Analyse beoordelingsstelsel VOG NP

Eindrapport

Oberon Nauta, Nynke Piepers & Wendy Buysse

Contactgegevens
Amsterdam, 11 maart 2021.

Oberon Nauta
onauta@dsp-groep.nl

Nynke Piepers
npiepers@dsp-groep.nl

Wendy Buysse
wbuysse@dsp-groep.nl

Met medewerking van:
Ronald Nijboer

Dit onderzoek is uitgevoerd door DSP-groep, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid. © 2021, WODC, ministerie van Justitie en Veiligheid, auteursrechten voorbehouden.

Inhoud

Samenvatting		**5**
Inleiding		5
Onderzoek		5
Onderzoeksverantwoording		6
Resultaten		7
Dankwoord		**11**
Lijst met afkortingen		**12**
1	**Inleiding**	**13**
1.1	Aanleiding onderzoek	13
1.2	Onderzoeksvragen	14
1.3	Onderzoeksaanpak	15
1.4	Inkadering van het onderzoek	18
1.5	Beperkingen van het onderzoek	18
1.6	Leeswijzer	20
2	**Beoordelingsstelsel VOG NP**	**21**
2.1	Historische context van het stelsel	21
2.2	Huidige opzet van het stelsel	26
2.3	Tot slot	39
3	**Uitvoeringspraktijk**	**41**
3.1	VOG plichten voor functies, sectoren en vergunningen	41
3.2	Vaststellen VOG-plicht en screeningsregimes	43
3.3	Aantallen VOG-aanvragen en afgiftes 2015-2019	46
3.4	Tot slot	48
4	**Beoordeling: consistentie en complexiteit**	**50**
4.1	Beoordelingskader	50
4.2	Consistentie VOG beoordelingsstelsel	55
4.3	Mogelijke verklaringen van inconsistentie	58
4.4	Complexiteit	60
4.5	Tot slot	61

5 Beoordeling in breder perspectief 64
5.1 Input 64
5.2 Throughput 65
5.3 Output 66
5.4 Tot slot 67

6 Verbetermogelijkheden 69
6.1 Verbetermogelijkheden voor consistentie 69
6.2 Verbetermogelijkheden voor complexiteit 70
6.3 Overige verbetermogelijkheden 71
6.4 Tot slot 74

7 Onbeperkte terugkijktermijn plegers kindermishandeling 76
7.1 Kindermishandeling 76
7.2 Kindermishandeling en recidive 77
7.3 Kindermishandeling in internationaal perspectief 78
7.4 Wenselijkheid 81
7.5 Tot slot 82

8 Conclusie 84
8.1 Beperkingen van het onderzoek 84
8.2 Aard en aantal wettelijke VOG-plichten (inventarisatie) 85
8.3 Consistentie van huidige systematiek en complexiteit van het stelsel 85
8.4 Verbetermogelijkheden 86
8.5 Onbeperkte terugkijktermijn plegers kindermishandeling 87
8.6 Tot slot 88

Bijlagen
Bijlage 1 Specifieke screeningsprofielen 89
Bijlage 2 Consistentietoets 92
Bijlage 3 Geraadpleegde bronnen 100
Bijlage 4 Leden begeleidingscommissie 104
Bijlage 5 Initiële onderzoeksvragen 105

Samenvatting

Inleiding

Nederland kent de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG). De VOG is een preventief bestuursrechtelijk instrument dat bedoeld is om te voorkomen dat personen met een relevant justitieel verleden kwetsbare functies of bevoegdheden in de samenleving vervullen of uitoefenen. Met het aanvragen van een VOG wordt het justitiële verleden van de aanvrager afgewogen tegen het doel waarvoor de VOG wordt aangevraagd. Met die afweging worden twee doelen verenigd: het beschermen van de maatschappij tegen herhaald crimineel gedrag enerzijds en de re-integratie van justitiabelen anderzijds. Met de VOG heeft Nederland voor een uniek systeem gekozen. In andere landen wordt vaak gewerkt met het verstrekken van een uittreksel uit het strafregister. Het is vervolgens aan de werkgever om te beoordelen of de eventuele strafrechtelijke antecedenten op het uittreksel een belemmering vormen voor de uitoefening van de functie. In Nederland doet het Centraal Orgaan Verklaring Omtrent het Gedrag (COVOG) van het ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V) op basis van een uitgewerkte systematiek deze beoordeling.

De VOG heeft een lange geschiedenis en wordt op steeds meer terreinen en steeds vaker ingezet als integriteits-instrument. Het vergroten van het toepassingsbereik van de VOG heeft er onder meer voor gezorgd dat de beoordeling van de VOG-aanvraag steeds verder gedifferentieerd is naar de uiteenlopende VOG-doelen. De huidige criteria voor wel of niet afgeven en de wijze van beoordelen van een VOG-aanvraag zijn vastgelegd in de zogenaamde ‘Beleidsregels VOG NP RP 2018’ . Dit beoordelingsstelsel is ronduit complex. Vanwege de uitgebreide doorontwikkeling is ondertussen ook de vraag actueel of het stelsel nog wel consistent is en niet té complex is geworden. Tegelijkertijd wordt vanuit de wetenschap en de politiek regelmatig (tegenstrijdige) kritiek geuit op het VOG-beoordelingsstelsel. Aan de ene kant wordt er op gewezen dat het verplicht stellen van een VOG kan leiden tot het gevoel opnieuw veroordeeld te worden, omdat de aanvrager bij een weigering tot afgifte niet in staat wordt gesteld de werkzaamheden of functie uit te oefenen die deze hij of zij wenst. Aan de andere kant wordt gesteld dat de huidige beoordeling soms te licht is en het stelsel justitiabelen daardoor eenvoudig de kans biedt een functie te bemachtigen waarin ze het risico lopen om te recidiveren. De Kamerleden De Jong en Markuszower hebben daarom in een motie (2018) de minister opgeroepen te onderzoeken of een onbeperkte VOG-terugkijktermijn kan worden bewerkstelligd voor mensen die veroordeeld zijn voor kindermishandeling.

Onderzoek

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) heeft DSP-groep gevraagd het huidige VOG-stelsel te analyseren. Doel van de analyse is de consistentie en complexiteit van het huidige VOG-beoordelingsstelsel te beoordelen. Nevendoel van het onderzoek is vast te stellen of een onbeperkte terugkijktermijn mogelijk is voor mensen die veroordeeld zijn voor kindermishandeling, zodat invulling wordt gegeven aan de toezegging aan de Tweede Kamer van de minister van Rechtsbescherming naar

aanleiding van de voornoemde motie. Daarmee geeft het onderzoek antwoord op de volgende tweeledige probleemstelling:

1 **In hoeverre is het huidige VOG-beoordelingsstelsel consistent en niet onnodig complex?**

2 **In hoeverre is een onbeperkte terugkijktermijn voor veroordeelden van kindermishandeling haalbaar en wenselijk?**

Bij het beantwoorden van deze vragen is alleen gekeken naar VOG-plichten die bij wet zijn opgelegd. Een steeds groter deel van de VOG-aanvragen gebeurt echter voor doelen waarop – voor zo ver bekend – geen wettelijke verplichting rust. Ook is alleen gekeken naar VOG-plichten voor natuurlijke personen.[1]

Onderzoeksverantwoording

Gehanteerde methoden

Binnen het onderzoek, waarvan het veldwerk plaatsvond in de periode december 2019 - december 2020, werden de volgende stappen doorlopen.

- Eerst werd een zogenaamd COVOG-minipanel ingericht dat bemenst werd door vier senior adviseurs van COVOG en van de voor de VOG verantwoordelijke beleidsdirectie bij het ministerie van J&V. Dit panel is gedurende de loop van het onderzoek gebruikt als vraagbaak en om concrete beschrijvingen aan voor te leggen. De reden voor het instellen van dit panel was dat er tot op heden slechts heel beperkt over het VOG-beoordelingsstelsel is gerapporteerd en het stelsel zodanig complex is dat het niet op grond van uitsluitend de Beleidsregels te doorgronden is. De benodigde gedetailleerde en operationele kennis was wel aanwezig in dit COVOG-minipanel.
- Om de historische context van het stelsel te schetsen en inzicht te krijgen in de wijze waarop in andere landen wordt omgaan met onbeperkte terugkijktermijnen bij kindermishandeling, werd vervolgens literatuur, (buitenlandse) wetgeving en wethistorische documentatie geraadpleegd.
- Voor het in kaart brengen van de wettelijke VOG-plichten en de bepalingen ten aanzien van de wijze waarop bij die plichten gescreend wordt, zijn alle Nederlandse wetten doorzocht op de aanwezigheid van een VOG plicht. Dit leverde een lijst met 57 wettelijke VOG-plichten op. Vervolgens hebben twee leden van het COVOG-minipanel op basis van een door ons voor dit onderzoek ontwikkeld beoordelingskader bij 55[2] wettelijke VOG-plicht vastgesteld wat het maatschappelijk risico is. Op basis van die inschatting is vervolgens door ons vastgesteld in hoeverre het huidige VOG-beoordelingsstelsel consistent is.
- Ook kwantitatieve data-analyse maakte onderdeel uit van het onderzoek. Het ging daarbij om registratiegegevens van COVOG en secundaire analyse op de Reprisdata van het WODC. De data-analyse werd ingezet om een goed beeld te krijgen van de uitvoeringspraktijk bij COVOG en om de haalbaarheid en wenselijkheid van een onbeperkte terugkijktermijn bij kindermishandeling te bepalen.

[1] Ook voor rechtspersonen kan een VOG worden aangevraagd.
[2] Voor twee wettelijke VOG-plichten kon de impactscore (en dus het maatschappelijk risico) niet worden vastgesteld omdat onvoldoende informatie beschikbaar was over de concrete inhoud van de functie.

- Binnen het onderzoek hebben negen semigestructureerde (groeps)interviews plaatsgevonden met wetenschappers, beleidsverantwoordelijken en critici van het huidige stelsel. Doel van de gesprekken was na te gaan of het huidige stelsel aandacht- en verbeterpunten kent.
- Tot slot hebben twee expertmeetings plaatsgevonden. In deze expertmeetings is een aantal verbeterpunten besproken dat in het onderzoek naar voren kwam.

Beperkingen van het onderzoek

Het uitgevoerde onderzoek is een eerste in zijn soort. Niet eerder werd de consistentie en complexiteit van het VOG-beoordelingsstelsel systematisch onderzocht. Mede vanwege dit exploratieve karakter kent het onderzoek enkele methodische beperkingen. In de eerste plaats heeft het onderzoek een beperkte focus. Hoewel vermoedelijk de meerderheid van de VOG-aanvragen thans gedaan wordt voor doeleinden waarop geen wettelijke plicht rust, blijven deze vrijwillige aanvragen buiten beschouwing. In de tweede plaats wordt in het onderzoek niet gekeken of het opleggen van een wettelijke VOG-plicht consistent gebeurt. Ook bij het al dan niet opleggen van een wettelijke VOG-plicht kan sprake zijn van inconsistentie. Tot slot moet worden gewezen op het feit dat er tot op heden nergens expliciet is omschreven hoe er bij welk maatschappelijk risico gescreend moet worden. Voor het toetsen van de consistentie kon zodoende niet teruggevallen worden op vaststaande criteria. In plaats daarvan is door de onderzoekers in nauwe samenwerking met COVOG een beoordelingskader uitgewerkt waarin getracht wordt een beoordelingssystematiek te geven die in lijn is met de bedoeling van het VOG-stelsel en de wijze waarop COVOG zelf idealiter werkt. Het betreft echter een eerste (onderbouwde) poging die in de toekomst verder verfijnd kan worden.

Resultaten

Het onderzoek heeft de volgende resultaten opgeleverd.

Aard en aantal wettelijke VOG-plichten (inventarisatie)

Uit onze inventarisatie blijkt dat de wet op dit moment 57 wettelijke VOG-plichten kent. De plicht tot het moeten overleggen van een VOG kan zijn verbonden aan een functiebekleding, het werken binnen een specifieke sector of aan het verkrijgen van een vergunning. De betreffende vakminister stelt de wettelijke VOG-plicht vast. Uit de analyse wordt duidelijk dat de ene minister dat vaker doet dan de andere.

De beoordeling van een VOG-aanvraag gebeurt in twee stappen. De eerste stap wordt aangeduid met de term ‘het objectief criterium’. Standaard wordt bij het objectieve criterium vier jaar teruggekeken in het strafrechtelijke verleden. Zijn er binnen die periode geen relevante justitiële antecedenten in het Justitieel Documentatie Systeem (JDS) dan wordt een VOG afgegeven. Uitzondering op deze regel vormen feiten die vallen onder het verscherpt toetsingskader of de bijzondere weigeringsgronden. Bij het verscherpt toetsingskader gaat het om zedenfeiten. Wordt de VOG aangevraagd voor een functie waarbij sprake is van een gezags- of afhankelijkheidsrelatie of waar gewerkt wordt op een gevoelige locatie, dan wordt een VOG

in dat geval in beginsel geweigerd indien binnen 10 of 20 jaar – afhankelijk van de afdoening – een veroordeling heeft plaatsgevonden.
Bij de bijzondere weigeringsgronden gaat het om ernstige feiten als moord, terrorisme en feiten gepleegd tegen een kind. Voor zo ver die feiten in de periode van 20 jaar voorafgaand aan de aanvraag zijn afgedaan en deze feiten relevant zijn voor het doel van de VOG-aanvraag, wordt de VOG in principe geweigerd. Hier wordt zeer terughoudend mee omgegaan en voor deze weigeringsgrond gelden strenge motiveringseisen.
Tot slot kan in de eerste stap van de beoordeling op grond van het zogenaamde 'rode draad criterium' een VOG worden geweigerd, terwijl er binnen de terugkijktermijn geen relevant feit aanwezig is. Aan het rode draad criterium wordt voldaan wanneer sprake is van een reeks (Europese) veroordelingen, transacties, strafbeschikkingen, openstaande zaken of (voorwaardelijke) sepots, en dat buiten de terugkijktermijn sprake is van minimaal één relevant justitieel gegeven. Niet alle strafbare feiten zijn overigens relevant voor het doel van de VOG-aanvraag. COVOG heeft om die reden aparte feitenlijsten aangelegd met feiten die voor bepaalde typen aanvragen relevant kunnen zijn.

De tweede stap in de beoordeling is aan de orde wanneer op basis van de eerste stap (het objectief criterium) in beginsel een VOG geweigerd moet worden. In de tweede stap, die wordt aangeduid met de term 'subjectief criterium', wordt gekeken of het persoonlijk belang (waaronder resocialisatie) van de aanvrager zwaarder weegt dan de maatschappelijke bescherming. Hiervoor worden alle relevante omstandigheden in onderlinge samenhang bekeken. Van belang daarbij is of de aanvrager in de voorliggende periode een duurzame positieve ontwikkeling heeft doorgemaakt of dat de feiten en omstandigheden waaronder het eerdere delict gepleegd is bijzonderheden kennen die aanleiding geven tot een mildere beoordeling (bijvoorbeeld dat het delict gepleegd is op minderjarige leeftijd). Deze tweede beoordeling is maatwerk. In het geval dat er sprake is van een zedendelict en de aanvraag is voor een functie waarbij sprake is van een afhankelijkheidsrelatie of wordt gewerkt in een gevoelige locatie is er in deze stap erg weinig ruimte om af te wijken van de uitkomst van de eerste stap in de beoordeling.

Consistentie van huidige systematiek en complexiteit van het stelsel

Bij de beoordeling van de consistentie is nagegaan of bij eenzelfde maatschappelijke risico even zwaar gescreend wordt (dit noemen we 'interne consistentie'). Daarnaast hebben we gekeken of bij wettelijke VOG-plichten met een relatief licht maatschappelijk risico lichter gescreend wordt dan bij wettelijke VOG-plichten met een relatief zwaar maatschappelijk risico (dat noemen we 'externe consistentie'). Onze beoordeling levert sterke aanwijzingen op voor zowel interne als externe inconsistenties. Bij vergelijkbare maatschappelijke risico's wordt namelijk niet altijd even zwaar gescreend (interne inconsistentie). Ook blijkt dat bij sommige VOG-plichten standaard gescreend wordt terwijl hun maatschappelijk risico groter is dan andere wettelijke VOG-plichten waarbij een verzwaard regime wordt gehanteerd (externe inconsistentie).

Of in het ene geval relatief licht of in het andere geval juist relatief zwaar wordt gescreend, valt niet te zeggen. Het ontbreekt namelijk aan een norm op grond waarvan kan worden bepaald welk screeningsregime past bij welk maatschappelijk risico.

De belangrijkste redenen voor de inconsistentie is dat er thans geen centrale regie is op het afwegingsproces van zowel de VOG-plicht als het screeningsregime en dat het ontbreekt aan een geobjectiveerd instrument waarmee het maatschappelijk risico kan worden ingeschat. Inconsistenties zoals wij dat in ons onderzoek aantreffen, hoeven overigens niet negatief beoordeeld te worden. Ministeries kunnen ook andere maatregelen treffen om de integriteit van de functies waarvoor zij verantwoordelijk zijn te waarborgen en de maatschappij te beschermen.

Er bestaat consensus over dat het huidige VOG-beoordelingsstelsel *complex* is. Tegelijkertijd wordt ook breed onderkend dat een zorgvuldige afweging tussen de principes van maatschappelijke bescherming en het bieden van een resocialisatieperspectief onvermijdelijk leidt tot complexiteit in de beoordeling. Complexiteit wordt dan ook niet als een probleem gezien, maar meer als het gevolg van een genuanceerd systeem.

Op basis van de door ons uitgevoerde analyse constateren we echter twee punten waarop het stelsel onnodig complex is. Ten eerste is het onderscheid in terminologie tussen *specifiek* en *algemeen* screeningsprofiel niet meer volledig juist en leidt tot verwarring. Ten tweede dekt de benaming van objectief en subjectief criterium de lading niet, waardoor een verkeerde voorstelling van zaken wordt gegeven over de wijze van beoordelen.

Verbetermogelijkheden

Binnen het onderzoek zijn verschillende verbetermogelijkheden naar voren gekomen. Sommige daarvan zijn expliciet door deskundigen genoemd, anderen zijn door onszelf geformuleerd op basis van de uitgevoerde analyse.

Voor het vergroten van de consistentie van het VOG-beoordelingsstelsel is door ons voorgesteld een instrument uit te werken waarmee - meer systematisch dan nu gebeurt - het maatschappelijke risico en bijbehorend screeningsregime kunnen worden bepaald. Daarnaast is door ons voorgesteld COVOG te belasten met een signaalfunctie richting de departementen. Deze functie houdt in dat wanneer COVOG stuit op grote/bijzondere maatschappelijke risico's waarvoor geen wettelijke VOG-plicht geldt, dan wel constateert dat bij een wettelijke VOG-plicht volgens de geldende systematiek relatief licht wordt gescreend, het verantwoordelijke ministerie van die inconsistenties op de hoogte brengt. Het is vervolgens aan het ministerie om te beoordelen of die risico's zijn afgedekt met andere maatregelen of dat dat via de VOG alsnog moet gebeuren.

Hoewel de complexiteit van het stelsel niet ter discussie staat, kan wel onnodige verwarring worden weggenomen wanneer het huidige onderscheid tussen algemeen screeningsprofiel en specifiek screeningsprofiel wordt losgelaten. In plaats daarvan kan beter met uitsluitend brancheprofielen worden gewerkt. Daarnaast is het wenselijk dat de benaming van het subjectief en objectief criterium wordt

aangepast aan de inhoud. De beoordeling van de VOG-aanvraag gebeurt in twee stappen. De eerste stap wordt het objectieve criterium genoemd en de tweede stap het subjectieve criterium. Het ligt voor de hand een benaming te kiezen die verwijst naar deze twee stappen.

Naast verbetersuggesties op het terrein van de consistentie en complexiteit, zijn binnen het onderzoek aanvullende suggesties gedaan die betrekking hebben op de kwaliteit van het stelsel in algemene zin. Een deel van deze suggesties is besproken in de expertmeetings. Over de wenselijkheid van implementatie van twee van deze suggesties bestond consensus. Ten eerste is er, ten aanzien van de tweede stap in de beoordeling (dat nu nog de naam subjectief criterium draagt), voor gepleit deze meer te objectiveren door middel van een gevalideerde risicotaxatie. Op die manier kan beter onderbouwd worden ingeschat of maatschappelijk risico bij VOG-afgifte aanvaardbaar is. In de tweede plaats is geadviseerd om het huidige registratiesysteem van COVOG te moderniseren. Op dit moment is het namelijk niet mogelijk om de verschillende stappen van het beoordelingsproces op basis van de registratiegegevens cijfermatig in beeld te brengen. Onbekend is zodoende hoe vaak voor welk doel een VOG is aangevraagd, hoe vaak een beroep is gedaan op het rode draad principe of hoe vaak op grond van het subjectief criterium (de tweede stap in de beoordeling) alsnog een VOG is afgegeven.

Onbeperkte terugkijktermijn plegers kindermishandeling

In de motie van de Kamerleden De Jong en Markuszower wordt gevraagd de mogelijkheid te onderzoeken van een onbeperkte terugkijktermijn voor kindermishandeling. De analyse laat zien dat met de huidige Beleidsregels alleen bij seksueel geweld tegen kinderen onbeperkt terug wordt gekeken. Het lijkt echter geen majeure stelselwijziging wanneer voor de overige vormen van kindermishandeling de 20-jaarsperiode wordt verlengd naar onbeperkt. De vraag naar de haalbaarheid is echter een andere dan de vraag naar de wenselijkheid. Omdat bij de meeste vormen van kindermishandeling al 20 jaar teruggekeken wordt en bij de meest ernstige vormen van kindermishandeling al onbeperkt teruggekeken mag worden, is geen van de geïnterviewde deskundigen voorstander van een algemene bepaling van onbeperkte terugkijktermijn van kindermishandeling.

Dankwoord

Binnen dit onderzoek is het VOG-beoordelingsstelsel geanalyseerd. Een stelsel dat zodanig complex is dat we zonder de hulp van anderen de analyse niet hadden kunnen uitvoeren. In de eerste plaats zijn we COVOG veel dank verschuldigd. Hun grote bereidheid om inzage te geven in hun werkwijze, stukken en data beschikbaar te stellen en met ons verschillende conceptteksten te beoordelen op feitelijke onjuistheden was noodzakelijk voor een goed verloop van het onderzoek. Daarnaast zijn we alle respondenten die hun inzichten met ons deelden dank verschuldigd. Veel van de verbetervoorstellen die het onderzoek opleverden waren niet zonder hun bijdrage tot stand gekomen. Tot slot komt veel dank toe aan de begeleidingscommissie (zie bijlage 4 voor de samenstelling). Haar kritische blik op de onderzoeksmethode en haar constructieve commentaar op de conceptteksten zijn van grote betekenis geweest voor de kwaliteit van het eindresultaat.

Oberon Nauta (projectleider)
Nynke Piepers
Wendy Buysse

Lijst met afkortingen

Afkorting	Omschrijving
BOA	Bijzondere opsporingsambtenaar
BRP	Basisregistratie Personen
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
COVOG	Centraal Orgaan Verklaring Omtrent Gedrag
ECLI	European Case Law Identifier
ECRIS	European Criminal Record Information System
HR	Hoge Raad
J&V	Justitie & Veiligheid
JDS	Justitieel Documentatiesysteem
MvA	Memorie van Antwoord
MvT	Memorie van Toelichting
OCW	Onder Cultuur en Wetenschap
OM	openbaar ministerie
Rb	Rechtbank
Sr	Wetboek van Strafrecht
Stcrt.	Staatscourant
Sv	Wetboek van Strafvordering
VOG	Verklaring Omtrent het Gedrag
VOG NP	VOG voor natuurlijke personen
VOG RP	VOG voor rechtspersonen
Wbmgp	Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek
Wjsg	Wet Justitiële en strafvorderlijke gegevens
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
ZM	Zittende magistratuur

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

De Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) is een preventief bestuursrechtelijk instrument dat bedoeld is om te voorkomen dat personen met een relevant justitieel verleden kwetsbare functies of bevoegdheden in de samenleving vervullen of uitoefenen. Met het aanvragen van een VOG wordt het justitiële verleden van de aanvrager afgewogen tegen het doel waarvoor de VOG wordt aangevraagd. Met die afweging worden twee doelen verenigd: het beschermen van de maatschappij tegen herhaald crimineel gedrag enerzijds en de re-integratie van justitiabelen anderzijds (Dekker, 2017).

De toetsing van VOG-aanvragen wordt al 15 jaar gedaan door Centraal Orgaan Verklaring Omtrent het Gedrag (COVOG) van de dienst Justis van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V). De Minister voor Rechtsbescherming is verantwoordelijk voor het VOG-beleid. De criteria voor wel of niet afgifte en de wijze van beoordelen van een aangevraagde VOG zijn vastgelegd in de zogenaamde 'Beleidsregels VOG NP RP 2018' .

Kritiek op het stelsel

Van de zijde van de wetenschap, de Tweede Kamer en advocatuur worden (deels tegenstrijdige en tegengestelde) kanttekeningen geplaatst bij het VOG-beoordelingsstelsel. Opmerkingen betreffen vaak het spanningsveld tussen enerzijds de bescherming van kwetsbare personen, functies en posities in de samenleving en anderzijds de mogelijke belemmering voor de resocialisatie van justitiabelen. Zo wordt er door Boone (2012) en Kurtovic-Van 't Zand (2017) op gewezen dat het huidige VOG-stelsel justitiabelen belemmert bij de resocialisatie en de facto daardoor leidt tot een tweede vorm van bestraffing. Andere kritiek (Goslinga, 2015; Van 't Zand-Kurtovic, 2018) focust op de specifieke beperkingen die de VOG opwerpt voor jongeren bij het verkrijgen van een stage- of leerwerkplek. Een voorbeeld van dat laatste punt is ook het burgerinitiatief 'Eén pil teveel maakt geen crimineel'.[3] De ondertekenaars van dit initiatief riepen het kabinet op om het beleid omtrent de VOG te wijzigen - dan wel te verduidelijken - dat een eerste veroordeling voor het bezit van een kleine hoeveelheid drugs voor eigen gebruik, bijvoorbeeld op een festival of feest, geen belemmering vormt voor de afgifte van een VOG (Van der Steur, 2016).[4] Meijer (2015) vraagt zich verder af of het stelsel niet beter (ook) kan kijken naar de actuele en individuele risico's van de aanvragers dan alleen naar het strafrechtelijke verleden.

[3] https://1pilteveelmaaktgeencrimineel.petities.nl/.
[4] Het burgerinitiatief leidde uiteindelijk niet tot een wijziging van het beoordelingsstelsel of het screeningsbeleid. De toenmalige minister van Veiligheid en Justitie gaf in zijn reactie aan geen aanleiding te zien om het beoordelingsstelsel te wijzigen omdat ook iemand met een strafblad een VOG kan krijgen en wordt er voor jongeren al een verkorte terugkijktermijn wordt gehanteerd. Bovendien wilde het kabinet het gebruik van harddrugs ontmoedigen en de 'trend van normalisering van harddrugsgebruik' ombuigen.

Voor anderen gaat het huidige stelsel juist niet ver genoeg en wordt bijvoorbeeld gepleit om daders van bepaalde categorieën feiten veel restrictiever te beoordelen. Zo werd in de motie van de Kamerleden De Jong en Markuszower (2018) de regering verzocht:

> *"te onderzoeken of een onbeperkte VOG-terugkijktermijn kan worden bewerkstelligd voor mensen die veroordeeld zijn voor kindermishandeling.'*

Het ministerie van Justitie en Veiligheid is bekend met de kritieken maar heeft zelf vooral behoefte inzicht te krijgen in de consistentie en complexiteit van het huidige VOG-beoordelingsstelsel. Het stelsel is namelijk in de loop der jaren steeds verder uitgebreid zowel qua screeningsmethodiek als toepassingsbereik waarbij de vraagt rijst of deze organische groei niet geleid heeft tot onvolkomenheden.

