een hulpmiddel bij het beoordelen van de relevantie van feiten in het licht van het screeningsprofiel. De keuze voor de artikelen die op de lijst staan, komt volgens het COVOG in de meeste gevallen mede tot stand in overleg met belanghebbende branches / sectoren.⁵⁴ Maar niet in alle gevallen is er rechtstreeks contact met branches; dat blijkt uit de deels schriftelijk verlopen correspondentie met het KNV Taxi in het licht van dit onderzoek. Zo bericht de woordvoerder dat het KNV "nooit is gevraagd om input (of evaluatie) over de criteria voor het toekennen van een VOG."⁵⁵ Navraag bij het COVOG leert echter dat de lijnen lopen via de opdrachtgevers van het COVOG. In het voorbeeld van het screenen ten bate van de taxichauffeurskaart is het Ministerie van Infrastructuur en Milieu daarmee de gesprekspartner van COVOG en zouden de branchevertegenwoordigers met het Ministerie van I&M om de tafel moeten zitten. Een soortgelijke constructie zou gelden ten aanzien van bijvoorbeeld de VOG voor de kinderopvang. Daar is het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de opdrachtgever waar het gaat om het screeningsprofiel voor de medewerkers in deze branche. Wel gebeurt het in de praktijk dat het COVOG meedenkt met de branche en suggesties doet voor de screeningscriteria.

Het COVOG maakt in eerste aanleg een onderscheid tussen twee soorten screeningsprofielen, te weten het *algemene* profiel en het *specifieke* profiel. Binnen het algemene screeningsprofiel worden acht risicogebieden onderscheiden. Het betreft de volgende gebieden: informatie, geld, goederen, diensten, zakelijke transacties, proces, aansturen organisatie en personen. De

⁵⁴ Zie bijvoorbeeld Wildemors in zijn rol als juridisch adviseur voor het COVOG vanuit de Dienst Justis (2012, p. 84): "Of een feit relevant is, hangt zoals al gesteld af van de vraag welke maatschappelijke risico's in het geding zijn. Dat wordt meestal bepaald door de belanghebbende organisatie die de VOG verlangt (meestal is dat de toekomstige werkgever)."

⁵⁵ Het KNV-Taxi voegt daar aan toe, dat in het najaar van 2010 de brancheorganisatie zelf vragen heeft gesteld over de criteria. Hierop zou het Ministerie Infrastructuur en Milieu (I&M) op 1 november 2010 het volgende hebben geantwoord: "Rond 2004 is I&M inderdaad betrokken geweest bij het opstellen van het specifieke screeningsprofiel voor taxichauffeur. De uitwerking van het screeningsprofiel in toetsingscriteria alsook de inrichting van de toetsingsprocedures is geheel en al een zaak van COVOG. I&M staat hier buiten. Ook de beoordeling is een geheel zelfstandige verantwoordelijkheid van COVOG." Het KNV zegt toentertijd de nodige vragen te hebben neergelegd bij het COVOG, maar slechts 'vrij vage antwoorden' retour te hebben gekregen.

omschrijving van de profielen geeft steeds kort weer welke risico's (voor de samenleving) zich op het betreffende gebied zouden kunnen voordoen, indien een strafbaar feit in kwestie wordt gepleegd (wordt herhaald).

De specifieke screeningsprofielen zijn opgebouwd uit de functieaspecten genoemd onder het algemene screeningsprofiel.⁵⁶ Zo is er een specifiek screeningsprofiel voor politieke ambtsdragers, een voor visum en emigratie, vakantiegezinnen en adoptie, gezondheidszorg en welzijn van mens en dier, juridische dienstverlening, onderwijs, de taxibranche (chauffeurskaart of ondernemersvergunning), (gezins)voogd bij voogdijinstellingen, reclasseringsmedewerker, raadsonderzoeker en maatschappelijk werker. Maar ook voor een lid van een schietvereniging en voor een aantal beroepsgroepen binnen de financiële dienstverlening (onder andere voor accountants en hypotheekadviseurs) geldt een specifiek screeningsprofiel. En verder is er nog een specifiek profiel voor mensen van wie nog niet bekend is welke functie ze zullen gaan vervullen (bijvoorbeeld voor personen die in databanken voor werving van personeel zijn opgenomen).⁵⁷ Deze specifieke profielen komen tot stand in overleg met de opdrachtgevers. Indien er sprake is van wettelijk verplichte VOG's zijn dat de voor de functie relevante ministeries.

Twee fictieve voorbeelden laten zien hoe de antecedentelijst voor de objectieve screening in de praktijk van het COVOG ongeveer zou kunnen werken:

Voorbeeld 1

Een man vraagt een VOG aan voor een baan als administrateur op de boekhoudafdeling van een groot warenhuis. Uit de JDS-gegevens wordt duidelijk dat de aanvrager ruim twee jaar voorafgaand aan de aanvraag is veroordeeld voor het verduisteren van geld (art. 359 Sr). De aanvrager heeft daarmee voldaan aan het objectief criterium (het delict staat op de antecedentelijst behorend bij het (risico)profiel geld).

⁵⁶ Zie voor een overzicht van alle deelprofielen Tabel 3.2 VOG NP naar screeningsprofiel (2015).

⁵⁷ Een bijzondere vorm van screening is de zogenaamde continue screening die geldt voor de werknemers in de kinderopvang, peuterspeelzalen, gastouders en houders van een taxichauffeurskaart. Er wordt dan aan de hand van signalen dat bepaalde personen uit de betreffende branche een nieuw crimineel antecedent hebben opgelopen in het JDS door JustID daarvan een melding gemaakt bij de toezichthoudende autoriteit. Deze autoriteit (voor de kinderopvang bijvoorbeeld de GGD) neemt bij een dergelijk signaal contact op met de betreffende persoon met de mededeling dat er – om het werk te continueren – opnieuw een VOG zal moeten worden aangevraagd. Ondanks de continue screening moeten taxichauffeurs nog wel elke vijf jaar een nieuwe VOG overleggen. Omdat deze werkwijze niet lijkt te stroken met de continue screening heeft het ministerie van Infrastructuur en Milieu begin 2015 beloofd daar onderzoek naar te gaan doen. Medio 2017 zou er meer duidelijkheid moeten zijn, aldus een woordvoerder van het KNV-taxi. Zie voor uitleg rond de 'continue screening' ook hoofdstuk 2.

Voorbeeld 2

Een vrouw vraagt een VOG aan voor een baan als lerares Duits op een VMBO. Ze is anderhalf jaar voorafgaand aan de aanvraag veroordeeld voor openbare dronkenschap (art. 453 Sr). De aanvrager heeft daarmee voldaan aan het objectief criterium (het artikel is onderdeel van het specifieke screeningsprofiel onderwijs).

Op basis van louter deze bevindingen in de twee voorbeelden zou er een voornemen tot weigeren kunnen worden verzonden, ware het niet dat er ook nog een beoordeling volgt op basis van subjectieve criteria.

In de praktijk rond de objectieve screening lijkt er sprake te zijn van een element dat – al dan niet bewust – leidt tot een voor de aanvrager mogelijk minder gunstige uitkomst van de objectieve screeningsfase. Zo zou er, volgens de respondent van de reclassering bij werkgevers van wie de aanvragers volgens het *algemene screeningsprofiel* worden gescreend nogal eens de neiging bestaan kwistig te zijn bij het aankruisen van de acht mogelijke screeningsaspecten (geld, goederen, informatie enzovoort). Hierdoor zouden soms onnodig zware eisen worden gesteld in het licht van uit te voeren werkzaamheden. Tegelijkertijd wordt volgens de medewerkers van het COVOG door hen er wel op gelet dat er niet al te gekke eisen worden gesteld bij bepaalde functies ten aanzien van de VOG. Als daarover een vermoeden bestaat, is het gebruikelijk dat contact wordt opgenomen met de aanvrager om deze een functieomschrijving te laten overleggen.

3.2.2 Subjectieve screening

Bij de objectieve screening is het risico voor de samenleving gewogen in het licht van het gepleegde strafbare feit en het doel van de aanvraag. In de Beleidsregels 2013 wordt echter ook aandacht besteed aan de belangen van de aanvrager onder de noemer van subjectieve screening. De onderliggende vraag bij de subjectieve screening is of het maatschappelijk belang of toch juist eerder het persoonlijk belang zwaarder moet wegen. In de Beleidsregels 2013 wordt in dit verband dan gesproken over de ‘omstandigheden van het geval’. Hierbij gaat het minimaal om de beoordeling van drie aspecten, te weten: de afdoening van de strafzaak, het tijdsverloop en het aantal antecedenten. Dit is echter geen limitatieve opsomming. De Beleidsregels geven namelijk ook de ruimte aan het COVOG om nog aanvullende informatie in te winnen bij de politie, het OM en/of de reclassering.

In de praktijk worden in eerste instantie de drie omstandigheden zoals genoemd in de Beleidsregels betrokken bij de subjectieve screening.⁵⁸ De afdoening van de strafzaak is dan

⁵⁸ Verder speelt ook het element van de leeftijd (minderjarigheid) waarop een delict is gepleegd een rol. In de woorden van de Beleidsregels VOG-NP-RP 2013 (3.3.1): “Indien de aanvrager ten tijde van

een indicatie voor de zwaarte van het vergrijp. Bij het tijdsverloop is het van belang hoe lang het is geleden dat het feit zich heeft voorgedaan en bij het aantal antecedenten gaat het om het aantal feiten dat is gepleegd, waarbij ook de feiten buiten de terugkijkperiode kunnen worden meegewogen.

De teamleider van het COVOG geeft aan dat er meer informatie bij de subjectieve screening wordt betrokken naarmate de neiging groter is toch een VOG af te geven. Als de aanvrager bijvoorbeeld vier relevante strafbare feiten op zijn naam heeft staan, die zwaar zijn bestraft en het is recentelijk gebeurd, dan is er in de regel weinig twijfel en wordt er een voornemen tot weigeren geformuleerd. In dat geval hoeft er verder geen persoonlijke afweging te worden gemaakt. Als er echter wel twijfel is over het afgeven van een VOG kan⁵⁹ informatie worden ingewonnen bij de reclassering, of kan een proces-verbaal worden opgevraagd bij het Openbaar Ministerie, en in sommige gevallen bij de politie.⁶⁰ Bovendien is er dan ook nog de toets van het COVOG (en in het uiterste geval van de bestuursrechter) met betrekking tot hetgeen de aanvrager eventueel zelf nog heeft aangedragen in het kader van "de omstandigheden van het geval".⁶¹

Bij de subjectieve screening wordt voor iedere persoon een individuele afweging gemaakt. Welke krijtlijnen daarbij worden uitgezet, wordt onder andere bepaald door uitspraken van de bestuursrechter en politieke richtlijnen (Beleidsregels). De teamleider illustreert met twee concrete zaken welke afwegingen hierbij zoal worden gemaakt.

Voorbeeld 1

De aanvrager heeft een justitieel antecedent binnen de vier jaar terugkijktermijn (onverzekerd rijden), maar dit blijkt geen relevant feit, want de persoon in kwestie gaat een functie uitoefenen in de sfeer van gezinsvoogdij. Was deze man nu taxichauffeur geweest dan had het COVOG hem formeel – op basis van het objectieve criterium – kunnen afwijzen. Bij de subjectieve screening telt echter in zijn geval – dat van de taxichauffeur – in zijn voordeel mee dat het een eenmalig feit is en dat het inmiddels

het plegen van een strafbaar feit minderjarig was, betreft het COVOG dit in de beoordeling van de aanvraag.”

⁵⁹ In hoeverre dat in de praktijk daadwerkelijk gebeurt, hebben de onderzoekers niet kunnen onderzoeken: er is door Justis geen toestemming gegeven om mee te kijken bij beoordelingen in deze fase.

⁶⁰ Van politiegegevens wordt gebruik gemaakt in het geval het de screening betreft van medewerkers van DJI (zover ze voor hun functie in aanraking komen met gedetineerden) en bijzondere opsporingsambtenaren (boa's). In sommige andere gevallen kan voor de screening ook gebruik worden gemaakt van politiegegevens, maar dan slechts als een aanvulling op al gevonden relevante JDS-gegevens (zie ook in hoofdstuk 1).

⁶¹ Zie ook: Spijkerman (2012, p.95).

bijna twee jaar geleden heeft plaatsgevonden. Bovendien kun je – per definitie – niet onverzekerd zijn als je een taxi rijdt, zo is de redenering. In dat geval wordt er dan dus toch besloten tot de afgifte van een VOG.

Voorbeeld 2

De aanvrager wil magazijnmedewerker worden en de functieaspecten geld, goederen en diensten zijn aangegeven. De aanvrager heeft verschillende antecedenten binnen de terugkijktermijn. Onder andere een mishandeling en vernieling van goederen (art. 350 Sr). Vernieling is relevant, want hij gaat om met goederen. Verder zijn er nog drie delicten buiten de termijn. Hij heeft een relevant feit; hij is licht gestraft, want hij heeft een transactievoorstel gekregen. Objectief zou de persoon een VOG kunnen worden geweigerd, maar op basis van de subjectieve beoordeling besluit het COVOG dat niet te doen. Deze zaak is vervolgens langs de collegiale toets geweest en de tweede beoordelaar heeft aangegeven het eens te zijn met het besluit van de eerste beoordelaar om toch een VOG af te geven.⁶²

Misdrijven tegen de zeden

In de Beleidsregels 2013 (paragraaf 3.3.2) wordt gesteld, dat het afgeven van een VOG aan een persoon met zedenantecedenten, die een functie ambieert waarbij sprake is van een gezags- of afhankelijkheidsrelatie dan wel van een specifieke locatie ⁶³ slechts mag plaatsvinden als het weigeren daarvan evident disproportioneel is. Omdat zedenzaken geen gelimiteerde terugkijktermijn kennen, kan het daarom voorkomen dat ‘een jeugdzonde’ bepaalde functies dreigt te blokkeren voor deze personen. Als illustratie hiervan kan de casus gelden van een aanvrager die toen hij nog minderjarig was in het zwembad een meisje heeft betast; een vergrijp dat destijds is bestraft met een taakstraf. Een dergelijk eenmalig geval wordt over het algemeen bestempeld als evident disproportioneel.

Continue screening

Na het instellen van de continue screening voor de kinderopvang, peuterspeelzalen en gastoudergezinnen zijn in de periode 1 maart – 31 augustus 2013, zo blijkt uit onderzoek van Price Waterhouse Coopers (2013) 42 signalen ontvangen over mogelijk relevante strafbare feiten. In bijna driekwart van de gevallen betreft het signalen rond gastoudergezinnen.⁶⁴ In

⁶² Indien de tweede beoordelaar een afwijkende mening heeft, dan wordt de zaak voorgelegd aan de operationeel manager van COVOG.

⁶³ Zo zal een boekhouder met een zedendelict anders worden beoordeeld op het moment dat hij opteert voor een VOG in het kader van een functie bij de administratie in het gebouw van een middelbare school dan wanneer hij de functie gaat uitoefenen bij de administratie van een autoverhuurbedrijf.

⁶⁴ In het najaar van 2016 verschijnt er een rapportage van de resultaten van de evaluatie van die maatregelen die zijn genomen naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie Gunning,

een brief aan de Kamer van 28 november 2013 bericht minister Asscher de Kamer eveneens over signalen op basis van de continue screening in de kinderopvang. Voor de periode 1 maart tot 1 november 2013 heeft dat dan inmiddels 68 signalen opgeleverd van Justis betreffende 66 personen. Hiervan hebben er vijftig betrekking op huisgenoten van gastouders. Deze signalen hebben vooral betrekking op zeden- en geweldsdelicten. Op basis van de signalen worden tien medewerkers ontslagen en wordt in dertig gevallen de bemiddelingsrelatie met de betreffende gastoudergezinnen stopgezet. De totale beroepsgroep in de kinderopvang bestaat op dat moment uit ruim 150.000 personen, waarvan ruim 37.000 gastouders, waar circa 28.000 huisgenoten woonachtig zijn.⁶⁵

Rol van politiegegevens bij subjectieve screening

Voor sommige functies, bijvoorbeeld die functies met hoge integriteitseisen en kwetsbaarheid worden in voorkomende gevallen ook politiegegevens gebruikt ten behoeve van de VOG-screening. Deze gegevens mogen echter alleen worden opgevraagd indien er al sprake is van antecedenten in het JDS,⁶⁶ hoewel er in zeer uitzonderlijke gevallen slechts op politiegegevens wordt afgegaan, aldus een respondent van COVOG. Ook bij personen met een verleden op het terrein van zedendelicten wordt altijd gecheckt, of er iets loopt rond de persoon in kwestie bij de politie dat nog niet is geregistreerd in het JDS, aldus een respondent van COVOG.

Gebruik van politiegegevens: de praktijk

De politiefunctionaris die als respondent fungeert, stelt dat het opvragen van politie-informatie ooit is begonnen met de informatie voor mensen die een functie als tolk-vertaler zouden gaan vervullen bij justitie. Inmiddels wordt er dus ook regelmatig politie-informatie opgevraagd voor personen uit andere branches. Informatieverzoeken voor taxichauffeurs, sportinstructeurs, zwemleraren, onderwijskrachten en vrijwilligers die werken met kinderen zouden het meest frequent voorkomen.

De politie ontvangt per mail de gegevens van COVOG van de persoon in kwestie. met het verzoek de politiestructuren te doorlopen op informatie rond die persoon. De zoekslag vindt plaats op basis van GBA-gegevens. Voor de screening bij de COVOG-aanvragen maakt de

onder de titel 'Vijf jaar na de commissie Gunning'. In deze evaluatie is er speciale aandacht voor de effecten van de continue screening binnen deze branche. (Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamervoorzitter 8 maart 2016, 2016-0000039352)

⁶⁵ Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamervoorzitter 28 november 2013, 2013-0000168028.

⁶⁶ De politie gaat ervan uit, dat er ook daadwerkelijk sprake is van antecedenten in het JDS voor de persoon van wie het COVOG politiegegevens opvraagt, aldus de zegsman van de Nationale Politie in het kader van dit VOG-onderzoek; er wordt echter geen check uitgevoerd op deze omstandigheid.

politie vervolgens gebruik van de volgende informatiesystemen: BlueView, BVO (Basis Voorziening Opsporing), VROS (Verwijzingsindex Rechercheonderzoeken en Subjecten, HKS (Verwijzingsindex Herkenningsdienstsysteem), NSIS (Nationaal Schengen Informatie Systeem), de Rijksdienst voor het Wegverkeer en de Kamer van Koophandel.

3.3 Voornemen tot afwijzen en zienswijze

Wanneer het COVOG het voornemen heeft geen VOG af te geven, wordt dit schriftelijk gecommuniceerd met de aanvrager door een voornemen tot afwijzing (VTA). In de brief staan de redenen van de voorgenomen afwijzing. De aanvrager heeft daarop de gelegenheid binnen twee weken (schriftelijk) op dit voornemen te reageren met behulp van een zogenaamde zienswijze. In de zienswijze kan de aanvrager aangeven waarom hij het niet eens is met het voorgenomen besluit.

De zienswijze is vooral een reactie op de subjectieve screening door het COVOG. Zo kan het zijn dat bepaalde, in de ogen van de aanvrager, relevante informatie niet is meegewogen. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat de aanvrager al enkele jaren werkzaam is in de betreffende branche zonder dat er zich problemen hebben voorgedaan. Hij kan zich daar dan in de zienswijze op beroepen. Ook is het mogelijk om het oordeel van de reclassering in te brengen in het geval dat het COVOG deze informatie niet zelf al heeft opgevraagd als onderdeel van de subjectieve screening. In 2015 zijn 3.474 voornemens tot afwijzing verstuurd naar VOG-aanvragers. In totaal hebben 444 aanvragers (13 procent) alsnog een VOG gekregen op basis van de gegevens in hun zienswijze.

De zienswijze vormt het eerste moment waarop de VOG-aanvrager zelf actief (aanvullende) gegevens kan inbrengen bij het COVOG in de hoop dat deze de beoordeling alsnog positief zullen beïnvloeden. Vanaf het moment waarop de aanvrager wordt verzocht de zienswijze in te dienen naar aanleiding van het voornemen tot afwijzen van het COVOG, heeft deze twee weken om een en ander te verwoorden. Deze fase van de procedure lijkt in de praktijk minstens twee knelpunten te kennen, althans in de ogen van een geïnterviewde werkzaam als VOG-specialiste op een advocatenkantoor. Ten eerste is er de financiële beperking rond de bijstand van een advocaat: in deze fase bestaat er namelijk nog geen recht op pro Deo rechtsbijstand. Dit maakt dat waarschijnlijk de nodige aanvragers de vraag om hun zienswijze te geven onbeantwoord laten. Pas als er een definitief besluit ligt, is er de mogelijkheid om pro Deo rechtshulp aan te vragen.⁶⁷ Daarnaast speelt, naar verluidt, een taal-

⁶⁷ Dit geldt, zo laten de cijfers van COVOG zien, inderdaad (waarschijnlijk) voor een deel van de aanvragers. In 2015 zijn er 444 VOG's afgegeven naar aanleiding van de zienswijze van de aanvrager. Er zijn in dat jaar 480 bezwaarschriften afgedaan, waarvan er 89 zijn gehonoreerd vanwege het feit dat er nieuwe informatie is aangedragen. Deze cijfers suggereren dat 444 aanvragers relevante

communicatiekwestie. De brief die het COVOG stuurt met daarin de mededeling dat er besloten is tot een voornemen tot afwijzen, zou voor sommige ontvangers ervan in dusdanig lastige, juridische termen zijn gevat dat hen – op grond van de inhoud – lang niet altijd duidelijk is wat nu de uitkomst van de screening is, en wat er van hen wordt verlangd. Volgens een van de respondenten, werkzaam als juridisch medewerker in een advocatenpraktijk, en gespecialiseerd in de VOG-problematiek, kloppen VOG-aanvragers regelmatig aan met vragen over de inhoud van de brief. Deze problematiek is inmiddels ook bekend bij het COVOG, en er wordt om die reden tegenwoordig bij een Voornemen tot Afwijzen voor jongeren beneden de 23 jaar een oplegger toegevoegd waarin in eenvoudig taalgebruik wordt aangegeven wat de betrokkene kan doen en hoe hij zijn zienswijze kan indienen.⁶⁸

Een van de instanties die voor sommige VOG-aanvragers nuttig werk kan verrichten, is Reclassering Nederland. Uit de discussie tijdens een Algemeen Overleg in 2014⁶⁹ met de staatssecretaris blijkt dat er daar mogelijk nog de nodige winst is te behalen, omdat in de praktijk, hoewel dat volgens de Beleidsregels wel is toegestaan, er naar verluidt maar relatief weinig rechtstreeks door het COVOG gebruik wordt gemaakt van de kennis die de Reclassering heeft van VOG-aanvragende (ex-)cliënten. Het is veelal pas op het moment dat om de zienswijze wordt gevraagd, dat de reclassering in beeld komt in het besluitvormingsproces.⁷⁰

3.4 Resultaat beoordeling COVOG

Uit tabel 3.2 blijkt dat 99,65 procent van de aanvragen voor een VOG wordt gehonoreerd, ofwel 0,35 procent wordt geweigerd. De administratie van het COVOG stelt ons in staat om de aanvragen en afwijzingen naar screeningsprofiel te differentiëren. In § 3.2.1 is beschreven dat er gescreend kan worden aan de hand van het algemene of een specifiek screeningsprofiel. Bij het gebruik van het algemene screeningsprofiel kunnen er meerdere

aanvullende informatie aandragen in de zienswijze en 89 aanvragers die pas doen in het bezwaarschrift.

⁶⁸ Daarnaast vernemen we van de juridisch medewerker van de advocatenpraktijk gespecialiseerd in de VOG dat er in de praktijk bij VOG-aanvragers in spe (justitiabelen) nogal eens onduidelijkheid bestaat over waar zij nu precies aan toe zijn. Het gaat om mensen die willen weten of zij een strafblad hebben, en voor wat voor soort banen zij met dat strafblad al dan niet in aanmerking komen. Hoewel dit in de praktijk (in combinatie met de soms lange doorlooptijden) een knelpunt kan zijn, hebben we hier in het onderzoek verder niet op gefocust, omdat dit niet tot de vragen behoort waarop de opdrachtgever antwoord wil hebben.

⁶⁹ Tweede Kamer 2013-2014, 33750-VI, nr. 124.

⁷⁰ De staatssecretaris wijst er tijdens dit overleg op dat meer maatwerk in deze richting tot hogere kosten en langere doorlooptijden zal leiden.

functieaspecten worden gekozen. Daarom kunnen deze aanvragen en weigeringen niet verder naar een functieaspect worden uitgesplitst. Dit is wel mogelijk voor de specifieke profielen, want hier kan slechts één specifiek profiel worden aangevinkt bij de VOG-aanvraag.