Onderzoek VOG-beoordelingsstelsel

Om te voorzien in de behoefte van het ministerie van J&V heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) heeft DSP-groep gevraagd het huidige stelsel te analyseren. Doel van de analyse is de consistentie en complexiteit van het huidige VOG-beoordelingsstelsel te beoordelen. Nevendoel van het onderzoek is vast te stellen of een onbeperkte terugkijktermijn mogelijk is voor mensen die veroordeeld zijn voor kindermishandeling zodat invulling wordt gegeven aan de toezegging aan de Tweede Kamer van de minister van Rechtsbescherming naar aanleiding van de voornoemde motie van De Jong & Markuszower.[5]

1.2 Onderzoeksvragen

Binnen het onderzoek is de volgende tweevoudige probleemstellingen beantwoord.

1. **In hoeverre is het huidige VOG-beoordelingsstelsel consistent en niet onnodig complex?**
2. **In hoeverre is een onbeperkte terugkijktermijn voor veroordeelden van kindermishandeling haalbaar en wenselijk?**

Deze probleemstelling is door de onderzoekers[6] nader geoperationaliseerd in de volgende onderzoeksvragen.

[5] In reactie op de motie stelde de minister: "De motie vraagt echter de mogelijkheid tot een onbeperkte terugkijktermijn te onderzoeken. Dat ga ik doen. Zoals ook uit de motie blijkt, kennen de Beleidsregels VOG een grote diversiteit aan terugkijktermijnen. Deze regels laat ik evalueren, indachtig de motie zal ik daarbij ook de effecten van onbeperkte terugkijktermijnen laten onderzoeken. Onderdeel hiervan zal onderzoek naar mogelijke negatieve neveneffecten zijn. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de positie van minderjarige delinquenten; justitiële documentatie van personen vanaf 12 jaar wordt immers geregistreerd en kan worden gebruikt in de VOG-screening. In het najaar van 2019 informeer ik u over de resultaten van dit onderzoek." (Dekker, S. 2018).

[6] De onderzoeksvragen bleken – op basis van voortschrijdend inzicht – niet volledig aan te sluiten bij de uitvoeringspraktijk. In overleg met de begeleidingscommissie zijn daarom door de onderzoekers de probleemstelling en onderzoeksvragen deels geherformuleerd. Zie verder bijlage 5 voor een overzicht van de oorspronkelijke onderzoeksvragen en motivering voor de aanpassing.

Inventarisatie

1 Wat wordt door de wetgever met het VOG-beoordelingsstelsel beoogd?

2 Voor welke doelen is het aanvragen van een VOG wettelijk verplicht? Wie heeft het aanvragen verplicht gesteld?

3 Op welke wijze wordt beoordeeld of een VOG kan worden verstrekt?

4 In hoeverre doen zich knelpunten voor bij het huidige VOG-beoordelingsstelsel?

Consistentie VOG-beoordelingsstelsel

5 In hoeverre wordt in vergelijkbare gevallen op vergelijkbare wijze gescreend (consistentie)?

6 Voor zo ver aan de orde: wat verklaart de inconsistenties?

7 Voor zo ver aan de orde: in hoeverre kan de consistentie van het VOG-beoordelingsstelsel worden vergroot?

Complexiteit VOG-beoordelingsstelsel

8 In hoeverre is het VOG beoordelingsstelsel onnodig complex?

9 Voor zo ver aan de orde: in hoeverre kan het VOG-beoordelingsstelsel worden vereenvoudigd?

Onbeperkte terugkijktermijn veroordelingen kindermishandeling

10 In hoeverre is bij veroordelingen voor kindermishandeling een onbeperkte terugkijktermijn binnen het huidige stelsel haalbaar?

11 In hoeverre is bij veroordelingen voor kindermishandeling een onbeperkte terugkijktermijn binnen het huidige stelsel wenselijk?

1.3 Onderzoeksaanpak

1.3.1 Methoden van onderzoek

Binnen het onderzoek zijn verschillende methoden gehanteerd. We bespreken ze in deze paragraaf.

COVOG-minipanel

Niet eerder werd het VOG-beoordelingsstelsel beoordeeld op complexiteit en consistentie. De benodigde informatie was om die reden slechts beperkt in secundaire bronnen beschikbaar en moest daarom grotendeels op de werkvloer worden verzameld. Het beoordelingsstelsel zelf is in de loop der jaren steeds complexer geworden, maar omdat het slechts partieel beschreven wordt in de wetenschappelijke literatuur was het nodig om in nauw contact te treden met degene die invulling geven aan het stelsel. Tegen deze achtergrond is besloten een minipanel in te richten dat bemenst werd door twee senior adviseurs van het COVOG en twee medewerkers van de verantwoordelijke beleidsdirectie (DBA&V) bij het ministerie van J&V. Met het panel hebben we gedurende de looptijd van het onderzoek frequent inhoudelijk afgestemd. Ook hebben we ons concept beoordelingskader (zie paragraaf 4.1) met het panel besproken en zijn alle

wettelijke VOG-plichten met vertegenwoordigers van het panel beoordeeld op maatschappelijk risico (zie paragraaf 4.1.1).

Deskresearch

Voor het schetsen van de historische context, de beschouwing op de onbeperkte terugkijktermijn bij kindermishandeling en de formele opzet van het VOG-beoordelingsstelsel is deskresearch uitgevoerd. Hiervoor zijn de Beleidsregels VOG NP RP 2018, geraadpleegd alsmede diverse beleidsstukken, literatuur en wet- en regelgeving (zie bijlage 3 voor een overzicht van de geraadpleegde bronnen). Daarna is via https://wetten.overheid.nl/zoeken in sectorale wet- en regelgeving gezocht naar wettelijke VOG-plichten. Hiervoor zijn verschillende zoektermen gebruikt ("VOG", "Verklaring Omtrent het Gedrag", "artikel 28 Wet Justitiële en Strafvorderlijke Gegevens"). Dit leverde een lijst met 57 plichten voor natuurlijke personen op. (Zie bijlage 2 voor een gedetailleerd overzicht van de plichten). Dit overzicht is door het minipanel gevalideerd en per plicht is aangegeven op welke wijze gescreend wordt (screeningsregime).

Semigestructureerde interviews

Om de beoordeling van de consistentie en complexiteit in breder perspectief te plaatsen zijn acht semigestructureerde interviews gehouden met (praktijk)deskundigen op het terrein van het VOG-beoordelingsstelsel. Het vinden van respondenten bleek niet eenvoudig omdat in de praktijk slechts weinig partijen/personen echt inhoudelijk goed vertrouwd zijn met het onderwerp. Op basis van navraag in ons eigen netwerk en suggesties van de begeleidingscommissie zijn de volgende partijen geïnterviewd:

- Ateno. Deze partij deed eerder in opdracht van het WODC onderzoek naar de wijze waarop VOG toekomstige delictplegers uit kwetsbare sectoren weet te houden. Deze partij heeft zodoende kennis van het beoordelingsstelsel.
- Bureau Boekhoorn Sociaalwetenschappelijk Onderzoek (BBSO). Deze partij deed eerder als onderaannemer van KBA in opdracht van het WODC onderzoek naar de 'dark number' van niet-aanvragers van een VOG voor opleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs. BBSO heeft zodoende vanuit een onafhankelijk standpunt inhoudelijke kennis van het beoordelingsstelsel.
- Defence for Children. Deze organisatie behartigt belangen van minderjarigen en heeft vanuit die functie een opvatting over de mogelijk negatieve gevolgen van lange terugkijktermijnen voor personen die op minderjarige leeftijd een misdrijf hebben gepleegd (van belang voor de tweede hoofdvraag van dit onderzoek over onbeperkte terugkijktermijn bij plegers van kindermishandeling).
- Gevangenenzorg Nederland. Deze partij komt op voor de belangen van ex-justitiabelen en heeft vanuit dat perspectief inzicht in de wijze waarop ex-justitiabelen tegen de VOG aankijken en de moeilijkheden die zij ondervinden bij het VOG-stelsel.
- WODC. Het WODC heeft expertise op het terrein van recidivepatronen en kan zodoende goed beoordelen welke factoren die in de VOG-beoordelingssystematiek worden meegenomen ook wetenschappelijk gevalideerd zijn.

- Regionaal Coördinatiepunt Nazorg Kennemerland. Deze partij komt op voor de belangen van ex-justitiabelen en heeft vanuit dat perspectief inzicht in de wijze waarop ex-justitiabelen tegen de VOG aankijken en de moeilijkheden die zij ondervinden bij het VOG-stelsel.
- VOG expertisecentrum. Dit particuliere initiatief verleent (juridische) diensten aan personen die een VOG geweigerd hebben gekregen. Deze partij kan zodoende goed beoordelen hoe het weigeren van een VOG doorwerkt op de aanvrager en hoe de rechter en VOG-vragende partijen oordelen wanneer COVOG geen VOG afgeeft.
- Vrije Universiteit (afdeling Strafrecht). De geïnterviewde wetenschapper van deze universiteit heeft ruime expertise met het VOG stelsel en kan bovendien het Nederlandse screeningsstelsel vergelijken met het screeningsstelsel in het buitenland. Zij heeft zodoende vanuit een onafhankelijk standpunt inhoudelijke kennis van het beoordelingsstelsel.

Doel van de gesprekken was vierledig:

1. Inzicht krijgen in de redenen en oplossingen van de inconsistenties van het huidige stelsel
2. Beoordeling van de complexiteit van het huidige stelsel
3. Inventariseren van verbetermogelijkheden voor het huidige stelsel
4. Beoordelen haalbaarheid en wenselijkheid van onbeperkte terugkijktermijn voor plegers kindermishandeling

Aanvullend op de individuele gesprekken is nog een groepsinterview gehouden met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) omdat zij vanwege de VOG-plicht binnen het primair- en voortgezet onderwijs verantwoordelijk zijn voor de grootste groep VOG aanvragen in Nederland.

Kwantitatieve data-analyse

Om een goed beeld te krijgen van de uitvoeringspraktijk zijn bij COVOG de beschikbare cijfers over soort en aantal VOG-aanvragen over de periode 2017-2019 opgevraagd en geanalyseerd. Niet alle gewenste informatie kon vanwege technische beperkingen in het systeem van COVOG worden geleverd (zie verder paragraaf 1.3.2). Voor het bepalen van de haalbaarheid en wenselijkheid van een onbeperkte terugkijktermijn is tevens gebruikt gemaakt van bij het WODC beschikbare recidivecijfers.

Expertmeetings

Nadat het veldwerk en de analyse op de verzamelde informatie waren afgerond zijn twee expertmeetings georganiseerd. Aan de eerste expertmeeting namen vier medewerkers van Justis en één medewerker van het ministerie van J&V deel. De onderwerpen die tijdens deze bijeenkomst werden besproken hadden betrekking op technische verbetersuggesties. Aan de tweede meeting namen Justis (twee deelnemers), Reclassering Nederland (één deelnemer), en de Universiteit Leiden (één deelnemer) en het WODC één deelnemer) deel. Doel van de bijeenkomst was om enkele verbetersuggesties die het onderzoek had opgeleverd te verdiepen en te toetsen op uitvoerbaarheid.

1.3.2 Gehanteerde methoden

De onderzoeksvragen zijn op basis van meerdere methoden beantwoord. In onderstaand schema wordt aangegeven met welke methode van onderzoek welke onderzoeksvraag beantwoord is:

Onderzoeksvraag	Deskresearch	Analyse wetgeving	Interviews	Kwantitatieve data-analyse	Expert-meeting
Wat wordt door de wetgever met het VOG-beoordelingsstelsel beoogd?	x	x			
Voor welke (categorieën) functies en doelen (inclusief stageplaatsen en leerwerkbanen) is het aanvragen van een VOG wettelijk verplicht?		x	x		
Hoe wordt door COVOG gescreend?	x	x	x	x	
In hoeverre wordt in vergelijkbare gevallen op vergelijkbare wijze gescreend (consistentie)?	x	x	x	x	
Voor zo ver aan de orde: wat verklaart de inconsistenties?	x	x	x		
Voor zo ver aan de orde: in hoeverre kan de consistentie van het VOG-beoordelingsstelsel worden vergroot?	x		x		x
In hoeverre wordt het VOG beoordelingsstelsel door buitenstaanders complex bevonden?	x		x		
Voor zo ver aan de orde: in hoeverre kan het VOG-beoordelingsstelsel worden vereenvoudigd?			x		x
Welke inhoudelijke redenen pleiten voor een onbeperkte terugkijktermijn?	x		x		
In hoeverre is bij veroordelingen van kindermishandeling een onbeperkte terugkijktermijn binnen het huidige stelsel haalbaar?	x	x	x		
In hoeverre is bij veroordelingen van kindermishandeling een onbeperkte terugkijktermijn binnen het huidige stelsel wenselijk?			x	x	

1.4 Inkadering van het onderzoek

Binnen het onderzoek is alleen gekeken naar VOG-plichten die bij wet zijn opgelegd. Een steeds groter deel van de VOG-aanvragen gebeurt echter voor doelen waarop– voor zo ver bekend – geen wettelijke plicht rust. Ook is alleen gekeken naar VOG-plichten voor natuurlijke personen.

1.5 Beperkingen van het onderzoek

Het uitgevoerde onderzoek is een eerste in zijn soort. Niet eerder werd namelijk de consistentie en complexiteit van het VOG-beoordelingsstelsel systematisch onderzocht. Mede vanwege dit exploratieve karakter kent het onderzoek enkele beperkingen.

Randvoorwaardelijke en methodische beperkingen

Hoewel exacte cijfers ontbreken (zie volgende beperking) is het aannemelijk dat de meerderheid van het huidige aantal VOG-aanvragen betrekking heeft op doelen en functies waarop geen wettelijke VOG-plicht rust. Hoe het VOG-beoordelingsstelsel voor die doeleinden functioneert is niet onderzocht omdat deze vallen buiten de verantwoordelijkheid van de overheid. Voorts is binnen de analyse alleen gekeken of met het huidige beoordelingsstelsel consistent wordt gescreend maar niet of het *opleggen* van de wettelijke

VOG-plicht als zodanig consistent gebeurt. Zodoende is niet nagegaan of er sectoren zijn waar thans geen wettelijke VOG-plicht geldt, die wellicht alsnog - gelet op de daar aanwezige maatschappelijke risico's – in aanmerking zouden komen voor een dergelijke plicht. (Het ontwikkelde kader biedt overigens wel handvatten waarmee inconsistenties in het opleggen van VOG-plichten kunnen worden gedetecteerd.) Tot slot moet worden gewezen op het feit dat er tot op heden nergens expliciet is omschreven in welke gevallen op welke wijze gescreend zou moeten worden. Voor het toetsen van de consistentie kon zodoende niet teruggevallen worden op vaststaande criteria. In plaats daarvan is door de onderzoekers in nauwe samenwerking met COVOG een beoordelingskader uitgewerkt waarin getracht is een beoordelingssystematiek uit te werken die in lijn is met de bedoeling van het VOG-stelsel en de wijze waarop COVOG zelf idealiter werkt. Het betreft echter een eerste (onderbouwde) poging die in de toekomst verder verfijnd kan worden. (In paragraaf 4.1 gaan we in detail in op het beoordelingskader en de gemaakte keuzes.)

Beperkingen als gevolg van eenzijdige of onvolledige data en informatie

Niet alle informatie die nodig is voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen was ten tijde van het onderzoek beschikbaar of alleen beschikbaar in een vorm die niet volledig aansloot bij de informatiebehoefte van het onderzoek. Zo is het huidige registratiesysteem van COVOG slechts beperkt bruikbaar voor onderzoeksdoeleinden. Als gevolg daarvan is het niet mogelijk de aantallen aangevraagde en afgegeven VOG's uit te splitsen naar aanvragen voor wettelijk verplichte VOG's en aanvragen voor vrijwillige VOG's. Ook andere relevante specificeringen waren niet mogelijk, zoals de mate waarin het hanteren van het subjectieve criterium alsnog bij de afgifte de doorslag gaf, of het aantal keer dat de bijzondere weigeringsgrond in het kader van feiten gepleegd tegen kinderen was gehanteerd. Ook gegevens over specifieke recidive – nodig voor het beantwoorden van de vragen naar de wenselijkheid en haalbaarheid van onbeperkte terugkijktermijn bij kindermishandeling – waren niet beschikbaar.

Vanwege de tot nu toe geringe wetenschappelijke belangstellingstelling voor het VOG-beoordelingsstelsel was het aanbod van VOG-deskundigen ook relatief beperkt. Zodoende was het niet mogelijk om van de zijde van de wetenschap een oordeel te krijgen over de consistentie van het stelsel. Hierdoor leunt de huidige consistentiebeoordeling sterk op het voornoemde beoordelingskader.

Beperkingen als gevolg van de initiële onderzoeksvragen

Bij onderzoek dat in opdracht van het WODC door een externe partij wordt uitgevoerd worden in de regel de probleemstelling en onderzoeksvragen door het WODC voorgesteld. Ook dit onderzoek kende een set van dergelijke onderzoeksvragen die door ons zijn overgenomen. Omdat het VOG-beoordelingsstelsel niet eerder op consistentie en complexiteit is beoordeeld was de informatie waarop de initiële onderzoeksvragen gebaseerd waren beperkt. Daardoor bleken, nadat gaandeweg het onderzoek meer informatie over het beoordelingsstelsel beschikbaar kwam, niet alle vragen even passend. Enerzijds omdat de gehanteerde terminologie niet aansloot bij de systematiek van het VOG-beoordelingsstelsel. Anderzijds omdat aan enkele vragen impliciete aannames ten grondslag lagen die bij nader inzien onjuist bleken.

Omdat bovendien het tweede onderzoeksdoel (onbeperkte terugkijktermijn bij kindermishandeling) geen onderzoeksvragen kende, is in overleg met de begeleidingscommissie door de onderzoekers een probleemstelling geformuleerd en zijn de onderzoeksvragen aangevuld en deels geherformuleerd. In bijlage 5 zijn de oorspronkelijke vragen weergegeven inclusief een korte toelichting op de belangrijkste aanpassingen.

1.6 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt de historische context en opzet van het VOG-beoordelingsstelsel geschetst. Het functioneren van het stelsel wordt in hoofdstuk 3 beschreven. In hoofdstuk 4 beoordelen we de consistentie en complexiteit van het VOG-beoordelingsstelsel. In hoofdstuk 5 wordt deze beoordeling in breder perspectief geplaatst. Verbetermogelijkheden worden besproken in hoofdstuk 6. Hoofdstuk 7 is gewijd aan een onbeperkte terugkijktermijn bij kindermishandeling. In hoofdstuk 8 worden de conclusies van de analyse gegeven.

2 Beoordelingsstelsel VOG NP

In dit hoofdstuk wordt de opzet van het VOG-beoordelingsstelsel beschreven. De huidige vorm van het stelsel kan echter niet goed begrepen worden zonder kennis te nemen van zijn historie. We beginnen dit hoofdstuk daarom eerst met de achtergrond en geschiedenis van het VOG-beoordelingsstelsel.

2.1 Historische context van het stelsel

De VOG heeft een lange voorgeschiedenis. Reeds in 1896 werd besloten om decentraal per persoon in een speciaal register diens strafbare feiten bij te houden.[7] In die tijd werd de VOG nog de 'verklaring van goed zedelijk gedrag' genoemd. Deze benaming werd aangehouden tot in 1955 de Wet op justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag in werking trad.

Met die wet werd overgestapt op de nieuwe, meer neutrale benaming Verklaring Omtrent Het Gedrag (VOHG). Uit de memorie van toelichting blijkt dat in aanloop van de wetswijziging de wetgever een ander stelsel dan het VO(H)G-stelsel in overweging heeft genomen, namelijk het stelsel waarbij een uittreksel uit het strafregister wordt uitgereikt (Donker, z.d.). De omliggende landen (o.a. Frankrijk, België, Luxemburg en Duitsland) kenden en kennen een dergelijk stelsel, dat afwijkt van het stelsel zoals wij dat in Nederland kennen. Kortgezegd houdt een dergelijk stelsel in dat afhankelijk van het doel waarvoor een uittreksel wordt aangevraagd alle of een deel van de strafrechtelijke gegevens uit het strafregister op het uittreksel worden vermeld. Dit uittreksel wordt gedeeld met de partij die het uittreksel verlangt (een overheidsinstantie of potentiële werkgever). Deze methodiek is destijds niet overgenomen, omdat de wetgever meende dat het stelsel te gevoelig zou zijn voor technische en menselijke fouten, waardoor mogelijk feiten op het uittreksel weergegeven zouden worden die niet bedoeld zijn voor de 'ogen van degene die inzage krijgt in het uittreksel', met alle ingrijpende gevolgen voor de aanvrager van dien. Bovendien was de wetgever van mening dat ook wanneer alleen lichte vergrijpen op het uittreksel staan een negatieve indruk ontstaat bij degene die het uittreksel onder ogen krijgt. Bovendien zijn de bewaartermijnen van strafrechtelijke termijnen lang waardoor mensen met een strafrechtelijk verleden bij afgifte van een uittreksel van het strafregister langdurig de nadelige voordelen hiervan zouden ondervinden.

In plaats daarvan zocht de wetgever naar een stelsel waarin meer oog was voor het belang van het individu zodat ook personen met een crimineel antecedent de mogelijkheid hadden om te resocialiseren in de maatschappij. Met de nieuwe wetgeving wilde de wetgever af van de 'onduidelijke registratiepraktijken' en wilde hij voorkomen dat mensen met een crimineel antecedent deze – vanwege de lange bewaartermijnen - nooit meer kwijt zouden raken. Aanvankelijk werd de burgemeester verantwoordelijk voor het beoordelen en de afgifte van VOHG. De gegevens die voor de beoordeling van de VOHG van toepassing waren werden in

[7] De beleidslogica achter het laten opvragen van een uittreksel uit het strafregister of een VOG is dat een persoon met een crimineel verleden een grotere kans heeft om zich ook in de toekomst schuldig te maken aan crimineel gedrag dan een persoon zonder crimineel verleden (Kruize & Gruter 2016). In de criminologische literatuur over risicotaxatie voor recidive wordt de delictgeschiedenis veelal meegenomen als een statische risicofactor (Bonta e.a. 1998; Gendrau e.a. 1996; Philips e.a. 2005). Uit de literatuur is echter ook bekend dat er een uitdovingseffect plaatsvindt: de kans op recidive neemt af naarmate de periode dat een persoon geen strafbare feiten pleegt langer is. De afbouw van de criminele carrière en het stoppen met criminaliteit (desistance) is uiteindelijk de norm voor de meeste daders (Maruna 2000; Farrall & Maruna, 2004, McNeill 2006). Hoe lang dat tijdsverloop is hangt weer af van onder andere het type misdrijf, de leeftijd van de persoon in kwestie en in hoeverre de omstandigheden criminaliteit mogelijk maken.

een apart register bijgehouden. Met betrekking tot de terugkijktermijn werden twee termijnen gehanteerd: vier en acht jaar. Daarbij gold dat een eventuele vrijheidsbenemende straf bij de terugkijktermijn werd opgeteld (Donker, z.d.). Voor de termijn van vier jaar was gekozen, omdat deze aansloot bij de maximale proeftijd bij een voorwaardelijke veroordeling. Wat betreft de termijn van acht jaar werd de volgende argumentatie gegeven: "indien iemand gedurende deze tijd niet weder is vervallen in het begaan van misslagen, behoort hij er aanspraak op te kunnen maken dat het verleden hem niet verder wordt nagedragen, ook al was de toenmalige misdraging van ernstige aard" (Donker, z.d.). De justitiële informatie was overigens op dat moment nog decentraal verspreid over de negentien arrondissementsrechtbanken en het Ministerie van Justitie, hetgeen de beoordeling van VOHG aanvraag bewerkelijk maakte.

In 2004 is de Wet Justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) in werking getreden en vervangt daarmee de Wet op justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag. De Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) is in die wetgeving opgenomen. Sinds de wetswijziging vindt de toetsing en verstrekking van de VOG centraal plaats bij het Centraal Orgaan Verklaring het Omtrent het Gedrag (COVOG), onderdeel van screeningsautoriteit Justis van het ministerie van Justitie en Veiligheid.[8] COVOG ontfermt zich over alle aanvragen van een VOG. Dat wil zeggen dat naast de beoordeling van de VOG voor natuurlijke personen (VOG NP), inclusief vrijwilligers, COVOG ook belast is met de beoordeling van de VOG voor rechtspersonen (VOG RP).

Recente ontwikkelingen

Met betrekking tot de wettelijke VOG-plichtige functies voor natuurlijke personen – waar wij ons in dit onderzoek op richten – kent het beoordelingsstelsel (zie paragraaf 2.2 voor een beschrijving van het stelsel) sinds 2004 verschillende ontwikkelingen. De belangrijkste lichten wij hier uit.

In 2007 werd naar aanleiding van de aanstelling van een schooldirecteur - die bij aanstelling een VOG had overlegd terwijl hij veroordeeld bleek voor een zedenmisdrijf (ANP, 2006) - het VOG-beoordelingsstelsel met betrekking tot zedendelicten aangescherpt. In de kamerbrief omschreef toenmalig minister van Justitie dat geen VOG wordt verstrekt bij een functie met een gezags- of afhankelijkheidsrelatie aan : 1) personen die in de 10 jaar voorafgaande aan de aanvraag één maal voorkomen met een voorwaardelijk sepot dan wel veroordeeld tot een andere straf dan een gevangenisstraf/taakstraf voor zedendelicten ongeacht een eventueel positief reclasseringsrapport,2) personen die in de 20 jaar voorafgaande aan de aanvraag één maal veroordeeld zijn tot een (on)voorwaardelijke gevangenisstraf/taakstraf voor zedendelicten ongeacht een eventueel positief reclasseringsrapport, 3) personen die twee of meer malen zijn veroordeeld tot een (on)voorwaardelijke gevangenisstraf/taakstraf ter zake van zedendelicten ongeacht een eventueel positief reclasseringsrapport (Hirsch Ballin, 2007). De toenmalig minister van Justitie sprak van een 'aangescherpt beleid', wat betekent dat er 'slechts zeer beperkte ruimte is' om in geval van een gezags- of afhankelijkheidsrelatie en bij een zedenverleden over te gaan tot afgifte van een VOG in het kader van de

[8] Naast Dienst Justis is er een aantal instanties die in het kader van veiligheidsonderzoek ook toegang hebben tot de gegevens van Justitieel Documentatiesysteem. Het gaat om de MIVD en AIVD. Laatstgenoemde voert onderzoeken uit namens de Nationale Politie, koninklijke marechaussee en Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging.

toetsing aan het subjectieve criterium (par. 3.3.3 Beleidsregels VOG-NP-RP 2008). Bovendien werd in de nieuwe beleidsregels van 2008 opgenomen dat bij zedenfeiten onbeperkt wordt teruggekeken bij het objectieve criterium (par. 3.1.1 Beleidsregels VOG-NP-RP 2008).

In 2009 leidde een dodelijk geweldsincident bij een taxistandplaats in Amsterdam tussen een taxichauffeur en een Amsterdammer tot de invoering van continue screening van taxichauffeurs (Teeven, 2010). Continue screening houdt kortgezegd in dat degene die in een specifieke functie werkzaam zijn elke dag, oftewel continu, worden gecheckt in het Justitieel Documentatiesysteem (JDS) op wijzingen in hun justitiële gegevens die aanleiding kunnen geven tot het opnieuw opvragen van een VOG (zie verder paragraaf 2.2.5 continue screening).

De Amsterdamse zedenzaak uit 2010, waarin bleek dat op verschillende locaties van een kinderdagverblijf tientallen kinderen waren misbruikt door een medewerker, leidde ook tot continue screening van medewerkers die werken in de kinderopvang of peuterspeelzaal (Asscher, 2015). Bovendien werd naar aanleiding van die zaak op initiatief van Nederland in de Europese Richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie (2011/EC/93) opgenomen dat voor bestuurlijke procedures (zoals de VOG) justitiële gegevens over veroordelingen van inwoners van EU-lidstaten worden uitgewisseld (Dijkhoff, 2016). Het doel is om personen met een zedenverleden te weren uit kwetsbare sectoren waar wordt gewerkt met kinderen. Dit betekent ook dat sinds 2013 ECRIS[9] wordt geraadpleegd bij alle VOG-aanvragers met een Europese nationaliteit anders dan (of naast) de Nederlandse, wanneer zij een VOG aanvragen om met kinderen te werken.

In 2011 kwam in een uitzending van De Ombudsman naar voren dat jongeren die in het verleden een relatief licht vergrijp hebben gepleegd onevenredig zouden worden gestraft, omdat zij door de geweigerde VOG niet werden toegelaten tot een opleiding of niet aan het werk konden (Kamerstuk 2581, vergaderjaar 2010-2011). Daarop volgde in 2013 een aanpassing van de terugkijktermijn voor jongeren tot 23 jaar: deze werd verkort van vier jaar naar twee jaar, met uitzondering van zeden- en ernstige geweldsdelicten (Teeven, 2013).[10] Gevolg hiervan was dat het aantal VOG-weigeringen voor personen tot 23 jaar halveerde.

In 2017 was een incident met een inhuurkracht van een aannemer op Vliegbasis Volkel die bleek te zijn veroordeeld voor een terroristisch misdrijf aanleiding tot een aanscherping van de toegangsprocedure tot militaire bases. Naar aanleiding van motie van Tweede Kamerlid Tellegen (Tellegen, 2017) werd een terroristisch misdrijf als 'bijzondere weigeringsgrond' toegevoegd aan de Beleidsregels VOG Natuurlijke Personen (zie paragraaf 3.2.6 voor een toelichting op de bijzondere weigeringsgrond). Volgens minister van

[9] Ecris is het European Criminal Record Information System en is een netwerk waarin verschillende nationale strafregisters uit landen uit de Europese Unie aan elkaar gekoppeld zijn.
[10] Uit onderzoek van Trouw in opdracht van het ministerie van Justitie (2015) kwam naar voren dat jongeren geen VOG aanvroegen, omdat ze vaak ten onrechte dachten dat ze geen VOG zouden krijgen voor werk of stage. Ook bestond de indruk dat scholen de VOG gebruikte om moeilijke leerlingen te weren. Omdat bleek dat jongeren niet goed wisten hoe COVOG een aanvraag beoordeelde, ontstond een verkeerd imago van de VOG. Daarop besloot voormalig staatssecretaris Dijkhoff (Veiligheid en Justitie) om in te zetten op meer voorlichting van jongeren. Dit resulteerde o.a. in een online check waarin de kans werd berekend dat iemand een VOG zou krijgen (https://watdevog.nl/#de-vog-check).

Justitie en Veiligheid, Grapperhaus, ontstaat daarmee de mogelijkheid voor 'screeningsautoriteit Justis voor maatwerk over een langere periode' (Grapperhaus 2017).

Een recente ontwikkeling omtrent het beoordelingsstelsel betreft de zogeheten 'corona-boete'. De boete voor het overtreden van corona-maatregelen betrof tot oktober 2020 voor meerderjarigen 390 euro en minderjarige 95 euro. Bij een boete van 100 euro of meer wordt een registratie gemaakt in JDS (Grapperhaus & Dekker, 2020c)[11]. Een coronaboete zou daarmee in theorie kunnen leiden tot weigering van een VOG (Grapperhaus & Dekker, 2020a). Naar aanleiding van maatschappelijke en politieke kritiek op het beleid werd in juni 2020 besloten om de eerste corona-boete niet te laten meewegen in de beoordeling van de VOG (Grapperhaus & Dekker, 2020b). Echter door aanhoudende kritiek op het beleid zagen minister van Justitie en Veiligheid, Grapperhaus, en minister voor Rechtsbescherming, Dekker, zich genoodzaakt om boetes voor overtredingen van de anderhalvemetermaatregel en groepsvorming niet langer in de justitiële documentatie op te laten nemen, zodat deze overtredingen überhaupt niet te zien zijn voor COVOG (Grapperhaus & Dekker, 2020c). Bovendien is per oktober 2020 het boetebedrag vastgesteld op 95 euro (Openbaar Ministerie, 2020).

Recent (17 december 2020) werd het wetsvoorstel van minister Dekker van Rechtsbescherming door de Tweede Kamer aangenomen waarin staat dat het bij bepaalde functies ook politiegegevens[12] leidend mogen zijn voor de weigering van de afgifte van een VOG. Politiegegevens werden door COVOG vooralsnog alleen geraadpleegd ter inkleuring van justitiële gegevens (zie paragraaf 2.2.2 over het subjectieve criterium), maar met deze wetswijziging wordt het mogelijk om bij functies met hoge integriteitseisen ook een VOG te weigeren op grond van enkel politiegegevens. Het gaat om functies 1) "die de functionaris de bevoegdheid verlenen om geweld te gebruiken", 2) "die de toegang geven tot gevoelige informatie bij de uitvoering van wettelijke taken op het terrein van openbare orde en veiligheid of handhaving van de rechtsorde" en 3) "waarin sprake is van integriteitsbeoordelingen van het openbaar bestuur". De functies waar het om gaat worden bij ministeriële regeling aangewezen. Het gaat bijvoorbeeld om functies bij Dienst Justitiële Inrichtingen, het OM en bepaalde categorieën van buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's).[13]

Vrijwillige VOG

Niet alleen is het beoordelingsstelsel over de jaren op verschillende manieren en voor verschillende functies of bezigheden aangescherpt. Ook is het sinds 2004 mogelijk voor werkgevers om een VOG te verlangen ook als daar geen wettelijke plicht voor bestaat. Met de inwerkingtreding van de Wjsg worden alle aanvragen

[11] Per 1 januari 2021 is er een wetswijziging doorgevoerd van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens waarmee het grensbedrag om boetes als justitiële gegevens aan te merken, is verhoogd van 100 naar 130 euro. Zie art. 3 en art. 5 Bjsg.
[12] Dit zijn alle gegevens die 'in het kader van de uitoefening van de politietaak wordt verwerkt' (art. 1, lid a, Wet politiegegevens). Deze gegevens worden justitiële gegevens als het met de politiegegevens samenhangende proces-verbaal in behandeling wordt genomen door het Openbaar Ministerie (Dekker, 2o19b).
[13] De Tweede Kamer, was wel kritisch op het wetsvoorstel. Er werd een motie aangenomen om een kwaliteitscommissie in te richten, waarmee de onafhankelijkheid van de screening wordt gewaarborgd en waarmee eventueel etnisch profileren door de politie wordt gefilterd. Zie: https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vlef8hw8lxzt (voor de Motie Van den Berge over voorkomen dat etnisch profileren een rol speelt bij de beoordeling van een vog-aanvraag - Wijziging van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens in verband met het mogelijk maken van het in bepaalde gevallen weigeren van afgifte van een verklaring omtrent het gedrag op basis van politiegegevens).

door COVOG in behandeling genomen als deze als noodzakelijk worden gezien, waar in ieder geval sprake van is als de aanvraag wordt gedaan in het kader van een werkrelatie (par. 2.1. Beleidsregels VOG-NP-RP 2018).[14] Hier valt (inmiddels) betaald en onbetaald werk (tevens vrijwilligerswerk) onders. Daarnaast neemt COVOG aanvragen in behandeling indien deze worden aangevraagd voor onder meer het verkrijgen van een visum, het kopen van een huis in het buitenland, het verkrijgen van een subsidie en het verrichten van werkzaamheden voor of lidmaatschap van een vereniging. Maar ook het krijgen van een woonvergunning, het huren van een garagebox, adoptieouders, draagmoeders, stagiairs, bestuurder van een stichting met ANBI[15]-status worden aangemerkt als een legitieme reden voor de VOG-aanvraag.[16]

Met betrekking tot aanvragen van een VOG voor vrijwilligerswerk is sinds 1 januari 2015 bepaald dat vrijwilligers die werken met minderjarigen en verstandelijk beperkten een gratis VOG kunnen aanvragen. Sinds 1 november 2018 is deze bepaling in de Regeling Gratis VOG voor vrijwilligers (2019) vastgelegd en uitgebreid voor 'alle vrijwilligers die werken met mensen in een afhankelijkheidssituatie' (De Jonge, 2018). Het doel van de regeling is om grensoverschrijdend gedrag door vrijwilligers te voorkomen.[17] Sinds de verruiming in 2004 en de mogelijkheid om gratis een VOG aan te vragen als vrijwilliger is het aantal VOG-aanvragen aanzienlijk toegenomen en bedraagt thans op jaarbasis meer dan 1,2 miljoen (De Jonge, 2020).

Dat grote aantal VOG-aanvragen heeft commerciële partijen aangetrokken die mee willen liften op de populariteit van de VOG. Consumenten die via Google op zoek gaan naar informatie over het doen van een aanvraag krijgen in de regel eerst misleidende sites te zien die doen voorkomen of via hen een officiële aanvraag gedaan moet worden. Deze sites doen echter weinig anders dan tegen stevige kosten de VOG-aanvraag door te geleiden naar Justis (Kassa, 2019). Dit leidde in 2020 tot Kamervragen aan de minister van Rechtsbescherming. In reactie op de Kamervragen liet de minister weten geen bezwaar te zien in deze vorm van dienstverlening, omdat dit geen invloed heeft op de manier waarop COVOG de aanvragen beoordeelt en dat het een keuze van de belanghebbende (bijvoorbeeld werkgever) is om, bijvoorbeeld vanwege het verkleinen van administratieve lasten, een hogere prijs te betalen en de aanvraag bij een derde partij te beleggen (Dekker, 2019a).

[14] In de Beleidsregels VOG-NP-RP spreekt de wetgever van een noodzakelijke aanvraag als deze wordt gedaan voor het 'aangaan dan wel bestendigen van een werkrelatie'.
[15] ANBI staat voor Algemeen Nut Beogende Instellingen en zijn instellingen die zich nagenoeg geheel inzetten voor het algemeen belang, via https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/bijzondere_regelingen/goede_doelen/algemeen_nut_beogende_instellingen/wat_is_een_anbi.
[16] Interessant is te vermelden dat de recente wet op het MBO juist regelt dat de VOG geen voorwaarde meer mag zijn om je te laten inschrijven bij een opleiding. Daarmee lijkt een tegengestelde beweging te worden gemaakt aan de toename van het aantal vrijwillige VOG plichten.
[17] De belangrijkste drie criteria om als vrijwilligersorganisatie in aanmerking te komen voor de gratis VOG-regeling zijn: 1) 'Er moet sprake zijn van vrijwilligerswerk' en geen sprake van betaalde activiteiten. 2) het moet gaan om vrijwilligerswerk met kwetsbare personen. Het gaat bijvoorbeeld om jongeren, mensen met een verstandelijke beperking en mensen die zorg- en ondersteuning krijgen. Minister de Jonge van VWS heeft op dit punt geen harde definitie van kwetsbare mensen gegeven, maar laat het aan de organisatie over om te beargumenteren dat zij zich inzetten voor kwetsbare personen. 3) De organisatie moet een actief en gedegen integriteitsbeleid hanteren (De Jonge, 2018).

VOG in breder perspectief

In steeds meer (kwetsbare) sectoren is de VOG onderdeel van een breder integriteitsbeleid, omdat de VOG alleen onvoldoende waarborgen biedt om onbesproken gedrag in de toekomst te garanderen, zo blijkt uit de beleidsdoorlichting preventiemaatregelen van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013a) . Zo startte in 2009 een project voor vrijwilligers verbonden aan Scouting Nederland, NOC*NSF en Steunpunt KinderVakanties[18] waarin concrete tools werden ontwikkeld om 'fout' gedrag bij begeleiders van kinderen te herkennen en is in de huidige Regeling gratis VOG voor vrijwilligers vastgelegd dat vrijwilligersorganisatie, om in aanmerking te komen voor de regeling, de VOG onderdeel moet zijn van een breder integriteitsbeleid (De Jonge, 2018). Ook binnen bijvoorbeeld de onderwijssector maakt de VOG onderdeel uit van een breed scala van maatregelen die de integriteit van de organisatie moet bevorderen. Bij sommige organisaties, zoals Defensie, de AIVD of de politie wordt überhaupt niet met VOG's gewerkt omdat in plaats daarvan eigen screenings worden uitgevoerd. Deze kunnen met een ander doel uitgevoerd worden, zoals bijvoorbeeld screening ten behoeve van de staatsveiligheid en zijn soms veel zwaarder dan een reguliere VOG screening.

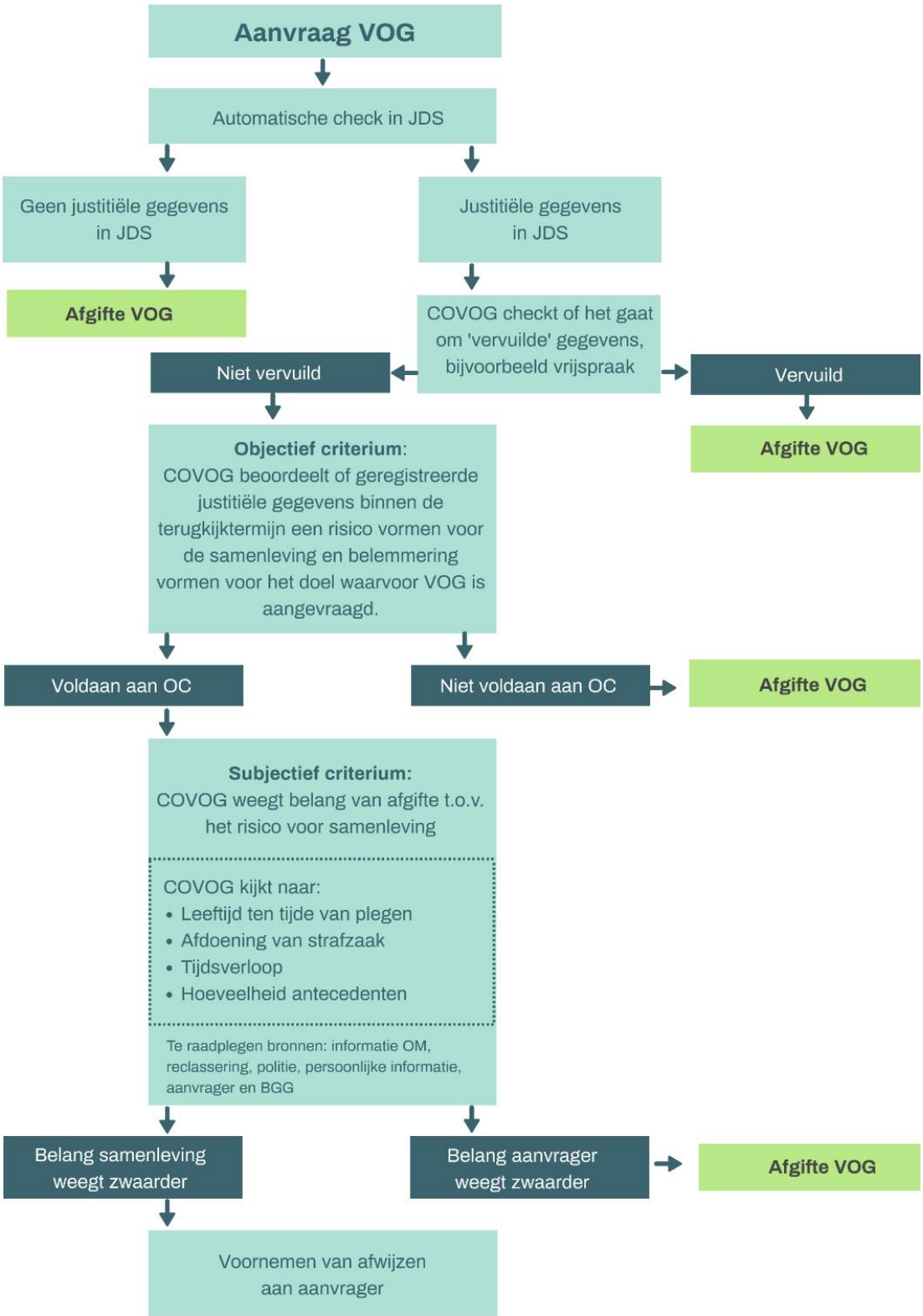
2.2 Huidige opzet van het stelsel

Om de consistentie en complexiteit van het VOG-beoordelingsstelsel te kunnen beoordelen is het noodzakelijk kennis te nemen van de formele opzet van het stelsel. Deze opzet wordt in deze paragraaf beschreven.

Een aanvraag wordt gedaan door bijvoorbeeld een aspirant-werknemer, aspirant-vrijwilliger of aspirant lid van een vereniging. De aanvraag kan zowel schriftelijk als digitaal. Het is aan de belanghebbende (bijvoorbeeld werkgever) om eerst op het formulier aan te geven om welke screeningsprofiel het gaat (algemeen of specifiek, zie volgende paragraaf) en, indien van toepassing, welke risicogebieden aan de orde zijn. De daadwerkelijk indiening van de aanvraag gebeurt vervolgens door de aanvrager zelf.
Zoals in figuur 2.1. is weergegeven, is de eerste stap in de beoordeling van de aanvraag een geautomatiseerde check in het JDS.

[18] Inmiddels kunnen ook andere organisaties in aanmerking komen voor gratis VOGs voor hun vrijwilligers, mits zij aan een aantal voorwaarden voldoen. Zie https://www.gratisvog.nl/voorwaarden voor verdere informatie.

Figuur 2.1. De beoordeling van de VOG-aanvraag vanaf de automatische check in JDS tot en met toetsing aan het subjectieve criterium



Die check houdt in dat wordt gekeken of de aanvrager een registratie heeft in het JDS. Het gaat om registraties van veroordelingen, transacties, beleidssepots, niet-onherroepelijke vrijspraken en openstaande zaken. In sommige gevallen vraagt COVOG ook justitiële gegevens op via het European Criminal Record Information System (ECRIS). ECRIS is een netwerk waarin verschillende nationale strafregisters uit landen uit de Europese Unie aan elkaar gekoppeld zijn. Een check in ECRIS gebeurt bijvoorbeeld als iemand een VOG aanvraagt voor werken met minderjarigen en als een inwoner uit België of Luxemburg een VOG aanvraagt voor werk in Nederland (Ministerie van Veiligheid en Justitie, z.d.). Indien de aanvrager niet voorkomt in het JDS (en eventueel in andere Europese strafregisters) wordt zonder meer een VOG afgegeven. Dit proces van afgifte gaat automatisch en hier komt geen menselijke toets aan te pas.

Als de aanvrager wel voorkomt in het JDS (of eventueel in andere Europese strafregisters), wordt allereerst door een medewerker van COVOG gekeken of de melding niet een onterechte, ofwel 'vervuilde', melding betreft. Zo worden een onherroepelijke vrijspraak en een sepot omdat iemand ten onrechte als verdachte aangemerkt is geweest niet meegenomen in de VOG-beoordeling. Gaat het om een vervuilde melding en zijn er verder geen gegevens in JDS gevonden, dan wordt de VOG afgegeven. Blijkt het niet om een vervuilde melding te gaan dan volgt de toetsing door een medewerker van COVOG aan het objectieve criterium. De medewerker toetst of er, gelet op het doel van de aanvraag, relevante antecedenten zijn gevonden in JDS. Voor de toetsing aan het objectieve criterium wordt een terugkijktermijn gehanteerd, waarbij de duur van de periode waarover wordt teruggekeken per geval kan variëren. Wat het objectieve criterium en de bijbehorende aspecten inhouden volgt in paragraaf 2.2.1. Wanneer aan het objectieve criterium is voldaan, volgt een toetsing van de aanvraag aan het subjectieve criterium. In die stap staan de omstandigheden van het geval centraal staan. Om welke omstandigheden het gaat beschrijven we in paragraaf 2.2.2.
We merken daarbij op dat de termen 'objectieve criterium' en 'subjectieve criterium' enigszins tot verwarring kunnen leiden. In de eerste plaats omdat – zoals zal blijken uit de volgende paragrafen - beide criteria feitelijk bestaan uit meerdere criteria terwijl de enkelvoudsformulering anders doet vermoeden. In de tweede plaats zijn beide criteria in hun werking tegenovergesteld. Dat wil zeggen, als je voldoet aan het objectieve criterium dan wordt in beginsel geen VOG afgegeven, terwijl als je voldoet aan het subjectieve criterium je wel een VOG krijgt.

2.2.1 Het objectieve criterium

Zoals hierboven toegelicht, begint een aanvraag met een automatische check van de aanvrager in het JDS (en eventueel Europese strafregisters). Indien iemand voorkomt in een strafregister – en het niet om een vervuilde melding gaat – beoordeelt een medewerker van COVOG de aanvraag aan de hand van het objectieve criterium. Het objectieve criterium betreft de beoordeling of *justitiële gegevens* die ten aanzien van de aanvrager zijn aangetroffen*, indien herhaald*, gelet op het *risico voor de samenleving* en de overige omstandigheden van het geval, *een belemmering vormen voor de behoorlijke uitoefening van de functie/taak/bezigheid* waarvoor de VOG is aangevraagd (zie par. 3.2. Beleidsregels VOG-NP-RP). De afgifte van een VOG wordt in beginsel geweigerd als is voldaan aan het objectieve criterium. Hieronder volgt een beschrijving van de vier aspecten van het objectieve criterium:

1 Justitiële gegevens

2 Indien herhaald

3 Risico voor de samenleving

4 Een belemmering vormen voor een behoorlijk uitoefening van een functie/taak/bezigheid

Justitiële gegevens

Met het begrip 'justitiële gegevens' wordt in de eerste plaats gedoeld op strafbare feiten die hebben geleid tot een rechterlijke veroordeling en een registratie in het JDS.[19] Ook kunnen transacties en strafbeschikkingen van het OM door COVOG worden betrokken in de beoordeling (zie art. 5 Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens). Zoals uiteengezet in paragraaf 2.1 wordt het binnenkort naar alle waarschijnlijkheid ook mogelijk om bij functies waar hoge integriteitseisen voor gelden politiegegevens in de beoordeling te betrekken. Niet alle antecenten zijn bij alle aanvragen relevant. Afhankelijk van de aanwezige risicogebieden (zie hierna) hanteert COVOG lijsten met feiten die relevant kunnen zijn voor de betreffende aanvraag. Zo wordt financiële delicten relevant geacht voor functies waar met geld wordt gewerkt en worden zedendelicten relevant geacht voor functies waar met kwetsbare personen wordt gewerkt. Daarbij moet worden aangetekend dat door COVOG steeds wordt gekeken of de lijst ook in het concrete geval van het doel waarvoor de VOG wordt aangevraagd relevant is. Voor "diensten" is bijvoorbeeld mishandeling aangemerkt als relevant, maar als die persoon in de functie geen contact heeft met anderen omdat hij bijvoorbeeld telefonisch diensten verleent, is dat niet relevant voor de aanvraag. De feiten-lijsten zijn dus leidraden en bevatten geen dwingende voorschriften.

Indien herhaald

De woorden 'indien herhaald' duiden op de risico-inschatting dat het strafbare feit, 'op zichzelf en afgezien van de persoon van de aanvrager', indien opnieuw gepleegd, een 'behoorlijke uitoefening van de functie/taak/bezigheid zou verhinderen, omdat daarbij een risico voor de samenleving ontstaat' (par. 3.2.2. Beleidsregels VOG-NP-RP 2018). Volgens de beleidsregels van COVOG kijkt COVOG of er een risico is voor de samenleving als opnieuw eenzelfde feit wordt gepleegd in de functie/taak/bezigheid waarvoor de VOG is aangevraagd. Het maakt overigens niet uit of het eerdere feit in privésfeer is gepleegd of in een (vergelijkbare) functie. COVOG kijkt niet of er sprake is van is van een reëel recidivegevaar (zoals de reclassering dat wel doet bij adviesrapportages ten behoeve van het strafproces). Het gaat hier om de vraag of bij herhaling überhaupt sprake is van een maatschappelijk risico, ongeacht de vraag of in het concrete geval van de betreffende aanvrager het recidiverisico groot is. Bij het subjectieve criterium kan wel gekeken worden naar het reële recidiverisico (zie paragraaf 2.2.2).

[19] Als gezegd kunnen ook de inhoud van een dagvaarding, een kennisgeving van (niet) verdere vervolging en beleidssepots kunnen in de beoordeling van een VOG-aanvraag worden betrokken. Zie par. 3.2.1 Beleidsregels VOG-NP-RP 2018.

Risico voor de samenleving

Om te beoordelen of bij herhaling van een strafbaar feit bij uitoefening van een bepaalde functie/taak/bezigheid sprake is van een risico voor de samenleving onderscheidt COVOG zogeheten risicogebieden (par. 3.2.2. Beleidsregels VOG-NP-RP 2018). Er zijn in totaal acht risicogebieden: informatie, geld, goederen, diensten, zakelijke transacties, proces, aansturen organisatie en personen. Voor deze risicogebieden is door COVOG gekozen omdat deze samen 'werkgebieden belichamen waarbinnen sprake kan zijn van macht'. 'Wanneer macht wordt toegekend aan een persoon die in het verleden niet integer met soortgelijke verantwoordelijkheid of met een andere relevante verantwoordelijkheid is omgegaan, kan er een risico voor de samenleving ontstaan' (par. 3.2.2. Beleidsregels VOG-NP-RP). In onderstaand kader staat een beschrijving per risicogebied.

Risicogebieden algemeen risicoprofiel

Informatie:
het betreft hier de maatschappelijke risico's die er kunnen zijn als iemand in een bepaalde functie of bezigheid toegang heeft tot systemen en/of (gevoelige) informatie. Het gaat zowel om het raadplegen als het bewerken van die systemen. Het hebben van toegang tot of kennis dragen van veiligheidssystemen, controlemechanismen en verificatieprocessen vallen hier eveneens onder.

Geld:
het betreft hier de maatschappelijke risico's die zich kunnen voordoen als iemand vanuit zijn functie of bezigheid de beschikking heeft over geld. Het gaat om het omgaan met contante en/of girale gelden en/of digitale waardepapieren en het hebben van budgetbevoegdheden.

Goederen:
het betreft hier de maatschappelijke risico's die zich kunnen voordoen als iemand vanuit zijn functie of bezigheid productieprocessen bewaakt of de beschikking heeft over goederen. De risico's doen zich voor als onveilig of onjuist wordt omgegaan met stoffen, voorwerpen of objecten waardoor de veiligheid van personen of dieren in gevaar wordt gebracht.

Diensten:
het betreft hier de maatschappelijke risico's die zich kunnen voordoen als kennis en bevoegdheden, voortvloeiend uit de dienstverlening, worden misbruikt.

Zakelijke transacties:
het betreft hier maatschappelijke risico's die kunnen bestaan als iemand vanuit zijn of haar functie of bezigheid zakelijke contacten aangaat en/of onderhoudt.

Proces:
het betreft hier de maatschappelijke risico's die zich kunnen voordoen als iemand zijn macht over processen misbruikt. Het gaat hier om het onderhouden, ombouwen en bedienen van (productie)machines, apparaten en

voertuigen. Daarnaast gaat het ook om het (rijdend) vervoer van goederen, productie, post en pakketten en het vervoer van personen.

Aansturen organisatie:
het betreft hier maatschappelijke risico's die zich kunnen voordoen als iemand zijn of haar macht over een organisatie of organisaties, en de daaraan verbonden personen, misbruikt.

Personen:
het betreft hier de maatschappelijke risico's die zich kunnen voordoen als iemand vanuit zijn functie of bezigheid te maken heeft met kwetsbare personen (minderjarigen en hulpbehoevenden).

Voor het gros van de functies/taken/bezigheden waarvoor een VOG wordt aangevraagd, geldt dat de belanghebbende (bijvoorbeeld de werkgever) op het aanvraagformulier aankruist welke risicogebieden op de betreffende functie/taak/bezigheid van toepassing zijn.[20] De belanghebbende doet dit in principe naar eigen inzicht als er geen afspraken zijn gemaakt over relevante risico's tussen COVOG en de branche en/of het verantwoordelijke ministerie. Voor deze groep functies/taken/bezigheden geldt dat dan het zogeheten *algemeen screeningsprofiel* van toepassing is.

Soms worden er tussen de branche en/of het verantwoordelijke ministerie en COVOG afspraken gemaakt over relevante risico's en/of over de wijze van screening. Vaak – maar niet altijd – is dan een specifiek screeningsprofiel vastgesteld. COVOG onderscheidt op dit moment vijftien specifieke screeningsprofielen. (In bijlage 1 is een beschrijving per specifiek screeningsprofiel opgenomen):

1 Politieke ambtsdragers
2 Visum en emigratie
3 Huisvestingsvergunning Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp)
4 (Buitengewoon) opsporingsambtenaar
5 Vakantiegezinnen en adoptie
6 Gezondheidszorg en welzijn van mens en dier
7 Exploitatievergunning
8 Juridische dienstverlening
9 Onderwijs
10 Taxibranche; chauffeurskaart
11 Taxibranche; ondernemersvergunning
12 (Gezins)voogd bij voogdijinstellingen, reclasseringsmedewerker, raadsonderzoekers en maatschappelijk werker
13 Beëdigd tolken en vertalers
14 Lidmaatschap schietvereniging
15 Financiële dienstverlening

[20] Overigens mag iemand ook voor een specifiek profiel kiezen. Zo kan bijvoorbeeld voor een jurist binnen een klein bedrijfje gekozen worden voor 'juridische dienstverlening'.