Op basis van de cijfers van 2015 blijkt dat bij 45 procent van de aanvragen het algemeen screeningsprofiel met een of meerdere functieaspecten worden aangevinkt, terwijl 55 procent van de aanvragen betrekking heeft op een specifiek profiel. Bij sommige functies heeft de werkgever de mogelijkheid een algemeen dan wel specifiek profiel te kiezen. Het weigeringspercentage bij de algemene profielen is 0,42 procent, terwijl dit percentage op 0,29 procent ligt voor de specifieke profielen. Verder blijkt dat er relatief vaak een VOG wordt geweigerd aan aanvragers uit de taxibranche en personen die lid willen worden van een schietvereniging.

Tabel 3.2 VOG NP beoordelingen naar screeningsprofiel (2015)

	Aantal beoordelin gen	Percentage beoordelin gen	Afgeweze n	Percentage afgewezen
Algemene profielen	388.612	45,1 %	1.636	0,42 %
<i>Specifieke profielen</i>				
Gezondheidszorg en welzijn	160.542	18,6 %	245	0,15 %
Onderwijs	109.927	12,7 %	91	0,08 %
Kinderopvang	61.909	7,2 %	105	0,17 %
Financiële dienstverlening	57.559	6,7 %	36	0,06 %
Taxibranche: chauffeurskaart	20.392	2,4 %	497	2,44 %
Taxibranche: ondernemersvergunning	4.910	0,6 %	48	0,98 %
Visum en emigratie	14.452	1,7 %	16	0,11 %
Buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA)	10.615	1,2 %	46	0,43 %
Lidmaatschap schietvereniging	9.627	1,1 %	264	2,74 %
Voogdij, reclassering etc.	7.733	0,9 %	12	0,16 %
Juridische dienstverlening	6.545	0,8 %	4	0,06 %
Exploitatievergunning	2.582	0,3 %	18	0,70 %
Vakantiegezin en adoptie	1.726	0,2 %	1	0,06 %
Beëdigde tolken/vertalers	779	0,1 %	2	0,26 %
Politieke ambtsdragers	686	0,1 %	2	0,29 %
Overig en onbekend	3.900	0,5 %	7	0,18 %
<i>Totaal specifieke profielen</i>	<i>473.884</i>	<i>54,9 %</i>	<i>1.394</i>	<i>0,29 %</i>
Totaal	862.496	100,0 %	3.030	0,35 %

Bron: Administratie COVOG

3.5 Afwijzing en bezwaar

Nadat de aanvrager een voornemen tot afwijzen heeft ontvangen en daar mogelijk op heeft gereageerd door het indienen van een zienswijze neemt het COVOG – als er geen VOG is afgegeven – het besluit een VOG wel of niet te weigeren. Dit besluit wordt in principe in twee stappen genomen: een Beslissing In Primo (BIP) en – indien de aanvrager bezwaar aantekent – een Beslissing Op Bezwaar (BOB). De teamleider van het COVOG tekent voor de BIP, terwijl de BOB wordt ondertekend door de directeur van Justis. Een bezwaarschrift dient uiterlijk zes weken na dagtekening van het COVOG-besluit (BIP) te worden ingediend. De aanvrager wordt uitgenodigd voor een hoorzitting om het bezwaar toe te lichten en vervolgens wordt er een besluit genomen over het ingediende bezwaar.

Kritische elementen bij de zienswijze en de bezwaarprocedure

Door de ogen van een respondent (juridisch medewerker op een advocatenkantoor): “Soms gaat het om de omstandigheden van het delict, die kunnen natuurlijk een ander licht op de zaak werpen. Het gaat ook wel over het belang van het arbeidsverleden. Als voorbeeld: iemand heeft al twintig jaar de functie, maar moet door een wijziging in regelgeving opnieuw een VOG aanvragen, zoals in de (langdurige) geestelijke gezondheidszorg per 1 januari 2016 het geval is geweest. Als iemand dan geen VOG krijgt, moet er sprake zijn van een heel zwaarwegend belang. Dan wordt er gekeken, of die persoon mogelijk ergens anders aan het werk kan. Als iemand al ergens werkt, is dat een ander soort argument als dat een man (met een relevant delict op zijn naam) zegt dat hij taxichauffeur wil worden, omdat het zoveel verdient.”

"Naast omstandigheden en het eventueel zwaarwegend belang speelt ook het aantal positieve referenties dat je kunt krijgen van professionals. Een advocaat kan wel een mooi en overtuigend verhaal op papier zetten, maar uiteindelijk wordt het risico toch ook ingeschat op basis van wat andere professionals zeggen over dat risico. Denk bijvoorbeeld aan een positieve reclasseringsrapportage of collega's die kunnen getuigen over vrijwilligerswerk dat de betrokkene heeft gedaan. Meer in het algemeen kunnen getuigenissen een belangrijke rol spelen."

"Een belangrijk aspect zijn de doorlooptijden bij de opeenvolgende beroepsmogelijkheden; die vormen een knelpunt. Mensen gaan bijvoorbeeld al vaak niet in beroep, omdat de betreffende functie toch al aan hun neus voorbij is gegaan. Mensen werken vaak op een proefcontract waarin dan staat dat ze binnen vier of acht weken een VOG moeten overleggen. Dan zeggen ze tegen hun werkgever dat ze er nog mee bezig zijn. Of ze zeggen dat ze de brief zijn kwijtgeraakt. Kortom, er worden allerlei dingen verzonnen om de tijd te rekken. Maar ondertussen duurt het soms maanden, voordat er een beslissing op het bezwaar is. Immers: na vier weken krijg de aanvrager (als dat aan de orde is) een voornemen tot afwijzen (VTA), dan moeten er nog stukken worden opgestuurd; daar heb je twee weken tijd voor, en dan duurt het weer twee weken voordat daar een beslissing op volgt. Je bent dus al sowieso acht weken verder tussen de aanvraag en het besluit. Vervolgens heb je zes weken om een bezwaar in te dienen. En dan heeft het COVOG weer zes weken om een beslissing daarover te nemen. En dat kan soms ook nog weer eens met zes weken worden verdaagd."

Een deel van de bezwaarzaken komen ter sprake tijdens het casusoverleg. Het management van het COVOG voert dit overleg een keer per week. Hier kunnen ook twijfelgevallen op tafel komen.

In 2015 zijn er 537 bezwaren ingediend bij het COVOG. Deze zaken hoeven overigens niet per se betrekking te hebben op aanvragen uit 2015. Het kan ook een doorloop van 2014 zijn. Er zijn 480 bezwaarzaken afgedaan in 2015. Ook hiervoor geldt dat er sprake kan zijn van een tijdsverschuiving; een afgedaan bezwaar uit 2015 kan zijn ingediend in 2014. Van de 480 afgedane bezwaren zijn er 43 weer ingetrokken of niet ontvankelijk verklaard. Van de resterende 437 zaken zijn er 102 gegrond verklaard (23 procent) en 335 ongegrond (77 procent).

Van de 102 bezwaren die gegrond zijn verklaard, is in 89 zaken (87 procent) sprake van nieuwe informatie, terwijl bij 13 bezwaren feitelijk geen nieuwe informatie is aangedragen.

COVOG-casusoverleg

Gevalen die tijdens de beoordeling bij het COVOG belanden in het grijze gebied worden besproken binnen het wekelijks casusoverleg. Bij de bespreking van dergelijke VOG-aanvragen is het volgens een van de oud-deelnemers aan deze overleggen soms lastig het eigen gevoel over een zaak uit te schakelen. Zoals: "Als die dame mijn kind zou gaan verzorgen dan zou ik dat niet willen. En daarom mag ze die VOG niet hebben." In de regel slagen de COVOG-medewerkers er, in zijn ogen, echter wel in de zaken professioneel te benaderen, ofwel de casus op een manier te benaderen zonder de eigen achtergrond mee te laten spelen. Een voorbeeld van een 'grijze kwestie' die wordt besproken in het casusoverleg is die van een drugsverslaafde vrouw die al twee jaar niet meer met justitie in aanraking is geweest, maar in de jaren daarvoor een reeks delicten (diefstallen) heeft gepleegd. Het – een periode lang – niet meer plegen van delicten is dan knap in de ogen van sommige overlegdeelnemers. Ofwel: in de vergadering zijn er vervolgens twee kampen. Het ene kamp zegt: "Zij heeft het zo lang gedaan, dat kan nooit klaar zijn"; en anderzijds is er het kamp dat zegt het heel knap te vinden dat zij het al twee jaar niet heeft gedaan, zeker gezien haar verleden. Zij vinden dat de vrouw daarmee op de goede weg is. In het voorbeeld zijn er dan ook nog rapporten van Verslavingszorg die deze laatste visie ondersteunen. Een heel enkele keer kan een dergelijk casusoverleg in een 'onbeslist' eindigen, aldus de COVOG-respondent. Dan is het een kwestie van het een niveau hoger neerleggen. Maar iets dergelijks zou echter maar zelden voorkomen.

3.6 Beroepsmogelijkheden

Als het bezwaar ongegrond wordt verklaard dan is de volgend mogelijke stap die naar de bestuursrechter. Om te besluiten tot een bestuursrechtelijke beroepsprocedure is er een termijn van zes weken. De bestuursrechter beoordeelt aan de hand van het beroepschrift in hoeverre de weigering van de VOG terecht is. Aan de orde zijn dan de zorgvuldigheid van het oordeel van de staatssecretaris, en de vraag of er wel voldoende goed is gemotiveerd waarom de VOG

is afgewezen. Ook wordt er ingezoomd op de vraag of er wel voldoende rekening is gehouden met de belangen van de aanvrager. Als laatste stap binnen de Nederlandse context bestaat er dan nog een mogelijkheid tot hoger beroep bij de Raad van State. Daarna is er nog een mogelijkheid de zaak voor te leggen aan het EHRM (Europees Hof voor de Rechten van de Mens).

Hoger beroep bij de Raad van State

Een inventarisatie in het uitsprakenregister van de Raad van State voor de jaren 2014 en 2015 levert het volgende beeld op. In 2015 dienen er zeventien hoger beroepszaken tegen 25 zaken in 2014. Deze getallen komen overigens niet geheel overeen met de inventarisatie van het COVOG rond hoger beroepszaken bij de Raad van State (zie tabel 3.3), omdat de datum van behandeling / uitspraak (hier het uitgangspunt) niet dezelfde is als de datum waarop zaken instromen. Verder is er voor deze kleine exercitie in het uitsprakenregister van Raad van State gezocht in het vrije tekstveld op de term Verklaring Omtrent Gedrag, een omschrijving die mogelijkwijze toch niet elke zaak naar boven haalt.

Als we de twee jaren samen nemen in de beschouwing dan is het eerste wat opvalt, dat een belangrijk deel van de zaken aanvragers (of bezitters) van taxichauffeurskaarten betreft die in hoger beroep zijn gegaan, namelijk in vijftien van de in totaal 42 zaken, ofwel ruim een derde.⁷¹ In geen van deze taxizaken wordt het hoger beroep gehonoreerd door de bestuursrechter. De overige beroepen/branches die we terugzien bij de Raad van State bestrijken een breed pallet, waarbij de branches van de kinderopvang en gezondheidszorg samen goed zijn voor zes hoger beroepszaken. Bij de overige zaken gaat het onder meer om docenten (twee), een leidster bij een buitenschoolse opvang, een postsorteerder, een pakketbezorger, een lidmaatschap van een schietvereniging, een parkeercontroleur, een buschauffeur, een afvalcoördinator, een handhaver sociale veiligheid, een vrachtwagenchauffeur en enkele personen die in de sfeer van administratieve beroepen een VOG aanvragen. Verder is er een zaak die speelt rond een geweigerde VOG in verband met een visumaanvraag voor emigratie.

Van de 42 hoger beroepszaken worden er slechts vier van de 42 zaken gegrond verklaard. Bij een van deze gegrond verklaarde zaken gaat het dan om een hoger beroep dat is ingesteld door de staatssecretaris. In de andere drie gevallen gaat het om de aanvrager die als appellant bij de bestuursrechter (een vertegenwoordiger van) de staatssecretaris tegenover zich vindt. De zaken die gegrond worden verklaard ten gunste van de VOG-aanvrager betreffen die van een medewerker van een gastoudergezin (vormfout OM, en niet bewezen verklaarde strafbare feiten), een medewerker in de groenvoorziening (zedendelict, maar onvoldoende relevant

⁷¹ In 2015 staan aanvragers van een taxichauffeurskaarten voor 16 procent van de geweigerde VOG-aanvragen.

voor functie) en een docent (doodslag, maar onvoldoende motivatie van staatssecretaris voor weigering). Ook de zaak waarin de staatssecretaris in hoger beroep gaat om de uitspraak van de rechter van tafel krijgen betreft die van een docent. In dit geval gaat het om een oud zedendelict van een docent die al jaren goed functioneert. De omstandigheden waaronder het delict plaatsvond, met de beste vriendin van de moeder van de VOG-aanvrager, na het overlijden van de moeder, worden vooral gezien als een emotionele daad, en zouden de aanvrager minder zwaar moeten worden aangerekend.

Tot slot, wat opvalt, is het tijdsverloop tussen het moment waarop oorspronkelijke VOG-aanvragen zijn gedaan en het moment waarop de uiteindelijke uitspraak van de Raad van State plaatsvindt, een periode van een jaar of (nog veel) langer is dan een regel eerder dan uit een zondering.

3.7 VOG-aanvragen door de jaren heen

In de voorgaande paragrafen is onder andere in kaart gebracht hoe de cijfermatige afhandeling van VOG-aanvragen eruit ziet voor het jaar 2015. Tabel 3.3 geeft voor de periode 2010-2015 per jaar het aantal beoordelingen, afgegeven en geweigerde verklaringen, bezwaar-, beroeps- en hoger beroepszaken. Hierbij moet worden bedacht dat het COVOG registreert in het jaar dat een beslissing valt of een procedure wordt gestart. Dit betekent dat een bezwaar- of beroepszaak uit 2015 mogelijk betrekking heeft op een aanvraag uit 2014.

Tabel 3.3 laat allereerst zien dat het aantal VOG-beoordelingen elk jaar toeneemt. Uitzondering is 2014 in vergelijking met 2013, maar dit wordt verklaard door ruim 100.000 extra aanvragen in 2013 in kader van de invoering van continue screening in de kinderopvang en bij peuterspeelzalen. Verder blijkt dat het aantal afwijzingen niet een stijgende tendens laat zien. Dit is een opmerkelijk gegeven. Het COVOG geeft drie mogelijke verklaringen voor de oorzaak van dit fenomeen.

Zo zouden de COVOG-medewerkers erg voorzichtig zijn geworden met het verstrekken van een VOG, nadat er in 2008 een aantal VOG's door een systeemfout zijn afgegeven die eigenlijk hadden moeten worden geweigerd. Dat heeft tot gevolg dat er in 2009 nog relatief veel van de aanvragen worden afgewezen, te weten: 0,90% en in 2010 nog 0,81%.

Daarnaast is er in 2011 een omslag in het denken ontstaan. In de loop van dat jaar is het credo niet langer meer: "Hoe kan Justis een aanvraag afwijzen", maar wat weerhoudt het COVOG er nu echt van de VOG af te geven? En wat is nu het echte risico daarvan? Dat leidt ertoe dat het weigeringspercentage in 2011 uitkomt op 0,62% is, in 2012 op 0,57% en in 2013 uiteindelijk daalt naar 0,56%.

En tot slot, wordt rond eind 2013 merkbaar dat rechters in toenemende mate van het COVOG verlangen dat de omstandigheden van het geval beter worden onderzocht, om deze vervolgens ook meer betekenis te geven in de afweging en beoordeling. Dat betekent dat bij de beoordeling voortaan niet slechts de hoeveelheid antecedenten, de strafrechtelijke afdoening ervan en de mate van tijdsverloop als omstandigheden van het geval in de beoordeling worden betrokken. Ook wordt er vanaf dat moment door het COVOG beter omgegaan met de ruimte die de Beleidsregels bieden om scherper te kijken naar de feit-functierelatie, het daadwerkelijke recidiverisico, de omstandigheden waaronder strafbare feiten zijn begaan, de pleegleeftijd, persoonlijke perspectieven en belangen van de aanvrager, voortgang in het strafproces en OM-informatie bij openstaande zaken, et cetera. Dat heeft er volgens de dienst Justis toe geleid dat het percentage verder omlaag is gegaan naar 0,35% in 2014 en 2015.

Tabel 3.3 VOG-procedure in aantallen (2010-2015)

Aantal aanvragen dat is:	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Beoordeeld	491.284	539.129	561.644	739.650	701.494	862.496
Afgegeven	487.305	535.797	558.455	735.509	699.015	859.466
• Automatisch	399.313	447.149	463.910	626.184	591.175	725.772
• Na screening/zienswijze	87.992	88.648	94.545	109.325	107.840	133.694
Afgewezen	3.979	3.332	3.189	4.141	2.479	3.030
Bezwaar	839	704	746	867	516	537
Beroep	291	184	128	214	136	93
Hoger beroep	*	53	32	18	27	23

Bron: Administratie COVOG; * = onbekend

In tabel 3.4 zijn de cijfers uit tabel 3.3 in percentages weergegeven. Het aantal beoordelingen is op 100 procent gesteld en er is berekend welk deel daarvan afgegeven dan wel afgewezen betreft. Verder is er bij afgegeven onderscheid gemaakt naar automatisch afgegeven (geen JDS-registraties) en afgegeven na screening door het COVOG.

Bij bezwaar, beroep en hoger beroep is het percentage berekend op basis van de voorgaande stap in het proces. Dus bij bezwaar is het percentage berekend door het af te zetten tegen het aantal afgewezen VOG-aanvragen, bij beroep door het aantal af te zetten tegen het aantal ingediende bezwaren en tot slot hoger beroep in het licht van het aantal beroepszaken.

Tabel 3.4 VOG-procedure in percentages (2010-2015)

Aantal aanvragen dat is:	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Beoordeeld	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Afgegeven	99,19	99,38	99,43	99,44	99,65	99,65
• Automatisch	81,28	82,94	82,60	84,66	84,27	84,15
• Na screening/zienswijze	17,91	16,44	16,83	14,78	15,37	15,50
Afgewezen	0,81	0,62	0,57	0,56	0,35	0,35
Bezwaar	21,09	21,13	23,39	20,94	20,81	17,72
Beroep	34,68	26,14	17,16	24,68	26,36	17,32
Hoger beroep	*	28,80	25,00	8,41	19,85	24,73

Bron: Administratie COVOG

3.8 Doorlooptijden COVOG

Er zijn wettelijke afspraken (artikel 37 Wjsg) gemaakt over de maximale doorlooptijd ten aanzien van het beoordelingsproces rond de VOG. Deze doorlooptijd is vier weken in het geval dat een VOG wordt afgegeven zonder onderzoek of na een eerste beoordeling. Uit Tabel 3.5 blijkt dat het COVOG in vrijwel alle gevallen de VOG afgeeft binnen de termijn van vier weken.

In het geval dat het COVOG het voornemen tot afwijzing van een VOG heeft, geldt een doorlooptijd van acht weken vanaf de aanvraag. De aanvrager heeft dan de gelegenheid een zienswijze op dit voornemen in te dienen en op basis daarvan besluit het COVOG vervolgens om toch een VOG af te geven dan wel de aanvraag af te wijzen. Tabel 3.5 laat zien dat het COVOG er in 2015 – in tegenstelling tot de voorgaande jaren⁷² – minder goed in slaagt binnen de doorlooptijd van acht weken te blijven bij dit onderdeel van het proces. De oorzaak hiervan is tweërlei, aldus het COVOG. Ten eerste is de instroom van aanvragen in deze periode zo groot geweest, dat deze onvoldoende door het beschikbare personeel kon worden opgevangen. Er is daarop besloten prioriteit te geven aan de grote bulk, namelijk de VOG-aanvragen die zonder onderzoek en na een eerste beoordeling konden worden gehonoreerd. Het gevolg hiervan is geweest dat de doorlooptijden niet goed zijn gehaald, in het geval dat er sprake is van een (voornemen tot) weigering, hoewel de inzet van extra personeel nog wel

⁷²

	2011	2012	2013	2014
VOG na VTA	85 %	64 %	67 %	79 %
VOG afwijzing	85 %	79 %	73 %	84 %

enig soelaas heeft geboden. Daarnaast heeft ook de invoering van een nieuw bedrijfsprocessensysteem in dezelfde periode voor vertraging gezorgd bij de afhandeling van de aanvragen.

Tabel 3.5 Doorlooptijden VOG-proces (2015)

	Afgesproken doorlooptijd	Aantal beoordelingen	Aantal binnen doorlooptijd	Realisatie (percentage)
VOG zonder onderzoek	4 weken	725.772	723.871	99,7 %
VOG na eerste beoordeling	4 weken	132.273	130.943	99,0 %
VOG na VTA	8 weken	444	116	26,0 %
VOG afwijzing	8 weken	3.030	1.142	37,7 %
Spoedaanvragen	6 werkdagen	16.570	13.858	83,6 %

Bron: Administratie COVOG

De doorlooptijd in het geval de aanvrager bezwaar aantekent tegen de weigering tot afgifte van een VOG is niet wettelijk geregeld. Volgens interne richtlijnen streeft COVOG ernaar om minstens 75 procent van deze bezwaren binnen twaalf weken vanaf de aanvraag af te handelen en minstens 95 procent binnen achttien weken. Het ontbreekt ons aan cijfers over deze doorlooptijden voor 2015.

Doorlooptijden in het geval de aanvrager van een VOG in (hoger) beroep gaat, behoren niet meer tot het domein van COVOG. Gegevens over (gemiddelde) doorlooptijden bij (hoger) beroep hebben wij niet verzameld in het kader van dit onderzoek.

4. VOG-effecten gemeten: experimenteel design

In dit hoofdstuk doen we verslag van de eerste methode om de effectiviteit van de VOG te meten die is uitgetest. Het betreft een experimenteel design, waarbij drie groepen worden onderscheiden, namelijk:

- ‘VOG geweigerd’ (experimentele groep)
- ‘VOG afgegeven’ (controlegroep 1)
- ‘Geen VOG aangevraagd’ (controlegroep 2)

Deze groepen worden onderling vergeleken op de twee elementen die centraal staan binnen de beleidstheorie van de VOG, te weten: criminele antecedenten en arbeidsparticipatie. Hierbij zijn gegevens gebruikt van personen die in 2011 een VOG-aanvraag hebben gedaan. Daarmee is er zicht op een periode van minimaal vier jaar (2012-2015) na de aanvraag. Hoewel we uiteraard niet weten wat de toekomst brengt, geeft deze periode inzicht in de ontwikkeling van antecedenten en arbeidsparticipatie na de VOG-aanvraag.

Deze methode is getest voor twee verschillende screeningsprofielen, te weten voor onderwijspersoneel⁷³ en taxichauffeurs. Uit hoofdstuk 3 (tabel 2) weten we dat onderwijspersoneel een relatief laag weigeringspercentage kent, terwijl taxichauffeurs juist met een relatief hoog weigeringspercentage worden geconfronteerd.

In dit hoofdstuk staan we allereerst stil bij de wijze waarop de experimentele en controlegroepen zijn samengesteld. Vervolgens worden de resultaten van de experimentele (VOG geweigerd) groepen vergeleken met de twee controlegroepen voor wat betreft criminele antecedenten en arbeidsparticipatie. Deze twee onderwerpen raken, zoals gezegd, aan het beleidstheoretisch fundament van de VOG: risicobeperking (criminele antecedenten) en het ruimte bieden aan persoonlijke ontwikkeling (arbeidsparticipatie). Het hoofdstuk sluit af met een beschouwing over de vraag, in welke mate we in staat zijn VOG-effecten te meten aan de hand van deze evaluatiemethode.

⁷³ Onderwijspersoneel omvat leerkracht/docent, invalleerkracht, onderwijsassistent, stagiair(e), vrijwilliger, administratief medewerker, conciërge en schoonmaker, aldus de VOG-aanvraagformulieren van de personen die we hebben onderzocht bij deze methode.

4.1 Samenstelling en matching van de groepen

Het COVOG heeft gegevens aangeleverd van VOG-aanvragen uit 2011: alle aanvragen die zijn geweigerd voor de desbetreffende profielen en een willekeurige steekproef van gehonoreerde aanvragen. Deze steekproef omvat 100 aanvragen per maand uit het jaar 2011, dus in totaal 1.200 afgegeven verklaringen voor onderwijspersoneel en 1.200 afgegeven verklaringen voor taxichauffeurs.

Er zijn in 2011 in totaal 101 VOG-aanvragen voor onderwijspersoneel afgewezen. Dit aantal is met één aanvraag verminderd, zodat er de gewenste 100 zaken overblijven. Het aantal weigeringen een VOG af te geven voor taxichauffeurs ligt aanzienlijk hoger, namelijk 792 zaken. Er is met behulp van SPSS (optie 'random sample') een willekeurige steekproef van 100 zaken getrokken.

Het bestand van het COVOG bevat drie relevante variabelen die zijn gebruikt voor de matching tussen de experimentele en de controlegroepen, te weten: sekse, leeftijd en geboorteland. De leeftijd staat voor de leeftijd van de aanvrager op 31 december 2011. De leeftijd is vervolgens in zeven klassen ingedeeld waarbij rekening is gehouden met de kortere terugkijktermijn voor jongeren (tot 23 jaar) bij de screening. De variabele Geboorteland is gedichotomiseerd in 'Nederland' en 'Buitenland'.