Indien een specifiek screeningsprofiel van toepassing is op een functie/taak/bezigheid zijn door COVOG samen met de branche en/of het betreffende departement risico's geformuleerd die zijn afgeleid van de risicogebieden. De belanghebbende vinkt op het aanvraagformulier aan welk specifiek screeningsprofiel van toepassing is en samen met de omschrijving van de functie/taak/bezigheid waarvoor de aanvraag wordt gedaan, weet de medewerker van COVOG bij toetsing aan het objectieve criterium welke risico's bij de betreffende functie/taak/bezigheid gelden en waar in de screening op gelet moet worden. In bijlage 2 is per wettelijke VOG-plicht functie aangegeven welk screeningsprofiel van toepassing is (algemeen of specifiek).

Een belemmering voor een behoorlijke uitoefening van een functie/taak/bezigheid

Zoals omschreven in de Beleidsregels VOG-NP-RP (2018) bepaalt 'de relatie tussen het justitiële gegeven en de functie/taak/bezigheid die de aanvrager gaat vervullen [..] of een justitieel gegeven, gelet op het risico voor de samenleving, een belemmering vormt voor een behoorlijke uitoefening van de functie/taak/bezigheid' (par. 3.2.4. Beleidsregels VOG-NP-RP 2018). Niet elk justitieel gegeven is namelijk van belang voor elke functie, taak of bezigheid. Zo zal de afgifte van een VOG bijvoorbeeld worden geweigerd voor de functie van taxichauffeur indien de aanvrager is veroordeeld voor rijden onder invloed, maar dat zal niet snel het geval zijn bij een accountant die voor hetzelfde delict is veroordeeld (Wiebes, 2017). Een belemmering kan bestaan op grond van 1) de aard van het delict en/of 2) de locatie waar de werkzaamheden worden verricht. Daarnaast wordt bij een zedendelict ook gekeken of er sprake is van een gezags- of afhankelijkheidsrelatie tussen de aanvrager en anderen.

Terugkijktermijn

Als onderdeel van de toetsing aan het objectieve criterium wordt voor de beoordeling een terugkijktermijn in acht genomen. Voor wat betreft de periode waarover wordt teruggekeken, geldt dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen gevallen waarin de terugkijktermijn niet in duur wordt beperkt en gevallen waarin de termijn wel in duur wordt beperkt (par. 3.1.1. Beleidsregels VOG-NP-RP 2018). Als de terugkijktermijn niet in duur wordt beperkt, wordt voor de beoordeling van een aanvraag van een VOG de gehele beschikbare justitiële documentatie meegewogen zonder enige tijdsbeperking. De terugkijktermijn wordt niet in duur beperkt bij zedenmisdrijven als bedoeld in de Beleidsregels VOG-NP-RP 2018 (art. 240b tot en met 250 en 250a tot en met 250ter (oud) Sr), mensenhandel (art. 273f Sr) en een misdrijf ingevolge van artikel 140 Wetboek Militair Strafrecht.

Voor andere delicten wordt de terugkijktermijn in duur beperkt tot in beginsel vier jaar voorafgaand aan het moment van de beoordeling van de VOG-aanvraag. Van deze vierjaarstermijn wordt in een aantal gevallen afgeweken, bijvoorbeeld bij functies met hoge integriteitseisen (voor wie een terugkijktermijn van tien jaar geldt), indien een bijzondere wet of regeling voorziet in een afwijkende termijn, een bijzondere weigeringsgrond wordt toegepast (zie paragraaf 2.2.3) of bij jongeren of jongvolwassenen tot 23 jaar (waarbij in beginsel een terugkijktermijn van twee jaar geldt, met uitzondering van zeden- en zware

geweldsdelicten en terroristische misdrijven) (Dekker, 2017). Voor de berekening van de terugkijktermijn wordt de tijd dat de aanvrager een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel heeft ondergaan niet meegenomen in de beoordeling. In dat geval wordt de van toepassing zijnde terugkijktermijn (telkens) vermeerderd met de feitelijke duur van de vrijheidsbeneming (par. 3.1.1. Beleidsregels VOG-NP-RP 2018). De aanvrager wiens vrijheid is ontnomen gedurende de toepasselijke terugkijktermijn heeft gedurende deze termijn namelijk niet kunnen laten zien dat hij geen (relevante) strafbare feiten meer zal plegen (Dekker, 2017).

Rode draad criterium

In uitzonderlijke gevallen kan ook aan het objectieve criterium zijn voldaan als er binnen de terugkijktermijn *geen relevante* justitiële gegevens[21] zijn aangetroffen. Indien er sprake is van een reeks strafbare feiten die volgens de beoordelingssystematiek niet (direct) relevant zijn, maar die wel een negatieve indruk geven van de integriteit van de aanvrager, kan er worden geoordeeld dat er alsnog een risico is voor de samenleving (par. 3.2.5. Beleidsregels VOG-NP-RP 2018). Dit wordt het zogenoemde 'rode draad criterium' genoemd. Dit criterium is van toepassing als er sprake is van een *reeks* (Europese) veroordelingen, transacties, strafbeschikkingen, openstaande zaken of (voorwaardelijke) sepots – deze reeks kan zowel feiten binnen als buiten de terugkijktermijn beslaan – én van die reeks is er *buiten* de terugkijktermijn sprake is van minimaal één voor het doel van de aanvraag relevant justitieel gegeven. Het rode draad criterium wordt volgens opgave van COVOG slechts heel beperkt toegepast.

2.2.2 Het subjectieve criterium

Indien COVOG oordeelt dat aan het objectieve criterium is voldaan vindt toetsing plaats aan het subjectieve criterium. Het subjectieve criterium houdt in dat COVOG oordeelt of 'het belang dat de aanvrager heeft bij het verstrekken van de VOG zwaarder weegt dan het belang van de samenleving bij bescherming tegen het door middel van het objectieve criterium vastgestelde risico voor de samenleving' (par. 3.3. Beleidsregels VOG-NP-RP 2018). In de afweging van het subjectieve criterium worden alle voor de aanvraag relevante justitiële gegevens die *buiten* de terugkijktermijn liggen in de beoordeling van de aanvraag betrokken (par. 3.1.1. Beleidsregels VOG-NP-RP 2018, in geval van zedendelicten geldt een strengere toetsing volgens een verscherpt toetsingskader, zie pagina 30). Zoals beschreven in de Beleidsregels komt aan deze strafbare feiten 'nu deze buiten de terugkijktermijn hebben plaatsgevonden, onvoldoende gewicht toe om zelfstandig te worden betrokken bij de beoordeling van de VOG-aanvraag' (zie par. 3.1.1. Beleidsregels VOG-NP-RP 2018). Deze justitiële gegevens worden samen met de binnen de terugkijktermijn aangetroffen relevante justitiële gegevens beoordeeld om een inschatting te maken van het risico dat de aanvrager nogmaals de fout in gaat. Het toepassen van het subjectieve criterium is maatwerk. Per VOG-aanvraag weegt COVOG bij toetsing aan het subjectieve criterium de (unieke) omstandigheden van het geval mee, welke in onderlinge samenhang worden bekeken.

Omstandigheden die altijd in de toetsing aan het subjectieve criterium worden betrokken zijn:

[21] Als gezegd zijn niet alle justitiële gegevens relevant in het kader van de VOG-beoordeling. Als justitiële gegeven wordt bijvoorbeeld niet aangemerkt: strafbeschikkingen opgelegd door de politie (op grond van art. 257b Sv) waarin een geldboete is opgelegd van minder dan 100 euro. Zie art. 3 lid a Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens (2004).

1 De afdoening van de strafzaak
2 Het tijdsverloop sinds de gepleegde relevante feiten
3 De hoeveelheid antecedenten

Indien iemand ten tijde van het plegen van het feit minderjarige was, wordt ook leeftijd meegenomen in de afweging.

Ten aanzien van de afdoening van de strafzaak gaat COVOG af op hetgeen daarover in de strafoplegging of de transactie tot uitdrukking komt. In de strafoplegging wordt in ieder geval rekening gehouden met de ernst van het strafbare feit, de maatschappelijke onrust die het strafbare feit heeft teweeggebracht, de persoonlijke omstandigheden van de veroordeelde en de kans op recidive (al dan niet ingeschat aan de hand van rapporten van de reclassering) (Dekker, 2017). Wat betreft de afdoening van veelvoorkomende delicten[22] maakt het COVOG gebruik van een richtlijn om de ernst van het strafbare feit te bepalen op grond van de strafrechtelijke afdoening.[23]
Ten aanzien van het tijdsverloop sinds de gepleegde relevante feiten kijkt COVOG hoe lang geleden de feiten zijn gepleegd. Zo zal een eenmalig feit dat ruim drie jaar voor de aanvraag is gepleegd, bij een terugkijktermijn van vier jaar, in positievere zin meewegen in de beoordeling dan wanneer het feit een half jaar voor de aanvraag is gepleegd.
Ten aanzien van de hoeveelheid antecedenten weegt COVOG mee hoe vaak de aanvrager vanwege relevante strafbare feiten met justitie in aanraking is gekomen. Het behoeft geen uitleg dat de indruk ontstaat dat de kans groter is dat iemand recidiveert als hij vier keer eerder is gerecidiveerd voor hetzelfde feit dan iemand die niet is gerecidiveerd.
De omstandigheden waaronder het feit is gepleegd, dat wil zeggen de omstandigheden die aanleiding waren tot het begaan van het strafbare feit, worden enkel in de afweging meegenomen als COVOG na beoordeling van de aanvraag niet tot goede oordeelsvorming kan komen en twijfelt of een VOG kan worden afgegeven. Ten behoeve van een goede oordeelsvorming kan COVOG (namens de bewindspersoon) inlichtingen inwinnen bij het Openbaar Ministerie en de reclassering (par. 3.3.1. Beleidsregels VOG-NP-RP 2018). Ook kunnen politiegegevens in de beoordeling worden betrokken, zoals mutaties over strafbare feiten in politiesystemen, opgemaakte processen-verbaal en (dag)rapporten. Deze informatie hoeft niet in alle gevallen tot een veroordeling te hebben geleid, maar met behulp hiervan kan een betrouwbaarder beeld van de aanvrager worden verkregen.[24]

[22] Het gaat om de volgende veelvoorkomende delicten: 1) diefstal/vermogensdelicten, 2) geweldsdelicten, 3) opiumdelicten, 4) delicten met betrekking tot de Wet Wapens en Munitie, 5) snelheidsovertredingen, 6) verkeersdelicten en 7) zedendelicten.
[23] De richtlijn richt zich alleen op de strafrechtelijke afdoening middels een geldboete of taakstraf. Voor zeven veelvoorkomende delicten wordt een grensbedrag en/of aantal uren werkstraf genoemd; onder die grens kan het strafbare feit als 'licht afgedaan' worden gekwalificeerd en daarboven als 'niet licht afgedaan'. Deze richtlijn is niet openbaar en vertrouwelijk ten behoeve van het onderzoek met ons gedeeld.
[24] Politiegegevens worden vooralsnog alleen geraadpleegd ter inkleuring van justitiële gegevens ten behoeve van het subjectieve criterium, maar met de wetswijziging waarbij politiegegevens voor hoge integriteitsfuncties worden betrokken bij het objectieve criterium wordt het mogelijk om bij die functies met hoge integriteitseisen een VOG te weigeren op basis van enkel politiegegevens. Zie paragraaf 2.1. voor meer uitleg over de wetswijziging.

Verscherpt toetsingskader

Bij zedendelicten is – voor zo ver sprake is van een afhankelijkheidsrelaties of werkzaamheden op een gevoelige locatie - bij de toetsing aan het subjectieve criterium het zogeheten verscherpt toetsingskader van toepassing is. In dergelijke gevallen kan slechts in zeer uitzonderlijke gevallen het resocialisatie belang groter worden geacht dan de bescherming van de maatschappij. Dat gebeurt alleen als de weigering 'evident disproportioneel' wordt bevonden door COVOG (zie par. 3.3.2 Beleidsregels VOG-NP-RP 2018). [25] Of dat het geval is, wordt beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval. Bij het verscherpt toetsingskader vervalt de in duur beperkte terugkijktermijn voor minderjarigen van twee jaar en wordt net als bij volwassenen naar het gehele justitiële verleden gekeken. Een voorbeeld van een evident disproportionele weigering is als iemand ten tijde van het plegen erg jong was en inmiddels geruime tijd geen nieuw ernstig feit heeft gepleegd (Dekker, 2017).

Het spectrum van feiten dat als zedendelicten worden aangemerkt en waarvoor zodoende het verscherpte toetsingskader geldt is breed. Zo valt hier onder andere *grooming* (art. 248e Sr), bezit en verspreiding van kinderporno (art. 240b Sr), aanranding (art. 246 Sr) en verkrachting (art. 242 Sr) onder. Zoals beschreven in paragraaf 3.3.2. van de Beleidsregels VOG-NP-RP is in de volgende gevallen is het verscherpte toetsingskader van toepassing en wordt een VOG in beginsel 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,
   - (on)voorwaardelijke terbeschikkingstelling aan de staat (TBS),
   - (on)voorwaardelijke jeugddetentie,
   - (on)voorwaardelijke plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (PIJ), tuchtschool of
   - opname in een algemeen psychiatrisch ziekenhuis (APZ) en/of
   - (on)voorwaardelijke taakstraf
   - beroepsverbod.

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,
   - (on)voorwaardelijke TBS,
   - (on)voorwaardelijke jeugddetentie,
   - (on)voorwaardelijke PIJ, plaatsing in een tuchtschool of APZ en/of
   - (on)voorwaardelijke taakstraf.

[25] Een voorbeeld van een situatie waarin de weigering evident disproportioneel wordt geacht, is de situatie dat de aanvrager ten tijde van het plegen van het feit erg jong was, er inmiddels geruime tijd is verstreken en het geen ernstig feit betreft. Zie par. 3.3.2 Beleidsregels VOG-NP-RP 2018 en de toelichting daarop in Dekker (2017), pag. 17-18.

3 Tegen 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.

Bij bovenstaande feiten bestaat 'weinig tot geen' ruimte om op basis van het subjectieve criterium alsnog over te gaan tot de afgifte van een VOG (Dekker, 2017). COVOG weigert in beginsel bij een zedendelict de VOG-aanvraag als er in de functie waarvoor de VOG wordt aangevraagd sprake is van een gezags- of afhankelijkheidsrelatie.[26] Een gezags- of afhankelijkheidsrelatie wordt in ieder geval aangenomen indien iemand aan de zorg, opleiding of waakzaamheid van de aanvrager is toevertrouwd (art. 249 Sr). Het gaat daarbij niet enkel om een-op-een-relaties (par. 3.2.4. Beleidsregels VOG-NP-RP 2018).[27] Ook als er geen sprake is van een gezags- of afhankelijkheidsrelatie, maar op de locatie kwetsbare personen aanwezig zijn - bijvoorbeeld op een school - kan COVOG op grond van een zedenverleden een VOG weigeren.

2.2.3 Bijzondere weigeringsgrond

Een laatste mogelijkheid om een VOG te weigeren is als er sprake is van een bijzondere weigeringsgrond. Een bijzondere weigeringsgrond is van toepassing als een VOG in beginsel op grond van het objectieve criterium en/of subjectieve criterium afgegeven zou worden, maar als in JDS buiten de *buiten* de van toepassing zijnde terugkijktermijn een justitieel gegeven (of justitiële gegevens) wordt vermeld (anders dan een zedenfeit) én waarvan de aard en de ernst van dat feit zodanig is dat gelet op het doel van de aanvraag en het risico voor de samenleving, de belemmering voor de behoorlijke uitoefening van de beoogde taak en de bezigheden te groot wordt geacht. Een voorbeeld is iemand die langer dan vier jaar geleden een moord heeft gepleegd en een VOG aanvraagt voor een functie als docent (Dekker, 2017). De bijzondere weigeringsgrond wordt toegepast als in de justitiële documentatie van de twintig jaar voorafgaand aan de aanvraag justitiële gegevens zijn aangetroffen over misdrijven waarvoor, volgens de wettelijke omschrijving, een gevangenisstraf van twaalf jaar of meer kan worden opgelegd, en waarvoor de aanvrager is veroordeeld tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf, jeugddetentie, tbs-maatregel of PIJ-maatregel. Ook wanneer justitiële gegevens zijn aangetroffen over misdrijven die gepleegd zijn tegen een kind, waarvoor de aanvrager is veroordeeld en de VOG wordt aangevraagd voor een functie waarin wordt gewerkt met

[26] Het verscherpte beleidskader is ten opzichte van het beleidskader zoals dat was neergelegd in de inmiddels vervallen Beleidsregels VOG-NP-RP 2013 gewijzigd om dit in overeenstemming te brengen met de eisen die voortvloeiden uit de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Onder het oude beleid werd, indien er sprake was van een gezags- of afhankelijkheidsrelatie, standaard aangenomen dat in het verleden gepleegde zedendelicten een belemmering vormden voor een behoorlijke uitoefening van de taak of bezigheid. Indien er sprake was van een zedendelict en de functie, taak of bezigheid werd uitgeoefend op een locatie waar zich kwetsbare personen bevinden, werd eveneens altijd uitgegaan van het bestaan van een belemmering voor de behoorlijke uitoefening van die betreffende functie, taak of bezigheid. De VOG werd in deze gevallen dan ook in beginsel geweigerd. Dat kwam op kritiek te staan van de Afdeling Bestuursrechtspraak die dit beleid te 'grofmazig' achtte. Zie bijvoorbeeld ABRvS 6 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:620, r.o. 2.2.

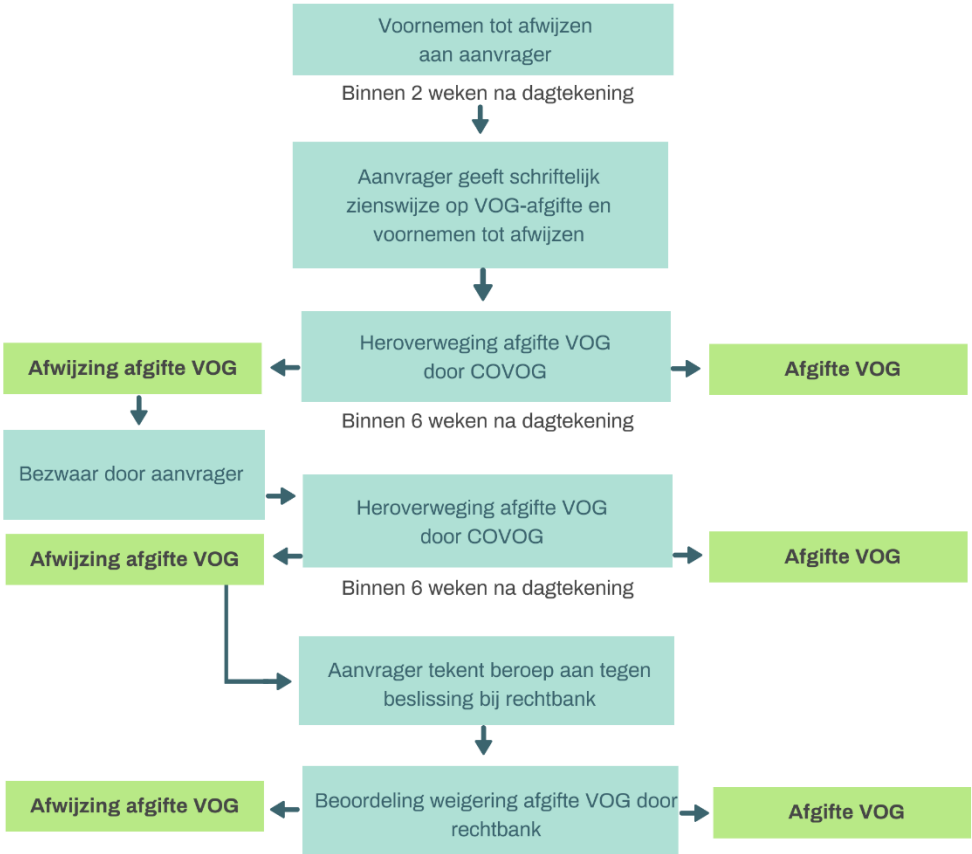
[27] Te denken valt volgens de toelichting (p. 16) aan functies zoals die van docent, conciërge in het basisonderwijs, maar ook aan de relatie tussen taxichauffeurs en hun cliënten.

kinderen, kan de afgifte van de VOG worden geweigerd. Tot slot kan een VOG worden geweigerd indien sprake is (geweest) van een (verdenking) van een) terroristisch misdrijf.

2.2.4 Voornemen tot afwijzen en behandeling van bezwaar door de rechter

Als COVOG na toetsing van de aanvraag op basis van het objectieve en subjectieve criterium de aanvraag wil afwijzen, ontvangt de aanvrager een 'voornemen tot weigering' (zie Figuur 2.2.). De aanvrager heeft de mogelijkheid om (schriftelijk en/of mondeling) op het voornemen te reageren. De reactie van de aanvrager op het voornemen tot weigering wordt 'zienswijze' genoemd. In deze fase heeft de aanvrager de mogelijkheid om persoonlijke stukken aan te leveren die in het voordeel van de integriteit van de aanvrager spreken (bijvoorbeeld een toezichtrapport van de reclassering of een Beschrijving Getoond Gedrag van de PI-directeur). Zo kan een jeugdprofessional een aanbevelingsbrief schrijven voor een jongere (Ministerie van Justitie en Veiligheid, z.d.). In zo'n brief geeft de jeugdprofessional aan hoe de omstandigheden waaronder de jeugdige in het verleden het relevant geachte strafbare feit heeft gepleegd verschillen van de huidige omstandigheden. Ook kan in die brief worden opgenomen wat de functie/taak/bezigheid voor de aanvrager zo belangrijk maakt. Een ander voorbeeld van een document is een rapportage van de reclassering waarin een onderbouwde inschatting van het recidiverisico wordt gegeven. In dit stadium kan de aanvrager een advocaat in de arm nemen.

Figuur 2.2 Schematische weergave vanaf het voornemen tot weigering tot beroep bij de rechtbank



Als na de zienswijze van de aanvrager COVOG opnieuw tot het besluit komt de VOG af te wijzen, heeft de aanvrager de mogelijkheid om bezwaar aan te tekenen bij COVOG en het belang van de afgifte van de VOG aan COVOG toe te lichten en te onderbouwen met persoonlijke stukken.
Als dit bezwaar niet slaagt, heeft de aanvrager tot slot de mogelijkheid om een bestuursrechtelijke beroepsprocedure te starten. Deze behandeling gebeurt door een bestuursrechter. De bestuursrechter buigt zich over de vraag of de VOG terecht op basis van het objectieve en het subjectieve criterium is afgewezen. De rechter bekijkt of de screening conform de regels is uitgevoerd en doet de screening niet 'opnieuw.

2.2.5 Frequentie van screening

Voor het overgrote deel van de wettelijke VOG-plichtige functies geldt dat een VOG eenmalig wordt verlangd door de belanghebbende en daarom eenmalig wordt aangevraagd. Er zijn echter uitzonderingen. Zoals in paragraaf 2.1 aan bod kwam, geldt voor medewerkers van een kinderopvang en peuterspeelzaal en de taxichauffeurskaart de uitzondering van een continue screening. De continue screening houdt in dat bij elke verandering in de justitiële documentatie COVOG een melding krijgt (par. 2.2. Beleidsregels VOG-NP-RP 2018). Na een melding beoordeelt COVOG of door de wijziging in de justitiële documentatie, bijvoorbeeld omdat iemand een nieuw feit heeft gepleegd, het aannemelijk is dat degene die het betreft geen nieuwe VOG krijgt als hij of zij opnieuw wordt gescreend. In dat geval gaat er een *signaalbrief* uit naar de wettelijke toezichthoudende instantie.[28] Die brief bevat in verband met de privacy van de betrokkene geen informatie over het strafbare feit dat heeft geleid tot een wijziging in de justitiële documentatie. De toezichthoudende instantie verzoekt via de belanghebbende de werknemer of vrijwilliger opnieuw een VOG aan te vragen. Vervolgens wordt de voor de functie/taak/bezigheid geldende screening uitgevoerd. Als de VOG wordt afgewezen, mag de aanvrager niet langer in die functie werken.
In sommige gevallen vindt de wetgever een continue screening 'niet proportioneel' terwijl de 'actualiteit van de screening wel erg belangrijk' is (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013b). In dat geval wordt een periodieke screening als alternatief gezien. Een periodieke screening houdt in dat na een aantal jaar iemand verplicht is opnieuw een VOG aan te vragen. Thans geldt voor vijf VOG-plichtige functies/taken/bezigheden[29] een periodieke screening. In geval van een Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BOA) en ondernemersvergunning voor taxiondernemers geldt dat de termijn waarna een nieuwe VOG wordt verlangd, gekoppeld is aan de periode waarvoor de BOA-akte en ondernemersvergunning wordt afgegeven, namelijk vijf jaar.

[28] Bijvoorbeeld de GGD voor de kinderopvang en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) voor de taxibranche.
[29] Het gaat om de ondernemersvergunning voor een taxibedrijf, ambtenaren die werkzaam zijn binnen de gemeenten (o.a. gecertificeerde instellingen) en die werkzaam zijn met jongeren in de jeugdhulpverlening en reclassering, jeugdhulpaanbieders die beroepsmatig of incidenteel in contact komen met jeugdigen of ouders vanwege de het verlenen van jeugdhulp of aan wie een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering is opgelegd, Buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's) en Opsporingsambtenaren bijzondere opsporingsdiensten.

2.3 Tot slot

In dit hoofdstuk is de formele opzet van het VOG-Beoordelingsstelsel beschreven. Dit heeft, uitgesplitst naar de relevante onderzoeksvragen van dit hoofdstuk, de volgende conclusies opgeleverd:

1 Wat wordt door de wetgever met het VOG-beoordelingsstelsel beoogd?

Met het VOG-beoordelingsstelsel wordt beoogd een afweging te maken tussen maatschappelijke bescherming enerzijds en resocialisatiekansen anderzijds. Het stelsel doet dat door – anders dan in de ons omringende landen– geen uittreksel van het strafblad te verstrekken maar een verklaring omtrent het gedrag uit te reiken. Deze verklaring wordt niet verstrekt als in het justitieel verleden van de aanvrager binnen de gegeven terugkijkperiode zich relevante feiten hebben voorgedaan. Op die manier wordt de maatschappij beschermd. De verklaring wordt wel verstrekt als zich binnen de gegeven terugkijktermijnen geen relevante feiten hebben voorgedaan. Of wanneer het resocialisatiebelang van de aanvrager zwaarder weegt dan de maatschappelijke bescherming. Omdat in dat geval de VOG-vragende partij geen inzage krijgt in de eventuele aanwezige (niet-relevante) antecedenten wordt de privacy van de aanvrager beter beschermd dan wanneer een uittreksel uit het strafregister (JDS) zou worden verstrekt en wordt de kans op resocialisatie vergroot. Bovendien worden alle beoordelingen sinds 2004 gedaan door COVOG want de kans op ongelijke beoordeling mogelijk verkleint.

2 Op welke wijze wordt beoordeeld of een VOG kan worden verstrekt?

Binnen het VOG-beoordelingsstelsel wordt getoetst aan een objectief en een subjectief criterium. Standaard wordt bij het objectieve criterium vier jaar teruggekeken. Zijn er binnen die periode geen *relevante* justitiële antecedenten in het JDS dan wordt in beginsel een VOG afgegeven. Uitzondering op deze regel vormen feiten die vallen onder het verscherpt toetsingskader of de bijzondere weigeringsgronden. Bij het verscherpt toetsingskader gaat het om zedenfeiten. Wordt de VOG aangevraagd voor een functie waarbij sprake is van een gezags- of afhankelijkheidsrelatie dan wordt een VOG in dat geval in beginsel geweigerd als in de twintig of tien jaar – termijn is afhankelijk van de afdoening – voorafgaand aan de aanvraag een zedenfeit is gepleegd. Bij de bijzondere weigeringsgronden gaat het om ernstige feiten als moord, terrorisme en delicten begaan tegen kinderen. Voor zo ver die feiten in de periode van 20 jaar voorafgaand aan de aanvraag zijn afgedaan en deze feiten relevant zijn voor het doel van de VOG-aanvraag wordt de VOG in principe geweigerd. Tot slot kan op grond van het zogenaamde 'rode draad criterium' een VOG worden geweigerd, terwijl er binnen de terugkijktermijn geen relevant feit aanwezig is. Dit criterium wordt in de praktijk weinig toegepast.