4.1.1 Onderwijspersoneel

Voor de groep 'VOG geweigerd' – de 100 geweigerde VOG-aanvragen – van onderwijspersoneel is de verdeling over deze drie variabelen weergegeven in onderstaande tabel; in 69 procent van de geweigerde VOG-aanvragen betreft het mannen en 31 procent betreft vrouwen. Van de aanvragers is 81 procent in Nederland geboren en 19 procent in het buitenland. Het aandeel geweigerde VOG-aanvragen neemt af bij aanvragers van boven de 50 jaar.

Tabel 4.1 Kenmerken van de groep 'VOG geweigerd': onderwijsprofiel

	Mannen		Vrouwen		Totaal
	Nederland	Buitenland	Nederland	Buitenland	
t/m 22 jaar	11	2	8	-	21
23-29 jaar	11	4	5	1	21
30-39 jaar	10	3	4	2	19
40-49 jaar	13	3	7	1	24
50-59 jaar	7	3	3	-	13
60-69 jaar	2	-	-	-	2
70-79 jaar	-	-	-	-	0
Totaal	54	15	27	4	100

Om de groep ‘**VOG afgegeven**’ te matchen met de groep ‘VOG geweigerd’, is onderzocht hoe de verdeling over deze drie variabelen er uitziet voor de willekeurige steekproef van 1.200 aanvragers (tabel 4.2). De verdeling van deze groep over de drie variabelen is anders dan bij de groep ‘VOG geweigerd’. Mannen zijn nu met 26 procent in de minderheid en het aandeel van aanvragers geboren in het buitenland is geslonken tot 9 procent. De leeftijdsverdeling komt echter wel redelijk overeen met de experimentele groep.

Tabel 4.2 Kenmerken van de groep ‘VOG afgegeven’: onderwijsprofiel

	Mannen		Vrouwen		Totaal
	Nederland	Buitenland	Nederland	Buitenland	
t/m 22 jaar	49	1	142	5	197
23-29 jaar	48	4	191	13	256
30-39 jaar	31	10	164	24	229
40-49 jaar	49	6	197	20	272
50-59 jaar	60	9	95	5	169
60-69 jaar	34	3	29	4	70
70-79 jaar	4	1	2	-	7
Totaal	275	34	820	71	1.200

Om de groep ‘VOG afgegeven’ te matchen met de groep ‘VOG geweigerd’ is er voor gekozen binnen iedere cel van de kruistabel een willekeurige steekproef te trekken, die matcht met de verdeling van de groep ‘VOG geweigerd’. Er zijn 28 cellen, dus er worden in principe 28 willekeurige steekproeven getrokken. Omdat 9 van de 28 cellen bij de groep ‘VOG geweigerd’ leeg zijn, zijn er in realiteit maar 19 steekproeven getrokken met behulp van SPSS (optie ‘random sample’). Dit betekent dus, dat bij de eerste cel – mannen, Nederland, t/m 22 jaar – er 49 personen in de bak van 1.200 aanvragers zitten en dat er willekeurig 11 van deze 49 (namelijk het aantal bij de experimentele groep voor deze cel) getrokken zijn voor de steekproef van 100 voor de groep ‘VOG afgegeven’.

Dit gaat goed, zolang de celfrequentie van tabel 4.2 groter of gelijk is dan de celfrequentie van tabel 4.1. Dit geldt voor alle cellen, behalve de cel ‘mannen, buitenland, t/m 22 jaar’. Hier is de frequentie 1 voor de groep ‘VOG afgegeven’ en 2 voor de groep ‘VOG geweigerd’. Er kan niet een persoon uit de volgende leeftijdsgroep (23-29 jaar) worden genomen, want daar zijn de frequenties precies gelijk aan elkaar. Daarom is voor de leeftijdsgroep 30-39 jaar (mannen, buitenland) een persoon meer geselecteerd om zo te compenseren voor een persoon te weinig in de leeftijdsgroep t/m 22 jaar.

VOG-weigeringen bij onderwijspersoneel

Hoewel de inzet van het uittesten van evaluatiemethoden om de effectiviteit van de VOG te meten zich niet uitstrekt tot een nadere analyse van VOG-weigeringen willen we deze bijvangst toch niet onbenut laten.

De tabellen 4.1 en 4.2 laten zien dat er een verschil is tussen de groep VOG-weigeren en VOG-afgeven wat betreft de variabele sekse, geboorteland en leeftijd. Het grootste verschil zien we bij sekse. Ongeveer een kwart van de personen die een VOG aanvraagt is man, maar bijna 70 procent van de weigeringen betreft mannen. Dit is ongetwijfeld te wijten aan het feit dat mannen nu eenmaal vaker te boek staan voor criminele activiteiten dan vrouwen. Een zelfde redenering ten aanzien van de VOG-weigeringen kunnen we volgen voor de relatieve oververtegenwoordiging van personen die niet in Nederland zijn geboren.

Tevens zijn er opmerkelijke verschillen bij het weigeren of afgeven van een VOG in verband met de functie waar de VOG voor is aangevraagd. Bij de groep VOG-afgegeven hebben ongeveer twee van de drie aanvragen betrekking op een functie waarbij onderwijs wordt gegeven, dat wil zeggen docent, leerkracht, onderwijsassistent of invalkracht. Deze groep staat slechts voor een kwart van de VOG-weigeringen. Bij de VOG-weigeringen is het aandeel van technisch personeel (conciërge, schoonmaker) 25 procent, terwijl het aandeel van het technisch personeel bij VOG-afgegeven op 6 procent ligt. Ook vrijwilligers en stagiaires zijn oververtegenwoordigd bij de weigeringen in vergelijking met de afgegeven verklaringen omtrent gedrag (17 versus 7 procent bij vrijwilligers en 24 versus 16 procent bij stagiaires).

De groep ‘**Geen VOG aangevraagd**’ (n=100) wordt gevormd door personen die geen VOG hebben aangevraagd én een vergelijkbaar profiel hebben met de personen van de groep ‘VOG geweigerd’. Omdat personen van de groep ‘VOG geweigerd’ relevante JDS-registraties op hun naam hebben staan in de periode 2007-2010⁷⁴ – want anders was hun VOG-aanvraag namelijk niet geweigerd – is de groep ‘Geen VOG aangevraagd’ getrokken uit het JDS. Bij deze steekproeftrekking is rekening gehouden met sekse, leeftijd, geboorteland en aantal antecedenten in de periode voorafgaand aan 2011.

De functioneel beheerder van JDS heeft op ons verzoek acht willekeurige steekproeven getrokken uit JDS. Deze steekproeven hebben tezamen een omvang van 200 personen, omdat de twee groepen ‘Geen VOG aangevraagd’ (onderwijspersoneel en taxichauffeurs) om redenen van efficiency in één keer zijn getrokken. Alle personen hebben een geldig Burgerservicenummer. Bij de steekproeven is onderscheid gemaakt naar leeftijd, sekse, geboorteland en aantal antecedenten.

Onderstaand overzicht laat zien uit welk segment de steekproeven zijn getrokken en wat het aantal personen is dat is getrokken uit het desbetreffende segment.

⁷⁴ Met uitzondering van delicten waar geen terugkijkbeperking voor geldt, zoals bepaalde zedenmisdrijven.

	Man				Vrouw	
	Nederland		Niet-Nederland		1-2 ant.	>=3 ant.
	1-2 ant.	>=3 ant.	1-2 ant.	>=3 ant.		
20-29 jaar	N =30	N =40				
>= 40 jaar	N =15	N =30				
20-65 jaar			N = 10	N = 40		
20-59 jaar					N = 20	N = 15

Het resultaat voor de onderwijsgroep ‘Geen VOG aangevraagd’ – wat betreft de verdeling naar leeftijd, sekse en geboorteland – is gegeven in tabel 4.3. Een vergelijking tussen tabel 4.1 en 4.3 leert dat er wel kleine verschillen zijn in de verdeling over deze drie variabelen, maar dat de matching van de steekproeven op basis van deze drie variabelen goed te noemen is.

Tabel 4.3 Kenmerken van de groep ‘Geen VOG aangevraagd’: onderwijsprofiel

	Mannen		Vrouwen		Totaal
	Nederland	Buitenland	Nederland	Buitenland	
t/m 22 jaar	17	4	7	2	30
23-29 jaar	18	6	3	1	28
30-39 jaar	7	5	5	4	21
40-49 jaar	10	-	7	1	18
50-59 jaar	2	-	1	-	3
60-69 jaar	-	-	-	-	0
70-79 jaar	-	-	-	-	0
Totaal	54	15	23	8	100

De keuze voor 1-2 dan wel 3 of meer antecedenten voor 2011 bij de steekproeftrekking van de groep ‘Geen VOG aangevraagd’ uit JDS is ingegeven door het aantal antecedenten voor 2011 van de groepen ‘VOG geweigerd’. Hierdoor matchen de groep ‘VOG geweigerd’ en de groep ‘Geen VOG aangevraagd’ ook, op hoofdlijnen, wat betreft het aantal antecedenten voor 2011. Er is echter geen rekening gehouden met het type wetsovertreding. Hierdoor zou de steekproeftrekking namelijk dermate complex worden dat daar van af is gezien, mede omdat we voor de praktische uitvoering van de steekproeftrekking afhankelijk waren van de JDS-beheerder. Desondanks komen de groep ‘VOG geweigerd’ en de groep ‘Geen VOG aangevraagd’ redelijk goed overeen wat betreft de relevante antecedenten, is later gebleken.

Met relevante antecedenten wordt hier bedoeld de wetsovertredingen die relevant worden geacht – door het COVOG – voor het weigeren van een VOG. Bij het onderwijsprofiel gaat het om de meeste artikelen uit het Wetboek van Strafrecht, de Wet Wapens en Munitie, de Opiumwet en een enkel artikel uit het militair strafrecht.

In tabel 4.4 is weergegeven welk deel van de experimentele dan wel de tweede controlegroep geen, een of meerdere relevante antecedenten heeft in de jaren 2007 tot en met 2010; de relevante jaren voor de VOG-aanvraag.

Tabel 4.4 Aantal relevante antecedenten voor het profiel Onderwijs in de periode 2007-2010 van personen in de groep ‘VOG geweigerd’ en de groep ‘Geen VOG aangevraagd’

	‘VOG geweigerd’			‘Geen VOG aangevraagd’		
	Geen	1 ant.	>= 2 ant.	Geen	1 ant.	>= 2 ant.
2007	80 %	9 %	11 %	69 %	9 %	22 %
2008	65 %	16 %	19 %	69 %	13 %	18 %
2009	74 %	8 %	18 %	76 %	7 %	17 %
2010	65 %	10 %	25 %	63 %	21 %	16 %

Bron: JDS (eigen bewerking)

4.1.2 Taxichauffeurs

In 2011 zijn er 792 VOG-aanvragen voor een taxichauffeurkaart geweigerd. Er is een willekeurige steekproef van 100 zaken getrokken met behulp van SPSS voor de samenstelling van de groep ‘VOG geweigerd’. De verdeling over de drie variabelen (sekse, leeftijd en geboorteland) is nagenoeg gelijk voor alle weigeringen en de steekproef. Tabel 4.5 geeft de verdeling voor de groep ‘VOG geweigerd’ van de taxichauffeurs. Hierbij blijkt dat het vrijwel uitsluitend mannen zijn aan wie een VOG is geweigerd in verband met een chauffeurskaart en dat ongeveer een op de drie geweigerde aanvragers in het buitenland is geboren. De buitenlandse geboortelanden zijn overwegend Suriname, Nederlandse Antillen en landen uit het Midden-Oosten. Wat betreft leeftijd ligt het zwaartepunt bij de twintigers.

Tabel 4.5 Kenmerken van de groep ‘VOG geweigerd’: taxichauffeurskaart

	Mannen		Vrouwen		Totaal
	Nederland	Buitenland	Nederland	Buitenland	
t/m 22 jaar	13	1	-	-	14
23-29 jaar	23	6	-	-	29
30-39 jaar	11	13	1	-	25
40-49 jaar	6	9	1	-	16
50-59 jaar	8	5	-	1	14
60-69 jaar	1	1	-	-	2
70-79 jaar	-	-	-	-	-
Totaal	62	35	2	1	100

Ook hier geldt, dat om de groep ‘**VOG afgegeven**’ te matchen aan de groep ‘VOG geweigerd’ is onderzocht hoe de verdeling over deze drie variabelen er uitziet voor de willekeurige steekproef van 1.200 aanvragers (tabel 4.6).

Tabel 4.6 Kenmerken van de groep ‘VOG afgegeven’: taxichauffeurskaart

	Mannen		Vrouwen		Totaal
	Nederland	Buitenland	Nederland	Buitenland	
t/m 22 jaar	57	6	8	-	71
23-29 jaar	86	16	19	2	123
30-39 jaar	92	60	42	8	202
40-49 jaar	120	88	74	6	288
50-59 jaar	187	50	72	6	315
60-69 jaar	144	17	21	1	183
70-79 jaar	13	4	1	-	18
Totaal	699	241	237	23	1.200

De verdeling van de groep ‘VOG afgegeven’ over de drie variabelen is anders dan bij de groep ‘VOG geweigerd’. Mannen zijn nog wel in de meerderheid, maar 22 procent van de aanvragers die wel een VOG hebben gekregen, is vrouw. Bij de weigeringen is slechts 3 procent vrouw. Het aandeel van aanvragers geboren in het buitenland is afgenomen tot 22 procent (tegen 36 procent bij de weigeringen) en het zwaartepunt van de leeftijdsverdeling is bij de veertigers en vijftigers komen te liggen. Deze verschillen komen goed overeen met het algemene profiel van wetsovertreders.

Evenals bij de aanvragers van een onderwijs-VOG is de groep ‘VOG afgegeven’ van taxichauffeurs gematcht met de groep ‘VOG geweigerd’ door voor iedere cel van de kruistabel een willekeurige steekproef te trekken die overeenkomt met de verdeling van de groep ‘VOG geweigerd’. Er zijn 13 van de 28 cellen bij de groep ‘VOG geweigerd’ leeg en daarom zijn er 15 steekproeven getrokken met behulp van SPSS. Dit betekent dus, dat bij de eerste cel – mannen, Nederland, t/m 22 jaar – er 57 personen in de bak van 1.200 aanvragers zitten en dat er willekeurig 13 van deze 57 (namelijk het aantal bij de groep ‘VOG geweigerd’ voor deze cel) getrokken zijn voor de steekproef van 100 voor de groep ‘VOG afgegeven’. Alle celfrequenties van tabel 4.4 zijn groter dan die van tabel 4.3 en daarmee kan een matching zonder problemen worden uitgevoerd.

In paragraaf 4.1.1 (onderwijspersoneel) is al beschreven hoe de steekproeftrekking voor de groep ‘**Geen VOG aangevraagd**’ tot stand is gekomen. Het resultaat van de groep ‘Geen VOG aangevraagd’ voor taxichauffeurs – wat betreft de verdeling naar leeftijd, sekse en geboorteland – is gegeven in tabel 4.7. Een vergelijking tussen tabel 4.5 en 4.7 leert dat de matching goed is wat betreft sekse en geboorteland. Bij leeftijd is er echter wel wat verschil.

In de groep ‘Geen VOG aangevraagd’ zitten nauwelijks jongeren tot en met 22 jaar en het aantal personen van 23-29 jaar is ook kleiner dan bij de groep ‘VOG geweigerd’. Daarentegen zijn er meer personen boven de 40 jaar bij de groep ‘Geen VOG aangevraagd’.

Tabel 4.7 Kenmerken van de groep ‘Geen VOG aangevraagd’: profiel taxichauffeur

	Mannen		Vrouwen		Totaal
	Nederland	Buitenland	Nederland	Buitenland	
t/m 22 jaar	1	-	-	-	1
23-29 jaar	16	2	-	-	18
30-39 jaar	18	6	-	2	26
40-49 jaar	8	14	-	1	23
50-59 jaar	10	12	-	1	23
60-69 jaar	5	1	-	-	6
70-79 jaar	3	-	-	-	3
Totaal	61	35	0	4	100

De groep ‘VOG geweigerd’ en de groep ‘Geen VOG aangevraagd’ komen redelijk goed overeen wat betreft de relevante antecedenten. Met relevante antecedenten wordt hier bedoeld de wetsovertredingen die relevant worden geacht – door het COVOG – voor het weigeren van een VOG. Bij het profiel van taxichauffeurs gaat het om meerdere artikelen uit het Wetboek van Strafrecht, Wegenverkeerswet, Reglement verkeersregels en verkeerstekens, Wet personenvervoer, Wet wapens en munitie, Opiumwet, Wet op de economische delicten en een enkel artikel uit het militaire strafrecht, de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen en de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wet Mulder).

In tabel 4.8 is weergegeven welk deel van de groep ‘VOG geweigerd’ dan wel van de groep ‘Geen VOG aangevraagd’ geen, een of meerdere relevante antecedenten heeft in de jaren 2007 tot en met 2010; de relevante jaren voor de VOG-aanvraag.

Tabel 4.8 Relevante antecedenten voor het profiel Taxichauffeur in de periode 2007-2010 van personen in de groep ‘VOG geweigerd’ en de groep ‘Geen VOG aangevraagd’

	Experimentele groep			Tweede controlegroep		
	Geen	1 ant.	>= 2 ant.	Geen	1 ant.	>= 2 ant.
2007	69 %	9 %	22 %	71 %	12 %	17 %
2008	74 %	8 %	18 %	64 %	9 %	27 %
2009	68 %	15 %	17 %	70 %	12 %	18 %
2010	73 %	9 %	18 %	73 %	8 %	19 %

Bron: JDS (eigen bewerking)

4.2 Meten van antecedenten

Er is gebruik gemaakt van de antecedentenregistratie in het JDS.⁷⁵ Dit systeem is operationeel sinds 2005. Antecedenten voor 2005 zijn wel opgenomen in het JDS, maar in de data die ons ter beschikking zijn gesteld, is voor deze zaken 2005 als registratiedatum in JDS vermeld. Verder is niet te zien wat het overtreden artikel is. Nu zijn wij vooral geïnteresseerd in antecedenten vanaf 2007, dus dat levert geen onoverkomelijke bezwaren op.

De verjaringstermijnen van JDS kunnen een probleem opleveren in dit onderzoek. Dit geldt niet voor misdrijven, want hier is de bewaartermijn minimaal twintig jaar.⁷⁶ Bij overtredingen is de bewaartermijn echter minimaal vijf jaar.⁷⁷ Dit kan – in theorie – een probleem geven voor de periode voorafgaand aan de VOG-aanvraag. Nu is de kans dat dit een vertekening oplevert gering en daar komt bij dat we vooral geïnteresseerd zijn in de antecedenten die iemand heeft in de periode na de VOG-aanvraag.

Een belangrijke vraag die we beantwoorden bij deze evaluatiemethode is, of een persoon antecedenten heeft in de periode na de VOG-aanvraag. De VOG-aanvragen stammen uit 2011. Als het antecedent, bij wijze van voorbeeld, in JDS is geregistreerd in juli 2011 en de VOG-aanvraag stamt uit februari 2011, dan is het antecedent *na* de VOG geregistreerd. Als deze VOG-aanvraag echter in september 2011 is gedaan, dan is het antecedent van *voor* de VOG-aanvraag. Dit is speciaal van belang voor personen die in 2011 in JDS zijn

⁷⁵ “In het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens is uitdrukkelijk geregeld welke justitiële gegevens in de justitiële documentatie worden geregistreerd. In de justitiële documentatie worden alle misdrijven geregistreerd, alsmede een groot aantal overtredingen.” (<https://www.justid.nl/organisatie/JDS/Registratie.aspx>).

⁷⁶ “De geregistreerde gegevens over misdrijven worden gedurende een termijn van ten minste twintig jaar in de justitiële documentatie opgenomen. Indien het een misdrijf betreft, waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van zes jaar of meer is gesteld, bedraagt de termijn tenminste dertig jaar. Deze termijn van dertig jaar wordt verlengd met twintig jaar, indien de opgelegde gevangenisstraf of vrijheidsbenemende maatregel meer dan twintig jaar is. Indien deze vrijheidsstraf of maatregel meer dan veertig jaar is, wordt de bewaartermijn gesteld op tachtig jaar. Ook in geval van een zedenmisdrijf is sprake van een bewaartermijn van minimaal tachtig jaar. Wanneer echter gedurende de looptijd van de bewaartermijn van justitiële gegevens van een strafzaak, een nieuwe einduitspraak in verband met een ander misdrijf is gedaan, worden alle gegevens bewaard totdat alle bewaartermijnen zijn verstreken.” (<https://www.justid.nl/organisatie/JDS/bewaartermijnen.aspx>).

⁷⁷ “Gegevens betreffende overtredingen worden vijf jaar bewaard. Indien echter een vrijheidsstraf - anders dan vervangende hechtenis - of een taakstraf is opgelegd, bedraagt de termijn tien jaar. Ook als een rechtspersoon vanwege een overtreding is veroordeeld tot een geldboete van de derde of een hogere categorie bedraagt de bewaartermijn tien jaar.” (<https://www.justid.nl/organisatie/JDS/bewaartermijnen.aspx>).

geregistreerd, maar niet in de jaren daarna. Dit geldt voor 37 van de 400 personen die een VOG-aanvraag in 2011 hebben gedaan.

Voor deze personen is vastgesteld of de registratie uit 2011 *voor* of *na* de VOG-aanvraag is geweest. Dit is gecontroleerd door de datum van de VOG-aanvraag te vergelijken met de datum van de JDS-registratie. Is de JDS-registratie van voor de aanvraag, dan heeft de persoon in kwestie geen JDS-registraties na de aanvraag op zijn of haar naam staan en omgekeerd. Bij de bespreking van de resultaten wordt gesproken over de periode 2011-2016. Hierbij moet worden bedacht dat er een correctie heeft plaatsgevonden als de JDS-registratie voor de VOG-aanvraag in 2011 heeft plaatsgevonden. Dit geldt voor 21 personen.

De antecedenten van 600 personen zijn in kaart gebracht: 2x100 'VOG geweigerd', 2x100 'VOG afgegeven' en 2x100 'Geen VOG aangevraagd'. Personen die tot de groepen 'VOG geweigerd' behoren, hebben in ieder geval relevante antecedenten in de periode voor de VOG-aanvraag uit 2011; anders was de VOG namelijk niet geweigerd. Hetzelfde geldt voor de 200 personen die geen VOG hebben aangevraagd. Zij zijn geselecteerd uit JDS mede op basis van het feit dat ze antecedenten in de periode voor 2011 op hun naam hebben staan. De laatste 200 personen – 'VOG afgegeven' – hebben waarschijnlijk geen JDS-registraties op hun naam staan in de periode voorafgaand aan de VOG-aanvraag, maar dat kan echter wel het geval zijn. Ze kunnen namelijk antecedenten hebben die buiten de terugkijktermijn vallen of niet relevant zijn voor de functie. Ook is het mogelijk dat er wel relevante antecedenten zijn, maar dat op basis van de subjectieve screening of de zienswijze toch tot het afgeven van een VOG is besloten.

Van de 200 personen die een VOG hebben gekregen, komen er 23 in JDS voor met antecedenten in de periode 2006-2010 (5 onderwijs en 18 taxi). Bij 20 van de 23 personen gaat het om relevante antecedenten, dat wil zeggen artikelen die op de COVOG-lijsten voorkomen (3 onderwijs en 17 taxi).

Het zou interessant zijn om te onderscheiden of de criminele feiten zijn gepleegd op het werk dan wel verband houden met het werk, maar dit vergt nadere studie en is niet meegenomen in het kader van dit onderzoek.

4.3 Meten van arbeidsparticipatie

Het weigeren van een VOG kan negatieve gevolgen hebben voor de mate van arbeidsparticipatie van de persoon in kwestie. De functie waar de VOG voor is aangevraagd kan immers niet worden vervuld. Om na te gaan of er meetbare verschillen zijn vast te stellen tussen de drie onderzoeksgroepen (de experimentele groep en de twee controlegroepen) is gebruik gemaakt van microdatabestanden van het CBS. Om te reconstrueren of een persoon

(deels) aan het werk is in een bepaald jaar, zijn meerdere microdatabestanden van het CBS benut, te weten:

- Baankenmerkenbus: dit bestand bevat alle banen van werknemers gedurende een jaar. Er is aangegeven op welke periode de gegevens betrekking hebben. De definitie van baan is hier: “een arbeidsovereenkomst tussen een bedrijf en een persoon.”
- Zelfstandigentab: dit bestand bevat gegevens over personen die in een jaar inkomsten uit eigen onderneming hebben gehad (fiscale zelfstandigen).
- Aototpersoonbus: dit bestand bevat personen die gedurende een jaar recht hebben op één of meerdere arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Er is aangegeven op welke periode de gegevens betrekking hebben. Het gaat om uitkeringen op grond van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong), de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ), de Inkomensverzekering Volledig Arbeidsongeschikten (IVA) en de regeling Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten (WGA). De IVA en de WGA vormen tezamen de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA).
- Bijstandpersoonbus: dit bestand bevat personen die gedurende een jaar recht hebben op een of meerdere bijstands- of bijstandgerelateerde uitkeringen. Er is aangegeven op welke periode de gegevens betrekking hebben. Het gaat om uitkeringen op grond van de Wet Werk en Bijstand (WWB) waaronder periodiek algemene bijstand, bijstand aan adreslozen en bijstand aan elders verzorgden, het Besluit Bijstandverlening Zelfstandigen (BBZ), de Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), de Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze zelfstandigen (IOAZ) en de Wet Werk en inkomen Kunstenaars (Wwik).
- Studerendenbus: Dit bestand bevat alle personen die in het peiljaar scholier of student zijn. Er is aangegeven op welke periode de gegevens betrekking hebben.