Niet alle strafbare feiten zijn relevant voor het doel van de VOG-aanvraag. COVOG heeft om die reden aparte feitenlijsten aangelegd met feiten die voor bepaalde typen aanvragen relevant kunnen zijn. Voor functies met een gezags- of afhankelijkheidsrelatie zijn – zoals hiervoor vermeld – bijvoorbeeld de zedenfeiten relevant. Deze feitenlijsten zijn niet dwingend en steeds moet in het concrete geval worden bepaald of de feiten daadwerkelijk voor het doel van de aanvraag relevant zijn.

Het toepassen van het subjectieve criterium is maatwerk en per VOG-aanvraag worden, indien voldaan aan het objectieve criterium, alle relevante omstandigheden in onderlinge samenhang bekeken.
Op grond van het subjectieve criterium kan een VOG alsnog worden afgegeven terwijl voldaan is aan het objectieve criterium. Het subjectieve criterium ziet toe op omstandigheden die er toe kunnen leiden dat het belang dat een aanvrager heeft bij het verstrekken van een VOG zwaarder weegt dan de bescherming van de samenleving tegen het door middel van het objectieve criterium vastgestelde risico.

3 Uitvoeringspraktijk

In dit hoofdstuk kijken we naar het VOG-boordelingsstelsel in de uitvoeringspraktijk. We gaan eerst na welke VOG-plichten er zijn en hoe deze plichten tot stand zijn gekomen. Vervolgens gaan we na hoe per VOG-plicht wordt vastgesteld op welke wijze gescreend wordt. Tot slot gaan we in op het aantal VOG-aanvragen en afgiftes in de afgelopen jaren.

3.1 VOG plichten voor functies, sectoren en vergunningen

Werkgevers en andere organisaties kunnen van (toekomstige) medewerkers of belanghebbenden eisen om een VOG te overleggen. Soms zijn zij zelfs daartoe wettelijk verplicht.[30] Tijdens het onderzoek stelden wij 57 wettelijke VOG-plichten vast.[31] Twee van deze plichten kunnen of worden in de praktijk niet nageleefd. De VOG-plicht voor de toelating voor het examen van de opleiding vroedvrouw wordt niet uitgevoerd omdat de wet verbiedt een dergelijke restrictie aan een opleiding te verbinden. De andere betreft 'toegangsbewijs zones luchtvaartterrein' deze kan vanwege Europese regelgeving nog niet worden geïmplementeerd. Overigens zijn er ook VOG-plichten zonder wettelijke grondslag die echter een zodanig dwingend karakter hebben dat ze feitelijk het karakter hebben van een wettelijke plicht. Zo gelden bijvoorbeeld bij DJI dwingende beleidsregels voor 'Personeel hoofdkantoor DJI' en 'extern en intern personeel inrichting of voorziening' die een VOG vereisen. Deze afspraken over 'extern en intern personeel inrichting of voorziening' hebben bovendien geresulteerd in een relatief zwaar screeningsregime waarbij 30 jaar teruggekeken wordt. Omdat het echter niet gaat om *wettelijke* VOG-plichten, blijven deze zogenaamde beleidsplichten buiten het onderzoek.

Hoewel de wet zelf geen nadere indeling kent van de plichten onderscheiden wij op basis van de inhoud grofweg drie categorieën VOG-plichten:

1. een plicht een VOG te overleggen alvorens men een specifieke taak of functie mag uitoefenen;
2. een plicht een VOG te overleggen alvorens men werkzaam mag zijn in een bepaalde sector;
3. een plicht een VOG te overleggen alvorens men een vergunning of subsidie krijgt.

De plichten hebben op uiteenlopende situaties betrekking. Zo wordt bijvoorbeeld in de 'Regeling aanvraag en vergelijkende toets vergunningen commerciële radio-omroep 2003' – ex artikel 17 onder d sub 4 - bepaald dat de aanvrager van een VOG moet overleggen ten behoeve van de financiële positie van de aanvrager (VOG-plicht op vergunning) terwijl in artikel 3 van de 'Wet op het primair onderwijs' aan al het

[30] Soms is er niet sprake van een wettelijke plicht maar heeft een bepaalde branche of sector zichzelf vrijwillig een dergelijke plicht opgelegd. In het vorige hoofdstuk werd de scouting genoemd die aan zijn vrijwilligers een VOG-vraagt (en daarnaast nog aanvullend screent). Dit zelfde geldt bijvoorbeeld voor kerken. PKN en RKK hebben een strikte VOG-plicht. Andere voorbeeld;: gemeentesubsidies met de VOG als voorwaarde, de ZZP-er die bij overheidsopdrachten altijd een VOG moet aanvragen, Cao-afspraken, stimuleringsmaatregelen (gratis VOG), of grote werkgevers die een VOG verplicht stellen.

[31] Voor dit onderzoek is via https://wetten.overheid.nl/ met verschillende zoektermen de Nederlandse wetgeving doorzocht (zie 1.3// voor de onderzoeksaanpak) op de aanwezigheid van VOG-plichten. Dit leverde een overzicht op dat naderhand door COVOG is beoordeeld op volledigheid. Hoewel COVOG geen aanvullingen had op het overzicht valt niet uit te sluiten dat onder andere benamingen toch ook nog andere wettelijke VOG-plichten aanwezig zijn. Het aantal van 57 is dus het minimale aantal.

personeel dat contact heeft met minderjarigen een VOG-plicht is opgelegd (VOG-plicht op sector). In artikel 6 van de Regeling Verkeersregelaars wordt de VOG-plicht specifiek aan een functie verbonden (VOG-plicht op functie). In bijlage 2 van deze rapportage zijn alle binnen dit onderzoek geïdentificeerde wettelijke VOG-plichten opgesomd met vindplaats in de wet en het verantwoordelijk ministerie.

Het aantal wettelijke VOG-plichten en het soort plicht is niet gelijk verdeeld over de verschillende departementen. Uit tabel 3.1 blijkt dat 23 van de 57 wettelijke VOG-plichten zijn opgelegd door het ministerie van J&V. Ook het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) kent met 11 van de 57 wettelijke VOG-plichten een relatief groot aandeel op het totaal. De ministeries van Buitenlandse Zaken, Financiën en Volksgezondheid, Welzijn en Sport hebben daarentegen slechts één wettelijke VOG-plicht waarvoor zij zelf verantwoordelijk zijn. Defensie en Algemene Zaken kennen geen wettelijke VOG-plichten. (Merk op dat het aantal wettelijke VOG-plichten weinig zegt over het integriteitsbeleid van het betreffende departement. Zoals uiteengezet in paragraaf 2.1 worden er naast de VOG ook andere (zwaardere) screeningsinstrumenten gebruikt om de integriteit van medewerkers te waarborgen. Er zijn zelfs partijen die zelf direct toegang hebben tot JDS).

Daarnaast zijn drie wettelijke VOG-plichten domein overstijgend, deze vallen om die reden onder verantwoordelijkheid van meer dan één ministerie. Zo wordt – ex artikel 35a lid 1 *Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme* – een VOG plicht opgelegd aan alle 'beleidsmedewerkers van instellingen die bemiddelen bij het tot stand brengen en sluiten van overeenkomsten inzake onroerende zaken'. Deze categorie beleidsmedewerkers valt zowel onder het ministerie van J&V als onder het ministerie van Financiën. Wordt gekeken naar de plichtcategorie dan blijkt dat deze relatief gelijk verdeeld is over functie, sector en vergunning.

Tabel 3.1 Wettelijke VOG-plichten uitgesplitst naar verantwoordelijk departement en categorie

Departement(en)	Plicht op functie	Plicht op sector	Plicht op vergunning	totaal	%
Buitenlandse Zaken	1			1	2%
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	2	1	2	5	9%
Financiën		1		1	2%
Financiën en Justitie en Veiligheid		1		1	2%
Infrastructuur en Waterstaat	1	1	9	11	19%
Justitie en Veiligheid	6	7	10	23	40%
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	4	2	1	7	12%
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	1	2	2	5	9%
Volksgezondheid Welzijn en Sport		1		1	2%
Volksgezondheid Welzijn en Sport; Justitie en Veiligheid		2		2	4%
Eindtotaal	**17**	**18**	**22**	**57**	**100%**

Bron: op basis van eigen analyse wetgeving

Merk op dat het aantal VOG-plichten weinig zegt over het aantal VOG-aanvragen per jaar. Sommige VOG-plichten leiden in de praktijk tot duizenden VOG-aanvragen terwijl op andere VOG-plichten überhaupt nooit een VOG-aanvraag is gedaan. We komen hierop terug in paragraaf 3.3.

3.2 Vaststellen VOG-plicht en screeningsregimes

Het is de bevoegdheid van de bewindspersoon om de VOG bij wet verplicht te stellen. Worden er bij een wettelijke VOG-plicht geen nadere bepalingen gegeven ten aanzien van de wijze waarop gescreend moet worden dan is het standaard screeningsregime van toepassing. In paragraaf 2.2 van deze rapportage is uiteengezet hoe het standaard screeningsregime is vormgegeven. Kort samengevat houdt dit regime in dat op het moment van de aanvraag gekeken wordt of er in de vier jaar voorafgaand voor het doel van de aanvraag relevante justitiële antecedenten aanwezig zijn (voor een beperkt aantal ernstige feiten wordt langer teruggekeken, zie verder 2.2.3). Zijn er binnen die periode geen relevante antecedenten aanwezig dan wordt een VOG afgegeven. Welke feiten relevant zijn wordt bepaald door COVOG, al dan niet in nader overleg met het departement en/of de branche. Van het standaard screeningsregime kan op drie punten worden afgeweken.

1. Bij de beoordeling van een aanvraag kan voor relevante feiten een langere terugkijktermijn worden gehanteerd. In dat geval is de kans groter dat een VOG geweigerd wordt waardoor sprake is van een zwaarder screeningsregime.
2. De frequentie van de screening kan worden verhoogd, van eenmalig naar periodiek of continu. In geval van een periodieke- of continue screening is sprake van een zwaarder screeningsregime dan standaard omdat aanvragers steeds opnieuw op geschiktheid worden beoordeeld. Wanneer dan blijkt dat de aanvrager een nieuw justitiecontact heeft, kan dat er toe leiden dat deze niet langer de functie mag uitoefenen. Terwijl bij aanvragers die eenmalig gescreend worden dergelijke consequenties uitblijven als ze naderhand opnieuw justitiecontacten hebben.
3. De houdbaarheid van een VOG kan worden gelimiteerd: de datum afgifte VOG mag op het moment dat deze aan de VOG-vragende partij wordt overlegd niet ouder zijn dan een nader bepaald aantal maanden. In dat geval is ook sprake van een zwaarder screeningsregime omdat aanvragers korter de kans hebben om zonder consequenties na afgifte van de VOG nieuwe strafbare feiten te begaan.

Wordt het standaard screeningsregime aangepast op één of meer van deze onderdelen, dan wordt dat binnen dit onderzoek aangemerkt als een *verzwaring* van het screeningsregime. Het wordt dan namelijk voor VOG-aanvragers minder eenvoudig om een VOG te krijgen. Verzwaring van het screeningsregime ligt volgens COVOG en de geïnterviewde departementale beleidsmedewerkers in de rede als het maatschappelijk risico groter dan gemiddeld is (in paragraaf 4.1.1 gaan we gedetailleerd in op het maatschappelijk risico en hoe dat gemeten wordt).

Verzwaring van het screeningsregime kan COVOG niet op eigen initiatief doen, maar alleen wanneer zij daarover met het verantwoordelijk departement en/of de branche afspraken maakt, zo stelt COVOG tijdens het onderzoek. Aanleiding voor deze aanvullende afspraken kunnen tweeledig zijn. In de eerste plaats kunnen incidenten met een grote maatschappelijke impact ervoor zorgen dat vanuit de politiek opdracht

wordt gegeven het screeningsregime te verzwaren. Meerdere geïnterviewde deskundigen halen in dat kader de 'Amsterdamse Zedenzaak' aan (Amsterdamse Zedenzaak, z.d.). Naar aanleiding van dit ernstige incident is het screeningsregime voor medewerkers in de kinderopvang verzwaard met een continue screening.

In de tweede plaats kan een aanpassing van het regime plaatsvinden omdat COVOG in overleg treedt met de branche en/of het verantwoordelijke departement. COVOG neemt hiertoe initiatief wanneer op bepaalde VOG-plichten relatief vaak aanvragen binnenkomen maar bij haar twijfelt rijst over de geschiktheid van het algemeen screeningsregime (dan wel dat er behoefte bestaat – wanneer sprake is van een groot aantal aanvragen op die VOG-plicht – de aanvragen te vereenvoudigen door het creëren van een branche-specifiek profiel).[32] In dat geval nodigt zij het verantwoordelijke departement en/of de branche uit om de risico's waarop de VOG-plicht betrekking heeft schriftelijk te motiveren. Naar aanleiding daarvan vindt vervolgens een bespreking plaats tussen COVOG en het departement en/of de branche. Tijdens het gesprek wordt vastgesteld welke risicogebieden van toepassing zijn, hoe groot het maatschappelijk risico is en welk screeningsregime gelet op dat risico het meest passend is. De uitkomst van de bespreking kan zijn dat een zwaarder screeningsregime gewenst is maar dat hoeft niet.[33]
COVOG heeft geen doorzettingsmacht. Dat wil zeggen: ze kan het ministerie en/of de branche niet dwingen deel te nemen aan een gesprek. Evenmin kan zij het in haar ogen meest passende screeningsregime van toepassing verklaren voor een VOG-plicht. Wel bepaalt COVOG in beginsel zelfstandig welke feiten relevant zijn, gelet op het doel waarvoor de VOG-plicht geldt.

In tabel 3.2 wordt duidelijk dat het aantal VOG-plichten waarover aanvullende afspraken zijn gemaakt per departement flink verschilt. Zo zijn er met I&W voor 8 van de 11 VOG-plichten en voor J&V voor 17 van de 23 VOG plichten nadere afspraken gemaakt. Terwijl er met het ministerie van Buitenlandse Zaken, Financiën en Volksgezondheid, Welzijn en Sport geen aanvullende afspraken zijn gemaakt. Genoemde redenen voor deze verschillen zijn: incidenten, reikwijdte van een ministerie (het ene departement heeft meer uitvoeringsorganisaties dan het andere), voorkeuren voor andere integriteitsinstrumenten, stimuleringsmaatregelen in plaats van wettelijke plichten en kosten.

[32] COVOG zal steeds bij een aanvraag waarover nog geen nadere afstemming met het departement heeft plaatsgevonden maar waarbij de aanvrager één of meer antecedenten blijkt te hebben zelf trachten zich een beeld te vormen van de functie waarvoor de VOG wordt aangevraagd. Daartoe raadpleegt zij openbare bronnen. Die blijken niet altijd toereikend om een goed beeld te krijgen van de toepasselijke risicogebieden. In die gevallen zal COVOG in de regel contact zoeken met het verantwoordelijke ministerie en/of de branche.

[33] Deze gesprekken dienen in de regel ook vaak een tweede doel, het vereenvoudigen van de VOG-aanvraagprocedure voor specifieke categorieën aanvragers. In de praktijk blijkt het voor de partij die een VOG verlangt niet goed mogelijk om precies aan te geven welke risicogebieden van toepassing zijn voor de betreffende VOG-plicht. Dat leidt er toe dat op de VOG-aanvragen vaak voor één en dezelfde functie uiteenlopende combinaties van risicogebieden worden aangekruist. Omdat COVOG daardoor niet kan afgaan op de aangekruiste risicogebieden moet door COVOG steeds nagaan worden welke functie, sector of vergunning het precies betreft en welke risicogebieden daarop van toepassing zijn. Dat is noch voor de VOG-vragende partij noch voor COVOG doelmatig. Voor COVOG kan een dergelijke situatie aanleiding zijn om met het departement en/of de branche nadere afspraken te maken over de betreffende VOG-aanvraag. Binnen die afspraken wordt dan vastgelegd welke risicogebieden van toepassing zijn zodat de aanvrager dat niet langer zelf hoeft te bepalen. Voor COVOG heeft deze werkwijze als voordeel dat wanneer zij een aanvraag krijgt op een VOG-plicht waarvoor nadere afspraken zijn gemaakt, zij direct weet welke risico's spelen en hoe zij dus moet screenen. Dat bevordert een doelmatige afhandeling van de aanvraag.

Tabel 3.2 Aantal wettelijke VOG-plichten uitgesplitst naar verantwoordelijk departement en of sprake is van aanvullende afspraken over de wijze van screenen

Departement	ja	nee	totaal
Buitenlandse Zaken		1	1
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	2	3	5
Financiën		1	1
Financiën en Justitie en Veiligheid		1	1
Infrastructuur en Waterstaat	8	3	11
Justitie en Veiligheid	17	6	23
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	3	4	7
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	3	2	5
Volksgezondheid Welzijn en Sport		1	1
Volksgezondheid Welzijn en Sport; Justitie en Veiligheid		2	2
Eindtotaal	**33**	**24**	**57**

Bron: op basis van eigen analyse

Niet alle aanvullende afspraken hebben betrekking op regimeverzwaring[34] en niet alle regimeverzwaringen zijn het directe gevolg van aanvullende afspraken. Zoals eerder gezegd kan aan een regimeverzwaring ook een politiek besluit ten grondslag liggen. In tabel 3.3 wordt duidelijk dat van de 57 wettelijke VOG-plichten er in 35 gevallen sprake is van een verzwaring van het screeningsregime. Dat kan zijn omdat de terugkijktermijn is verlengd, vaker dan eenmalig wordt gescreend of omdat er een wettelijke normering heeft plaatsgevonden van de houdbaarheidstermijn van een VOG. Ook is het mogelijk dat de verzwaring uit een combinatie bestaat van twee of meer van deze kenmerken van een verzwaard screeningsregime. In 16 van de 57 wettelijke VOG-plichten is sprake van een verlengde terugkijktermijn, in 8 van de 57 wettelijke VOG-plichten is sprake van een hogere frequentie van screenen dan eenmalig en in 26 van de 57 gevallen is sprake van een wettelijk genormeerde houdbaarheidsdatum. (Omdat het screeningsregime gelijktijdig op meer dan één onderdeel verzwaard kan worden tellen de drie categorieën niet op tot 35).

[34] Afspraken kunnen ook betrekking hebben op de selectie van risicogebieden en de VOG-aanvraagprocedures. Deze afspraken zijn niet verder onderzocht.

Tabel 3.3 Wettelijke VOG-plichten uitgesplitst naar wel of niet verzwaard screeningsregime

Ministerie	Geen verzwaring screeningsregime	Verzwaring screeningsregime	Eindtotaal
Buitenlandse Zaken	1		1
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	5		5
Financiën	1		1
Financiën en Justitie en Veiligheid	1		1
Infrastructuur en Waterstaat	2	9	11
Justitie en Veiligheid	8	15	23
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	1	6	7
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	2	3	5
Volksgezondheid Welzijn en Sport	1		1
Volksgezondheid Welzijn en Sport; Justitie en Veiligheid		2	2
Eindtotaal	**22**	**35**	**57**

Bron: op basis van eigen analyse wetgeving

3.3 Aantallen VOG-aanvragen en afgiftes 2015-2019

In 2019 werden ruim 1,2 miljoen VOG-NP aanvragen gedaan. Dit betreft zowel de aanvragen in het kader van een wettelijk verplichting als vrijwillige aanvragen (zie tabel 3.4). Het weigeringspercentage lag in dat jaar op 0,33%.[35] In 16,63% van de aanvragen werd een VOG afgegeven ondanks dat de aanvrager één of meer strafrechtelijke antecedenten had (binnen of buiten de terugkijktermijn[36]). In 83,85% van de gevallen werd direct een VOG afgegeven door het ontbreken van antecedenten . Dit beeld is vergelijkbaar met de twee voorgaande jaren waarover gegevens beschikbaar zijn.

Tabel 3.4 Aanvragen en weigeringen VOG NP

Aanvragen en weigeringen VOG NP	2017	2018	2019
Aantal aanvragen	1.063.632	1.220.100	1.228.962
Aantal afgegeven VOG's zonder antecedenten	84,31%	84,62%	83,85%
Aantal afgegeven VOG's met antecedenten	14,45%	15,25%	16,63%
Aantal geweigerde VOG's	0,29%	0,27%	0,33%
Totaal	**100%**	**100%**	**100%**

Bron: JUSTIS – Kwartaalcijfers Verklaring Omtrent het Gedrag NP 2017, 2018 en 2019

Het registratiesysteem van Justis maakt het niet mogelijk om per wettelijke VOG-plicht na te gaan hoe vaak daarop een aanvraag gedaan is. Evenmin kan op basis van de beschikbare registraties worden vastgesteld hoe vaak de aanwezige justitiële antecedenten betrekking hadden op *relevante* strafrechtelijke feiten.

Wat wel bekend is, is het aantal VOG-aanvragen voor specifieke screeningsprofielen (zie paragraaf 2.2.1). Uit tabel 3.5 wordt duidelijk dat de specifieke screeningsprofielen 'Gezondheidszorg en welzijn van mens en

[35] Uit de cijfers valt niet op de te maken of dit betrekking heeft op weigering in eerste of in tweede aanleg.
[36] Op basis van de COVOG-registraties valt het onderscheid tussen binnen of buiten de terugkijktermijn niet te maken.

dier' en 'onderwijs' meer dan de helft van het totaal aantal VOG aanvragen omvat dat gedaan is op een specifiek screeningsprofiel. Dit beeld is over de jaren constant.

Tabel 3.5 Aantal aanvragen uitgesplitst naar type specifiek screeningsprofiel uitgesplitst naar jaar (periode 2015-2019)

Specifiek screeningsprofiel	2015	2016	2017	2018	2019
	Aantal aanvragen	Aantal aanvragen	Aantal aanvragen	Aantal aanvragen	Aantal aanvragen
Gezondheidszorg en welzijn van mens en dier	160.542	207.851	235.298	266.060	289.517
Onderwijs	109.927	115.819	118.247	132.757	136.758
Kinderopvang	61.909	70.574	74.090	116.720	73.020
Financiële dienstverlening	57.559	60.019	65.084	70.410	71.298
Visum en emigratie	14.452	16.352	11.353	16.966	16.498
(Gezins)voogd bij voogdijinstellingen, reclasseringswerker, raadsonderzoeker en maatschappelijk werker	7.733	10.334	11.033	14.253	14.559
Taxibranche; chauffeurskaart	20.392	15.948	13.389	15.434	13.103
(Buitengewoon) opsporingsambtenaar	10.615	10.454	11.491	11.822	13.021
Lidmaatschap schietvereniging	9.627	12.279	11.529	12.762	12.653
Juridische dienstverlening	6.545	6.433	7.011	8.184	8.442
Taxibranche; ondernemersvergunning	4.910	7.008	4.601	4.801	5.015
Exploitatievergunning	2.582	2.626	2.797	3.060	2.967
Vakantiegezinnen en adoptie	1.726	1.435	1.174	1.139	2.247
Onbekende functie	3.900	4.052	2.227	2.284	2.127
Politieke ambtsdragers	692	1.198	5.306	6.219	1.013
Beëdigd tolken/vertalers	779	702	713	1.532	952
Huisvestingsvergunning R'damwet			17	85	113
Totaal	**473.890**	**543.084**	**575.360**	**684.488**	**663.303**

Bron: data aangeleverd door COVOG

In tabel 3.6 wordt per screeningsprofiel het gemiddeld weigeringspercentage voor 2019 weergegeven. Het overzicht laat zien dat de VOG het meest vaak geweigerd wordt voor de chauffeurskaart, gevolgd voor het lidmaatschap voor een schietvereniging. Bij de financiële dienstverlening en vakantiegezinnen en adoptie ligt het weigeringspercentage het laagst, namelijk bij 0,06% en 0,05%.

Tabel 3.6 Aantal aanvragen uitgesplitst naar type specifiek screeningsprofiel (2019)

Specifiek screeningsprofiel	Weigeringspercentage
65: Taxibranche; chauffeurskaart	3,43%
85: Lidmaatschap schietvereniging	2,53%
70: Taxibranche; ondernemersvergunning	1,07%
50: Exploitatievergunning	0,83%
25: (Buitengewoon) opsporingsambtenaar	0,48%
18: Huisvestingsvergunning R'damwet	0,47%
96: Onbekende functie	0,38%
01: Politieke ambtsdragers	0,28%
80: Beëdigd tolken/vertalers	0,28%
86: Kinderopvang	0,16%
45: Gezondheidszorg en welzijn van mens en dier	0,15%
75: (Gezins)voogd bij voogdijinstellingen, reclasseringswerker, raadsonderzoeker en maatschappelijk werker	0,12%
55: Juridische dienstverlening	0,11%
06: Visum en emigratie	0,10%
60: Onderwijs	0,08%
95: Financiële dienstverlening	0,06%
40: Vakantiegezinnen en adoptie	0,05%

3.4 Tot slot

In dit hoofdstuk is de uitvoeringspraktijk van het VOG-beoordelingsstelsel geanalyseerd. Dit leverde, uitgesplitst naar de relevante onderzoeksvragen van dit hoofdstuk, de volgende resultaten op:

- **Voor welke (categorieën) functies en doelen (inclusief stageplaatsen en leerwerkbanen) is het aanvragen van een VOG verplicht? Wie heeft het aanvragen verplicht gesteld?**

De wet kent thans in ieder geval 57 zogenaamde VOG-plichten. Deze gelden voor functies, sectoren of vergunningen/subsidies. De verantwoordelijke minister stelt de wettelijke VOG-plicht vast. Het aantal VOG-plichten uitgesplitst naar verantwoordelijk ministerie verschilt sterk. Het ministerie van J&V neemt 40% van alle wettelijke VOG-plichten voor zijn rekening, gevolgd door het ministerie van I&W dat goed is voor 19%. Er zijn drie ministeries die verantwoordelijk zijn voor slechts één wettelijke VOG-plicht (Buitenlandse Zaken, Financiën en Volksgezondheid, Welzijn en Sport). Ook zijn er twee ministeries die voor zo ver bekend geen wettelijke VOG-plicht kennen (Defensie en Algemene Zaken). Het aantal VOG-plichten zegt overigens weinig. Ministeries kunnen andere maatregelen hebben getroffen die de integriteit van de organisatie en de maatschappelijke bescherming borgen.

Het van toepassing zijnde screeningsregime wordt door de minister vastgesteld in overleg met COVOG, het ministerie en/of de branche. Als er geen nadere afspraken worden gemaakt dan is het standaard screeningsregime van toepassing. Het ministerie kan het initiatief nemen voor nader overleg of COVOG kan dit zelf doen wanneer rond bepaalde aanvragen onduidelijkheden ontstaan. Ook de wens om in geval van

grote aantallen aanvragen de aanvraagprocedure te stroomlijnen/standaardiseren kan aanleiding voor nader overleg zijn. Een regimeverzwaring hoeft dan niet per se de uitkomst van de bespreking te zijn. COVOG kan de deelname aan de bespreking niet afdwingen, en ook kan zij niet zelf besluiten om een verzwaring van het screeningsregime door te voeren. Daarover gaat het verantwoordelijke ministerie.

Van de 57 wettelijke VOG-plichten is in 35 gevallen het screeningsregime verzwaard ten opzichte van het standaard screeningsregime. Ofwel doordat de terugkijktermijn is verlengd voor alle relevante feiten, ofwel omdat de houdbaarheid van een VOG wettelijk gelimiteerd is, ofwel omdat er sprake is van een periodieke of continue screening. Ook is het mogelijk dat een combinatie van deze verzwarende elementen van toepassing is op het screeningsregime.
Over de periode 2015-2019 is een gestage stijging waarneembaar van het aantal VOG-aanvragen. In 2019 ging het in het totaal om 1,2 miljoen. Het percentage geweigerde VOG ligt in de periode 2017-2019 rond de 0,3%. Voor zo ver het een specifiek screeningsprofiel betreft worden de meeste VOG's aangevraagd binnen de onderwerpen 'Gezondheidszorg en welzijn van mens en dier' en 'onderwijs'. De meeste weigeringen op specifieke screeningsprofiel vinden plaats op taxivergunningen en lidmaatschap van schietverenigingen (wapenvergunning).