De gegevens uit alle vijf de databases hebben betrekking op de jaren 2010 t/m 2014. Als startjaar is 2010 gekozen, omdat daarmee zicht is op de arbeidsparticipatie voorafgaand aan de VOG-aanvraag uit 2011. Het eindjaar 2014 is ingegeven door het feit dat dit het laatste jaar is waarvan gegevens beschikbaar zijn in alle vijf de databases.

De arbeidsmarktgegevens van de 600 onderzochte personen zijn aan de JDS-gegevens gekoppeld op basis van het Burgerservicenummer (BSN). De BSN-nummers zijn aangeleverd door de JDS-beheerder. Als een persoon echter niet in het JDS voorkomt of daar niet te

traceren was⁷⁸, dan ontbreekt het BSN en is de koppeling met de CBS-arbeidsmarktdata gemaakt op basis van drie sleutelvariabelen, te weten sekse, geboortedatum en de postcode (6 posities). Tevens is aangegeven wanneer de persoon in kwestie op het desbetreffende adres woont (jaar van geldigheid). Tabel 4.9 laat zien dat 592 van de aangeboden 600 personen zijn te koppelen aan de CBS-data aan de hand van een RIN.⁷⁹

Tabel 4.9 Wijze van koppelen met CBS-data en aantal geslaagde koppelingen

Onderwijs	Koppeling via BSN		Alternatieve koppeling	
	Aanbod	Geslaagd	Aanbod	Geslaagd
• VOG geweigerd	99	97	1	0
• VOG afgegeven	12	12	88	87
• Geen VOG aangevraagd	100	100	-	-
Taxichauffeur				
• VOG geweigerd	96	96	4	3
• VOG afgegeven	59	59	41	38
• Geen VOG aangevraagd	100	100	-	-
Totaal	466	464	134	128

Van de 592 personen zijn er 22 in geen van deze jaren in een of meerdere van deze databases te traceren. Er zijn 154 personen die te traceren zijn in een of meerdere jaren, maar niet in alle vijf jaren. Ten slotte zijn 416 personen in alle jaren getraceerd. Het aantal getraceerde personen per jaar is gegeven in tabel 4.10.

Er kunnen meerdere redenen zijn waarom een persoon een of meerdere jaren niet voorkomt in een van de vijf databases, bijvoorbeeld door verblijf in het buitenland, status als ‘huisvrouw’, gepensioneerde of anderszins niet werkend of door langdurige detentie.

⁷⁸ In principe moeten alle personen uit de groepen ‘VOG geweigerd’ terug te vinden zijn in JDS. Deze zoektocht is geautomatiseerd uitgevoerd aan de hand van de achternaam, voorna(a)m(en) en geboortedatum van de persoon in kwestie. Deze gegevens zijn via het COVOG verkregen. Het blijkt dat het traceren van deze personen in het JDS niet voor de volle 100 procent is gelukt; in vijf gevallen is de persoon niet teruggevonden in het JDS.

⁷⁹ Het CBS zet een BSN of andere *identifiers* om in een RIN: een uniek nummer zonder verder betekenis. Aan de hand van het RIN kan door alle CBS-databases heen worden gezocht.

Tabel 4.10 Aantal getraceerde personen in de vijf microdatabestanden per jaar

	2010	2011	2012	2013	2014
Onderwijs					
• VOG geweigerd	85	89	86	85	87
• VOG afgegeven	94	95	95	92	92
• Geen VOG aangevraagd	80	80	83	81	82
Taxichauffeur					
• VOG geweigerd	87	88	84	83	78
• VOG afgegeven	89	88	91	85	83
• Geen VOG aangevraagd	78	78	79	78	82
Totaal	513	518	518	504	504

Een persoon kan binnen één jaar in meerdere databases voorkomen. Er is een driedeling gemaakt: werk, studie of uitkering. Als iemand voor 90 werkdagen of meer in een jaar in loondienst heeft gewerkt⁸⁰ en/of de persoon is als zelfstandige geregistreerd, dan is deze persoon ingedeeld bij ‘werk’. Als de persoon niet aan de werkcriteria voldoet, maar wel in (een deel van) dat jaar als studerende te boek staat, dan is hij als student gekwalificeerd. Tot slot zijn de overige personen ingedeeld in de categorie uitkering. Dit betekent, bij wijze van voorbeeld, dat iemand die een half jaar heeft gewerkt en een half jaar een uitkering heeft genoten, te boek staat als werkende.

4.4 Testresultaten

Zoals in hoofdstuk 2 besproken, berust de filosofie rond de VOG op twee basisgedachten: het streven naar risicobeperking en ruimte geven voor persoonlijke ontwikkeling. Risicobeperking is geoperationaliseerd in toekomstig crimineel gedrag en persoonlijke ontwikkeling in de vorm van arbeidsparticipatie. In paragraaf 4.2 en 4.3 hebben we uitgelegd op welke wijze deze twee begrippen zijn gemeten en in deze paragraaf gaan we in op de resultaten.

4.4.1 Risicobeperking

De veronderstelling bij risicobeperking is dat de kans op het plegen van een nieuw crimineel feit groter is voor personen die eerder delicten hebben gepleegd dan voor personen die nog nimmer crimineel gedrag hebben vertoond. De evaluatiemethode die we in dit hoofdstuk bespreken biedt de mogelijkheid deze veronderstelling nader te onderzoeken. Plegen personen die geen VOG hebben gekregen vaker delicten in de daarop volgende periode dan personen

⁸⁰ Analoog aan Verbruggen, Blokland en Van der Geest “Werk, werkduur en criminaliteit”; geciteerd in: Van den Berg, Bijleveld, Hendriks en Mooi-Reci (2012, p. 159).

die wel een VOG hebben gekregen? Delictgedrag is geoperationaliseerd als “een registratie in JDS voor een strafbaar feit”.

Resultaat voor gehele periode na VOG-aanvraag

De VOG-aanvraag stamt uit 2011. JDS-registraties na de VOG-aanvraag hebben betrekking op de periode 2011 tot en met het moment van bevragen van het JDS (juli 2016). Zoals beschreven in paragraaf 4.2 zijn JDS-registraties in het jaar 2011 gecorrigeerd voor registraties die *voor* de VOG-aanvraag liggen.

Tabel 4.11 laat zien dat de groepen ‘VOG geweigerd’ significant vaker in het JDS zijn geregistreerd in de periode na de VOG-aanvraag dan groepen ‘VOG afgegeven’.⁸¹ Dit geldt zowel voor het screeningsprofiel voor onderwijspersoneel als voor dat van taxichauffeur, hoewel het percentage van de taxichauffeurs, voor wie een VOG is afgegeven, met (relevante) antecedenten in de periode na de VOG-aanvraag vrij aanzienlijk is te noemen.

Tabel 4.11 Aandeel van de groep ‘VOG geweigerd’ en de groep ‘VOG afgegeven’ met een of meer (relevante) antecedenten in de periode na de VOG-aanvraag (2011-2016).

	‘VOG geweigerd’	‘VOG afgegeven’
Onderwijspersoneel		
• Een of meer antecedenten	51 %	6 %
• Een of meer relevante antecedenten	39 %	2 %
Taxichauffeurs		
• Een of meer antecedenten	71 %	32 %
• Een of meer relevante antecedenten	56 %	27 %

Bron: JDS (eigen bewerking)

Een vergelijking tussen de groepen ‘VOG geweigerd’ en de groep ‘Geen VOG aangevraagd’ laat zien dat het aandeel personen met een of meer (relevante) JDS-registraties in de periode na de VOG-aanvraag uit 2011 bij de groep ‘VOG geweigerd’ significant lager is dan bij de groep ‘Geen VOG aangevraagd’ voor het onderwijs-screeningsprofiel.⁸² Bij taxichauffeurs is er geen significant verschil ($p = 0,47$).

⁸¹ $X^2 = 42,0$; $df = 1$; $p < 0,01$ (relevante antecedenten onderwijspersoneel);

$X^2 = 17,3$; $df = 1$; $p < 0,01$ (relevante antecedenten taxichauffeurs).

⁸² $X^2 = 7,2$; $df = 1$; $p < 0,01$ (relevante antecedenten onderwijspersoneel).

Tabel 4.12 Aandeel van de groep ‘VOG geweigerd’ en de groep ‘Geen VOG aangevraagd’ met een of meer (relevante) antecedenten in de periode na de VOG-aanvraag (2011-2016)

	‘VOG geweigerd’	‘Geen VOG Aangevraagd’
Onderwijspersoneel		
• Een of meer antecedenten	51 %	77 %
• Een of meer relevante antecedenten	39 %	58 %
Taxichauffeurs		
• Een of meer antecedenten	71 %	69 %
• Een of meer relevante antecedenten	56 %	61 %

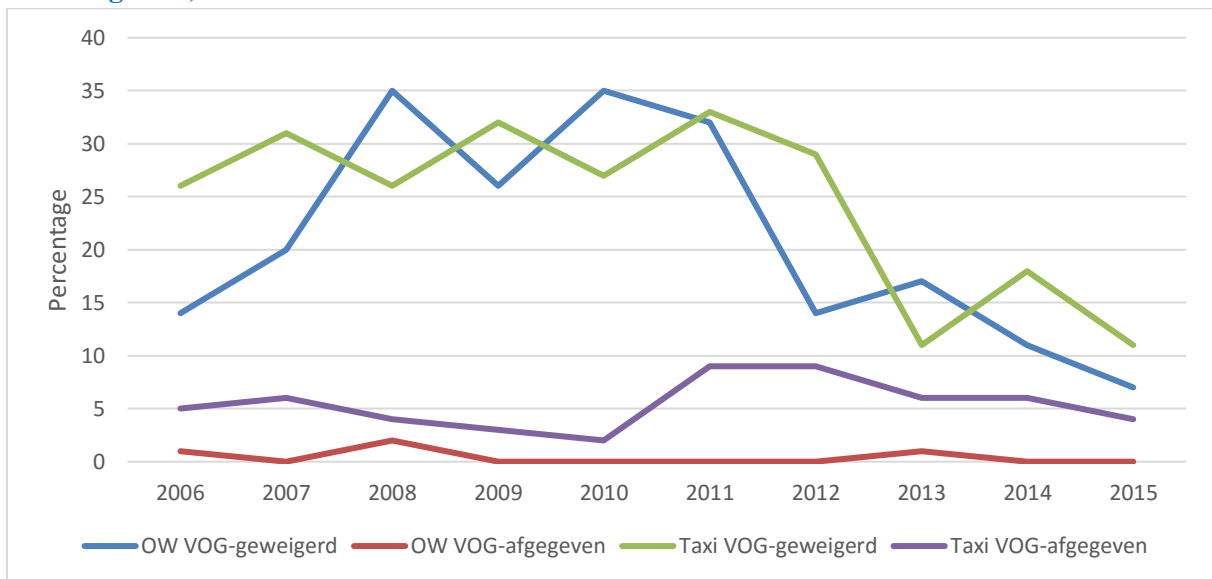
Bron: JDS (eigen bewerking)

Resultaat per jaar na de VOG-aanvraag in vergelijking met de jaren voor de aanvraag

Over de hele periode (2011-2016) gemeten, hebben de personen aan wie een VOG is geweigerd beduidend vaker een JDS-registratie op hun naam staan. Vervolgens is onderzocht in hoeverre dit gegeven constant is voor de periode 2011-2016 of dat er naar verloop van tijd sprake is van een uitdovend effect.

Het verloop van relevante antecedenten (zie figuur 4.1) laat zien dat personen die geen VOG hebben gekregen hun leven – afgaande op de registraties – beteren. Er is een duidelijke daling van het aantal personen met relevante JDS-registraties in de periode na de VOG-aanvraag (2011). Deze daling doet zich bij onderwijspersoneel al voor in 2012, terwijl bij taxichauffeurs deze daling zich voordoet in 2013. De vraag is hoe we deze daling moeten interpreteren. Is er sprake van een algemeen uitdovend effect of kan deze daling van personen met antecedenten (deels) zijn toe te schrijven aan de VOG-weigering? Dit zou duiden op een positief bijeffect van de VOG – een weigering stimuleert de aanvrager om op het rechte pad te blijven. Mogelijk vanuit de gedachte om later wel in aanmerking te komen voor een VOG. Ook is het denkbaar dat de persoon in kwestie al voor de VOG-aanvraag zijn leven wilde beteren. Een VOG-weigering lijkt in ieder geval niet dit streven negatief te beïnvloeden.

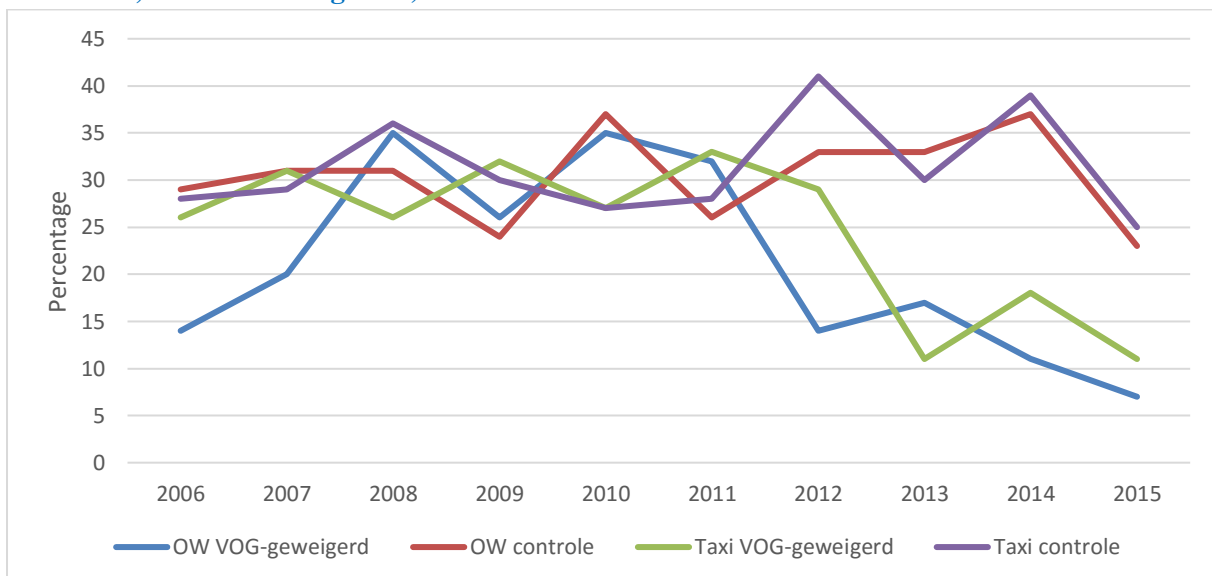
Figuur 4.1 Percentage personen van de groepen ‘VOG geweigerd’ en groepen ‘VOG afgegeven’ met een of meer relevante JDS-registraties in het desbetreffende jaar (periode 2006-2015; VOG-aanvraag 2011)



Bron: JDS (eigen bewerking)

Een vergelijking met de groepen ‘Geen VOG aangevraagd’ laat zien dat deze daling zich niet voordoet bij deze groepen en daarmee wordt de gedachte dat de afname bij personen die een VOG is geweigerd (deels) toe te schrijven is aan deze VOG-weigering ondersteund.

Figuur 4.2 Percentage personen van de groepen ‘VOG geweigerd’ en groepen ‘Geen VOG aangevraagd’ met een of meer relevante JDS-registraties in het desbetreffende jaar (periode 2006-2015; VOG-aanvraag 2011)



Bron: JDS (eigen bewerking)

VOG-weigering als risicobeperking?

Tabel 4.11 suggereert dat met de VOG een belangrijk deel van toekomstige delictplegers buiten de deur wordt gehouden van de desbetreffende branche. Dit is echter optisch bedrog. Als we ons realiseren wat de werkelijke aantallen zijn die schuilgaan achter de steekproeven (zie tabel 4.13) dan blijkt dat het tegenhouden van personen door een VOG te weigeren een (zeer) beperkt effect heeft op het risico dat onderwijspersoneel dan wel taxichauffeurs zich in de toekomst schuldig maken aan relevante strafbare feiten.

Het risico voor het plegen van relevante delicten in de toekomst is relatief hoog voor de personen die een VOG is geweigerd, maar er zijn slechts 89 personen tegengehouden voor een onderwijsbaan en daarmee worden – naar schatting – 35 toekomstige delictplegers tegengehouden. Het risico voor personen die wel een VOG hebben gekregen is klein, maar zij zijn met velen; 99.717 personen hebben een VOG gekregen voor een baan in het onderwijs en daarmee zijn – naar schatting – 1.994 toekomstige delictplegers doorgelaten.

Hetzelfde fenomeen doet zich, zij het in mindere mate, voor bij taxichauffeurs. In mindere mate vanwege het feit dat beduidend meer aanvragers bij het profiel van taxichauffeur een VOG wordt geweigerd waardoor het uiteindelijk effect groter is.

Tabel 4.13 Geschat aantal personen dat in het JDS is geregistreerd voor relevante strafbare feiten in de periode na de VOG-aanvraag uit 2011

	Omvang van VOG-aanvragen in 2011	Antecedentenrisico op basis van steekproeven	Schatting van aantal personen met relevante antecedenten	Procentuele verdeling van geschatte aantallen
Onderwijspersoneel				
• VOG geweigerd ⁸³	89	0,39	35	2 %
• VOG afgegeven	99.717	0,02	1.994	98 %
• VOG totaal	99.806		2.029	100 %
Taxichauffeurs				
• VOG geweigerd	792	0,56	444	9 %
• VOG afgegeven	16.637	0,27	4.492	91 %
• VOG totaal	17.429		4.936	100 %

Bron: het COVOG (omvang aanvragen) en het JDS (antecedentenrisico; eigen bewerking)

⁸³ Het getal van 89 wijkt af van de eerder in dit hoofdstuk genoemde 101 geweigerde aanvragen. Het getal 89 is de officiële opgave van het COVOG. Het is onduidelijk waarom dit niet overeenkomt met de eerder genoemde 101 weigeringen. Bij taxichauffeurs komen de genoemde getallen wel overeen.

4.4.2 Belang van de aanvrager

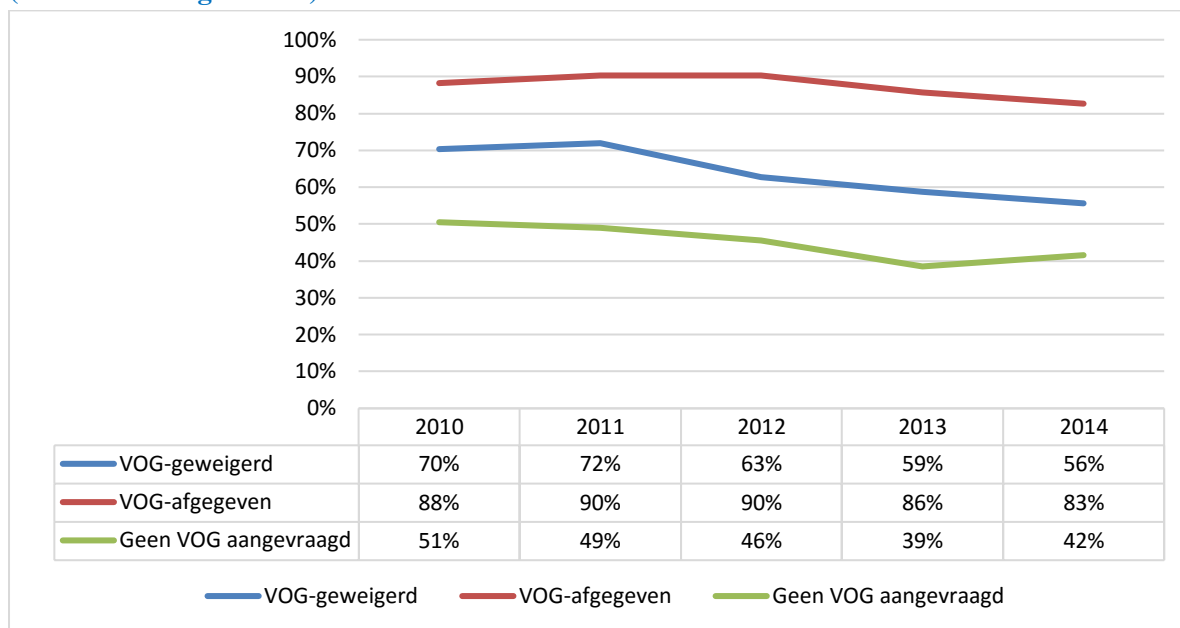
Een punt van aandacht bij de VOG is dat personen zo min mogelijk in hun persoonlijke ontwikkeling moeten worden verstoord. Dit wordt nagestreefd door de zogeheten subjectieve screening; personen die wel relevante antecedenten hebben, kunnen daardoor soms toch in aanmerking komen voor een VOG. Dit neemt niet weg dat er toch ook een aantal personen een VOG wordt geweigerd. De vraag wat dit betekent voor de persoonlijke ontwikkeling van deze personen, komt in deze paragraaf aan de orde.

Persoonlijke ontwikkeling is hier geoperationaliseerd als zijnde het hebben van betaald werk of het volgen van een studie. Aan de hand van CBS-microdatabestanden is in kaart gebracht in hoeverre de 592 nader onderzochte personen al dan niet betaald werk/studie hebben gehad in de jaren 2010 t/m 2014. Zoals beschreven in paragraaf 4.3 is het hebben van betaald werk in een peiljaar gedefinieerd als ‘minimaal 90 dagen in loondienst zijn geweest en/of ingeschreven staan als fiscaal zelfstandige’.

Figuur 4.3 geeft het resultaat. Hieruit blijkt dat de drie groepen⁸⁴ – VOG-geweigerd, VOG-afgegeven en geen VOG aangevraagd – over de gehele periode van 2010-2014 fors van elkaar verschillen. De groep die wel een VOG heeft gekregen, ligt ook al voor de VOG-aanvraag op een aanzienlijk hoger arbeidsparticipatieniveau dan de groep van personen die een VOG is geweigerd. De groep personen die geen VOG hebben aangevraagd, maar wat betreft antecedenten vergelijkbaar is met de groep ‘VOG-geweigerd’ kent een nog geringere mate van arbeidsparticipatie. Verder laat Figuur 4.3 zien dat de arbeidsparticipatie van de groep ‘VOG geweigerd’ bijna met 10 procentpunten is gedaald in 2012 in vergelijking met 2011; het jaar van de VOG-weigering. We kunnen dit niet causaal toeschrijven aan de VOG-weigering, maar het is op zijn minst opvallend dat deze daling in arbeidsparticipatie zich in dit jaar voordoet en dit doet vermoeden dat de VOG-weigering daar (deels) debet aan is.

⁸⁴ Er wordt geen onderscheid gemaakt naar de screeningsprofielen onderwijspersoneel en taxichauffeur, omdat we anders in de knel zouden komen met de richtlijnen van het CBS rond het publiceren van microdata (minimale celvulling van 10 personen om eventuele herkenning van de onderzochte personen te voorkomen).

Figuur 4.3 Percentage personen die betaald werk/studie hebben; uitgesplitst naar de groepen ‘VOG geweigerd’, ‘VOG afgegeven’ en ‘Geen VOG aangevraagd’ in de periode 2010-2014 (VOG-aanvraag in 2011).

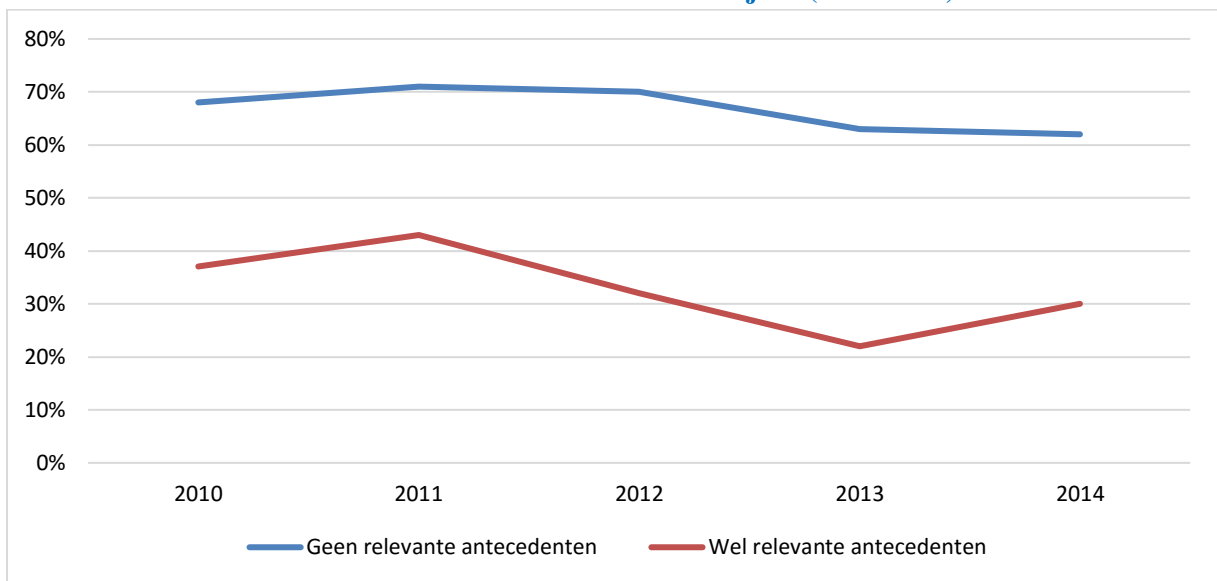


Bron: CBS-microdatabestanden; eigen bewerking

Antecedenten en werk

De groep die wel een VOG heeft gekregen scoort beduidend hoger bij arbeidsparticipatie dan de andere groepen. Dit doet vermoeden dat het niet hebben van betaald werk de kans op crimineel gedrag vergroot (zie ook paragraaf 2.1.2). Deze aanname wordt bevestigd door de gegevens van de onderzochte 592 personen. De groep personen die relevante antecedenten op hun naam heeft staan in het betreffende jaar, is beduidend minder vaak als werkend geregistreerd in dat jaar dan de groep zonder antecedenten. Figuur 4.4 laat dit verschil zien.

Figuur 4.4 Percentage personen die betaald werk hebben uitgesplitst naar het al dan niet hebben van relevante criminele antecedenten in het desbetreffende jaar (2010-2014).



Bron: CBS-microdatabestanden; eigen bewerking

Andere factoren?

De analyse wijst uit dat het hebben van relevante antecedenten en als gevolg daarvan het weigeren van een VOG een negatieve invloed heeft op de – toch al lagere – werkparticipatie van deze personen. Het is echter denkbaar dat andere factoren (deels) deze statistische samenhang verklaren en daarom is dit nader onderzocht.

Hiertoe is een variabele aangemaakt waarbij ieder jaar dat een persoon als werkende te boek staat een punt oplevert. Deze variabele neemt de waarde van 0 (geen van de jaren als werkend geregistreerd) en maximaal 4 (alle jaren als werkend geregistreerd) aan. Naarmate deze variabele een hogere waarde aanneemt, is de werkparticipatie groter.

Aan de hand van de t-test (toetsen van gemiddelden) is onderzocht of werkparticipatie samenhangt met sekse (M/V) en/of geboorteland (Nederland/niet-Nederland). Voor de onderzoekspopulatie is werkparticipatie onafhankelijk van sekse ($t = -0,46$; $p = 0,65$). Er is wel sprake van een correlatie tussen werkparticipatie en geboorteland. De gemiddelde arbeidsparticipatiescore voor Nederlanders is 2,6 en voor niet-Nederlanders 1,9 ($t = 4,417$; $p < 0,01$).

Werkparticipatie is tevens onderzocht met behulp van een multivariate analysetechniek voor de groepen die een VOG hebben aangevraagd ($n=392$). Er is een logistische regressieanalyse gemaakt met werkparticipatie als afhankelijke variabele, waarbij een werkscore van 3 of 4 (dat wil zeggen minimaal drie van de vier jaren in de periode 2011-2014 is de persoon in

kwestie als werkend geclassificeerd) de score 1 heeft gekregen en de werkscore 0 t/m 2 is op 0 gesteld. Vervolgens zijn het afgeven/weigeren van een VOG, sekse (M/V), leeftijd (t/m 30 jaar en boven de 30 jaar) en geboorteland (Nederland en niet-Nederland) als onafhankelijke variabelen meegegeven. De analyse laat zien dat twee onafhankelijke variabelen significant samenhangen met werkparticipatie. Het krijgen van een VOG vergroot de kans op een hoge werkparticipatie met een factor 6,7 terwijl niet-Nederlander zijn de kans hierop verkleint met bijna een factor 2.⁸⁵

De analyses wijzen uit dat personen aan wie een VOG wordt geweigerd, voorafgaand aan de VOG-aanvraag minder actief zijn op de arbeidsmarkt dan degenen die wel een VOG krijgen. Daarnaast heeft het weigeren van een VOG een extra negatief effect op de werkparticipatie van een persoon. Het al dan niet weigeren van een VOG is echter niet de enige factor die van invloed is op de werkparticipatie. Geboorteland blijkt ook een rol van betekenis te spelen en het model laat ruimte voor tal van andere verklarende factoren.

4.5 Experimenteel design nader beschouwd

De vraag of de effecten van de VOG te meten zijn aan de hand van het hier uitgeteste experimentele design kan zowel bevestigend als ontkennend worden beantwoord. Ja, met behulp van deze methode kunnen effecten van de VOG worden gemeten voor de personen die een VOG aanvragen. Nee, met behulp van deze methode krijgen we geen zicht op de effecten van de VOG voor personen die niet op een bepaalde functie solliciteren, omdat ze weten dat ze dan een VOG moeten overleggen – die ze naar hun inschatting niet krijgen. Met andere woorden, met het experimentele design krijgen we (enig) zicht op de effecten van de VOG-aanvragers, maar niet op de effecten van VOG-afhakkers.

4.5.1 VOG-aanvragers

De resultaten van deze effectevaluatie van de VOG laten zien dat de centrale assumptie die ten grondslag ligt aan de VOG wordt onderschreven. Personen die een VOG is geweigerd zijn namelijk vaker geregistreerd voor een – voor de desbetreffende functie – relevant geacht delict in een periode van vier jaar na de VOG aanvraag dan personen die wel een VOG

⁸⁵ Dit is een statistisch model op basis van vier variabelen. De werkelijkheid is complexer en er zullen ook andere factoren van invloed zijn op het al dan niet hebben van betaald werk. Bij de logistische regressieanalyse wordt tevens berekend wat het verklarend vermogen van het model is. De maat die hiervoor wordt gebruikt is pseudo R^2 . Er zijn verschillende methoden om deze maat te berekenen, maar de meest gebruikte methode is van Nagelkerke. Als het model niets verklaard is de R^2 -waarde gelijk aan 0. Als het model perfect is, is de score 1. De R^2 -waarde van de uitgevoerde analyse is 0,244. Dit betekent dat de verklarende variantie van het model 24,4 procent is en laat zien dat er ook andere factoren van invloed zijn op het al dan niet hebben van betaald werk.

hebben gekregen. Daarnaast laat de evaluatie zien dat het niveau van criminele activiteiten van personen aan wie een VOG is geweigerd minder wordt na deze afwijzing. Dit duidt er mogelijk op dat de VOG-weigering een stimulans is om ‘het leven te beteren’, om zodoende in de toekomst wel in aanmerking te komen voor een VOG.

Dit laatste laat zien dat de VOG-aanvraag zelf (enigszins) van invloed is op het toekomstig crimineel gedrag van de aanvrager. Daarmee is het onmogelijk om met zekerheid vast te stellen of de juiste personen door het VOG-instrument worden tegengehouden aan de hand van deze evaluatiemethode. Het instrument zelf lijkt immers van invloed op het gedrag na de aanvraag. De verschillen tussen de groep van personen die een VOG is geweigerd en de groep van personen aan wie een VOG is verstrekt zijn echter dermate fors, dat er – ondanks het feit dat het instrument zelf mede debet kan zijn aan het toekomstig gedrag – weinig twijfel is dat eerder crimineel gedrag een risicofactor is voor toekomstig crimineel gedrag.

Door personen met een verhoogd risico op crimineel gedrag te weren uit bepaalde functies wordt bijgedragen aan de integriteit van de branche, zo is de achterliggende redenering bij het VOG-instrument. Deze gedachte snijdt hout. De evaluatie laat echter tegelijkertijd zien dat het netto effect van het weren van deze personen uit bepaalde functies beperkt is. Dit is het gevolg van het feit dat slechts een zeer gering percentage van de aanvragers een VOG wordt geweigerd (0,35 procent in 2015) en dat een klein deel van diegenen die geen VOG is geweigerd, daarna in de fout gaat.

Tot slot is aan de hand van deze evaluatiemethode getracht in kaart te brengen wat het effect van een VOG-weigering is op arbeidsparticipatie van de persoon in kwestie. De resultaten suggereren dat een VOG-weigering een negatief effect heeft op arbeidsparticipatie. De evaluatie laat echter ook zien dat er ook andere factoren van belang zijn en dat de personen die een VOG is geweigerd ook al voor deze weigering in geringere mate actief waren op de arbeidsmarkt.

Als we de balans opmaken rond de vraag of effecten van de VOG zijn te meten door een vergelijking te maken tussen personen die een VOG is geweigerd en personen die een VOG hebben gekregen dan is de conclusie dat dit in grote lijnen mogelijk is. In grote lijnen, want het instrument – zoals wij het hebben uitgetest – biedt geen mogelijkheid de effecten meer gedetailleerd in kaart te brengen. Zo hebben wij geen onderscheid gemaakt in het type misdrijven of overtredingen anders dan dat het relevant wordt geacht voor de desbetreffende functie. Dit zou bij een toekomstige evaluatie wel kunnen worden gedaan, mits het aantal personen dat in de evaluatie wordt betrokken substantieel groter is dan in deze (pilot)studie.

Het zou verder ook goed zijn bij een eventuele herhaling van deze methode meer aandacht te besteden aan de homogeniteit van de onderzoeksgroep. Wij hebben nu gekozen voor twee specifieke screeningsprofielen: onderwijs en taxichauffeur. De aanvragers van een onderwijs-VOG zijn echter nogal divers van pluimage, in ieder geval bij de groep die een VOG is geweigerd. De groep omvat namelijk niet louter leerkrachten, maar ook vrijwilligers, stagiaires en technisch personeel. Is de vergelijking dan nog wel zuiver als de groep die wel een VOG heeft gekregen wel overwegend uit leerkrachten bestaat? Bij taxichauffeurs lijkt dit probleem zich niet voor te doen, maar vermoedelijk speelt dit aspect ook wel bij andere (specifieke) screeningsprofielen.

Tot slot merken we nogmaals op dat slechts een (zeer) beperkt deel van het crimineel gedrag zichtbaar is in de JDS-registraties. Het VOG-instrument neemt (vooral) JDS-registraties als indicatie van crimineel gedrag en dat doen wij ook bij de evaluatie van het instrument. Dit is een beperking waar we – naar ons idee – moeilijk omheen kunnen.

4.5.2 VOG-afhakkers

De evaluatiemethode die we hebben getest in dit hoofdstuk geeft echter geen zicht op het eventuele algemene preventieve effect dat van de VOG kan uitgaan. Namelijk, dat personen die weten (of denken) dat ze toch niet in aanmerking komen voor een VOG, nalaten op een dergelijke functie te solliciteren. We noemen deze groep de VOG-afhakkers.⁸⁶ Hoe groot de groep van VOG-afhakkers is, weten we niet. Maar hoe groter deze groep is, hoe groter het algemeen preventief effect van de VOG is. In deze paragraaf doen we een poging te beredeneren, of we aan substantiële aantallen moeten denken bij VOG-afhakkers of juist niet.

In een verkenning van SenseGuide (Gosliga, 2015, p. 5) onder professionals die werken met risicojongeren wordt gesteld dat veel van deze jongeren die vertellen ooit wel een VOG nodig te hebben gehad, deze toch niet hebben aangevraagd.⁸⁷ Dat geldt mogelijk voor risicojongeren, maar hoe is het voor jongeren die een enkel strafbaar feit op hun naam hebben staan? En hoe zit dat bij volwassenen?

⁸⁶ Ook wel aangeduid met de term dark number. In de brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamervoorzitter omtrent ontwikkelingen rond de VOG (1 september 2016) wordt aangekondigd dat een 'Dark Number'-onderzoek onder auspiciën van het WODC zal starten naar het aantal jongeren dat uit angst voor een weigering geen VOG durft aan te vragen.

⁸⁷ Vreemd genoeg wordt in deze verkenning gesuggereerd dat deze jongeren wel voor VOG in aanmerking zouden komen, omdat het aantal weigeringen voor jongeren onder de 23 jaar onder de 5 procent ligt. Dat dit weigeringspercentage zo laag ligt, kan echter juist mede een gevolg zijn van het feit dat deze jongeren besluiten geen VOG aan te vragen. Daarmee is niet gezegd dat een deel van de 'afhakkers' wel in aanmerking zou zijn gekomen voor een VOG.

Uit de COVOG-administratie van 2015 weten we dat er 862.496 VOG-aanvragen zijn beoordeeld en dat er in dat jaar 725.772 aanvragen zonder nader onderzoek zijn gehonoreerd (zie ook tabel 3.1). Het verstrekken van een VOG zonder nader onderzoek vindt plaats als de aanvrager geen JDS-registratie heeft. Dit geldt dus voor 84 procent van de aanvragers. Dit betekent omgekeerd dat 16 procent van de aanvragers wel in het JDS voorkomt.

We hebben bij de beheerder van het JDS nagevraagd hoeveel personen er in het JDS zijn geregistreerd die beschikken over een geldig Burgerservicenummer (BSN) – hetgeen betekent dat ze zich in Nederland hebben gevestigd – en geboren zijn tussen 1951 en 1991. Deze groep is dus tussen 25 en 65 jaar oud in 2016. Het antwoord is dat 1.773.930 personen van deze groep in het JDS zijn geregistreerd. Uit cijfers van het CBS (Statline) blijkt dat er 9.210.748 personen in de leeftijd 25-65 jaar in Nederland wonen. Dit betekent dat 19 procent van deze groep personen in het JDS is geregistreerd.

Bovenstaande cijfers geven aan dat het aandeel van personen dat is geregistreerd in het JDS kleiner is onder de VOG-aanvragers (16 procent) dan onder de Nederlandse bevolking in de leeftijd van 25-65 jaar (19 procent) en het is daarmee een ondersteuning voor de gedachte dat er sprake is van enige zelfcensuur bij het aanvragen van een VOG.

5. VOG-effecten gemeten: simulatiemodel

In dit hoofdstuk doen we verslag van de resultaten van de tweede methode om de effectiviteit van de VOG te meten. Het gaat om een simulatiemodel waarbij voor in totaal 400 personen een VOG-aanvraag in 2011 wordt gesimuleerd. We weten echter ook of, en zo ja, welke JDS-registraties deze proefpersonen in de periode 2012-2015 op hun naam hebben staan.

Aan de hand van het simulatiemodel kan in kaart worden gebracht of de hoofdgedachte achter de VOG – het weren van risicovolle personen uit bepaalde functies – empirisch kan worden aangetoond. Mogelijke bijeffecten van het toekennen dan wel weigeren van de VOG (zie ook paragraaf 4.5) treden niet op, omdat de VOG niet daadwerkelijk is aangevraagd. Keerzijde van deze methode is dan ook dat het niet het daadwerkelijk effect van de VOG meet, maar meer toetst of deze beleidstheoretische assumptie die ten grondslag ligt aan de VOG ook klopt.

Zoals in paragraaf 1.5.3 (methoden om de effectiviteit te meten) is gesteld, wordt het simulatiemodel uitgetest voor twee groepen van elk 200 personen. Personen uit de eerste groep zijn geregistreerd in het JDS voor criminele feiten in de periode 2012-2015, terwijl personen uit de tweede groep niet in het JDS zijn geregistreerd in deze periode (maar mogelijk wel daarvoor). Door na te gaan of aan deze 400 personen een VOG zou zijn afgegeven als ze een aanvraag daartoe zouden hebben gedaan in 2011, kan in kaart worden gebracht welk percentage van de zaken waarbij een VOG is afgegeven dan wel geweigerd correct is ingeschat.

Overzicht 5.1 Terechte en onterechte afgifte/weigering van een VOG

	Geen relevantie JDS-registraties in periode 2012-2015	Wel relevante JDS-registraties in periode 2012-2015
Zou geen VOG zijn afgegeven in 2011	Geweigerd: onjuist ingeschat ⁸⁸	Geweigerd: juist ingeschat
Zou wel VOG zijn afgegeven in 2011	Afgegeven: juist ingeschat	Afgegeven: onjuist ingeschat

⁸⁸ ‘Onjuist ingeschat’ in de zin dat deze personen geen antecedenten op hun naam hebben staan in de vier jaar na de gesimuleerde VOG-aanvraag. Dit is natuurlijk geen garantie dat ze in de periode na 2015 zich niet schuldig maken aan relevante delicten, maar voor het model krijgen deze personen de kwalificatie ‘onjuist ingeschat’.

De simulatie kan voor alle (specifieke) screeningsprofielen worden uitgevoerd. Er is ervoor gekozen om dezelfde twee screeningsprofielen als bij de eerste methode uit te testen, te weten onderwijspersoneel en taxichauffeurs. Voor alle duidelijkheid: de 400 personen waar de simulatie voor wordt uitgevoerd werken (hoogstwaarschijnlijk) niet in het onderwijs of als taxichauffeur. De simulatie beantwoordt de vraag, indien ze naar een dergelijke functie zouden hebben gesolliciteerd, zouden ze dan een VOG hebben gekregen in 2011? Deze simulatie kunnen we niet voor de volle 100 procent uitvoeren, want persoonlijke omstandigheden – als element van de subjectieve screening – zijn niet bekend. Wel kunnen elementen als het aantal feiten, de zwaarte en de verstreken tijd ten aanzien van de gepleegde delicten worden meegewogen. Om de simulatie zo realistisch mogelijk te maken, is de screening van personen met JDS-antecedenten voor de gesimuleerde VOG-aanvraag (december 2011) uitgevoerd door medewerkers van het COVOG.

5.1 Steekproeftrekking

Er zijn twee steekproeven nodig om deze methode in praktijk uit te testen. De eerste steekproef betreft 200 personen die in de periode 2012-2015 in het JDS zijn geregistreerd. Deze personen zijn a-selectief uit het JDS getrokken. Wel moeten deze personen geboren zijn tussen 1951 en 1991 (beide jaren inclusief). Het idee achter deze leeftijdsafbakening is dat deze personen in 2011 in de leeftijdscategorie 20-60 jaar vallen. De meest relevante leeftijdsgroep voor VOG-aanvragen. Deze steekproef is door de functioneel beheerder van het JDS getrokken. Het JDS is een database die de mogelijkheid biedt willekeurige (random) selecties te maken. De steekproef is zo getrokken dat iedere persoon – geboren tussen 1951 en 1991 en met ten minste één registratie in de periode 2012-2015 – een gelijke kans heeft om te worden getrokken.

De tweede steekproef betreft 200 personen die geen JDS-registraties hebben in de periode 2012-2015. In eerste aanleg wilden we daar 200 willekeurige personen voor nemen door het CBS om 200 Burgerservicenummers te vragen van personen die geboren zijn tussen 1951 en 1991. Dit blijkt in praktijk echter geen begaanbaar pad te zijn. Het CBS wil (mag) deze informatie niet leveren; zelfs als het slechts om een ‘kaal’ BSN gaat. Daarom is besloten de tweede steekproef ook te trekken uit het JDS en wel zo dat deze 200 personen geen JDS-registratie hebben in de periode 2012-2015. Omdat ze in JDS voorkomen, betekent dit automatisch dat deze personen wel antecedenten hebben in de periode voor 2012 (of in de eerste maanden van 2016). Dit heeft uiteraard consequenties voor de interpretatie van de testresultaten. Daar komen we op terug in paragraaf 5.4.

Na de steekproeftrekking is echter gebleken, dat we er niet aan hebben gedacht een extra selectie criterium mee te geven, namelijk een geldig BSN. De eerste steekproef levert van de 200 personen namelijk 187 personen op met een geldig BSN. De andere 13 personen zijn wel

in het JDS geregistreerd, maar wonen niet in Nederland en zijn daarmee niet interessant voor de VOG-simulatie. De tweede steekproef leverde 185 personen op met een geldig BSN. Om de beheerder van JDS niet wederom te belasten, hebben we besloten de simulatie uit te voeren met respectievelijk 187 en 185 personen; in totaal 372 personen.

5.2 Karakterisering van de twee steekproeven

Volgens gegevens van het CBS (Statline) is 81 procent van de verdachten van misdrijven in 2015 een man. We zien een min of meer vergelijkbare sekseverdeling terug in de twee steekproeven. Ook wat betreft geboorteland laten de twee steekproeven een zelfde beeld zien: ruim een kwart van de personen is niet in Nederland geboren. Het CBS geeft geen cijfers over geboorteland van de verdachte, maar spreekt van allochtoon of autochtoon. De definitie eerste generatie allochtoon – niet in Nederland geboren en minimaal één ouder die niet in Nederland is geboren – komt het meest in de buurt van ‘niet in Nederland geboren’. Volgens Statline is 20 procent van de verdachten van misdrijven in 2015 te typeren als allochtoon behorend tot de eerste generatie.

Tabel 5.1 Verdeling naar sekse en geboorteland van personen uit de twee steekproeven

	Steekproef 1 (n=187): wel JDS-registraties in 2012-2015		Steekproef 2 (n=185): geen JDS-registraties in 2012-2015	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Man	159	85 %	161	87 %
Vrouw	28	15 %	24	13 %
Nederland	138	74 %	136	73 %
Niet Nederland	49	26 %	49	27 %

Bron: JDS (eigen bewerking)

Wat betreft de leeftijdsverdeling laat steekproef 1 min of meer het beeld zien dat we normaal gesproken aantreffen. De groep van twintigers is opgedeeld in twee categorieën (vanwege de afwijkende terugkijktermijn voor jongeren onder de 23 jaar), maar tezamen is het aandeel van twintigers 39 procent. De leeftijdsverdeling van personen bij steekproef 2 is nogal afwijkend van wat we gewend zijn, namelijk een niet afnemend aantal bij het stijgen van de leeftijd. Dit fenomeen wordt verklaard door de eis van ‘geen antecedenten in de periode 2012-2015’ bij de steekproeftrekking. Het uitdoven van een criminele loopbaan vindt gewoonlijk veelal op latere leeftijd plaats en door de eis dat ze de laatste vier jaar geen antecedenten mogen hebben, zijn jongeren ondervertegenwoordigd.

Tabel 5.2 Verdeling naar leeftijdsklasse van personen uit de twee steekproeven

	Steekproef 1 (n=187): wel JDS-registraties in 2012-2015		Steekproef 2 (n=185): geen JDS-registraties in 2012-2015	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
20-22 jaar	26	14 %	8	4 %
23-29 jaar	47	25 %	14	8 %
30-39 jaar	42	22 %	52	28 %
40-49 jaar	43	23 %	57	31 %
50-60 jaar	29	16 %	54	29 %

Bron: JDS (eigen bewerking)

Tot slot kijken we naar de antecedenten van de personen uit beide steekproeven. Personen van steekproef 1 zijn geselecteerd op het feit dat ze antecedenten hebben in de periode 2012-2015 en personen van steekproef 2 hebben juist geen antecedenten in deze periode. Tabel 5.3 laat zien hoe het zit met antecedenten in de periode voor 2012. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen antecedenten in de jaren 2008-2011 – de terugkijkperiode voor de VOG-simulatie (als we de uitzonderingen op deze regel even achterwege laten) – en antecedenten van voor 2008. Personen die antecedenten hebben in de periode 2008-2011 kunnen ook antecedenten hebben in de periode voor 2008. De 32 personen (steekproef 1) die in tabel 5.3 bij ‘alleen antecedenten voor 2008’ staan, hebben dus antecedenten voor 2008 én in de periode 2012-2015. De 109 personen (steekproef 2) die in tabel 5.3 bij ‘alleen antecedenten voor 2008’ staan, hebben dus alleen antecedenten voor 2008 en niet in een andere periode.