Op welke wijze wordt beoordeeld of een VOG kan worden verstrekt?

COVOG kent een standaard screeningsregime waarbij vier jaar teruggekeken wordt naar de aanwezigheid van voor het doel van de aanvraag relevante feiten. De geldigheid van de VOG is niet gelimiteerd. Voor zo ver met de branche en/of het verantwoordelijke ministerie nadere afspraken zijn gemaakt kan zwaarder gescreend worden. Dat kan betekenen dat er langer teruggekeken wordt, en/of continue of periodiek gescreend wordt en/of dat de geldigheidsduur van de VOG gelimiteerd is. Een zwaarder screeningsregime wordt opgelegd wanneer het maatschappelijk risico dat kleeft aan het doel van de betreffende VOG-plicht groter is. De afweging van het maatschappelijk risico in relatie tot het screeningsregime doet COVOG samen met de branche en/of het departement. COVOG bepaalt vervolgens zelf welke strafbare feiten relevant zijn voor de betreffende VOG-plicht.

Hoewel in 2019 16,63% van de VOG-aanvragers justitiële antecedenten heeft (binnen of buiten de geldende terugkijktermijn) ligt het weigeringspercentage in dat jaar op 0,33%. Dat betekent dat in veruit de meeste gevallen waarin sprake is van een strafblad de VOG gewoon verstrekt wordt en het resocialisatiebelang van de aanvrager dus zwaarder weegt dan de maatschappelijke bescherming. De weigeringspercentages kunnen niet worden uitgesplitst naar de afzonderlijke wettelijke VOG-plichten. Dat kan wel voor de specifieke screeningsprofielen. Daaruit blijkt dat de VOG-aanvraag voor een chauffeurskaart en voor een wapenvergunning relatief het vaakst geweigerd wordt (3,43% respectievelijk 2,53%). Bij de financiële dienstverlening en vakantiegezinnen en adoptie ligt het weigeringspercentage het laagst, namelijk bij 0,06% en 0,05%.

4 Beoordeling: consistentie en complexiteit

In dit hoofdstuk wordt beoordeeld in hoeverre het huidige beoordelingsstelsel VOG-NP consistent is en niet onnodig complex. Bij de beoordeling van de consistentie en complexiteit beperken we ons tot de *opzet* van het stelsel. Dat betekent dat de wijze waarop het stelsel *gehanteerd* wordt buiten de scope van dit onderzoek valt. Dat wil zeggen: we kijken niet of COVOG het stelsel toepast zoals volgens de vigerende Beleidsregels zou moeten. Om de consistentie te kunnen beoordelen is het noodzakelijk om eerst een beoordelingskader uit te werken (zie paragraaf 4.1).

4.1 Beoordelingskader

Het begrip 'consistentie' behoeft een nadere uitwerking omdat het niet eerder is gebruikt als toetsingscriterium voor het VOG-beoordelingsstelsel. We hebben het begrip 'consistentie van het VOG-beoordelingsstelsel' binnen dit onderzoek uitgewerkt in lijn met de doelstelling van de VOG-plicht. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 2 wordt de VOG-plicht opgelegd om de risico's op misbruik van macht, middelen of bevoegdheden in bepaalde functies, sectoren en situaties te beperken. Daarmee wordt de maatschappij een vorm van bescherming geboden. De gedachte is dat gemiddeld de kans op machtsmisbruik/misbruik van bevoegdheden bij iemand met een strafrechtelijk verleden groter is dan bij iemand die nooit in aanraking is geweest met justitie.[37] Door de toegang tot het uitoefenen van een functie of bevoegdheid (mede) afhankelijk te maken van de afwezigheid van (recente) justitiële antecedenten die, indien herhaald, een maatschappelijk risico vormen, wordt de maatschappij beschermd. Deze bescherming is overigens niet absoluut. Nog afgezien van het feit dat veel meer factoren dan het strafrechtelijke verleden het risico op misbruik van macht en/of bevoegdheden bepalen[38] en slechts een beperkt deel[39] van het strafbaar gedrag van burgers überhaupt aan het licht wordt gebracht, wordt bij het beoordelen van de VOG-aanvraag ook het resocialisatiebelang van de VOG-aanvrager afgewogen tegen de maatschappelijke bescherming. Zo wordt bijvoorbeeld meestal beperkt teruggekeken (zie paragraaf 2.2.1) in het strafrechtelijke verleden en - afhankelijk van de functie – worden bepaalde niet-relevant geachte feiten buiten beschouwing gelaten. Op die manier wordt de aanvrager ook een grotere kans geboden op resocialisatie. Bij een streng screeningsregime is de kans op resocialisatie in de betreffende functie kleiner, bij een licht screeningsregime is die kans groter, maar daarover later meer. Gegeven het feit dat het VOG-stelsel bestaat om de maatschappij een zekere bescherming te bieden en dat binnen de beoordeling van een aanvraag de maatschappelijke bescherming wordt afgewogen tegen het resocialisatiebelang van de aanvrager hanteren we binnen dit onderzoek de volgende definitie van consistentie:

[37] Kruize, P., & Gruter, P. (2016). Eens een dief, altijd een dief?. Een verkenning rond het meten van de effectiviteit van de Verklaring Omtrent het Gedrag. Ministerie van Veiligheid en Justitie.
[38] Zo kan het hebben van schulden bij iemand die werkt met geld een groot risico op misbruik van bevoegdheden met zich meebrengen. Ook het – om welke redenen dan ook – chantabel zijn, kan grote risico's met zich meebrengen. Deze risico's worden niet verkleind met een VOG.
[39] Van het totaal aantal gepleegde misdrijven wordt jaarlijks ca 25% opgehelderd. (https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83648NED/table?ts=1604921660521).

Consistentie is de mate waarin bij vergelijkbare maatschappelijke risico's vergelijkbaar gescreend wordt.

Deze definitie brengt met zich mee dat we *maatschappelijk risico* en *screening* nader moeten toelichten.

4.1.1 Maatschappelijk risico

Het begrip 'maatschappelijk risico' behoeft een nadere uitwerking omdat het – net als consistentie - nog niet eerder eenduidig binnen de context van het VOG-beoordelingsstelsel geoperationaliseerd is. Bij het bepalen van het maatschappelijk risico spelen binnen dit onderzoek twee factoren een rol:

1. **Risicogebieden**. Het begrip ***risicogebied*** wordt binnen het VOG-stelsel gebruikt om het maatschappelijk risico in te schatten en is geoperationaliseerd in een aparte notitie van Justis (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2018). Justis zegt over deze gebieden: "voor deze risicogebieden is gekozen omdat zij samen de werkgebieden belichamen waarbinnen sprake kan zijn van macht. Dit kan macht zijn over personen, goederen, productieprocessen en dergelijke. Wanneer macht wordt toegekend aan een persoon die in het verleden niet integer met een soortgelijke verantwoordelijkheid of met een andere relevante verantwoordelijkheid is omgegaan, kan er een risico voor de samenleving ontstaan." Functies kunnen één of meer van de volgende acht risicogebieden hebben: Informatie; Geld; Goederen; Diensten; Zakelijke transacties; Proces; Aansturen organisatie; Personen. (Zie verder paragraaf 2.2 voor een uitgebreide beschrijving van de risicogebieden).
2. **Potentiële impact.** De gevolgen van misbruik van macht/bevoegdheden voor de samenleving verschillen per functie, ook als deze functies dezelfde risicogebieden kennen. Het behoeft weinig toelichting dat er een groot verschil bestaat tussen een brugwachter die lokaal een brug bedient en misbruik maakt van zijn macht en een *operational* manager die gaat over de koelinstallatie van een kerncentrale en die van zijn macht misbruik maakt. Hoewel beide functies in termen van risicogebied hetzelfde zijn (in dit geval processen) zijn de maatschappelijke gevolgen van machtsmisbruik in grootte onvergelijkbaar. De maatschappelijke gevolgen van misbruik van macht/bevoegdheden binnen een functie noemen we binnen dit onderzoek **potentiële impact**. De potentiële impact kan worden uitgedrukt op een score-schaal die loopt van 1 tot 10.

Nu we weten wat we verstaan onder risicogebieden en impact geven we aan hoe we maatschappelijk risico binnen dit onderzoek operationaliseren:

Maatschappelijke risico wordt bepaald door de impactscores van alle toepasselijke risicogebieden voor één functie bij elkaar op te tellen tot een totale score voor die functie.

Aangezien er maximaal acht risicogebieden van toepassing kunnen zijn op één VOG-plicht en per risicogebied maximaal een tien gescoord kan worden op de impactschaal is de theoretische maximale score voor het maatschappelijk risico 80 (8*10).

Merk op dat met maatschappelijk risico binnen dit onderzoek het maatschappelijk risico wordt bedoeld dat betrekking heeft op **de functie, sector of vergunning**. Los van de functie kunnen er echter aan de persoon die de VOG-aanvraagt specifieke risico's kleven die volledig los staan van de functie, sector of bevoegdheid. Zo is bekend uit de literatuur dat een persoon die op jonge leeftijd een strafbaar feit begaat niet hetzelfde recidiverisico heeft als een persoon die hetzelfde feit op latere leeftijd begaat. Ook is bekend dat een man een hoger recidiverisico heeft dan een vrouw.[40] We spreken binnen dit onderzoek in dat verband van **persoonsgebonden risico**. Dit risico van de persoon betrekken we **niet** bij de beoordeling van de consistentie van het beoordelingsstelsel. (Dit persoonsgebonden risico wordt door COVOG bij de beoordeling van het subjectieve criterium ingeschat.)

4.1.2 Screeningsregime

Voor de beoordeling van de consistentie moeten we niet alleen weten wat het maatschappelijk risico is maar ook wat bedoeld wordt met 'vergelijkbare screening'. Hiervoor is het nodig iets dieper in te gaan op de wijze waarop door COVOG wordt gescreend (we noemen dat het screeningsregime). Het screeningsregime kent drie onderdelen die per VOG-plichtige functie/sector/vergunning kunnen verschillen:

1. terugkijktermijn: standaard terugkijktermijn, verlengde terugkijktermijn
2. houdbaarheid VOG: wettelijk niet genormeerd, wettelijk genormeerd (gelimiteerd)
3. frequentie: eenmalige screening, periodieke screening, continue screening

Als we binnen dit onderzoek zeggen dat bij twee of meer VOG-aanvragen op 'dezelfde manier gescreend wordt' dan bedoelen we daarmee dat het toegepaste screeningsregime op alle bovengenoemde drie onderdelen identiek is.

4.1.3 Meten van het maatschappelijk risico

Hoe is binnen dit onderzoek voor alle wettelijke VOG-plichten het maatschappelijk risico vastgesteld? Hiervoor is nauw samengewerkt met COVOG. COVOG is namelijk de enige partij die voor alle VOG-plichten deel heeft genomen aan de discussies met de departementen en de branches over de risico's die spelen bij de betreffende VOG-plicht. Zij weet zodoende wat de inhoudelijke afwegingen zijn die gemaakt zijn bij het bepalen van het screeningsregime. Hoewel COVOG zelf niet werkt met het begrip 'maatschappelijk risico' sluit de werkwijze volgens COVOG goed aan bij de operationalisering in ons beoordelingskader. Dat wil zeggen: het werken met 'risicogebieden' is rechtstreeks ontleend aan haar eigen manier van werken en impliciet heeft zij bij het bepalen van het screeningsregime altijd de impact van machtsmisbruik / misbruik van bevoegdheden leidend laten zijn bij de vraag of een regime verzwaard dient te worden. Voor het vaststellen van het maatschappelijk risico is eerst - samen met COVOG - per wettelijke VOG-plicht vastgesteld welke risicogebieden daarop van toepassing (zouden kunnen) zijn. Soms bleek dat expliciet uit de nadere afspraken die met de branche en/of het departement zijn gemaakt. In andere gevallen - waarvoor geen nadere afstemming is geweest met het departement/de branche - konden de

[40] Zie bijvoorbeeld https://wodc-repris.nl/Repris.html.

risicogebieden worden herleid uit de wijze waarop COVOG op die VOG-plicht tot op heden screent. In een beperkt aantal gevallen was nog niets bepaald over risicogebieden en heeft COVOG op basis van haar standaard werkwijze ten behoeve van dit onderzoek de relevante risicogebieden geïdentificeerd. Het ging om wettelijke VOG-plichten waarop tot op heden nimmer aanvragen waren gedaan of plichten waarop alleen aanvragen waren gedaan door personen zonder justitiële antecedenten. Voor deze wettelijke VOG-plichten ontbrak daardoor tot op heden de noodzaak tot het maken van nadere afspraken.

Voor elke VOG-plicht is voor elk van toepassing zijnde risicogebied vervolgens door COVOG op een tienpuntschaal aangegeven hoe groot de rechtsorde geschokt[41] zou zijn wanneer binnen de functie/sector/vergunning waarvoor de VOG-plicht geldt op het betreffende risicogebied machtsmisbruik zou plaatsvinden. Waarbij de 1 staat voor geen enkel publiek onbehagen en maatschappelijke onrust en een 10 staat voor zeer groot publiek onbehagen en zeer grote maatschappelijke onrust. Ook hier kon COVOG bij het bepalen van de impactscore voor een deel terugvallen op de gemaakte afspraken met de departementen en branches en de daarvoor gevoerde discussies. In een deel van de gevallen heeft zij de inschatting volledig zelfstandig gemaakt. Voor twee wettelijke VOG-plichten kon de impactscore (en dus het maatschappelijk risico) niet worden vastgesteld omdat onvoldoende informatie beschikbaar was over de concrete inhoud van de functie.[42] In de verdere analyse zijn zodoende **55** VOG-plichtige functies meegenomen.

Hoewel de op deze manier verkregen impactscores *relatief* zijn, in de zin dat het ontbreekt aan een objectieve maatstaf voor het meten van impact,[43] zorgde het feit dat één partij (COVOG) alle functies op impact beoordeelde voor een groot voordeel: de impactscores zijn onderling goed te vergelijken. COVOG is namelijk bij het toekennen van de impactscore steeds op dezelfde manier te werk gegaan door impact op te vatten als de mate waarin de rechtsorde geschokt is. Bovendien is de inschatting steeds gemaakt op basis van collegiale consensus van twee beoordelaars (senior adviseurs COVOG).

Daarna is door ons het maatschappelijk risico berekend. Hiervoor werden per wettelijke VOG-plicht de impactscores van alle toepasselijke risicogebieden bij elkaar opgeteld. Dat leverde per VOG-plicht een

[41] Hoewel het begrip 'potentiële impact' wel bij iedereen een beeld oproept ontbreekt het binnen het recht aan een heldere objectieve maatstaf voor dit begrip. Voor dit onderzoek is daarom voor de operationalisering van potentiële impact aansluiting gezocht bij het beginsel van de 'geschokte rechtsorde'. Van geschokte rechtsorde is sprake wanneer een zodanig publiek onbehagen teweeg is gebracht dat dit leidt tot grote maatschappelijke onrust. Hoewel net als bij impact 'geschokte rechtsorde' evenmin volledig te objectiveren valt zal voor de meeste mensen dit begrip toch een meer omlijnd beeld oproepen dan bij sec 'impact' of 'maatschappelijke commotie'.

[42] Het betreft de Huisvestigingsvergunning voor woningzoekenden (Wbmpg) en Examentoelating voor de opleiding tot vroedvrouw verloskundige) op de Rijkskweekschool voor Vroedvrouwen te Rotterdam.

[43] Ook de wetbehandeling van Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en andere lagere regelgeving geeft geen houvast om het begrip 'impact' in te kaderen. Überhaupt wordt het begrip maatschappelijk risico nergens uitgelegd. Wel valt uit de doorontwikkeling van het VOG-beoordelingsstelsel indirect op te maken dat de maatschappelijke onrust die volgt op recidive in bepaalde functies of situaties een graadmeter is voor impact. Kruize en Gruter (2016) schrijven hier bijvoorbeeld over: "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. Het tweede voorval staat inmiddels bekend als 'de Amsterdamse zedenzaak'. De commissie Gunning beveelt – na onderzoek – naar aanleiding van deze kwestie onder meer aan medewerkers van kinderdagverblijven voortaan beter en vaker te screenen."

maatschappelijke risico op dat varieerde van score 1 (voor aanvrager vergunning commerciële radio-omroep t.b.v. de financiële situatie van de aanvrager) tot score 54 (voor vergunning voor het op de markt brengen, aanbieden, binnenbrengen, voorhanden hebben en gebruiken van stoffen of mengsels die kunnen worden misbruikt voor de illegale vervaardiging van explosieven).

Deze lijst met gescoorde functies hebben we vervolgens in subgroepen verdeeld die bestaan uit functies met eenzelfde aantal risicogebieden én eenzelfde score op maatschappelijke risico. De keuze om de subgroepen niet alleen op de score voor het maatschappelijk risico te baseren maar ook op hetzelfde aantal risicogebieden wordt gemotiveerd door het feit dat niet uit te sluiten valt dat het maatschappelijk risico van een functie met één risicogebied dat bijvoorbeeld een 8 scoorde toch anders is dan functies met twee risicogebieden die beiden een 4 scoorden maar bij elkaar ook een totaalscore opleveren van een 8. Immers wordt in het tweede geval de maximale potentiële impact niet hoger ingeschat dan 4, maar in het eerste geval wordt die 8 ingeschat.[44] Functies met hetzelfde aantal risicogebieden en dezelfde scoring op het maatschappelijk risico zijn daarentegen wel onderling goed vergelijkbaar.

Tot slot hebben we vastgesteld in hoeverre per subgroep eenzelfde screeningsregimes van toepassing was. Daarna hebben we in het overzicht alle functies geïdentificeerd die qua screeningsregime afwijken van de andere wettelijke VOG-plichten in de subgroep. In bijlage 2 van dit rapport zijn per VOG-plichtige functie de scores en het van toepassing zijnde screeningsregime weergegeven.

4.1.4 Beperkingen van het beoordelingskader

Het op de bovenstaande manier ontwikkelde en gehanteerde beoordelingskader heeft een aantal beperkingen. In de eerste plaats moet gewezen worden op het feit dat een aantal begrippen is uitgewerkt dat niet eerder binnen de context van het VOG-beoordelingskader geoperationaliseerd werd. Termen als ‘maatschappelijk risico’ en ‘bescherming van de maatschappij’ klinken in het reguliere taalgebruik heel vanzelfsprekend maar wanneer ze meetbaar gemaakt moeten worden liggen er talloze keuzes voor. Wij hebben geprobeerd de uitwerking zo goed mogelijk te doen in lijn met de doelstellingen van het VOG-beoordelingsstelsel maar omdat de wetgever zelf de termen niet expliciteert, is het onvermijdelijk dat ook onze operationalisering geen harde wetenschap is maar een onderbouwde interpretatie van de begrippen. In de tweede plaats deed zich de moeilijkheid voor dat de argumenten die binnen de afwegingen van COVOG werden gehanteerd om een passend screeningsregime te bepalen in de regel impliciet waren gebleven.

Daarnaast zij vermeld, dat de wijze waarop met het beoordelingskader de hoogte van het maatschappelijk risico van de VOG-plicht is ingeschat geen harde wetenschap is. De scoringsmethodiek blijft een inschatting

[44] Bijvoorbeeld de functie ‘Erkenning als referent voor een aanvraag van een verblijfsvergunning of visum door een vreemdeling’ telt drie risicogebieden die ieder een 8 scoren. De score voor het maatschappelijk risico is derhalve volgens onze systematiek 24. De functie ‘Inschrijving architectenregister waarin op verzoek wordt ingeschreven als architect, als stedenbouwkundige, als tuin- en landschapsarchitect of als interieurarchitect’ telt 4 risicogebieden die ieder 6 scoren wat een totaal score voor het maatschappelijk risico oplevert van eveneens 24. Tijdens de interviews werd duidelijk dat COVOG – hoewel in scoring hetzelfde – functies met een verschillend aantal risicogebieden niet per se goed vergelijkbaar acht.

van een potentiële maatschappelijke impact. Bovendien beschikte COVOG niet bij alle wettelijke VOG-plichten over evenveel informatie over het concrete doel van de aanvraag (dat speelt met name bij functies waarop nimmer aanvragen plaatsvonden en waarin niet is afgestemd met de branche). Het is daarom denkbaar dat wanneer andere medewerkers van COVOG de beoordeling opnieuw zouden doen de exacte score op maatschappelijk risico van wettelijke VOG-plichten enigszins zou wijzigen. De onderzoekers hebben echter voldoende vertrouwen in de beoordelingen die steeds door twee senior adviseurs van COVOG op basis van consensus zijn gedaan en verwachten niet dat verschillen groot zijn (of überhaupt optreden). Bovendien worden de conclusies van de toets niet beïnvloed door deze eventuele mineure wijzigingen.

4.2 Consistentie VOG beoordelingsstelsel

In tabel 4.1 wordt de uitkomst van de consistentiebeoordeling weergegeven. De tabel moet als volgt worden gelezen. Iedere regel betreft een aparte subgroep van VOG-plichten die bestaat uit plichten die qua aantal risicogebieden én totale score op het maatschappelijk risico identiek zijn. De aanduiding van de subgroepen bestaat steeds uit twee cijfers die gescheiden wordt door een punt. Het cijfer voor de punt geeft aan hoeveel risicogebieden op de betreffende subgroep van toepassing zijn. Het cijfer na de punt geeft aan wat de totale score voor het maatschappelijk risico is. Dus een subgroep met de benaming 3.24 betekent dat die subgroep bestaat uit wettelijke VOG-plichten waarop 3 risicogebieden van toepassing zijn en waarvan de score op het maatschappelijk risico 24 bedraagt. De rangorde van de lijst is bepaald door het aantal risicogebieden en de score op het maatschappelijk risico van de betreffende wettelijke VOG-plicht. In kolom twee wordt het aantal VOG-plichten in de subgroep weergegeven. Soms bestaat de subgroep slechts uit één wettelijke VOG-plicht. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de eerste twee subgroepen 1.1 en 1.5, zoals te zien in kolom twee.[45] In andere gevallen bestaat de subgroep uit meerdere wettelijke VOG-plichten. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de subgroep 1.8 die zes wettelijke VOG-plichten telt. In theorie zijn 55 subgroepen denkbaar (iedere VOG-plicht heeft een eigen unieke subgroep). Het werkelijke aantal subgroepen bedraagt 21. In de derde kolom wordt aangegeven hoeveel van de wettelijke VOG-plichten in de betreffende subgroep een standaard screeningsregime kennen. In de vierde kolom staat hoeveel van de wettelijke VOG-plichten in de betreffende subgroep een verzwaard screeningsregime hebben (zie paragraaf 3.2) . Zo kent de subgroep 1.8 vier wettelijke VOG-plichten met een standaard screeningsregime en twee met een verzwaard regime. In de laatste kolom is aangegeven of regimeverschillen wijzen op mogelijke inconsistenties. Voor zo ver een subgroep bestaat uit één VOG-plicht is het niet mogelijk om de interne consistentie te beoordelen. In dat geval wordt 'n.v.t.' vermeld.

[45] Het gaat om de wettelijke VOG-plicht voor 'Aanvrager vergunning commerciële radio-omroep t.b.v. de financiële situatie van de aanvrager' score 1 en 'Aanstellingspas verkeersregelaar of transportbegeleider' score 5.

Tabel 4.1 Maatschappelijk risico per subgroep uitgesplitst naar screeningsregime

Subgroepen	Aantal wettelijk VOG-plicht in subgroep	Waarvan standaard regime	Waarvan verzwaard regime	Subgroep intern consistent?
1.1	1	1		n.v.t.
1.5	1		1	n.v.t.
1.8	6	4	2	Nee
1.9	3	1	2	Nee
2.12	1		1	n.v.t.
2.14	2	2		Ja
2.16	2		2	Ja
2.18	11	1	10	Nee
3.24	1	1		n.v.t.
3.27	5	4	1	Nee
4.24	1	1		n.v.t.
4.26	1	1		n.v.t.
4.28	1		1	n.v.t.
4.30	5	2	3	Nee
4.32	2	1	1	Nee
4.36	1		1	n.v.t.
5.30	1	1		n.v.t.
5.35	1		1	n.v.t.
5.43	2		2	Ja
5.45	3	2	1	Nee
6.54	4	1	3	Nee
Totaal	**55**	**23**	**32**	

Bron: op basis van eigen analyse

4.2.1 Interne consistentie van de beoordeling

Omdat binnen de subgroepen het maatschappelijk risico gelijk is zou binnen een consistent VOG-beoordelingsstelsel het screeningsregime voor die subgroep in alle gevallen even zwaar moeten zijn. We noemen dat *interne consistentie*. Tabel 4.1 laat zien dat niet bij alle subgroepen sprake is van interne consistentie. Binnen 8 van de 21 subgroepen wordt niet even zwaar gescreend terwijl het maatschappelijk risico daar wel aanleiding toe geeft. Binnen deze 8 subgroepen wordt in het ene geval standaard en in het andere geval verzwaard gescreend. De vraag bij welke wettelijke VOG-plicht in de betreffende subgroep dan relatief licht dan wel relatief zwaar wordt gescreend is eenvoudiger gesteld dan te beantwoorden. Neem we bijvoorbeeld de subgroep 1.9.: deze bestaat uit drie wettelijke VOG-plichten, te weten 'aanvrager voor registratie als gerechtelijk deskundige in Nederlands Register voor Gerechtelijk Deskundigen', 'Civiele expert en lange termijn verkiezingswaarnemers' en 'Stichting Landelijk Register van Gerechtelijke Deskundigen'. Voor de Civiele expert is een standaard regime van toepassing terwijl op beide andere functies in de subgroep een verlengde terugkijktermijn van 10 jaar geldt. Omdat er nog geen systematiek is vastgesteld waarmee bij een gegeven maatschappelijk risico kan worden bepaald wat de toepasselijke regimezwaarte zou moeten zijn, kan niet worden bepaald of in het ene geval lichter of in het andere geval juist zwaarder

zou moeten worden gescreend. We kunnen alleen constateren dat in de betreffende subgroep niet consistent gescreend lijkt te worden.

4.2.2 Externe consistentie van de beoordeling

Bij het beoordelen van de consistentie is het niet alleen van belang om vast te stellen of binnen de subgroepen met dezelfde somscore op maatschappelijk risico even zwaar wordt gescreend maar ook of bij subgroepen met een ogenschijnlijk *zwaarder maatschappelijk risico* dan andere subgroepen ook zwaarder gescreend wordt. Dat noemen we *externe consistentie*. Van *ogenschijnlijk zwaarder maatschappelijk risico* is sprake wanneer de ene subgroep zowel gekenmerkt wordt door én meer risicogebieden én een hogere score op het maatschappelijk risico dan de andere subgroep.

Als we ons allereerst beperken tot een onderlinge vergelijking van alleen de subgroepen die intern consistent zijn of uitsluitend bestaan uit één wettelijke VOG-plicht (in totaal 13) dan bestaan binnen 8 subgroepen aanwijzingen voor externe inconsistentie. Dat wil zeggen dat in die subgroepen - ten opzichte van andere subgroepen met een groter maatschappelijk risico (in termen van somscore) - zwaarder wordt gescreend of ten opzichte van andere subgroepen met een kleiner maatschappelijk risico lichter wordt gescreend. Zo geldt voor de subgroep 4.28 (bestaand uit vier risicogebieden en een score op maatschappelijk risico van 28) een verlengde terugkijktermijn.[46] Terwijl bijvoorbeeld de subgroep 5.30[47] alleen een standaard screeningsregime kent. Dat zou kunnen betekenen dat in subgroep 5.30 relatief licht of in subgroep 4.28 relatief zwaar wordt gescreend. Probleem van deze toets op externe inconsistentie is echter dat alleen gekeken wordt naar de totale somscore van de aanwezige risicogebieden zonder rekening te houden met de afzonderlijke scores per risicogebied. Zoals eerder aangegeven bij de beoordeling van de interne consistentie is niet bekend of VOG functies met eenzelfde somscore, maar die qua aantal risicogebieden van elkaar verschillen, qua maatschappelijk risico wel echt identiek zijn.