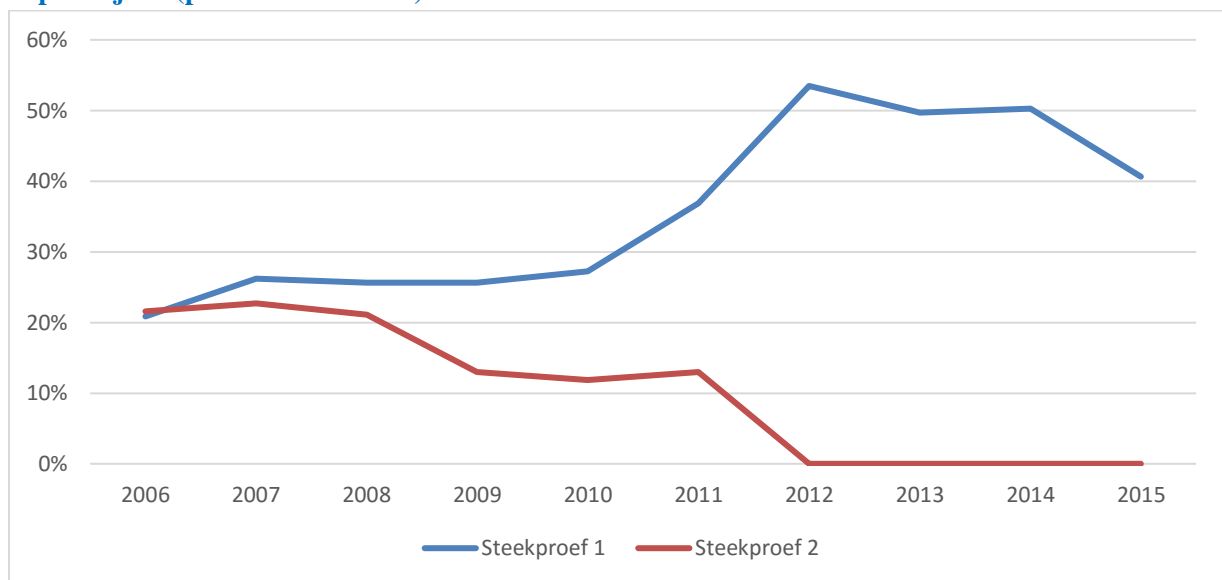
Tabel 5.3 Verdeling naar tijdvak van antecedenten van personen uit de twee steekproeven

	Steekproef 1 (n=187): wel JDS-registraties in 2012-2015		Steekproef 2 (n=185): geen JDS-registraties in 2012-2015	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Antecedenten in de periode 2012-2015	187	100 %	0	-
Geen antecedenten voor 2012	55	29 %	0	-
Antecedenten in de periode 2008-2011	100	54 %	76	41 %
Alleen antecedenten voor 2008	32	17 %	109	59 %

Bron: JDS (eigen bewerking)

Het antecedentenverloop hebben we ook per jaar in kaart gebracht. Figuur 5.1 is daar het resultaat van. De periode tot en met 2005 is daarbij buiten beschouwing gelaten, omdat alle JDS-registraties van de jaren voor 2005 eveneens op 2005 zijn gesteld (jaar van in gebruikname van het JDS). Daar komt bij dat de periode voor 2005 in de regel niet van belang is voor een VOG-aanvraag in 2011. Figuur 5.1 laat zien dat ongeveer 20 procent van de personen uit beide steekproeven in 2006 in het JDS is geregistreerd voor (een) strafbaar feit(en). Dit percentage loopt voor de personen uit steekproef 1 op tot ruim 50 procent in 2012 en dit percentage begint pas weer terug te lopen in 2015. De personen uit steekproef 2 laten het omgekeerde verloop zien. Het percentage personen met een antecedent loopt in het jaar 2009 terug tot iets boven de 10 procent en daalt tot 0 procent in 2012 en de daarop volgende jaren. Met andere woorden, de criminele loopbaan van personen uit steekproef 1 neemt toe in de jaren voor en na de VOG-simulatie, terwijl de criminele loopbaan van personen uit steekproef 2 juist uitdooft in deze periode.

Figuur 5.1 Percentage van personen uit de twee steekproeven dat antecedenten heeft in een bepaald jaar (periode 2006-2015)



Bron: JDS (eigen bewerking)

5.3 Testresultaten

De screening voor het toekennen dan wel het weigeren van een VOG bestaat – zoals beschreven in hoofdstuk 2 en 3 – uit een objectief en een subjectief deel. Bij de objectieve screening gaat het om de vraag of de aanvrager relevante antecedenten heeft in de terugkijkperiode. Wat relevante antecedenten zijn, verschilt per screeningsprofiel. De lijst van relevant geachte strafbare feiten bij het screeningsprofiel voor taxichauffeurs in wezenlijk

langer dan bij het screeningsprofiel voor onderwijspersoneel. Het verschil zit met name in verkeersgerelateerde overtredingen, zoals beschreven in de Wegenverkeerswet, Reglement verkeersregels en verkeerstekens (RVV), Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen (WAM) en wetten en besluiten rond personen- en taxivervoer. Het gevolg hiervan is dat een willekeurige persoon eerder relevante antecedenten op zijn naam zal hebben staan bij het screeningsprofiel taxichauffeur dan bij het profiel van onderwijspersoneel.

Dit blijkt ook zo te zijn bij de screening door medewerkers van het COVOG van de 372 personen uit beide steekproeven. Als deze personen worden gescreend voor een onderwijsbaan, dan zouden twee van de drie (67 procent) van deze personen een VOG hebben gekregen. Als dezelfde personen voor een baan als taxichauffeur zouden opteren, zou slechts iets meer de helft (53 procent) een VOG krijgen.

Tabel 5.4 Afgifte of weigering van VOG op basis van de objectieve screening voor het profiel van onderwijspersoneel en taxichauffeur

	Steekproef 1: wel JDS-registraties in 2012-2015	Steekproef 2: geen JDS-registraties in 2012-2015	Totaal	Percentage
Onderwijs				
Afgifte	111	139	250	67 %
Weigering	76	46	122	33 %
Taxichauffeur				
Afgifte	91	107	198	53 %
Weigering	96	78	174	47 %

Bron: COVOG-beoordeling

De tweede stap bij de beoordeling is de subjectieve screening. Zoals ook beschreven in hoofdstuk 2 wordt hierbij in elk geval gekeken naar:

- de hoogte van de straf / de strafafdoening van een zaak;
- het tijdsverloop (hoeveel tijd is er verstreken sinds dat het delict plaatsvond);
- het aantal strafbare feiten.

In theorie kan er ook worden gekeken naar de persoonlijke omstandigheden van de aanvrager in kwestie, maar uit hoofdstuk 3 (VOG in de praktijk) blijkt dat dit niet vaak door de COVOG-screenings bij de subjectieve beoordeling wordt betrokken.

De COVOG-medewerkers hebben bij de subjectieve screening aangegeven waarom ze tot weigering dan wel afgifte van een VOG zouden besluiten. Zij gebruiken precies de termen die ook in de Beleidsregels worden gebezigd: 'afdoening van de zaak', 'het tijdsverloop' en 'het aantal strafbare feiten'. Deze argumenten worden vaak in combinatie met elkaar gebruikt. Het blijkt dat een substantieel deel van de personen dat geen VOG zou krijgen op basis van de objectieve screening deze toch krijgt als gevolg van de subjectieve screening (zie tabel 5.5). Tevens blijkt dat het verschil in aangifte/weigering tussen beide screeningsprofielen (onderwijs / taxi) te slinken als gevolg van de subjectieve screening. Er worden nog steeds wel meer personen tegengehouden voor de functie van taxichauffeur, maar het verschil is teruggelopen tot 4 procent punten.

Tot slot laat tabel 5.5 zien dat personen uit steekproef 1 vaker een VOG wordt geweigerd dan personen uit steekproef 2. Dat lijkt ook logisch als we ons figuur 5.1 weer voor de geest halen. De criminele loopbaan van personen uit steekproef 2 is – ook al in 2011 – aan het uitdoven, terwijl personen uit steekproef 1 juist crimineel actiever worden.

Tabel 5.5 Afgifte of weigering van VOG op basis van de objectieve en subjectieve screening voor het profiel van onderwijspersoneel en taxichauffeur

	Steekproef 1: wel JDS-registraties in 2012-2015	Steekproef 2: geen JDS-registraties in 2012-2015	Totaal	Percentage
Onderwijs				
Afgifte (objectief)	111	139	250	67 %
Afgifte (subjectief)	31	36	67	18 %
Weigering	45	10	55	15 %
Taxichauffeur				
Afgifte (objectief)	91	107	198	53 %
Afgifte (subjectief)	45	58	103	28 %
Weigering	51	20	71	19 %

Bron: COVOG-beoordeling

De redenen om toch een VOG af te geven bij de subjectieve screening zijn, zoals gezegd, de geringe afdoening, het tijdsverloop en/of het gering aantal feiten. Tabel 5.6 laat zien dat er meestal sprake is van een combinatie van argumenten.⁸⁹ En, dat tijdsverloop minder vaak een rol speelt dan geringe afdoening en gering aantal feiten. Tijdsverloop speelt bij steekproef 2 (uitdovende loopbaan) meer een rol dan bij steekproef 1.

⁸⁹ De percentages tellen bij elkaar op tot rond de 200. Dit duidt er op dat gemiddeld twee van de drie argumenten worden genoemd door de COVOG-medewerkers bij de subjectieve screening.

Tabel 5.6 Redenen tot VOG-afgifte bij de subjectieve screening voor het profiel van onderwijspersoneel en taxichauffeur

	Steekproef 1: wel JDS- registraties in 2012-2015	Steekproef 2: geen JDS- registraties in 2012-2015	Totaal	Percentage
Onderwijs	n = 31	n = 36	n = 67	
Geringe afdoening	22	30	52	78 %
Tijdsverloop	9	18	27	40 %
Gering aantal feiten	24	33	57	85 %
Taxichauffeur	n = 45	n = 58	n = 103	
Geringe afdoening	33	43	76	74 %
Tijdsverloop	15	32	47	46 %
Gering aantal feiten	37	45	82	80 %

Bron: COVOG-beoordeling

De argumenten die worden aangevoerd voor het weigeren van een VOG op basis van de subjectieve beoordeling zijn de keerzijde van de argumenten bij afgifte: (te) veel feiten, geen geringe afdoening en/of geen tijdsverloop. Verder wordt er bij vier personen expliciet verwezen naar zedendelicten als reden van weigering.

5.3.1 Kans op een juist ingeschatte VOG-beslissing per steekproef

Zoals in het begin van dit hoofdstuk beschreven, onderzoeken we het effect van de VOG door na te gaan of de beslissing om een VOG af te geven dan wel te weigeren, achteraf gezien, juist of onjuist blijkt te zijn ingeschat. Dit bepalen we aan de hand van de JDS-registraties van de onderzoekspersonen in de periode 2012-2015. Dus in een periode van vier jaar na de gesimuleerde VOG-screening. De kwalificatie juist/onjuist klinkt normatief, maar hier is het slechts bedoeld om aan te geven in welke mate de VOG-screening de juiste personen doorlaat dan wel tegenhoudt louter en alleen op basis van de JDS-registraties in de vier jaar na de aanvraag. Dat er bij het in retrospectief bepalen in hoeverre een weigering of afgifte juist dan wel onjuist is geweest ook nog andere factoren een rol kunnen spelen is evident, maar daar gaat het hier niet om.

Er is onderzocht, of de onderzoekspersonen relevante antecedenten hebben in de periode 2012-2015. Dit sluit aan bij de frase uit de Beleidsregels ‘indien herhaald’. We zouden dit ook

enger op kunnen vatten, namelijk als ‘indien hetzelfde delict herhaald’, maar we hebben er voor gekozen dit af te bakenen tot ‘indien een relevant delict herhaald’. De COVOG-lijsten zijn opnieuw richtinggevend voor het bepalen of een delict het predicaat relevant krijgt.

Er is vervolgens onderzocht wat het resultaat zou zijn als we alleen naar de objectieve screening kijken en wat het resultaat is als ook de subjectieve screening in de analyse wordt betrokken. Dit is gedaan voor de screeningsresultaten voor een functie in het onderwijs en als taxichauffeur voor zowel de personen uit steekproef 1 als steekproef 2. Ter herinnering: de criminele loopbaan van personen uit steekproef 1 neemt toe in aanloop naar het moment van screening (eind 2011) en ze hebben antecedenten in de periode 2012-2015, terwijl deze loopbaan van personen uit steekproef 2 uitdooft in aanloop naar de screening en zij hebben geen antecedenten in de periode 2012-2015.

Steekproef 1 (antecedenten in de periode 2012-2015; n=187)

Niet alle antecedenten in de periode 2012-2015 zijn relevant voor het screeningsprofiel voor onderwijspersoneel dan wel taxichauffeur. Van de 187 personen hebben 105 relevante antecedenten voor een baan in het onderwijs en 155 voor de baan van taxichauffeur.

Tabel 5.7a VOG-afgifte of -weigering voor een onderwijsbaan op basis van de *objectieve* screening en relevante JDS-registraties in de periode 2012-2015

	Geen relevantie JDS-registraties in periode 2012-2015	Wel relevante JDS-registraties in periode 2012-2015	Totaal
Geen VOG afgegeven in 2011	9	67	76
Wel VOG afgegeven in 2011	73	38	111
Totaal	82	105	187

Bron: COVOG-beoordeling en JDS (eigen bewerking)

Tabel 5.7b VOG-afgifte of -weigering voor een onderwijsbaan op basis van de *subjectieve* screening en relevante JDS-registraties in de periode 2012-2015

	Geen relevantie JDS-registraties in periode 2012-2015	Wel relevante JDS-registraties in periode 2012-2015	Totaal
Geen VOG afgegeven in 2011	1	44	45
Wel VOG afgegeven in 2011	81	61	142
Totaal	82	105	187

Bron: COVOG-beoordeling en JDS (eigen bewerking)

Tabel 5.8a VOG-afgifte of weigering voor taxichauffeur op basis van de *objectieve* screening en relevante JDS-registraties in de periode 2012-2015

	Geen relevantie JDS-registraties in periode 2012-2015	Wel relevante JDS-registraties in periode 2012-2015	Totaal
Geen VOG afgegeven in 2011	7	89	96
Wel VOG afgegeven in 2011	25	66	91
Totaal	32	155	187

Bron: COVOG-beoordeling en JDS (eigen bewerking)

Tabel 5.8b VOG-afgifte of weigering voor taxichauffeur op basis van de *subjectieve* screening en relevante JDS-registraties in de periode 2012-2015

	Geen relevantie JDS-registraties in periode 2012-2015	Wel relevante JDS-registraties in periode 2012-2015	Totaal
Geen VOG afgegeven in 2011	-	51	51
Wel VOG afgegeven in 2011	32	104	136
Totaal	32	155	187

Bron: COVOG-beoordeling en JDS (eigen bewerking)

De tabellen 5.7 en 5.8 laten de resultaten zien van het voorspellend vermogen van de VOG-screening alleen op basis van de objectieve screening en op basis van de volledige screening. Hierbij beschouwen we de twee velden van de kruistabel als juiste inschatting en twee velden als onjuiste inschatting. De juist ingeschatte velden zijn ‘geen VOG, wel relevante JDS-registraties’ en ‘wel VOG, geen relevante JDS-registraties’. De andere twee velden worden beschouwd als onjuist ingeschat. Het resultaat hiervan is gegeven in tabel 5.9.

Het blijkt dat de kans op een juist ingeschatte VOG-beslissing zowel voor onderwijspersoneel als taxichauffeurs afneemt door ook de subjectieve screening uit te voeren. Tevens blijkt dat de kans op een juist ingeschatte uitslag groter is bij onderwijspersoneel dan bij taxichauffeurs. Dit is een voorspelbare uitkomst omdat steekproef 1 is getrokken uit personen die antecedenten in de periode 2012-2015 hebben. Logischerwijs leidt een meer genuanceerde wijze van screenen dan tot slechtere resultaten. Hiermee is niet gezegd dat de subjectieve screening in het algemeen leidt tot slechtere resultaten. Integendeel, later in deze rapportage wordt aangetoond dat de subjectieve screening tot betere resultaten leidt.

Tabel 5.9 Juist en onjuist ingeschatte VOG-afgifte/weigering in 2011 op basis van relevante JDS-registraties in de periode 2012-2015 (n=187)

Onderwijspersoneel	Objectieve screening		Subjectieve screening	
	Aantal	Perc.	Aantal	Perc.
• Juist ingeschat: afgifte/weigering van VOG	140	75 %	125	67 %
• Onjuist ingeschat: afgifte/weigering van VOG	47	25 %	62	33 %
Taxichauffeurs				
• Juist ingeschat: afgifte/weigering van VOG	114	61 %	83	44 %
• Onjuist ingeschat: afgifte/weigering van VOG	73	39 %	104	56 %

Steekproef 2 (geen antecedenten in de periode 2012-2015; n=185)

Omdat deze steekproef zo is getrokken dat de proefpersonen geen antecedenten hebben in de periode 2012-2015 zouden ze volgens ons model allemaal een VOG moeten hebben gekregen in 2011. Hoe de score er uit ziet op basis van de objectieve dan wel subjectieve screening is weergegeven in tabel 5.10.

Tabel 5.10 Juist ingeschatte VOG-afgifte en onjuist ingeschatte op basis van de objectieve en subjectieve screening voor de profielen van onderwijspersoneel en taxichauffeur (n=185)

	Onderwijs		Taxichauffeur	
	Objectief	Subjectief	Objectief	Subjectief
Juist ingeschatte VOG-afgifte	75 %	95 %	58 %	89 %
Onjuist ingeschatte VOG-weigering	25 %	5 %	42 %	11 %

Bij steekproef 2 geeft de subjectieve screening betere resultaten. Ook dit is, gezien de wijze van steekproeftrekking, logisch. We in paragraaf 5.4 terug op de vraag of de objectieve dan wel subjectieve screening over de volle breedte tot betere resultaten leidt.

De twee steekproeven zijn uiterste situaties; wel antecedenten in de periode 2012-2015 of juist niet. Daarmee zijn de steekproeven niet een reflectie van wat het COVOG gemiddeld screent, maar het geeft wel een beeld wat het screeningsresultaat is in de ‘extreme’ situaties. Het toont aan dat de screening vaker tot een onjuiste VOG-afgifte leidt dan tot het onjuist weigeren van een VOG. Immers, als we de onderwijs-screening als voorbeeld nemen: er wordt aan 61 van de 105 personen (58 procent) onjuist een VOG verstrekt met relevante antecedenten in 2012-2015 (steekproef 1), terwijl er 10 van de 185 personen (5 procent) onjuist geen VOG krijgen (steekproef 2).

5.3.2 Indien herhaald

In deze paragraaf staan we nader stil bij het aantal en type relevante antecedenten waar de proefpersonen voor staan geregistreerd in het JDS. Als er wordt gescreend voor het profiel van onderwijspersoneel dan hebben 105 personen relevante antecedenten in de periode 2012-2015. Voor het profiel van taxichauffeur zijn dat 155 personen. Van deze personen is vastgesteld hoeveel antecedenten ze hebben in de periode 2012-2015. Dit aantal loopt van 1 tot 19 antecedenten bij onderwijs en 1 tot 17 antecedenten bij taxichauffeurs. In tabel 5.12 is het aantal antecedenten in drie klassen ingedeeld: 1 antecedenten, 2-3 antecedenten en 4 of meer antecedenten. Vervolgens is nagegaan welk deel van de personen binnen deze klassen een VOG zou zijn geweigerd in 2011. Dit percentage stijgt met de toename van het aantal antecedenten in 2011. Dit is een positief resultaat, in de zin dat de VOG vaker meer crimineel actieve personen tegen weet te houden dan minder actieve personen.

Tabel 5.11 Percentage juist ingeschatte VOG-weigeringen in 2011 naar aantal JDS-registraties in de periode 2012-2015.

	Onderwijs			Taxichauffeur		
	N	VOG weigering	Percentage	N	VOG weigering	Percentage
1 antecedent	40	10	25 %	68	10	15 %
2-3 antecedenten	29	11	38 %	38	11	29 %
4 of meer antecedenten	36	23	64 %	49	30	61 %
Totaal	105	44	42 %	155	51	33 %

Bron: COVOG-beoordeling en JDS (eigen bewerking)

Voor het type relevante antecedenten zijn de antecedenten ingedeeld in vier (onderwijs) dan wel vijf (taxi) clusters, te weten: diefstal, geweld, overig strafrecht, (verkeer) en bijzondere wetten. Voor het profiel van taxichauffeur is bijzondere wetten gesplitst in verkeer en overige bijzondere wetten. Er is geturfd of een persoon relevante antecedenten heeft in de periode 2012-2015 binnen het desbetreffende delictscluster en of deze persoon een VOG zou hebben gekregen in 2011. Dit impliceert dat personen die antecedenten hebben binnen meerdere delictclusters meerdere keren meetellen. Het blijkt dat personen die zich in periode 2012-2015 schuldig maken aan diefstal en delicten binnen het cluster overige bijzondere wetten (Wet wapen en munitie en de Opiumwet) iets vaker een VOG is geweigerd in 2011 dan bij de andere delictclusters. Wij hebben geen voor de hand liggende verklaring voor deze verschillen.

Tabel 5.12 Percentage juist ingeschatte VOG-weigeringen in 2011 naar type JDS-registratie in de periode 2012-2015.

	Onderwijs			Taxichauffeur		
	N	VOG weigering	Percentage	N	VOG weigering	Percentage
Diefstal	60	31	52 %	60	33	55 %
Geweld	41	17	41 %	41	18	44 %
Overig strafrecht	49	23	47 %	57	23	40 %
Verkeer				78	24	31 %
Overige bijzondere wetten	25	13	52 %	24	13	54 %

Bron: COVOG-beoordeling en JDS (eigen bewerking)

5.4 Kans op een juist ingeschatte VOG-beslissing

De berekeningen zoals gepresenteerd in paragraaf 5.3 zijn gebaseerd op de twee steekproeven. Beide steekproeven zijn getrokken uit het JDS, terwijl de meeste inwoners van Nederland helemaal niet in het JDS voorkomen en dus zonder slag of stoot een VOG zouden krijgen. In deze paragraaf berekenen we wat de kans op een terechte VOG-beslissing is door de uitkomsten van de steekproeven te generaliseren naar de gehele Nederlandse bevolking.

We laten de berekening – voor de liefhebbers – stap voor stap zien voor een baan in het onderwijs. De berekeningsmethode voor taxichauffeurs is identiek; daarvan laten we echter alleen het resultaat zien. Uitgangspunt voor de berekening is de vraag wat de kans is dat medewerkers van het COVOG een willekeurig persoon terecht een VOG voor een baan in het onderwijs verstrekt dan wel weigert. Hierbij zien we ‘juist ingeschat’ wederom als een persoon een VOG krijgt en na de aanvraag geen relevante antecedenten heeft voor een baan in het onderwijs in een periode van minimaal vier jaar of als een persoon een VOG wordt geweigerd, die wel relevante antecedenten heeft in een periode van vier jaar na de aanvraag (zie ook Overzicht 5.1)

We maken de rekensom aan de hand van personen in de leeftijd van 25-65 jaar (in 2016); zij waren 20-60 jaar in 2011 (uitgangspunt van de simulatie).

Heel Nederland

- Er zijn 9.210.748 personen in de leeftijd van 25-65 jaar die in Nederland wonen.
- In totaal zijn er 1.773.930 personen in de leeftijd van 25-65 jaar die in Nederland wonen in JDS geregistreerd.
- Van deze personen zijn er 721.934 (mede) in de periode 2012-2015 geregistreerd in JDS en 1.051.996 personen zonder antecedenten in de periode 2012-2015.

Steekproef 1 (antecedenten in de periode 2012-2015)

- 105 van 187 personen hebben relevante antecedenten in de periode 2012-2015.
- 67 van deze 105 personen wordt een VOG geweigerd in de simulatie op basis van de objectieve screening en 44 op basis van de subjectieve screening.
- De populatie waar steekproef 1 uit getrokken is, bestaat uit 721.934 personen.

Steekproef 2 (alleen antecedenten voor 2012)

- 46 van de 185 personen wordt een VOG geweigerd in de simulatie op basis van de objectieve screening en 44 op basis van de subjectieve screening.
- De populatie waar steekproef 2 uit getrokken is, bestaat uit 1.051.996 personen.

Juist ingeschatte VOG-afgifte: geen relevante antecedenten vier jaar na aanvraag

Iedereen die niet in JDS voorkomt, krijgt automatisch een VOG. Dat zijn *7.436.818 personen* (namelijk $9.210.748 - 1.773.930$).

Verder heeft iedereen die wel in JDS voorkomt, maar geen relevante antecedenten heeft in de periode 2012-2015 terecht een VOG gekregen. Dat zijn enerzijds de personen die helemaal geen antecedenten hebben in deze periode (personen van steekproef 2) en anderzijds personen die wel antecedenten hebben in deze periode, maar deze antecedenten zijn niet relevant voor de functie (steekproef 1).

Bij steekproef 2 – personen die geen antecedenten hebben in de periode 2012-2015 – is het resultaat van de simulatie dat 139 (objectieve screening) of 175 (subjectieve screening) van de 185 personen een VOG zouden krijgen. Steekproef 2 staat voor 1.051.996 Nederlanders. Dus als we het resultaat van de steekproef op de populatie betrekken, dan gaat het om *790.419 personen* ($139/185 * 1.051.996$) bij de objectieve screening en *995.131 personen* ($175/185 * 1.051.996$) bij de subjectieve screening.

Bij steekproef 1 – personen die wel antecedenten hebben in de periode 2012-2015 – blijken 105 van de 187 personen voor relevante antecedenten te boek te staan. Dit betekent dus dat 82 personen ($187 - 105$) geen relevante JDS-antecedenten hebben in de periode 2012-2015. Deze personen hebben in de simulatie een VOG gekregen. Steekproef 1 staat voor 721.934 Nederlanders. Dus als we het resultaat van de steekproef op de populatie betrekken, dan gaat het om *316.570 personen* ($82/187 * 721.934$).