Aanvullende aanwijzingen van inconsistentie worden gevonden wanneer we ons niet beperken tot de onderlinge vergelijking van subgroepen maar wanneer we de individuele wettelijke VOG-plichten onderling vergelijken. Op het totaal van 55 wettelijke VOG-plichten zijn er 21 VOG-plichten met een standaardscreeningsregime waarvoor geldt dat er één of meer functies zijn met een lager maatschappelijk risico (in termen van totale somscore) maar waarvoor een zwaarder screeningsregime geldt. Zo geldt bijvoorbeeld voor 'Reclasseringsmedewerker' alleen een standaard screeningsregime terwijl een 'Aanvrager voor registratie als gerechtelijk deskundige in Nederlands Register voor Gerechtelijk Deskundigen' te maken krijgt met een terugkijktermijn van 10 jaar. Net als bij het beoordelen van externe consistentie tussen subgroepen moet ook hier de kanttekening worden geplaatst dat nog onbekend is of gelijke somscores bij verschillende aantallen risicogebieden wel onderling vergelijkbaar zijn op maatschappelijk risico.

[46] Deze subgroep bestaat uit één wettelijk VOG-plicht: Wegvervoerondernemer personenvervoer.
[47] Deze subgroep bestaat uit één wettelijke VOG-plicht: Exploitatievergunning speelautomaten.

De uitkomst van de beoordeling roept ook hier weer de vraag op bij welke functies dan relatief licht of relatief zwaar wordt gescreend. Maar net als bij het beoordelen van de interne consistentie kan die vraag hier evenmin worden beantwoord omdat er bij COVOG geen methode is uitgewerkt op grond waarvan eenduidig kan worden bepaald bij welke maatschappelijk risico welke screeningszwaarte hoort.

4.3 Mogelijke verklaringen van inconsistentie

De uitgevoerde analyse van het VOG-beoordelingsstelsel heeft concrete aanwijzingen van inconsistentie aan het licht gebracht. Bij VOG-plichten met eenzelfde maatschappelijk risico wordt niet altijd even zwaar gescreend en bij VOG-plichten met een relatief lager maatschappelijk risico wordt soms zwaarder gescreend dan bij VOG-plichten die een relatief groter maatschappelijk risico kennen. Op grond van de eigen analyse en gesprekken met COVOG wordt in deze paragraaf een aantal mogelijke oorzaken voor de inconsistentie blootgelegd.

4.3.1 Geen aanvragen of alleen 'schone aanvragen'

Voor iedere wettelijke VOG-plicht geldt een standaard screeningsregime, tenzij andere afspraken zijn gemaakt. Die afwijkende bepalingen kunnen direct op het moment dat de wettelijke VOG-plicht van kracht wordt ingaan of naderhand op basis van nadere afspraken tussen COVOG en de departementen/branche. Zoals in het vorige hoofdstuk uitgelegd, ontbreekt een aanleiding tot het maken van nadere afspraken als op een VOG-plicht geen VOG-aanvragen worden gedaan of alleen aanvragen worden gedaan door personen zonder justitiële antecedenten ('schone aanvraag'). In dat laatste geval wordt direct en automatisch een VOG afgegeven. In het geval dat er geen of alleen schone aanvragen zijn gedaan op een wettelijke VOG-plicht kan het screeningsregime nog default op 'standaard screeningsprofiel' staan. Feitelijk is daar dan niet sprake van een inconsistente inschatting maar van het ontbreken van überhaupt een inschatting van het maatschappelijk risico. Dat kan direct veranderen wanneer er alsnog aanvragen worden gedaan door aanvragers met justitiële antecedenten. In dat geval zal COVOG namelijk aanleiding krijgen om een inschatting te maken voor het maatschappelijk risico.

4.3.2 Pragmatische overwegingen

Aanpassingen in het standaardscreeningsregime doet COVOG in overleg met de branche en/of het verantwoordelijke departement. Uit dit overleg kan blijken dat voor het aanvraagdoel van de VOG bepaalde geldigheidstermijnen gelden. Dat kan bijvoorbeeld gelden voor tijdelijke vergunningen die na verloop van tijd opnieuw aangevraagd moeten worden. Als de geldigheidsduur van een vergunning langer is dan de standaard terugkijktermijn van vier jaar dan doet zich de situatie voor dat als een VOG-aanvrager in de eerste periode van zijn vergunning een relevant strafbaar feit pleegt deze niet betrokken wordt bij beoordeling van de verlenging van zijn vergunning. Een dergelijke situatie ligt ten grondslag aan de verlengde terugkijktermijn bij de taxivergunning. Deze is gesynchroniseerd met de geldigheidsduur van de vergunning (namelijk vijf jaar). De Beleidsregels bieden – ex paragraaf 3.1.1. onder d – ook expliciet de mogelijk de terugkijktermijn te synchroniseren met de termijn van de vergunning. Overigens is het motief

voor verlengde terugkijktermijn bij de taxivergunning achterhaald. Sinds enkele jaren is namelijk sprake van continue screening waardoor direct bij een nieuw relevant strafbaar feit een bericht uitgaat naar de toezichthouder van de vergunning.

4.3.3 Branche-specifieke risico's

Uit de nadere afstemming die COVOG doet met de branche kan blijken dat voor bepaalde wettelijke VOG-plichten vaak aanvragen worden gedaan door personen waarvan men inschat dat die bovengemiddeld vaak met justitie in aanraking komen. Dat kan zijn omdat de drempel om binnen de branche te werken relatief laag is en/of de branche gekenmerkt wordt door bovengemiddeld veel verleidingen. Deze kenmerken kunnen een aantrekkingskracht uitoefenen op personen met een bovengemiddelde neiging tot het plegen van een strafbaar feit. Een eenmalige screening zou er dan weliswaar voor zorgen dat degene met reeds relevante antecedenten geen VOG krijgen. Maar zonder een continue screening zou de branche onnodig vaak geconfronteerd kunnen worden met nieuwe incidenten. Om de kans op dergelijke incidenten te beperken wordt er dan voor gekozen om continue screening (of periodieke screening) toe te passen.[48] Bezien vanuit het maatschappelijk risico (aantal risicogebieden en impact van machtsmisbruik) is een dergelijke regimeverzwaring niet op z'n plek. Bezien vanuit de wens om het aantal incidenten te beperken en een norm te stellen wordt dan wel een argument gevonden.

4.3.4 Geen centrale regie

Noch op het opleggen van de wettelijke VOG-plicht noch op het bepalen van het gewenste screeningsregime wordt centraal regie gevoerd. Weliswaar kan door het verantwoordelijke departement COVOG inhoudelijk worden geraadpleegd wanneer een bewindspersoon een wettelijke VOG-plicht overweegt maar een plicht daartoe ontbreekt. Bovendien is er geen eenduidige systematiek vastgesteld waarmee ministeries de onder hun vallende functies, sectoren en vergunningen zouden kunnen doorlichten op de maatschappelijk risico's. Of een bepaalde functie, sector of vergunning wordt aangemerkt als mogelijk wettelijk VOG-plichtig is daarom mede afhankelijk van toevallige besluitvorming, concrete incidenten of het feit dat voor de betreffende functie al andere integriteitsmaatregelen van toepassing zijn zodat de noodzaak voor een VOG-plicht ontbreekt.

Is eenmaal een wettelijke VOG-plicht vastgesteld dan kan het departement en/of de branche afstemmen met COVOG over het screeningsregime. Uit de interviews met COVOG en de departementen wordt duidelijk dat niet altijd ingegaan wordt op de uitnodiging van COVOG en dat als dat wel gebeurt het departement niet altijd bereid is om een screening te verzwaren. Een genoemde reden is dat binnen de betreffende branche of sector al aanvullende maatregelen zijn getroffen (bijvoorbeeld referentieonderzoek voorafgaand aan indiensttreding) die misbruik van macht in de betreffende functie moeten voorkomen. Van de zijde van het ministerie van OCW wordt bijvoorbeeld tijdens het onderzoek verteld:

[48] Op dit moment is in twee branches sprake van continue screening: taxibranche en kinderopvang. Bij de kinderopvang is de reden voor continue screening overigens niet de grote kans dat het misgaat, maar de grote maatschappelijke impact die het heeft als het überhaupt misgaat.

> *"Vakbonden en de sectorraden staan niet welwillend tegenover een zwaardere screening omdat de veiligheidsvraagstukken al goed en frequent geagendeerd worden binnen het onderwijs en er meerdere instrumenten worden ingezet om seksueel ongewenst gedrag tegen te gaan. Er zit echt heel veel bewustzijn bij lerarenteams. Voor de veiligheid moet je het niet alleen hebben van de VOG."*

In andere gevallen zijn de gesprekken tussen COVOG, het departement en de branche gestart, maar hebben nog niet geresulteerd in concrete afspraken.

Omdat de afzonderlijke ministeries zelf verantwoordelijk zijn voor het opleggen van de VOG-plicht en er geen heldere systematiek is op grond waarvan bepaald kan worden óf een VOG-plicht aangewezen is en zo ja, welk screeningsregime van toepassing zou moeten zijn, wordt een risico op inconsistenties gecreëerd. Tegelijkertijd wordt er binnen het onderzoek door verschillende respondenten op gewezen dat inconsistenties soms goed te billijken zijn. De VOG is namelijk niet het enige integriteitsinstrument dat wordt ingezet om de maatschappij te beschermen. Zoals hiervoor vermeld wordt bijvoorbeeld in het onderwijs een breed scala aan voorzieningen getroffen dat ongewenst gedrag en/of misbruik van bevoegdheden moet tegengaan.[49] En voor bepaalde functies zijn zelfs specifieke screenings voorgeschreven die veel verder gaan dan een VOG.[50] Desondanks blijft de VOG voor vrijwel alle sectoren het enige instrument waarbij er wordt gekeken naar het justitiële verleden van de (aspirant-)werknemer.

4.4 Complexiteit

Het begrip complexiteit is – net als consistentie - niet eerder geoperationaliseerd binnen de context van het VOG-beoordelingsstelsel. Voor dit onderzoek hebben we voor de nadere uitleg van het begrip aansluiting gezocht bij het doel van het VOG-beoordelingsstelsel door na te gaan of de huidige werkprocedures niet onnodig ingewikkeld zijn voor het realiseren van het beoogde resultaat (de consistente afweging tussen maatschappelijk risico en het belang tot resocialisatie). Voor het beoordelen van de complexiteit hebben we geen apart beoordelingskader uitgewerkt maar is in de interviews gevraagd of het huidige beoordelingsstelsel niet onnodig complex is.

Vrijwel alle geïnterviewden, inclusief COVOG zelf, zijn van mening dat de werkwijze van COVOG complex is. Geen van de geïnterviewden is echter van mening dat het stelsel in algemene zin té complex is. Sterker nog, enkele geïnterviewden zijn van mening dat als het stelsel meer consistent gemaakt wordt het onvermijdelijk én verdedigbaar is dat de complexiteit toeneemt. Op basis van onze eigen analyse zien we echter twee aspecten van het VOG-beoordelingsstelsel die het stelsel onnodig complex maken. We lichten ze kort toe.

[49] Daarbij moet worden opgemerkt dat de VOG wel het enige instrument is waarmee in deze sector justitiële antecedenten kunnen worden gescreend.
[50] Zo is voor zogenaamde vertrouwensfuncties binnen de overheid een 'verklaring van geen bezwaar' nodig die door de AIVD wordt afgegeven na een uitgebreid onderzoek (https://www.aivd.nl/onderwerpen/veiligheidsonderzoeken). Bij de politie en de Kmar wordt voor de eigen kandidaat-medewerkers door de eigen organisaties een vergelijkbaar onderzoek uitgevoerd.

Onderscheid specifiek screeningsprofiel en standaard screeningsprofiel

Zoals eerder uiteengezet heeft COVOG met verschillende departementen en branches nadere afspraken gemaakt over de screenings- en aanvraagprocedure (zie 3.2). Dergelijke sets aan afspraken werden in het verleden aangeduid met de term 'specifiek screeningsprofiel'. Ook nu nog worden aanvullende afspraken gemaakt. Anders dan vroeger wordt aan deze nieuwe afsprakensets niet meer de term 'specifiek screeningsprofiel' gegeven terwijl qua inhoud de afspraken niet anders zijn dan de afspraken die in het verleden werden geschaard onder de noemer van 'specifiek screeningsprofiel'. Wij constateren op basis van onze eigen analyse dat het soms wel en soms niet gebruiken van de term 'specifiek screeningsprofiel' het toch al complexe VOG-beoordelingsstelsel voor buitenstaanders nog ondoorgrondelijker maakt. Temeer omdat het niet consequent wordt gehanteerd.

Terminologie objectief en subjectief criterium dekt de lading niet

In de Beleidsregels en de werkwijze van COVOG wordt gewerkt met de begrippen 'objectief criterium' en 'subjectief criterium'. Bij nadere beschouwing kleven aan deze begrippen twee nadelen. In de eerste plaats gaat het niet om één criterium maar om twee fases in een beoordelingsproces. In deze fases wordt – zoals omschreven in paragraaf 2.2 - getoetst aan meerdere criteria. In de tweede plaats zijn de termen 'objectief' en 'subjectief' misleidend. Weliswaar wordt onder het subjectieve criterium een niet gestandaardiseerde beoordeling uitgevoerd waarin alle relevante aspecten in hun onderlinge samenhang worden bekeken. Maar ook onder het 'objectief' criterium kan in het geval een beroep wordt gedaan op het rode draad criterium een vergelijkbare 'subjectieve beoordeling' worden uitgevoerd. De kern van de zaak is dat in de eerste fase van beoordeling (die dus de naam 'objectieve criterium' draagt) gekeken wordt of de feiten en omstandigheden aanleiding geven tot een *afwijzing*. De essentie van de tweede fase van de beoordeling (die dus de naam 'subjectief criterium' draagt) is dat wanneer op basis van de eerste fase een afwijzing zou moeten volgen er beoordeeld wordt of er toch nog redenen zijn om het resocialisatiebelang zwaarder te laten wegen dan de maatschappelijke bescherming en daarom *alsnog* een VOG *af te geven*. Wij constateren op basis van onze eigen analyse dat het gebruik van de termen 'objectief criterium' en 'subjectief criterium' bij buitenstaanders leidt tot verwarring wat het toch al complexe beoordelingsstelsel nog moeilijker te begrijpen maakt.

4.5 Tot slot

In dit hoofdstuk is een analyse uitgevoerd naar de consistentie en complexiteit van het VOG-beoordelingsstelsel. Dit heeft, uitgesplitst naar de betreffende onderzoeksvraag, de volgende conclusies opgeleverd:

- **In hoeverre wordt in vergelijkbare gevallen op vergelijkbare wijze gescreend (consistentie)?**
- **Voor zo ver aan de orde: wat verklaart de inconsistenties?**

Bij vergelijkbare maatschappelijke risico's wordt er niet altijd even zwaar gescreend. De analyse laat zien dat bij wettelijke VOG-plichten die qua maatschappelijk risico (in termen van totaalscore) en risicogebieden

hetzelfde zijn soms wel en soms niet sprake is van een verzwaard regime. Op basis daarvan concluderen we dat er aanwijzingen zijn dat het VOG-beoordelingsstelsel niet altijd intern consistent is.

De analyse laat verder zien dat bij sommige VOG-plichten standaard gescreend wordt terwijl hun maatschappelijk risico (in termen van de somscore) groter is dan andere wettelijke VOG-plichten waarbij een verzwaard regime wordt gehanteerd. Of omgekeerd dat bij sommige VOG-plichten zwaar gescreend wordt terwijl hun maatschappelijk risico lager is dan andere wettelijke VOG-plichten waarbij een standaard regime wordt gehanteerd. Op basis van deze bevinding concluderen we dat er aanwijzingen zijn dat het VOG-beoordelingsstelsel niet altijd extern consistent is.

Een deel van de vermoedelijke inconsistenties laat zich verklaren door het feit dat er nimmer aanleiding was om de passendheid van het standaard screeningsregime bij sommige VOG-plichten ter discussie te stellen. De reden hiervoor is dat tot op heden geen VOG-aanvragen werden gedaan op de betreffende VOG-plicht, of alleen 'schone aanvragen' plaatsvonden.

Een ander deel van de inconsistenties wordt verklaard door een pragmatische aanpassing aan de geldigheidsduur van de vergunning waarvoor de VOG verplicht gesteld is. Als deze geldigheidsduur langer is dan de standaard terugkijktermijn van vier jaar kan de terugkijktermijn worden opgerekt zodat terugkijktermijn en geldigheidsduur even lang zijn (maar dat leidt dan wel tot een verzwaring van het screeningsregime).

De belangrijkste reden voor de inconsistentie lijkt echter gelegen in het feit dat er thans geen centrale regie is op het afwegingsproces van zowel de VOG-plicht als het screeningsregime.

Inconsistentie hoeft overigens niet te betekenen dat in het ene geval de maatschappij beter wordt beschermd dan in het andere geval. De VOG is namelijk niet het enige instrument dat wordt ingezet om de maatschappij bescherming te bieden. Er zijn ook andere instrumenten waarbij naast de justitiële documentatie ook het persoonlijk leven van de aanvrager onder de loep wordt genomen, bijvoorbeeld bij een omgevingsonderzoek van de politie.

De analyse laat zien waar binnen de lijst met wettelijke VOG-plichten onderlinge inconsistenties zijn. Het ontbreekt vooralsnog echter aan een geobjectiveerde methodiek waarmee het maatschappelijk risico kan worden gemeten en – in het verlengde daarvan - het gewenste screeningsregime kan worden bepaald. Daardoor kan alleen worden vastgesteld waar relatieve verschillen in screeningsregime tussen de wettelijke VOG-plichten bestaan, maar kan niet worden gesteld welke afwijking consistent is en welke niet. (Wordt in het ene geval nu relatief licht of juist in het andere geval relatief zwaar gescreend ten opzichte van de risico's die moeten worden afgedekt?)

In hoeverre is het VOG beoordelingsstelsel onnodig complex?

Het VOG-stelsel is zeer complex. Dat is volgens de geïnterviewden - gelet op de doelstelling van het stelsel - ook goed verdedigbaar, waardoor in het algemeen het stelsel niet als té complex wordt beoordeeld. De onderzoekers constateren echter zelf, op basis van de analyse, dat de terminologie die binnen het stelsel wordt gebruikt op twee onderdelen voor verbetering vatbaar is. Ten eerste is het onderscheid in terminologie tussen specifiek en algemeen screeningsprofiel niet meer volledig juist en leidt tot verwarring. Ten tweede dekken de benaming van de termen objectief en subjectief criterium de lading niet waardoor verkeerde voorstelling van zaken wordt gegeven over de wijze van beoordelen.

5 Beoordeling in breder perspectief

In het voorgaande hoofdstuk is de consistentie van het VOG-beoordelingsstelsel met behulp van een beoordelingskader getoetst. Dit kader kent - zoals uiteengezet in paragraaf 4.1.4 - enkele beperkingen. We hebben daarom ook de respondenten gevraagd een oordeel te geven over de consistentie van het stelsel. Geen van de geïnterviewden bleek echter in staat hierover een uitspraak te doen. De aangevoerde reden was dat voor relatieve buitenstaanders geen informatie en criteria beschikbaar zijn op grond waarvan de consistentie beoordeeld kan worden. Wel zijn door de respondenten verschillende andere aandachtspunten bij het VOG-beoordelingsstelsel naar voren gebracht. Deze punten worden in dit hoofdstuk besproken inclusief punten die wijzelf op basis van onze eigen analyse hebben geïdentificeerd. Daarbij maken we een onderscheid tussen aandachtspunten die betrekking hebben op de input van het VOG-beoordelingsstelsel, punten die betrekking hebben op de throughput en punten die betrekking hebben op de output. Tezamen vormen deze punten factoren die de evenwichtigheid van het stelsel belemmeren.

5.1 Input

De volgende factoren hebben betrekking op de input van het VOG-beoordelingsstelsel. Dat wil zeggen: het gaat om factoren die van invloed zijn op het aanvragen van een VOG. Per punt geven we steeds aan wat de herkomst is van het punt (genoemd door één of meer respondenten of op basis van onze eigen analyse).

Hoogte kosten vormen VOG-drempel

Verschillende respondenten wijzen erop dat de kosten van een VOG-aanvraag ook een drempel opwerpen. (in 2020: € 41,35 voor een aanvraag via de gemeente en € 33,85 voor een digitale aanvraag via Justis zelf). Deze kosten zijn voor weinig draagkrachtige aanvragers relatief hoog en kunnen er volgens Gevangenenzorg Nederland voor zorgen dat (onbemiddelde) ex-gedetineerden geen VOG aanvragen. Zeker wanneer zij (al dan niet terecht) menen weinig kans te maken op de verstrekking ervan. Voor organisaties met veel medewerkers kunnen deze kosten ook een reële kostenpost worden wanneer zij voor al het personeel een VOG verplicht stellen. Zoals uiteengezet in paragraaf 2.1 speelt dit aandachtspunt niet meer voor vrijwilligers die werken met mensen waarbij sprake is van een afhankelijkheidsrelatie. Voor deze categorie aanvragers is de VOG gratis.

Verkeerde beeldvorming

Door vrijwel alle respondenten wordt gesteld dat het VOG-beoordelingsstelsel voor buitenstaanders te complex is om te doorgronden. Op zich is dat, volgens de geïnterviewden, niet erg maar het is wel problematisch dat in de regel niet goed geweten wordt welke kansen de aanvrager op een VOG heeft. Vaak wordt ten onrechte verondersteld dat het hebben van een willekeurig justitieel antecedent de VOG-afgifte in de weg staat. Zoals beschreven in paragraaf 2.3 leidt dat bijvoorbeeld bij jongeren tot onnodig VOG-mijdend gedrag (zowel voor (stage)werk als voor opleiding). Opvallend was dat meerdere respondenten

binnen het onderzoek pleiten voor de mogelijkheid van een proef-VOG, terwijl die mogelijkheid al geruime tijd beschikbaar is via www.watdevog.nl/#de-vog-check/1. (0ok zij waren kennelijk niet op de hoogte van de reeds bestaande mogelijkheden).[51] Degenen die wel weet hebben van de site stellen tijdens het onderzoek dat de site lang niet bij alle leden van de doelgroep bekend is. Een van de deskundigen vraagt in dat kader in het bijzonder aandacht voor de communicatie richting jongeren:

> *"Er zijn steeds meer werkgevers die een VOG eisen. Daarom is het erg belangrijk dat jongeren weten wat een VOG inhoudt en in hoeverre zij kans maken een VOG te krijgen. Enkele jaren geleden is enorm geïnvesteerd in de communicatie richting jongeren over de VOG met als doel uit te leggen hoe het systeem werkt. Nagegaan moet worden of de nieuwe jongeren ook zo goed weten hoe het systeem werkt."*

5.2 Throughput

Binnen het onderzoek zijn enkele aandachtspunten naar voren gekomen die betrekking hebben op de beoordeling van de aanvraag. We benoemen ze in deze paragraaf.

Risico op rechtsongelijk bij huidige invulling subjectief criterium

Zoals beschreven in paragraaf 2.2.2 kan COVOG alsnog besluiten een VOG af te geven wanneer de aanvrager voldoet aan het objectieve criterium. Dit doet zij wanneer het belang dat een aanvrager heeft bij het verstrekken van een VOG zwaarder weegt dan het belang van de samenleving bij bescherming tegen het door middel van het objectieve criterium vastgestelde risico voor de samenleving. Om te komen tot een beoordeling van dat belang schrijven de Beleidsregels voor dat alle relevante omstandigheden in onderlinge samenhang bekeken worden. Informatie over deze relevante omstandigheden worden uit het JDS gehaald maar kunnen ook door de aanvrager zelf worden ingebracht. De aanvrager wordt bij een voorgenomen afwijzing namelijk gewezen op de mogelijkheid informatie aan te dragen waaruit kan blijken dat hij in de afgelopen jaren een duurzame positieve ontwikkeling heeft doorgemaakt en/of de kans op recidive sterk verminderd is/nihil is. De informatie waarover COVOG beschikt verschilt per aanvrager. In het ene geval kan een aanvrager bijvoorbeeld een reclasseringsrapport overleggen, terwijl in een ander geval een dergelijk rapport nooit is opgesteld. Ook is soms wel en soms niet een werkgeversverklaring beschikbaar. Uit het scriptieonderzoek van der Meer (2019) blijkt verder dat bij beoordeling onder het subjectieve criterium "blijkens de wetenschappelijke literatuur relevante factoren betrokken [worden], maar screeners nemen ook aanvullende factoren mee waarvan niet bekend is of en in hoeverre zij een rol spelen bij de inschatting van het recidiverisico."[52] Verder blijkt dat screeners verschillend omgaan met de aanwezige factoren omdat zij niet exact weten in hoeverre deze factoren daadwerkelijk relevant zijn bij de inschatting van het

[51] Naast een proef-VOG heeft in 2010/2011 in Rotterdam een pilot "VOG onder voorwaarde" plaatsgevonden. Er was zeer beperkt animo voor deelname. Er werden slechts 3 voorwaardelijke VOG's afgegeven waarvan 1 weer werd ingetrokken, omdat betrokken persoon opnieuw de fout in ging, zie https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20102011-1640.html.
[52] Het gaat om de volgende factoren: persoonlijke ontwikkeling (opleiding, spijt, psychische gezondheid), ernst van het zedendelict (ernstig, leeftijd slachtoffer, leeftijdsverschil, aan de zorg toevertrouwd slachtoffer), hoeveelheid zedendelicten, pleegsfeer en eerdere aanvragen (door aanvrager, binnen COVOG).

recidiverisico. Deze situatie is binnen het onderzoek door verschillende respondenten getypeerd als onwenselijk omdat het de kans op rechtsongelijkheid met zich zou meebrengen.

Geen onafhankelijke toetsing bij bezwaar

Binnen de huidige afspraken kan COVOG op verzoek van de aanvrager een voorgenomen afwijzing heroverwegen. Soms wordt van die mogelijkheid gebruik gemaakt en probeert de aanvrager met aanvullende informatie duidelijk te maken dat er nieuwe feiten en omstandigheden (onder het subjectieve criterium) in overweging genomen moeten worden die aantonen dat hij een duurzame positieve ontwikkeling heeft doorgemaakt. Omdat COVOG zowel de eerste beoordeling als de herbeoordeling doet, is dat volgens enkele geïnterviewden niet zuiver, ondanks dat de herbeoordeling door andere medewerkers wordt gedaan.

5.3 Output

Binnen het onderzoek zijn enkele aandachtspunten naar voren gekomen die betrekking hebben op de output van het VOG-beoordelingsstelsel. We noemen ze in deze paragraaf.

Geen bevoegdheid werkgever

Het Nederlandse VOG-stelsel is in vergelijking met andere landen uniek (en volgens enkele geïnterviewden zelfs superieur). Daar waar in de regel de burger in omringende landen een (variant op een) uittreksel uit het strafblad moet overleggen aan de werkgever (of een andere eiser) kan de burger in Nederland volstaan met een VOG. Voorstanders van het VOG-stelsel wijzen erop dat het Nederlandse stelsel beter de privacy van burgers beschermt, omdat niet-relevante justitiële antecedenten onbekend blijven voor de (toekomstige) werkgever en dus een nieuwe functie en resocialisatie niet in de weg staan. Zijn er wel relevante feiten binnen de gestelde terugkijktermijn aanwezig die een risico vormen voor de samenlevingen, dan wordt geen VOG afgegeven en mag de aanvrager, in geval sprake is van een wettelijke VOG-plicht, de functie niet uitoefenen. Hoewel met deze methodiek de maatschappelijke veiligheid gediend is, wijzen enkele geïnterviewden erop dat het VOG-stelsel echter onvoldoende rekening houdt met de concrete (werk)situatie waarvoor de VOG verplicht gesteld is. Het is denkbaar dat in algemene zin de VOG weigering voor die functie een goede zaak is maar dat gelet op de bijzondere omstandigheden op de werkplek (al dan niet in combinatie met de persoonlijke situatie van de betreffende aanvrager) het maatschappelijke risico aanvaardbaar is, zo wordt gesteld. COVOG kan dat echter niet beoordelen. Dat kan namelijk alleen de potentiële werkgever doen omdat alleen die beschikt over de benodigde concrete informatie. Op dit moment is het de werkgever, voor zo ver het gaat om één van de 57 wettelijke VOG-plichten, echter niet toegestaan de betreffende persoon alsnog in dienst te nemen. (Voor functies waar geen wettelijke plicht is, geldt dit bezwaar dus niet).