Bij elkaar krijgen op basis van de simulatie dus **8.543.807 personen** ($7.436.818 + 790.419 + 316.570$) aan de hand van de objectieve screening en **8.748.519 personen** ($7.436.818 + 995.131 + 316.570$) aan de hand van de subjectieve screening een VOG toebedeeld op basis van een juiste inschatting.

Juist ingeschatte VOG-weigering: wel relevante antecedenten vier jaar na aanvraag

Personen die relevante antecedenten hebben in de periode 2012-2015 zitten in steekproef 1. Hier hebben 105 van de 187 personen relevante antecedenten en hiervan worden 67 personen (objectieve screening) dan wel 44 personen (subjectieve screening) een VOG geweigerd in de simulatie. Steekproef 1 staat voor 721.934 Nederlanders. Dus als we het resultaat van de steekproef op de populatie betrekken, dan gaat het om **258.661** personen ($67/187 * 721.934$) aan de hand van de objectieve screening en **169.867 personen** ($44/187 * 721.934$) op basis van de subjectieve screening.

Onjuist ingeschatte VOG-afgifte: wel relevante antecedenten vier jaar na aanvraag

Personen die relevante antecedenten hebben in de periode 2012-2015 zitten in steekproef 1. Hier hebben 105 van de 187 personen relevante antecedenten en hiervan worden 67 personen (objectieve screening) dan wel 44 personen (subjectieve screening) een VOG geweigerd in de simulatie. Dit betekent dat 38 personen ($105 - 67$) bij de objectieve screening en 61 personen ($105 - 44$) bij de subjectieve screening onterecht een VOG hebben gekregen in de simulatie. Steekproef 1 staat voor 721.934 Nederlanders. Dus als we het resultaat van de steekproef op de populatie betrekken, dan gaat het om **146.703** ($38/187 * 721.934$) personen aan de hand van de objectieve screening en **235.497 personen** ($61/187 * 721.934$) aan de hand van de subjectieve screening.

Onjuist ingeschatte VOG-weigering: geen relevante antecedenten vier jaar na aanvraag

Bij steekproef 2 – personen die geen antecedenten hebben in de periode 2012-2015 – is het resultaat van de simulatie dat 46 (objectieve screening) dan wel 10 (subjectieve screening) van de 185 personen een VOG zou worden geweigerd. Steekproef 2 staat voor 1.051.996 Nederlanders. Dus als we het resultaat van de steekproef op de populatie betrekken, dan gaat het om **261.577** personen ($10/185 * 1.051.996$) aan de hand van de objectieve screening en **56.865 personen** ($10/185 * 1.051.996$) aan de hand van de subjectieve screening.

Het resultaat staat eveneens vermeld in tabel 5.13. Het overgrote deel van de beoordelingen betreft dus een juist ingeschatte VOG-afgifte. Tezamen staan juist ingeschatte afgifte en juist ingeschatte weigering voor 95,6 procent van de beoordelingen voor VOG-aanvragen voor een baan in het onderwijs op basis van de objectieve screening. Dit percentage stijgt tot 96,8 procent bij de subjectieve screening.

De percentages ‘juist ingeschatte’ beslissingen zijn erg hoog. Dit is voor een groot deel het gevolg van het feit dat veruit de meeste mensen geen relevante antecedenten op hun naam hebben staan in het tijdbestek van vier jaar. Hoe moeten we deze scores nu waarderen? We doen dit door na te gaan wat de kans op een juist ingeschatte beslissing zou zijn geweest als iedereen een VOG zou hebben gekregen – wat overeenkomt met een situatie waarin het

VOG-instrument niet bestaat en de JDS-registraties niet van invloed zijn op de vraag of iemand een bepaalde baan zou kunnen krijgen.

Bij het onderwijspersoneel hebben 8.805.384 van de 9.210.748 personen geen relevante antecedenten in de periode 2012-2015. Dit komt overeen met 95,6 procent. Dus als iedereen een VOG zou krijgen, zou de kans op een juist ingeschatte beslissing 95,6 procent zijn. De screening door medewerkers van het COVOG geeft als resultaat een juist ingeschatte beslissing in 96,8 procent van de gevallen en geeft dus een beter resultaat dan ‘niets doen’. Als de screening overigens louter uit de objectieve screening zou bestaan, dan zou het resultaat vergelijkbaar zijn met ‘niets doen’, namelijk in beide gevallen 95,6 procent een juiste inschatting.

Tabel 5.13 Juist en onjuist ingeschatte afgifte/weigering van een VOG: onderwijs

	Geen relevantie JDS-registraties in periode 2012-2015		Wel relevante JDS-registraties in periode 2012-2015	
	Objectief	Subjectief	Objectief	Subjectief
Zou geen VOG zijn afgegeven in 2011	Geweigerd: onjuist ingeschat		Geweigerd: juist ingeschat	
	261.577	56.865	258.661	169.867
	2,84 %	0,62 %	2,81 %	1,84 %
Zou wel VOG zijn afgegeven in 2011	Afgegeven: juist ingeschat		Afgegeven: onjuist ingeschat	
	8.543.807	8.748.519	146.703	235.497
	92,76 %	94,98 %	1,59 %	2,56 %

Indien we dezelfde rekenmethode volgen voor het screeningsprofiel taxichauffeur dan is Tabel 5.14 het resultaat. Het percentage juiste inschattingen is 92,5 procent op basis van de objectieve screening en 94,4 procent bij de subjectieve screening. ‘Niets doen’ leidt tot een juist inschattingspercentage van 93,5 procent. Dus ook hier bewijst de COVOG-screening haar meerwaarde.

Tabel 5.14 Juist en onjuist ingeschatte afgifte/weigering van een VOG: taxichauffeur

	Geen relevantie JDS-registraties in periode 2012-2015		Wel relevante JDS-registraties in periode 2012-2015	
	Objectief	Subjectief	Objectief	Subjectief
Zou geen VOG zijn afgegeven in 2011	Geweigerd: onjuist ingeschat		Geweigerd: juist ingeschat	
	443.544	113.729	351.315	196.891
	4,82 %	1,23 %	3,81 %	2,14 %
Zou wel VOG zijn afgegeven in 2011	Afgegeven: juist ingeschat		Afgegeven: onjuist ingeschat	
	8.168.810	8.498.625	247.079	401.503
	88,69 %	92,27 %	2,68 %	4,36 %

5.5 Effectiviteit van de screening

Hoewel er binnen het beleidskader niet wordt beweerd dat de VOG toekomstig crimineel gedrag kan voorkomen, is dat wel impliciet de gedachte. Aan de hand van de simulatie kunnen we vaststellen welk deel van de personen, die – voor de functie – relevante delicten pleegt in de periode van vier jaar na de aanvraag wordt tegengehouden door een VOG-weigering. Tabel 5.13 geeft de simulatieresultaten voor een onderwijsbaan en tabel 5.14 voor taxichauffeurs. Voor een functie in het onderwijs zijn er 405.364 personen in JDS geregistreerd voor relevante delicten in de periode 2012-2015 (vier jaar na de gesimuleerde VOG-aanvraag). Van deze personen worden er 169.867 tegengehouden door middel van het weigeren van een VOG. Dit komt overeen met 42 procent. De overige 235.497 personen (58 procent) zouden wel een VOG hebben gekregen.

Bij taxichauffeurs zouden 196.891 van de 598.394 personen (33 procent) met relevante JDS-antecedenten in de periode 2012-2015 tegen worden gehouden door het weigeren van een VOG. Daarmee zou 67 procent van de personen met relevante JDS-antecedenten in de periode 2012-2015 wel een VOG hebben gekregen.

De VOG houdt dus de nodige toekomstige delictsplegers tegen, waarbij aangetekend dat dit bij het onderwijs-screeningsprofiel beter lukt dan bij het screeningprofiel van de taxichauffeurs.

De kans dat iemand onterecht een VOG wordt geweigerd, want de persoon in kwestie heeft geen relevante JDS-antecedenten in de periode 2012-2015 (vier jaar na de gesimuleerde aanvraag), is – afgezet tegen de gehele populatie – 0,62 procent voor een onderwijsbaan en 1,23 procent voor taxichauffeurs. Als we het aandeel onterechte weigeringen afzetten tegen personen met een JDS-registratie voor 2012, maar geen registratie vanaf 2012, dan lopen de percentages onterechte weigeringen op tot 5,4 procent voor onderwijs en 10,8 procent voor taxichauffeurs.⁹⁰

5.6 Simulatiemethode nader beschouwd

De simulatiemethode meet, zoals eerder opgemerkt, eigenlijk niet zo zeer de effecten van het VOG-instrument, maar in hoeverre met het screeningsmodel de juiste personen een VOG krijgen toebedeeld en de juiste personen worden tegengehouden door een VOG te weigeren. Het blijkt dat het instrument nauwelijks een positief effect heeft als er alleen objectief zou worden gescreend, maar door ook subjectief te screenen wordt een beter resultaat behaald dan

⁹⁰ Berekening voor onderwijs: 56.865 personen zouden onterecht geen VOG hebben gekregen (zie tabel 5.13). Het totaal aantal personen met een JDS-registratie, maar niet in de periode 2012-2015 is 1.051.996. Door 56.865 te delen op 1.051.996 geeft het resultaat van 5,4 procent.

in het geval dat de screening achterwege zou blijven. Het screeningsmodel is (natuurlijk) verre van perfect. Bij de uitgeteste profielen ligt de kans dat de juiste personen worden tegengehouden tussen de 33 en 42 procent. Het onterecht weigeren van personen met JDS-antecedenten ligt tussen de 5 en 10 procent.

De keuze om de simulatie alleen uit te voeren voor personen die in het JDS zijn geregistreerd is een goede geweest, want voor degenen die niet in JDS voorkomen staat de uitslag op voorhand al vast. De resultaten zouden fijnmaziger geanalyseerd kunnen worden en bij een grotere steekproef kan ook meer worden gedifferentieerd naar type antecedenten. Voor deze verkenning is een analyse op hoofdlijnen gemaakt.

6. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk trekken we conclusies op basis van de onderzoeksresultaten. We doen dit aan de hand van de drie sporen en de daarbij geformuleerde onderzoeksvragen, zoals beschreven in het eerste hoofdstuk. Het gaat om de volgende drie sporen:

- Theoretisch: kan de VOG in theorie (een) effect(en) hebben?
- Empirisch: hoe wordt de VOG in praktijk vormgegeven?
- Evaluatief: kunnen de effecten van de VOG worden gemeten?

Met betrekking tot het laatste spoor – meten van effecten – worden ook aanbevelingen gegeven voor eventueel toekomstig evaluatieonderzoek naar de effectiviteit van het VOG-instrument.

6.1 Theoretisch spoor

Er zijn drie onderzoeksvragen geformuleerd onder de vlag van het theoretisch spoor, te weten:

- Hoe kan de wijze waarop de VOG is ingericht bijdragen aan de doelstellingen van de VOG?
- Wat zijn de werkzame mechanismen in de VOG?
- In hoeverre kan met het huidig stelsel in theorie een effectieve VOG worden bereikt?

Deze drie vragen haken in elkaar; de crux is feitelijk wat de filosofie van de VOG is, en in hoeverre de huidige inrichting van de VOG – in theorie – effectief kan zijn. Het doel en de inrichting zijn beschreven in de Beleidsregels rond de VOG. Hieruit blijkt dat met de VOG twee doelen centraal staan, namelijk: het voorkomen dat het strafblad van een persoon openbaar wordt gemaakt (de waarborg van de persoonlijke levenssfeer) en het beschermen van de samenleving tegen (notoire) delictplegers in bepaalde maatschappelijke functies. Bij het al dan niet afgeven van een VOG worden twee belangen tegen elkaar afgewogen: het risico voor de samenleving versus het belang van de aanvrager.

Het strafblad van de personen voor wie een VOG wordt aangevraagd, wordt door deze werkwijze inderdaad niet openbaar gemaakt; de functierelevante delicten worden alleen gedeeld met de aanvrager. Die doelstelling is daarmee gewaarborgd. Aan de tweede doelstelling van de VOG – het beschermen van de samenleving tegen (notoire) delictplegers in bepaalde maatschappelijke functies – ligt de algemene veronderstelling ten grondslag dat de kans dat iemand crimineel gedrag zal vertonen groter is indien hij zich eerder schuldig

heeft gemaakt aan dit soort gedrag. Deze algemene veronderstelling wordt gesteund door de uitkomsten van criminologisch onderzoek.

Onderzoek laat echter ook zien dat er uitzonderingen zijn op deze empirische bevinding. De Beleidsregels rond de VOG komen in belangrijke mate tegemoet aan deze uitzonderingen. Zo wordt, door de introductie van terugkijktermijnen, rekening gehouden met het feit dat het voorspellend karakter van eerder gepleegde delicten op een gegeven moment uitdooft. Deze zijn deels delicts- en deels leeftijdsafhankelijk. Daarnaast is er aandacht voor de frequentie, het tijdsverloop en de ernst van de gepleegde feiten. En, indien dit noodzakelijk wordt geacht, is er ook aandacht voor de omstandigheden waaronder het feit is gepleegd. De algemene conclusie is dat de filosofie van de VOG is gebouwd op een realistisch fundament en in theorie effectief kan zijn.

Een belangrijke beperking is echter dat de primaire VOG-screening uitgaat van JDS-registraties. Daarmee wordt de theoretische effectiviteit van de VOG fors beknot. Het instrument kan immers alleen worden benut voor personen die in het JDS zijn geregistreerd en daarmee zwemmen er vele kleine, maar waarschijnlijk ook enkele grote vissen door het VOG-vangnet.

Criminologisch onderzoek laat zien dat het hebben van werk een belangrijke 'aan de samenleving'-bindende factor kan zijn en heeft daarmee een preventief effect. De wijze waarop de VOG is vormgegeven heeft ook impliciet tot doel om personen niet onnodig te belemmeren in hun professionele werkloopbaan. Er worden immers niet alleen eisen gesteld aan het type antecedenten binnen een bepaalde terugkijktermijn (objectieve screening), maar er is tevens ruimte voor een individuele beoordeling (subjectieve screening).

6.2 Empirisch spoor

Bij het empirisch spoor gaat het om de vraag, in hoeverre de screening voor de VOG wordt uitgevoerd conform het beoordelingskader zoals verwoord in de Beleidsregels 2013 voor het beoordelen van aanvragen ter verkrijging van een verklaring omtrent het gedrag. En in het verlengde hiervan de vraag op welke onderdelen er in de praktijk (wel eens) wordt afgeweken bij de uitvoering van de Beleidsregels en wat de oorzaken hiervan zijn. Tevens is de vraag gesteld wat de eventuele knelpunten zijn bij de uitvoering van het beoordelingskader die een uitvoering van de VOG-screening, zoals bedoeld in de Beleidsregels, niet altijd mogelijk of zelfs onmogelijk maken.

In de Beleidsregels wordt gesproken over een objectieve en een subjectieve screening. In praktijk maakt het COVOG ook dit onderscheid. Bij de objectieve screening gaat het om de vraag, of de persoon in kwestie relevante antecedenten heeft binnen de terugkijkperiode. De

Beleidsregels stellen zeer precies vast wat de terugkijktermijnen zijn, maar de regels zijn minder specifiek over het antwoord op de vraag wat nu relevante antecedenten zijn. De praktijk die het COVOG hiervoor heeft ontwikkeld, geeft een nadere invulling van de algemene richtlijnen van de Beleidsregels. Als richtlijn zijn er per profiel screeningslijsten ontwikkeld met relevant geachte (straf)wetartikelen. Deze lijsten zijn echter dynamisch en niet meer dan een richtlijn, aldus het COVOG. De toetsing hierop vindt plaats bij de rechter, in het geval de geweigerde aanvrager in beroep en eventueel hoger beroep gaat. Naar eigen zeggen past het COVOG het screenings- en daarmee het VOG-uitgiftebeleid regelmatig aan op basis van nieuwe jurisprudentie.

De Beleidsregels geven ruimte om rekening te houden met ‘de omstandigheden van het geval’. Dit wordt de subjectieve screening genoemd. Hierbij worden – aldus de Beleidsregels – in ieder geval de afdoening van de strafzaak, het tijdsverloop en de hoeveelheid antecedenten betrokken. Dit zijn eveneens de elementen waarop het COVOG haar subjectieve screening baseert. Ook hier geldt dat de Beleidsregels niet voorschrijven op welke wijze deze elementen dan moeten worden gewogen en is het COVOG zelf die hier invulling aan geeft. Om de interne validiteit te vergroten wordt er gewerkt met een tweede beoordeling in het geval er sprake is van relevante antecedenten (op basis van de objectieve screening). Ook hier vindt de externe toetsing plaats door de rechter in het geval dat de er beroep wordt aangetekend na een afwijzing van een VOG-verzoek.

Voor zover wij in de COVOG-keuken hebben kunnen kijken, hebben we niet geconstateerd dat COVOG bij de screening afwijkt van de richtlijnen uit de Beleidsregels dan wel dat het COVOG knelpunten ervaart. Wel is er, zoals gezegd, sprake van beleidsruimte voor een nadere invulling van de objectieve en subjectieve screening door de dienst Justis/het COVOG en vindt er gaandeweg bijstelling plaats op basis van maatschappelijke wensen en rechterlijke uitspraken. Er zijn echter tegelijkertijd signalen dat het COVOG een beperkte invulling geeft aan de subjectieve screening van de ‘omstandigheden van het geval’. Er wordt naar de drie genoemde elementen gekeken (afdoening, verloop en aantal), maar in welke mate andere informatie bij de subjectieve screening wordt betrokken is hebben we in het kader van deze quick-scan niet kunnen vaststellen. Wel geven de respondenten van andere partijen – reclassering en advocatuur – aan dat naar hun mening in de regel weinig externe bronnen worden benut bij de subjectieve screening.

De cijfers geven aan dat het COVOG overigens relatief weinig VOG's weigert. In 2015 zijn er 862.496 aanvragen beoordeeld, hierbij hebben 3.030 aanvragen geleid tot een afwijzing. Dit komt overeen met 0,35 procent. Als we alleen kijken naar personen die een VOG hebben aangevraagd en een JDS-registratie op hun naam hebben staan (136.724 personen) dan is het weigeringspercentage 2,22 procent.

6.3 Evaluatief spoor

De onderzoeksvraag die is gesteld bij het evaluatief spoor is de volgende: in hoeverre is het mogelijk de effectiviteit van de VOG te toetsen? Ten aanvulling daarop zijn de vragen gesteld over de wijze waarop dit vormgegeven zou kunnen worden en wat de beperkingen zijn van de voorgestelde aanpak. Tot slot, is er bij de onderzoeksvragen aangegeven dat de beantwoording van deze vragen plaatsvindt op basis van het resultaat van in de praktijk uitgeteste modellen. Er zijn twee modellen bedacht waarmee de effectiviteit van de VOG mogelijk zou kunnen worden gemeten. De resultaten van de test met deze modellen zijn in deze rapportage beschreven.

6.3.1 Experimenteel design

Het eerste model is gebaseerd op een experimenteel design waarbij de effecten van het weigeren van een VOG in kaart worden gebracht door na te gaan wat het criminele gedrag is van een groep personen die een VOG in 2011 is geweigerd in vergelijking met twee controlegroepen. Het onderliggende idee is vast te stellen in welke mate de groep die een VOG is geweigerd crimineel gedrag vertoont in de periode na 2011 in vergelijking met een groep die wel een VOG hebben gekregen (eerste controlegroep) en in vergelijking met een groep personen die geen VOG heeft aangevraagd, maar wat betreft crimineel verleden min of meer overkomt met de groep die een VOG is geweigerd (tweede controlegroep). Op voorhand is bedacht dat er in elk geval vier serieuze beperkingen kleven aan dit evaluatiemodel.

1. Het crimineel gedrag wordt gemeten aan de hand van JDS-registraties. Daarmee blijft veel crimineel gedrag buiten beeld. Het evaluatiemodel meet crimineel gedrag binnen de beperkte kaders van het JDS. Dit is een beperking waar we moeilijk omheen kunnen. Het zou nog wel mogelijk zijn andere geregistreeerde informatie (bijvoorbeeld politie-informatie) in het model te betrekken, maar hoe niet-geregistreeerde criminele gedragingen een rol zouden kunnen spelen bij een dergelijke evaluatie zien wij niet. Door JDS-gegevens als uitgangspunt te nemen is een beperking, maar de kans dat notoire delictplegers wel in beeld komen is aanzienlijk door de cumulatieve pakkans die herhaald daderschap nu eenmaal met zich meebrengt.
2. Een experimenteel design meet de effecten van het weigeren van een VOG ten opzichte van een of meer controlegroepen. Het VOG-instrument kan echter ook ervoor zorgen dat personen die – al dan niet terecht – verwachten dat ze geen VOG krijgen, nalaten om naar functies te solliciteren waarvoor een VOG wordt gevraagd. Door slechts geweigerde aanvragen in het evaluatiemodel te betrekken, is er sprake van een onderschatting van het effect van de VOG. We hebben een poging gedaan de betekenis van deze onderschatting in kaart te brengen; deze exercitie leidt tot de

conclusie dat het aantal personen dat nalaat een VOG aan te vragen omdat ze anticiperen op een weigering van beperkte omvang is.

3. Het model geeft geen handvat rond de causaliteit van de bevindingen. Als namelijk de uitkomst is dat de groep die een VOG is geweigerd meer crimineel gedrag laat zien in de periode na 2011, dan kan dat enerzijds duiden op een effectief instrument: de juiste personen zijn tegengehouden door de VOG-weigering. Anderzijds kan op basis van hetzelfde resultaat worden betoogd dat het instrument ineffectief is: een VOG-weigering houdt personen vast in criminaliteit. Het model geeft hierover geen uitsluitsel.
4. Het model kan inzicht geven in geregistreerd daderschap in het algemeen, maar een directe link met de branche in kwestie is niet te maken. De persoon in kwestie is immers een VOG geweigerd en daarmee is alleen het pad tot het plegen van delicten binnen deze specifiek gewenste functie afgesneden.

Het experimenteel design is uitgetest voor twee screeningsprofielen, namelijk dat van onderwijspersoneel en taxichauffeurs. We bespreken hier niet de steekproeftrekking en dataverzameling voor het testen van dit model. Deze aspecten zijn uitvoerig beschreven in hoofdstuk 4. Het is mogelijk gebleken dit model in praktijk uit te testen. We hebben daarbij niet alleen gekeken naar JDS-registraties van de experimentele groepen en controlegroepen, maar ook naar arbeidsparticipatie om op deze manier (enig) zicht te krijgen op het eventueel bijeffect van het weigeren van een VOG op het gebied van arbeidsparticipatie. Deze gegevens zijn verkregen via het CBS zoals beschreven in hoofdstuk 4.

De testresultaten van het experimenteel design onderschrijven de assumptie dat personen aan wie een VOG is geweigerd, significant vaker zijn geregistreerd voor een functierelevant delict in een periode van vier jaar na de VOG-aanvraag dan personen die wel een VOG hebben gekregen. Deze kans is 39 procent voor personen aan wie een onderwijs-VOG is geweigerd tegenover 2 procent voor personen die wel een VOG hebben gekregen. Bij het screeningsprofiel voor taxichauffeur is het verschil verhoudingsgewijs minder groot, maar nog steeds substantieel: 56 procent (VOG-geweigerd) versus 27 procent (VOG-ontvangen).

Daarnaast laat de evaluatie zien dat het niveau van geregistreerde criminele activiteiten van personen aan wie een VOG is geweigerd minder hoog wordt na deze afwijzing. Dit duidt er mogelijk op dat de VOG-weigering een stimulans is 'het leven te beteren' om zodoende in de toekomst wel in aanmerking te komen voor een VOG. Dit duidt er op dat de VOG-aanvraag zelf (enigszins) van invloed is op het toekomstig crimineel gedrag van de aanvrager. De verschillen tussen de groep die een VOG is geweigerd en de groep aan wie een VOG is

verstrekt zijn echter dermate fors, dat er – ondanks dat het instrument zelf mede debet kan zijn aan het toekomstig gedrag – er weinig twijfel is over het feit dat in dit verband eerder crimineel gedrag een risicofactor is voor toekomstig crimineel gedrag.

Het weren van personen met een verhoogd risico op crimineel gedrag uit bepaalde functies draagt bij aan de integriteit van de branche, is de achterliggende redenering bij het VOG-instrument. Deze vooronderstelling lijkt zeker hout te snijden. De evaluatie laat echter ook zien dat het netto effect van het weren van deze personen uit bepaalde functies relatief beperkt is. Dit is het gevolg van het feit dat slechts een zeer gering percentage van de aanvragers een VOG wordt geweigerd. De berekening laat namelijk zien dat het weigeren van personen die opteren voor een onderwijs-VOG circa 2 procent van het toekomstig geregistreerde crimineel gedrag tegenhoudt. Bij taxichauffeurs ligt dit percentage op 9 procent.

Tot slot is aan de hand van deze evaluatiemethode getracht in kaart te brengen wat het effect is van een VOG-weigering op arbeidsparticipatie van de persoon in kwestie. De resultaten suggereren dat een VOG-weigering een negatief effect heeft op de arbeidsparticipatie. De evaluatie laat echter eveneens zien dat er andere factoren een rol spelen, en dat de personen aan wie een VOG is geweigerd ook al voorafgaand aan deze weigering in geringere mate actief zijn op de arbeidsmarkt.

6.3.2 Simulatiemodel

Het tweede evaluatiemodel is een VOG-simulatie. Bij deze methode hebben we niet in kaart gebracht wat de mogelijke effecten van het weigeren van een VOG zijn, maar wordt uitgetest, in hoeverre het mogelijk is toekomstige delictplegers te identificeren met het VOG-instrument. Dat idee vormt een van de centrale beleidstheoretische premissen die ten grondslag liggen aan de VOG. De simulatie is uitgevoerd voor dezelfde twee screeningsprofielen als bij de eerste methode: onderwijspersoneel en taxichauffeurs. De simulatie beantwoordt de volgende vraag: als de aanvrager in 2011 naar een dergelijke functie zou hebben gesolliciteerd, zou deze dan een VOG hebben gekregen? De simulatie is uitgevoerd voor 372 personen, van wie ongeveer de helft wel voorkomt in het JDS in de periode 2012-2015 en de andere helft niet. Alle personen zijn getrokken uit het JDS. De screening van personen met JDS-antecedenten voorafgaand aan de gesimuleerde VOG-aanvraag (december 2011) is uitgevoerd door medewerkers van het COVOG. Ook hier bespreken we niet de steekproeftrekking en dataverzameling voor het testen van dit model; deze elementen hebben we beschreven in hoofdstuk 5.

De beperkingen rond het werken met JDS-gegevens, zoals benoemd bij het experimentele design, gelden eveneens voor het simulatiemodel. Ook de kanttekening rond het ontbreken van een directe link met de branche in kwestie geldt voor dit evaluatiemodel. De andere twee

kanttekeningen (anticiperen op een VOG-weigering en problemen bij het interpreteren van de testuitkomsten) gelden echter niet voor het simulatiemodel en daarmee heeft het model een toegevoegde waarde.

Met de simulatie is vastgesteld welk deel van de personen, dat voor de functie relevante delicten pleegt in vier jaar na de aanvraag, wordt tegengehouden door een VOG-weigering. De simulatie wijst uit dat 42 procent wordt tegengehouden door de screeners van het COVOG en dat 58 procent wel een VOG zou hebben gekregen. Voor de groep taxichauffeurs liggen deze percentages op 33 procent (wel tegengehouden) en 67 procent (niet tegengehouden). Volgens deze simulatie worden met het VOG-instrument dus de nodige toekomstige delictspieggers tegengehouden. Dit lukt echter beter bij het onderwijs-screeningsprofiel dan bij het screeningsprofiel van taxichauffeurs.

De kans dat een VOG weigering onjuist wordt ingeschat (omdat de persoon in kwestie geen relevante JDS-antecedenten heeft opgedaan in de periode 2012 t/m 2015; vier jaar na de gesimuleerde aanvraag), is – afgezet tegen de gehele populatie – 0,62 procent voor een functie in het onderwijs en 1,23 procent voor taxichauffeurs. Als we dit aandeel onjuist ingeschatte weigeringen afzetten tegen personen met een JDS-registratie voorafgaand aan 2012 (maar geen registratie vanaf 2012) dan lopen de percentages onterechte weigeringen op tot 5,4 procent voor onderwijs en 10,8 procent voor taxichauffeurs.

6.3.3 Beide modellen vergeleken

Beide evaluatiemodellen geven aan dat het VOG-instrument een positieve bijdrage levert aan het identificeren van toekomstige delictplegers. De evaluatie op basis van het experimentele design laat zien dat het uiteindelijke effect van het instrument echter gering is. De screening van het onderwijspersoneel heeft 2 procent van delictspieggers in de periode van vier jaar na de VOG-aanvraag weten tegen te houden. Bij taxichauffeurs ligt dit percentage op 9 procent. Deze uitkomst staat in schril contrast met de resultaten van de simulatie. Hieruit blijkt dat het VOG-instrument 42 procent van de toekomstige geregistreerde delictplegers weet tegen te houden als ze opteren voor een onderwijsbaan. Voor taxichauffeurs geldt een percentage van 33 procent. Hoe moeten we deze verschillen nu begrijpen?

De crux ligt naar ons idee in het feit dat de simulatie is uitgevoerd voor willekeurige personen, terwijl de evaluatie bij het experimentele design is gebaseerd op personen die daadwerkelijk naar een functie in het onderwijs hebben gesolliciteerd dan wel op willen gaan voor het beroep van taxichauffeur. Blijkbaar is het zo, dat personen die zouden worden tegengehouden door de VOG-screening vaak nalaten te solliciteren naar een baan waar een VOG voor is vereist; tenminste als we er van uit kunnen gaan dat de resultaten bij onderwijspersoneel en taxichauffeurs een algemene geldigheid hebben. Dit zou er op duiden

dat er wel degelijk sprake is van een sterke zelfcensuur bij personen met een belastend strafblad, dan wel dat deze personen überhaupt niet geïnteresseerd zijn in dergelijke banen.

Deze laatste constatering lijkt in tegenspraak met de berekeningen rond ‘VOG-afhakers’, zoals deze is gemaakt in paragraaf 4.5.2. Deze berekeningen lieten zien dat het percentage personen met antecedenten dat binnen de terugkijkperiode van vier jaar een VOG aanvraagt niet sterk afwijkt van het percentage inwoners van Nederland met een JDS-registratie in die bewuste periode. Er is hierbij echter niet gekeken naar het aantal en het type delicten. Het is goed mogelijk dat de ‘lichtere’ gevallen voor een VOG opteren, terwijl de ‘zwaardere’ gevallen dit niet doen. En daarmee zou de verklaring voor het verschil in het tegenhoudpercentage bij beide evaluatiemethoden inderdaad bij het mechanisme van zelfselectie kunnen liggen.

6.4 Aanbevelingen

Onder de noemer van aanbevelingen staan we hier stil bij aanbevelingen om de effectiviteit van de VOG te meten. We geven echter geen inhoudelijke aanbevelingen over het VOG-instrument zelf, omdat we ons daarmee buiten de krijtlijnen van de onderzoeksopdracht zouden begeven.

De resultaten van dit onderzoek laten zien dat het lastig is de effectiviteit van de VOG in praktijk te meten, maar de resultaten maken ook duidelijk waar toekomstig onderzoek zich op zou kunnen richten. De simulatiemethode geeft een goede indruk van de potentie van het instrument (kunnen de juiste personen in principe worden tegengehouden en doorgelaten met de screening) maar geeft geen zicht op de effectiviteit van de VOG in zijn volle omvang. Immers, het lijkt er op dat de VOG vooral haar effectiviteit ontleent aan het feit dat ‘risicovolle’ personen door het VOG-instrument niet opteren voor een functie waarvoor een VOG wordt verlangd. Ook de methode op basis van het experimenteel design is niet in staat dit effect (zelfselectie) te meten en in kaart te brengen.

Onze aanbeveling is dan ook bij eventueel toekomstig onderzoek naar de effectiviteit van de VOG vooral aandacht te hebben voor het aspect van zelfselectie.⁹¹ Dit veronderstelt wel een geheel ander onderzoeksdesign. In dit verband kan worden gedacht aan een (grootschalige) enquête onder personen met een antecedentenprofiel dat een toekenning van een VOG in de weg staat. Een dergelijke steekproef zou uit de JDS-administratie kunnen worden getrokken. Vervolgens zouden deze personen kunnen worden uitgenodigd mee te doen aan een enquête

⁹¹ Een dergelijk onderzoek staat gepland zover het jongeren betreft, namelijk het 'Dark Number'-onderzoek onder auspiciën van het WODC. Promovendus Elina Kurtovic besteedt in haar dissertatie, die naar verwachting in het najaar van 2017 verschijnt, eveneens aandacht aan deze problematiek.

naar hun arbeidsparticipatie en overwegingen om wel of niet naar bepaalde functies te solliciteren. Er zitten overigens wel de nodige ethische haken en ogen aan een dergelijk design.⁹² Hoe deze te tackelen, zal een belangrijke uitdaging vormen aan de voorkant van een dergelijke exercitie.

Tot slot menen we dat onderzoek naar het uitdoven van criminele loopbanen – in lijn met het Amerikaanse onderzoek naar *redemption* – bijzonder nuttig zou kunnen zijn bij het verder wetenschappelijk valideren en wellicht verfijnen van de screeningsmodellen van het COVOG

⁹² Bij wijze van voorbeeld: als personen worden aangeschreven vanwege hun criminele antecedenten in het JDS, hoeft deze aanleiding natuurlijk niet per se in de introductie van de brief te staan; er kan worden gesteld dat er onderzoek wordt gedaan naar hun arbeidsparticipatie. Daarmee wordt weliswaar geen leugen verteld, maar tegelijkertijd wordt hiermee ook niet de volle waarheid gegeven over het eigenlijke doel van het schrijven, hetgeen overigens een niet geheel ongebruikelijke werkwijze is binnen de sociale wetenschappen. De vraag is echter, of dit ook ethisch nog verdedigbaar is.

Summary

Geraadpleegde literatuur

Beleidsregels 2013 voor het beoordelen van aanvragen ter verkrijging van een verklaring omtrent het gedrag van natuurlijke personen en rechtspersonen. *Staatscourant* (nr. 5409), 1 maart 2013.

Berg, C. van den Berg, C. Bijleveld en J. Hendriks (2011). Jeugdige zedendelinquenten. Lange termijn criminele carrières en achtergrondkenmerken. *Tijdschrift voor Criminologie* 53:3, pp. 227-243.

Berg, C. van den, C. Bijleveld, J. Hendriks & I. Mooi-Reci (2012). Het effect van werk op de criminele carrière van jeugdige zedendelinquenten. *Tijdschrift voor Criminologie* 48:3, pp. 153-171.

Bernasco, W., H. Elffers & G. Bruinsma (2006). Het waterbedeffect: ruimtelijke neveneffecten van plaatsgebonden maatregelen tegen criminaliteit. *Tijdschrift voor Criminologie* 53:3, pp. 243-258.

Blumstein, A. & Nakamura, K. (2009). Redemption in the presence of widespread criminal background checks. *Criminology*, Vol. 47, nr. 2, pp. 327-359.

Boone, M. (2011). Judicial Rehabilitation in the Netherlands: Balancing between safety and privacy. *European Journal of Probation*. Vol. 3, No.1, 2011, pp 63-78.

Boone, M. (2012). 'Gestraft' na de straf. Legitimititeit en proportionaliteit van juridische belemmeringen na afloop van de straf. *PROCES* 2012 (91) 2, pp. 103-114.

Boonmann, C., Nauta-Jansen, L.M.C., 't Hart-Kerkhoffs, L.A., Doreleijers, Th.A.H. en R.T.J.M. Vermeiren (2012). *Een onderzoek bij jeugdige zedendelinquenten naar de voorspellende waarde van psychiatrische stoornissen en psychosociale problemen voor (zeden)recidive*. Politiewetenschap 62, Politie en Wetenschap/Reed Business.

Bruning M. (2012). De VOG en minderjarige wetsovertreders. *PROCES* (91) 2, pp. 128-142.

Centrum voor Beleidsstatistiek en Microdata Services. *Documentatierapport Kenmerken van banen van werknemers: baankenmerkenbus*. CBS. 8 december 2015.

Centrum voor Beleidsstatistiek en Microdata Services. *Documentatierapport Personen met inkomsten uit eigen onderneming: zelfstandigentab*. CBS. 1 oktober 2015.

Centrum voor Beleidsstatistiek en Microdata Services. *Documentatierapport Kenmerken van uitkeringsperiodes van personen met één of meer (gelijktijdig lopende) arbeidsongeschiktheidsuitkeringen: aototpersoonbus*. CBS. 17 november 2015.

Centrum voor Beleidsstatistiek en Microdata Services. *Documentatierapport Kenmerken van uitkeringsperiodes van personen met een bijstandsuitkering: bijstandpersoonbus*. CBS. 19 november 2015.

Centrum voor Beleidsstatistiek en Microdata Services. *Documentatierapport Kenmerken van uitkeringsperiodes van personen met een bijstandsuitkering: studerendenbus*. CBS. 27 augustus 2015.

Cohen, L. E. and M. Felson (1979). Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach. *American Sociological Review*. 44:588-605.

Dienst Justis. (2014). *Screeningsprofielen 1 november 2014*.

Dienst Justis (2015). *Jaarverslag 2014*. Ministerie van Veiligheid en Justitie, Dienst Justis.

Dirkzwager, A. J. E., Nieuwbeerta, P. & Fiselier, J. P. S. (2009). Onbedoelde gevolgen van vrijheidsstraffen: Een literatuurstudie. *Tijdschrift voor Criminologie*. Vol. 51, nr. 1, p. 21-41

Drie, D. van en I. Weijers (2010). Wat doet jonge veelplegers stoppen met criminaliteit? *PROCES* 89(1), pp. 44-53.

Felson, M. (1994). *Crime and Everyday Life: Insight and Implications for Society*. Thousand Oaks, CA: Pine Forge Press.

Gosliga, F. (2015). *De stem van de uitvoering in perspectief. Een experimentele verkenning van de beleving van risicojongeren en jeugdprofessionals rond de aanvraag van de VOG*. Almere: Senseguide.

Graaf, B. de, L. van der Heide, W.Klem. S. Lenze en P. Blu (2014). *Integriteit in een veiligheidsklimaat. Naar een afwegingskader voor het verkennen en uitvoeren van overheidsbevoegdheden op het gebied van integriteitsbevordering*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie. (Niet gepubliceerd)

- Hesseling, R.B.P. (1994). *Stoppen of verplaatsen? Een literatuuronderzoek over gelegenheidsbeperkende preventie en verplaatsing van criminaliteit*. Den Haag/Arnhem: WODC/ Gouda Quint.
- Hirschi, T. (1969). *Causes of delinquency* (Transaction Publishers 2002 edition ed.) Berkeley: University of California Press.
- Kamerbrief ‘Ontwikkelingen Verklaring Omtrent het Gedrag’ (VOG), 14 januari 2014.
- Klein, M. van der, V. Los en R. Verwijs (2013). *In veilige handen met gratis VOG: Evaluatieonderzoek integriteitsinstrumenten ter voorkoming van seksueel overschrijdend gedrag in het vrijwilligerswerk*. Verweij-Jonker Instituut.
- Kurtovic E. (2012) Jeugdzonde, eeuwig zonde? Een onderzoek naar de beoordelingswijze van Verklaring Omtrent het Gedrag-aanvragen van jongeren. *PROCES* (91) 2, pp. 115-127.
- Langan, P., & Levin, D. (2002). *Recidivism of prisoners released in 1994*. Bureau of Justice.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2013). *Beleidsdoorlichting Preventiemaatregelen. Artikel 13.1 van de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie*. Mei 2013.
- Mulder, G. E. (1955). *Bewijs van goed zedelijk gedrag tot verklaring omtrent het gedrag*. Groningen: Excelsior.
- Pawson, R. & N. Tilley (1997). *Realistic Evaluation*, London: Sage.
- Pawson, R. & N. Tilley (2004). *Realist Evaluation*. Paper funded by the British Cabinet Office.
- Piquero, A. R., Farrington, D. P., & Blumstein, A. (2003). The criminal career paradigm. In M. Tonry (Ed.), *Crime and justice: A review of research*, Vol. 30, pp. 359–506. Chicago: University of Chicago Press.
- Price Waterhouse Coopers (2013). *Onderzoek continue screening in de kinderopvang*. Amsterdam: PWC
- Reppetto, T.A. (1976). Crime prevention and the displacement phenomenon. *Crime and Delinquency*, 22, 166-177.

Sampson, R. J. & Laub, J. H. (1993). *Crime in the Making: Pathways and Turning Points through Life*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Sampson, R.J., Laub, J.H. & C. Wimer (2006). Does marriage reduce crime? A counterfactual approach to within-individual causal effects. *Criminology*, Vol 44, nr. 3, pp. 465-508.

Schuyt, P.M. en L. Schouten (2014). De VOG: Integriteitsverklaring ten behoeve van schijnzekerheid. *Ars Aequi*. September 2014, pp. 629-632.

Sherman, L.W., P.R. Gartin en M.E. Buerger (1989). Hot spots of predatory crime: Routine activities and the criminology of place. *Criminology*, 27 (1), p. 27-55.

Singer-Dekker, H. (1980). *Justitiële Documentatie en Antecedentenonderzoek*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.

Singer-Dekker, H. (1991). *Justitiële Documentatie en de Verklaring omtrent het gedrag*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.

Spijkerman, J. (2012). Verklaring Omtrent het gedrag. Tour d'horizon door de jurisprudentie. *PROCES* (91) 2, pp.89-99.

Tollenaar, N. en A.M van der Laan (2013). *Factsheet 2013.1 Veelplegers: specialisten of niet?* Den Haag: WODC.

Uggen, C. en J. Staff (2001). Work as Turning Point for Criminal Offenders. *Corrections Management Quarterly*. Aspen Publishers, Inc, pp.1-16.

Veiligheidsmonitor 2015 (2016). Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek

Wartna, B.S.J., N Tollenaar en A.A.M. Essers (2005). *Door na de gevangenis. Een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive onder ex-gedetineerden*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Wartna, B.S.J., Blom, M., & Tollenaar, N. (2011). *De WODC-Recidivemonitor*. Den Haag: WODC.

Wartna, B.S.J., N.Tollenaar, S.Verweij, D.L. Alberda en A.A.M. Essers (2016). Recidivebericht 2015. Landelijke cijfers over de terugval van justiablen bestraft in de periode 2002-2012. *Factsheet 2016-1*. Den Haag: WODC.

Wildemors, R. (2012). De beoordeling van een VOG-aanvraag. *PROCES* (91) 2, pp. 82-88.

Bijlage 1 Begeleidingscommissie

Voorzitter

Prof. Dr. Ir. H.A. Reijers

Vrije Universiteit
Faculteit der Exacte Wetenschappen

Leden

Drs. M.A.W.L.M. Dekker-Abels

Ministerie van Veiligheid & Justitie
Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen

Dr. J. van der Knoop

Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit Gedrags- & Maatschappijwetenschappen,
Sociologie, Modelling van Normen & Netwerken
Basiseenheid Sociologie

Mr. E.G. Kurtovic MA

Universiteit Utrecht
Willem Pompe Instituut voor
Strafrechtswetenschappen

Dr. H.C.J. van der Veen

Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum

Bijlage 2 Een buitenlands voorbeeld: Denemarken

In Denemarken wordt bij de tegenhanger van de VOG gesproken over een *straffeattest*, wat zich laat vertalen als 'strafverklaring'; Denemarken kent drie soorten, namelijk een:

1. Particuliere strafverklaring (*privat straffeattest*)
2. Openbare strafverklaring (*offentlig straffeattest*)
3. Kinderverklaring (*børneattest*)

Een strafverklaring is gebaseerd op gegevens uit het Centrale Criminaliteitsregister (*Kriminalregister*). Dit register is te vergelijken met het Nederlandse JDS. Zaken die meetellen voor de strafverklaring zijn opgelegde straffen, boetes en beleidssepots met voorwaarden.

Iedereen kan digitaal een **particuliere strafverklaring** aanvragen. Deze is gratis en kan worden verstrekt in het Deens, maar ook in het Engels, Duits, Frans of Spaans. In deze verklaring staat of de persoon in kwestie voorkomt voor een straf, boete of beleidssepot inzake overtreding van het Wetboek van Strafrecht, een straf of beleidssepot inzake de Opiumwet (dus geen boete). Sinds 15 december 2013 is een straf of beleidssepot voor overtreding van een bijzondere wet met betrekking tot gebieds- of bezoekverbod ook onderdeel van de particuliere strafverklaring. De terugkijktermijn is afhankelijk van het type straf dat is opgelegd; van vijf jaar voor een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf tot twee jaar voor een boete. Voor minderjarigen telt voor de verklaring de eerste straf niet mee, tenzij de straf een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf betrof.

De **openbare strafverklaring** kan niet door de persoon in kwestie worden aangevraagd. Alleen overheidsorganen kunnen een deze (eveneens gratis) aanvragen. Het betreffende overheidsorgaan kan deze strafverklaring alleen opvragen met toestemming van de persoon in kwestie. In uitzonderlijke situaties kan deze strafverklaring echter ook worden opgevraagd zonder toestemming van de betrokkene. De openbare verklaring bevat alle straffen, boetes en/of beleidssepots met voorwaarden met betrekking tot wetsovertredingen; dus niet alleen uit het Wetboek van Strafrecht en de Opiumwet, maar ook van alle bijzondere wetten. De terugkijktermijn is, ongeacht de opgelegde straf, tien jaar.

In een schrijven van Justitie is te lezen welke overheidsorganen een openbare strafverklaring kunnen opvragen. Het gaat in deze context echter wat ver de hele lijst hier weer te geven, maar het betreft organen die toezicht houden op beroepen waarvoor een overheidstoestemming nodig is, zoals dat van taxichauffeur, beveiliging of portier, maar ook voor medewerkers van overheidsorganen die toezicht houden allerlei vormen van opvang van

kinderen, jongeren en psychisch gestoorden. Verder gaat het om gemeenten in verband met onderwijs (*Folkeskolen*) waar kinderen tot circa vijftien jaar onderwijs krijgen. En tot slot betreft het een aantal specifieke beroepen waarin personeel werkzaam is dat te maken heeft met cultuurschatten of personen die betrokken zijn bij het verwerken van paspoort- en rijbewijsaanvragen.

De **kinderverklaring** kan niet door de persoon in kwestie worden aangevraagd. Bedrijven, instellingen en verenigingen kunnen een kinderverklaring opvragen voor werknemers en vrijwilligers die (de mogelijkheid hebben tot) direct contact met kinderen en jongeren onder de vijftien jaar. Deze verklaring kan ook worden aangevraagd voor bijvoorbeeld een familielid van een gastouder. In sommige gevallen mag de instelling zelf beslissen of deze verklaring wordt aangevraagd, bijvoorbeeld bij schoonmaakpersoneel op een school, maar in de meeste gevallen is er een wettelijke verplichting om deze verklaring op te vragen. Deze verklaring wordt gratis verstrekt. De kinderverklaring kan worden opgevraagd na toestemming van de persoon in kwestie.

De kinderverklaring bevat alle straffen, boetes en/of beleidssepots met voorwaarden met betrekking tot de Wetboek van Strafrechtartikelen inzake seksuele schending van kinderen onder de vijftien jaar en kinderpornografie. De terugkijktermijn is ten minste tien jaar, maar voor grove schendingen geldt een periode van twintig jaar of levenslang.

Hoewel we het Deense model slechts in grove pennenstreken hebben geschetst, valt er een aantal interessante zaken op als we dit model naast deze variant naast de Nederlandse leggen. Zonder er verder een inhoudelijk oordeel over te vellen, noteren we het volgende:

- De werkgever krijgt in Denemarken – met instemming van de persoon in kwestie – de strafverklaring te zien. Het is dan vervolgens aan de werkgever te bepalen hoeveel waarde hij aan de eventuele antecedenten wil hechten. In Nederland wordt deze afweging door de overheid gemaakt.
- Alle spelregels liggen in het Deense model vast, terwijl er in Nederland beleidsruimte is voor de overheid (in de fase van subjectieve screening) bij het al dan niet besluiten tot het afgeven van een VOG.
- In het Deense model wordt er een fors verschil gemaakt in terugkijktermijn tussen functies die tot overheidstaken worden gerekend en functies binnen de rest van de arbeidsmarkt. In het Nederlandse model is er ook verschil per screeningsprofiel, maar de algemene regels voor de terugkijktermijn zijn hetzelfde; met uitzondering van een paar specifieke beroepen.

- In het Nederlandse model hebben zedenmisdriven een zwaarwegende betekenis. Het Deense model kent een specifieke kinderverklaring ten aanzien van specifieke zedenmisdriven en dat model is gericht op een aantal specifieke functie.

Bijlage 3 Respondenten interviewronde

Naam	Functie
Aloys Huldy	Teamleider COVOG. Ministerie van Veiligheid en Justitie.
Elina Kurtovic	Juridisch medewerker / VOG-specialist. Van Oosten Advocaten.
Mireille Bouchoms	Beleidsmedewerker VOG. Reclassering Nederland.
Niels Romijn	Senior-adviseur Uitvoeringsbeleid stafafdeling Juridische Zaken en Uitvoeringsbeleid (JZU) Ministerie van Veiligheid en Justitie.
Marieke Dekker-Abels	Beleidsmedewerker VOG (Integriteit). Directie Beschermen, Aanpakken en Voorkomen. Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen. Ministerie van Veiligheid en Justitie.
Sven de Koning	Adviseur stafafdeling Juridische Zaken en Uitvoeringsbeleid (JZU) Ministerie van Veiligheid en Justitie.
Marin de Nooij	Teamchef Nationaal Informatieknooppunt voor Landelijke Informatiecoördinatie. Nationale politie.
Hubert Andela	Secretaris Koninklijk Nederlands Vervoer (KNV) Taxi.
Gjalt Jellesma	Voorzitter Belangenvereniging van Ouders in de Kinderopvang & peuterspeelzalen (BOinK).