Registratiesysteem COVOG ongeschikt voor managementinformatie

COVOG beschikt over een bedrijfsprocessysteem waaruit een aantal kerngegevens geëxtraheerd kan worden (zie bijvoorbeeld paragraaf 3.3 van dit rapport). De huidige opzet van het bedrijfsprocessysteem omvat niet alle relevante onderdelen van het primaire COVOG-proces. Zo kan bijvoorbeeld niet worden opgezocht hoe vaak op grond van het subjectieve criterium alsnog een VOG is afgegeven of hoe vaak sprake is een VOG wordt geweigerd op grond van een bijzondere weigeringsgronden. Evenmin kan worden nagegaan hoe vaak een VOG-aanvraag gedaan is op grond van een wettelijke plicht (en zo ja welke) en hoe vaak een VOG vrijwillig is aangevraagd. Wij constateren dat deze onvolledige synchronisatie van het huidige werkproces met het bedrijfsprocessysteem het lastiger maakt voor COVOG om op kwaliteit te sturen en voor externe onderzoekers om inzicht te krijgen op in het functioneren van de organisatie en het VOG-beoordelingsstelsel.

Het VOG-stelsel kent geen voorziening van 'herstel in eer en rechten'

Nederland kent niet – anders dan bijvoorbeeld België - het principe van 'herstel in eer en rechten'. Door een van de geïnterviewde deskundigen werd binnen dit onderzoek aandacht gevraagd voor het feit dat minderjarigen die veroordeeld zijn voor een zedenfeit tot 80 jaar een JDS-aantekening houden. Terwijl het feit, bezien in de context van de levensfase van de veroordeelde, soms onvergelijkbaar is met een zedenfeit gepleegd door een meerderjarige. (Jongeren maken zich bijvoorbeeld relatief vaak schuldig aan sexting/sextortion dat juridisch gezien aangemerkt wordt als het ernstige feit 'vervaardigen/verspreiden kinderporno'). Een (bijna) levenslange justitiële aantekening zou volgens de deskundige ook in strijd zijn met het VN Kinderrechtenverdrag.

5.4 Tot slot

In dit hoofdstuk is vastgesteld welke aandachtspunten binnen het onderzoek naar voren komen.. Dit heeft, voor de relevante onderzoeksvraag van dit hoofdstuk, de volgende resultaten opgeleverd:

- **In hoeverre doen zich knelpunten voor bij het huidige VOG-beoordelingsstelsel?**

Voor buitenstaanders is het niet mogelijk de consistentie van het VOG-beoordelingsstelsel te beoordelen. Wel benoemen deskundigen en de onderzoekers zelf enkele factoren die de evenwichtigheid van het VOG-beoordelingsstelsel negatief beïnvloeden. Het gaat om de volgende aandachtspunten uitgesplitst naar de drie fases van de VOG beoordeling:

Input

- Hoogte kosten VOG vormen drempel
- Verkeerde beeldvorming over de VOG

Throughput

- Risico op rechtsongelijk bij de huidige opzet van het subjectieve criterium
- Geen onafhankelijk toetsing in bezwaarprocedures

Output

- Wanneer sprake is van een wettelijke VOG-plicht ontbreekt het aan de bevoegdheid van de werkgever iemand in dienst te nemen wanneer een VOG geweigerd is
- COVOG registraties ongeschikt voor managementinformatie
- Het VOG-stelsel kent geen voorziening van 'herstel in eer en rechten'

6 Verbetermogelijkheden

In hoofdstuk 4 is een aantal aandachtspunten ten aanzien van de consistentie en complexiteit naar voren gekomen. In hoofdstuk 5 is een aantal nieuwe aandachtspunten naar voren gebracht die in breder perspectief bij het VOG-beoordelingsstelsel aan de orde zijn. Bij meerdere van deze aandachtspunten zijn binnen het onderzoek ook verbetermogelijkheden opgeworpen. Deze worden in dit hoofdstuk beschreven. Deze oplossingsrichtingen zijn gebaseerd op de gezichtspunten die in de interviews genoemd zijn of op basis van onze eigen analyses. Vier oplossingsrichtingen zijn bovendien inhoudelijk besproken tijdens twee expertmeetings. (Zie paragraaf 1.3 voor een beschrijving van de opzet van de expertmeetings). Per oplossingsrichting wordt steeds expliciet aangegeven waarop deze gebaseerd is en of deze in een expertmeeting nader uitgewerkt is.

Binnen dit hoofdstuk wordt een onderscheid gemaakt tussen verbetermogelijkheden die bijdragen aan de consistentie van het stelsel, verbetermogelijkheden die bijdragen aan de vereenvoudiging van het stelsel en verbetermogelijkheden die betrekking hebben op de punten die bij de beoordeling in breder perspectief (hoofdstuk 5) naar voren kwamen.

6.1 Verbetermogelijkheden voor consistentie

Inzet van gestandaardiseerde methodiek

COVOG heeft samen met de departementen en/of de branche voor de meeste wettelijke VOG-plichten een inschatting gemaakt van het maatschappelijk risico en op basis daarvan een passend screeningsregime vastgesteld. Voor deze inschatting van het maatschappelijk risico en voor het bepalen van een passend screeningsregime werkte ze tot nog toe met een impliciet afwegingskader (dat ten behoeve van dit onderzoek is geëxpliciteerd, zie paragraaf 4.1). Wij constateren op basis van onze eigen analyse dat de huidige werkwijze een risico met zich meebrengt op discussie over of een geselecteerd screeningsregime wel passend is. Want hoe heeft COVOG nu dat maatschappelijk risico bepaald? Ook voor COVOG zelf is de situatie lastig. Op dit moment kan namelijk niet goed de discussie met de branche worden gevoerd of het überhaupt wel nodig is om een wettelijke VOG-plicht vast te stellen. Ook ontbreekt het intern soms aan houvast wanneer het rode draad criterium of het subjectieve criterium aan de orde is. Om deze houvast te bieden stellen wij voor om een methodiek uit te werken die in lijn met de doelstelling van het VOG beoordelingsstelsel het maatschappelijk risico inschat en voor de verschillende niveaus van maatschappelijk risico vaststelt wat een passend screeningsregime is. Startpunt voor deze methodiek kan het beoordelingskader zijn dat in dit onderzoek is gebruikt. Met dit kader is tenslotte getracht de impliciete werkwijze van COVOG voor het bepalen van het maatschappelijk risico te expliciteren in lijn met het doel van het VOG-beoordelingsstelsel en een indeling te geven van de zwaarte van de screeningsregimes.

Deze verbetersuggestie is besproken binnen de expertmeeting met COVOG/J&V en wenselijk en technisch haalbaar bevonden.

Proactief signaleren inconsistenties door COVOG

Een belangrijke reden voor de huidige inconsistenties in het VOG-beoordelingsstelsel is het feit dat er geen centrale regie is op de afweging al dan niet een VOG wettelijk verplicht te stellen en er niet één partij is die op basis van een gestandaardiseerde methodiek bepaalt welk screeningsregime het meest passend is gelet op het gegeven maatschappelijke risico. In theorie zou dit probleem verholpen kunnen worden wanneer wel één partij de bevoegdheid krijgt de wettelijke VOG-plichten vast te stellen. Voor de hand ligt dan natuurlijk om COVOG (namens de minister van J&V) met deze taak te belasten. Tegen deze centrale regierol moet echter een belangrijk bezwaar worden ingebracht. Iedere bewindspersoon is zelf verantwoordelijk om er voor te zorgen dat binnen de beleidsvelden waarvoor hij (ook financieel) verantwoordelijk is de integriteit wordt gewaarborgd en de maatschappij wordt beschermd. Dat kan hij doen door het opleggen van een VOG-plicht, maar er zijn ook andere instrumenten beschikbaar waarmee die bescherming geboden kan worden (zie paragraaf 4.3.4). Het is zodoende aan de bewindspersoon een afgewogen maatregelenpakket samen te stellen waarin de VOG al dan niet een plek heeft. Dat dat leidt tot inconsistenties in het VOG-beoordelingsstelsel is een gegeven, maar dat gegeven op zich hoeft niet onwenselijk te zijn zo lang het uit te leggen valt waarom er niet of ogenschijnlijk te licht gescreend wordt. Voor zo ver dat *niet* uit te leggen valt is er wel sprake van een ongewenste inconsistentie.

Wij adviseren, op basis van onze eigen analyse, dat het ministerie van J&V meer dan thans gebeurt proactief inconsistenties gaat signaleren. Dat wil zeggen: met behulp van een gestandaardiseerd instrument stelt zij periodiek vast of bij bepaalde vrijwillige VOG-aanvragen sprake blijkt van bovengemiddeld hoge maatschappelijke risico's. Het verantwoordelijke ministerie wordt daarvan dan op de hoogte gebracht en ter overweging gegeven voor die functie, sector of vergunning een wettelijke VOG-plicht op te leggen. Een vergelijkbare signaalfunctie kan ook overwogen worden voor de huidige lijst met wettelijke VOG-plichten. Daarbij gaat het dan feitelijk alleen om de functies waarop nog niet eerder inhoudelijke afstemming heeft plaatsgevonden met het verantwoordelijke ministerie/branche. Een mogelijk nuttig communicatiemiddel voor deze signaalfunctie is een dashboard waar per VOG-aanvraagdoel de maatschappelijke risico's worden getoond alsmede zaken als het relatieve weigeringspercentage voor dat doel. Dit dashboard kan dan met de departementen worden gedeeld.

Deze verbetersuggestie is besproken binnen de expertmeeting met COVOG/J&V en wenselijk en technisch haalbaar bevonden.

6.2 Verbetermogelijkheden voor complexiteit

Geen onderscheid meer tussen algemeen en specifiek risicoprofiel

Zoals beschreven in paragraaf 4.4 leidt het onderscheid in terminologie tussen algemeen en specifiek risicoprofiel tot onnodige verwarring. Om dit tegen te gaan is het naar ons oordeel beter om te stoppen met het onderscheid tussen algemeen screeningsprofiel en specifiek screeningsprofiel. In plaats daarvan kan beter gewerkt worden met de labels 'algemeen screeningsprofiel' en 'screeningsprofiel voor specifieke

branche'. Dat laatste label moet dan worden toegekend aan alle wettelijke VOG-plichten waarvoor met het departementen en/of de branche afspraken zijn gemaakt (en niet zoals nu gebeurt willekeurig). De VOG-vragende partij kan vervolgens eenvoudig in een overzicht nagaan of de branche waarvoor hij een VOG nodig heeft voorkomt in de lijst en deze dan aanvinken. Staat de branche niet genoemd in de lijst dan wordt het 'algemene risicoprofiel' geselecteerd en moet – net als nu - worden aangegeven welke risicogebieden van toepassing zijn.

Deze verbetersuggestie is besproken binnen de expertmeeting met COVOG/J&V en wenselijk en technisch haalbaar bevonden.

Hernoemen objectief en subjectieve criterium

Zoals uiteengezet in paragraaf 4.4 zijn de termen 'objectieve criterium' en 'subjectieve criterium' ongelukkig gekozen omdat ze anders dan de benaming doet vermoeden betrekking hebben op de twee fases in het beoordelingsproces. Deze benaming leidt tot verwarring en maakt het toch al complexe VOG-beoordelingsstelsel nog moeilijker te doorgronden. We stellen daarom voor de terminologie aan te passen en te kiezen voor labels die overeenstemmen met de inhoud. Gedacht kan worden aan 'eerste fase van de beoordeling' en 'tweede fase van de beoordeling'. De haalbaarheid van dit advies is niet besproken met COVOG.

Deze verbetersuggestie is in geen van beide expertmeetings besproken.

6.3 Overige verbetermogelijkheden

Nadere objectivering van het subjectieve criterium

Zoals uiteengezet in het vorige hoofdstuk ontstaat door de wijze waarop thans invulling wordt gegeven aan het subjectieve criterium het risico op rechtsongelijkheid. In de tweede expertmeeting (zie paragraaf 1.3 voor doel en samenstelling van de expertmeeting) is uitgebreid gesproken over een oplossing voor dit aandachtspunt. Onder de aanwezige deskundigen bestond consensus over de *wenselijkheid* om de huidige beoordeling binnen het subjectieve criterium nader te objectiveren. Daarvoor zou een gevalideerd risicotaxatie-instrument nuttig kunnen zijn. Verwezen werd naar een instrument als de OXREC[53] die door de reclassering wordt gebruikt om de kansen op algemene en specifieke recidive in te schatten. Actuariële risicotaxatie-instrumenten, en dus ook de OXREC, zijn gebaseerd op de samenhang tussen kenmerken van personen en recidivegegevens. Het geeft een indicatie van het recidiverisico van *groepen personen* met deze kenmerken. Om deze inschatting te verfijnen baseert de reclassering haar uiteindelijke advies naast de OXREC ook op aanvullend kwalitatief onderzoek bij de justitiabele zelf. Dit gestructureerde professionele oordeel kan dus afwijken van de uitkomst van de OXREC. Binnen de expertmeeting bestond consensus over

[53] De OXREC is een actuarieel risicotaxatie-instrument van de University of Oxford waarmee op basis van statische en dynamische factoren een statistische berekening wordt gemaakt van het risico op zowel algemene en geweldsrecidive. In 2017 is de OXREC door de University of Oxford gevalideerd voor Nederland op basis van data van het CBS, het WODC en de 3RO.

de noodzaak om de uitkomsten van een actuariële risico-inschatting ook aan te vullen met een dergelijk gestructureerd kwalitatief oordeel.

Hoewel een reclasseringsonderzoek als middel om binnen het subjectieve criterium tot een meer gestandaardiseerde risico-afweging te komen veelbelovend lijkt, werden wel tijdens de expertmeeting drie aandachtspunten naar voren gebracht. In de eerste plaats is het huidige reclasseringsonderzoek nooit bedoeld voor de vraag wat het (recidive)risico is voor de betreffende aanvrager voor die specifieke functie. (Wordt wellicht de kans op recidive vergroot wanneer de aanvrager in de functie waarvoor de VOG wordt aangevraagd wordt bloot gesteld aan de bij die functie behorende verleidingen? En in hoeverre is het reclasseringsonderzoek en daarbinnen de OXREC wel gevalideerd voor die specifieke context?)
In de tweede plaats ligt het niet in de rede dat COVOG zelf dergelijke risico-inschattingen gaat uitvoeren. Ze is daarvoor inhoudelijk niet geëquipeerd en bovendien vraagt dat mogelijk veel capaciteit. Tot slot kent de wet thans niet de mogelijkheid om een reclasseringsrapport op te stellen voor het doel van een VOG-aanvraag.[54]

Vooralsnog lijken deze drie aandachtspunten ons niet onoverkomelijk. Binnen het instrumentarium van het reclasseringsadvies wordt gekeken naar de volledige strafrechtelijke voorgeschiedenis en op basis daarvan wordt een algemene en specifieke recidivekans bepaald (door middel van een gevalideerde risicotaxatie). Het is vervolgens aan COVOG om op basis van haar expertise deze risicotaxatie te vertalen naar de concrete omstandigheden van die betreffende functie. Daarvoor maakt ze gebruik van de bij haar aanwezige situationele kennis van het betreffende VOG-doel. Die kennis heeft zij dankzij haar inschatting van het maatschappelijk risico (dat zij bij voorkeur in de nabije toekomst op systematische wijze gaat doen, zie eerste aanbeveling onder 6.1). Het tweede bezwaar – namelijk de haalbaarheid – behoeft nader onderzoek, maar wat we nu al weten is dat bij 0,33% van 1.228.962 VOG-aanvragen in 2019 een VOG is geweigerd. Als we ervan uit gaan dat in deze gevallen een risicotaxatie zou moeten worden gemaakt dan gaat het op jaarbasis om ca 4.000 onderzoeken. Het ligt daarbij overigens niet voor de hand dat COVOG dat zelf doet. Het ontbreekt haar aan expertise en het zou ook weinig doelmatig zijn gegeven het feit dat er al een organisatie is die zich hierop toegelegd heeft. Tot slot: ook de wetgeving omtrent de mogelijkheid om een reclasseringsrapport voor een VOG aanvraag op te stellen, is geen onoverkomelijke hobbel, hoewel dat in de regel wel de nodige doorlooptijd vergt.

Deze verbetersuggestie is zoals gezegd besproken binnen de tweede expertmeeting en wenselijk bevonden maar de technische haalbaarheid behoeft nader onderzoek.

[54] Terzijde werd ook in de expertmeeting door één expert de verwachting uitgesproken dat wanneer COVOG met een gevalideerde risicotaxatie gaat werken er vaker dan thans gebeurt een VOG alsnog afgegeven zal worden. Wanneer de risicotaxatie namelijk een laag risico indiceert zal COVOG tenslotte onderbouwd de afgifte van een VOG bij aanvragen die voldoen aan het objectieve criterium kunnen motiveren. Waar ze dat nu misschien niet kan.

Getrapt model

Werkgevers die iemand willen aannemen op een functie waarvoor een VOG-plicht geldt zijn daartoe niet bevoegd wanneer deze een VOG geweigerd is, terwijl de concrete omstandigheden van de werkplek mogelijk voldoende maatschappelijke bescherming bieden. Binnen het onderzoek hebben deskundigen gepleit voor een getrapt VOG-model. Dat model bestaat eruit dat in geval een VOG wordt geweigerd de betreffende aanvrager zich alsnog kan melden bij de kandidaat werkgever met zijn afwijzing waarop de feiten staan vermeld die hebben geleid tot de afwijzing. Het is vervolgens aan deze partij om in het concrete geval te beoordelen of deze het risico aanvaardbaar acht of niet. Met deze getrapte wijze van beoordelen (eerst COVOG en daarna de VOG-eiser) zouden volgens de geïnterviewden het beste van het Nederlandse en het buitenlandse stelsel gecombineerd worden. Een getrapt model is op dit moment al mogelijk voor vrijwillige VOG-aanvragen. Bij een afwijzing kan de aanvrager de afwijzing met daarop genoemde relevante feiten overleggen aan de werkgever die dan alsnog kan besluiten de persoon in dienst te nemen. Bij wettelijke VOG-plichten verbiedt de wet dat.

Binnen de expertmeeting is gediscussieerd over dit voorstel. Er was geen consensus. Enerzijds werd naar voren gebracht dat het op deze manier voor justitiabelen eenvoudiger wordt te resocialiseren en dat het systeem te rigide de toegang tot bepaalde beroepen afsluit. Wel zou daarbij een onderscheid gemaakt moeten worden tussen VOG-aanvragen die zijn afgewezen op grond van reguliere feiten en VOG-aanvragen die zijn afgewezen op feiten die vallen onder het verscherpt toetsingskader en/of feiten die vallen onder de bijzondere weigeringsgronden, omdat het opnieuw begaan van deze feiten in potentie tot grote maatschappelijke impact leiden (zie paragrafen 2.2.3 en 2.2.5). Aan de andere kant werd erop gewezen dat de VOG-plicht niet voor niets voor bepaalde doelen bij wet verplicht gesteld wordt. Dit is omdat voor deze functie (politiek) geoordeeld is dat de maatschappij kennelijk extra bescherming geboden moet worden. Daaraan kan niet voorbijgegaan worden. Bijkomend nadeel van een getrapt model is dat de zo veel mogelijk objectieve beoordeling door COVOG vervolgens in tweede instantie op subjectieve wijze wordt overgedaan door de werkgever (die daar in de regel veel minder ervaring mee heeft dan COVOG). Het zal dan mogelijk per werkgever verschillen of iemand een tweede kans krijgt of niet. Dat draagt niet bij aan rechtsgelijkheid.

Deze verbetersuggestie is zoals gezegd besproken binnen de tweede expertmeeting. Over de wenselijkheid voor dit punt is geen consensus bereikt.

Onafhankelijke toetsing bij bezwaar

Als aanvragers tegen een voornemen tot afwijzing bezwaar maken doet COVOG een herbeoordeling. Omdat COVOG daarmee zijn eigen werk, al dan niet door andere medewerkers, beoordeelt is binnen het onderzoek door enkele deskundigen gepleit om de herbeoordelingen door een onafhankelijke commissie te laten doen zodat sprake is van een echte onafhankelijke herbeoordeling.

Deze verbetersuggestie is niet besproken binnen de expertmeetings.

Registratiesysteem COVOG aan laten sluiten bij informatiebehoefte

Het registratiesysteem van COVOG sluit niet meer goed aan op het VOG-beoordelingsstelsel en de huidige werkprocedures. Om die reden adviseren wij dat COVOG het bedrijfsprocessysteem aanpast op de huidige werkwijze zodat zij in staat is de relevante beleidsmanagementinformatie te produceren.

Deze verbetersuggestie is besproken binnen de expertmeeting met COVOG/J&V en wenselijk bevonden. De technische haalbaarheid is niet beoordeeld.

Herstel in eer en rechten

Omdat bepaalde feiten tot 80 jaar bewaar blijven[55] in JDS en COVOG bij de beoordeling ook naar die feiten kijkt, hebben sommige VOG-aanvragers pas naar zeer lange tijd de mogelijkheid om met een schone lei te beginnen. Naar analogie met het Belgische voorbeeld is binnen het onderzoek door één partij gepleit voor de mogelijkheid tot voorziening van herstel in eer en rechten. Het zou volgens de pleitbezorger van dit idee voor de hand liggen aan dat herstel duidelijke voorwaarden te verbinden. Bijvoorbeeld dat de veroordeelde de opgelegde vrijheidsstraffen moet hebben ondergaan, geldboetes moet hebben betaald en aan andere verplichtingen genoemd in het vonnis moet hebben voldaan (teruggave, schadevergoeding en betaling van kosten). Herstel in eer en rechten wordt pas verleend na het verstrijken van een bepaalde proeftijd waarin de verzoeker blijk moet hebben gegeven van verbetering en van goed gedrag.[56]

Deze verbetersuggestie is niet besproken binnen de expertmeetings.

6.4 Tot slot

In dit hoofdstuk is gekeken welke verbetermogelijkheden voor het huidige VOG-beoordelingsstelsel mogelijk zijn. Daarmee is antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

- **In hoeverre doen zich knelpunten voor bij het huidige VOG-beoordelingsstelsel?**
- **Voor zo ver aan de orde: in hoeverre kan de consistentie van het VOG-beoordelingsstelsel worden vergroot?**
- **Voor zo ver aan de orde: in hoeverre kan het VOG-beoordelingsstelsel worden vereenvoudigd?**

Het onderzoek heeft een aantal verbetersuggesties opgeleverd. Sommige daarvan zijn door deskundigen genoemd, andere zijn door onszelf vastgesteld op basis van de uitgevoerde consistentie-analyse. Deze

[55] Voor zedenmisdrijven, een levenslange gevangenisstraf of wanneer een TBS-maatregel langer dan 40 jaar duurt, wordt het justitieel gegeven na 80 jaar verwijderd. Bij misdrijven waarvoor een maximale gevangenisstraf tot 6 jaar voor staat wordt 20 jaar na de einduitspraak of voldoen van strafbeschikking het justitieel gegeven verwijderd. Bij misdrijven met een strafbedreiging van minimaal 6 jaar gevangenisstraf worden na 30 jaar verwijderd. Als een gevangenisstraf of vrijheidsbenemende maatregel (zoals TBS) langer dan 20 jaar is geldt een termijn van 50 jaar. Zie https://www.justid.nl/onderwerpen/strafblad-en-het-justitieel-documentatie-systeem/hoelang-blijft-een-strafblad-bewaard

[56] Merk op dat in Europees verband juist steeds vaker wordt gepleit voor het langer bewaren van justitiële documentatie van justitiabelen.

verbeterpunten zijn in dit hoofdstuk apart beschreven. Om de consistentie te vergroten is in dit hoofdstuk geadviseerd om een gestandaardiseerde methodiek uit te werken zodat in het vervolg per VOG-doel eenduidig kan worden ingeschat wat het maatschappelijk risico is en welk screeningsregime daarbij hoort. Daarnaast is de aanbeveling gedaan aan COVOG om proactief inconsistenties te signaleren:

- Om de complexiteit van het stelsel te verminderen is geadviseerd het onderscheid tussen specifiek en algemeen screeningsprofiel los te laten en in plaats daarvan consequent te spreken van brancheprofielen. Ook is de aanbeveling gedaan om de benaming van het subjectieve criterium en objectieve criterium te wijzigen zodat deze een passende beschrijving wordt van de twee fases van het beoordelingsproces.

Om de kwaliteit van het VOG-beoordelingsstelsel verder te vergroten zijn daarnaast aanvullend nog de volgende verbetervoorstellen gedaan:

- Nadere objectivering van het subjectieve criterium
- Getrapt model van afgifte VOG
- Onafhankelijke toetsing bij bezwaar
- Registratiesysteem COVOG aan laten sluiten bij informatiebehoefte
- Herstel in eer en rechten

7 Onbeperkte terugkijktermijn plegers kindermishandeling

Voor een beperkt aantal strafbare feiten wordt bij de beoordeling van een VOG-aanvraag onbeperkt in de tijd teruggekeken in het JDS. Dat is niet het geval bij alle feiten die vallen onder de noemer 'kindermishandeling'. In de motie[57] van de leden De Jong en Markuszower (2018) wordt de minister verzocht:

> *"te onderzoeken of een onbeperkte VOG-terugkijktermijn kan worden bewerkstelligd voor mensen die veroordeeld zijn voor kindermishandeling.''*

In dit hoofdstuk wordt op deze vraag ingegaan. Daarbij wordt - als uitwerking van de toezegging van de minister aan de Tweede Kamer - ook aandacht besteed aan de (mogelijke) negatieve effecten van onbeperkte terugkijktermijnen op VOG-aanvragers, en minderjarigen in het bijzonder. Tot slot wordt ook vastgesteld hoe in het buitenland wordt omgegaan met onbeperkte terugkijktermijn voor plegers van kindermishandeling.

7.1 Kindermishandeling

Definitiebepaling

Kindermishandeling is geen apart strafbaar feit in het Wetboek van strafrecht. Wel is in artikel 247 van het Burgerlijk Wetboek bepaald dat gebruik van lichamelijk of geestelijk geweld of enige andere vorm van vernedering tegen kinderen in de opvoeding niet toegestaan is. Het Wetboek van Strafrecht kent verbodsbepalingen met betrekking tot lichamelijk of geestelijk geweld. In de Richtlijn voor strafvordering kindermishandeling (College van procureurs-generaal, 2015) worden verschillende strafbare feiten genoemd die hieronder geschaard kunnen worden. Het gaat bijvoorbeeld om het niet ingrijpen bij mishandeling door partner (art. 255 Sr), verschillende vormen van mishandeling (art. 300 Sr), (poging) tot zwarte mishandeling (art. 302 Sr) of (poging) doodslag (art. 287-289, 291 Sr). In de richtlijn worden emotionele kindermishandeling niet apart genoemd, maar het Wetboek van Strafrecht biedt wel grond om psychische kindermishandeling strafrechtelijk aan te pakken. Vormen van psychische kindermishandeling kunnen namelijk strafbaar zijn als vorm van mishandeling op grond van artikel 300 Sr. Het eerste lid van deze bepaling ziet op het toebrengen van pijn of letsel, terwijl in het vierde lid is bepaald dat opzettelijke benadeling van de gezondheid wordt gelijkgesteld aan mishandeling. In de richtlijn wordt niet ingegaan op seksueel geweld tegen kinderen. Deze vorm van kindermishandeling wordt in een aparte richtlijn beschreven (Richtlijn voor strafvordering seksueel misbruik minderjarigen, 2015).

[57] Motie van de leden De Jong en Markuszower over een levenslang verbod op uitoefenen van een beroep waarbij kinderen centraal staan.

Kindermishandeling in relatie tot huidige Beleidsregels

Kindermishandeling weegt nu al zwaarder mee bij de beoordeling van een VOG-aanvraag dan een standaard delict. Het verschilt echter per type feit hoe dat gebeurt. Voor kindermishandeling dat valt binnen de categorie zeden is paragraaf 3.1.1 van Beleidsregels VOG-NP-RP 2018 van belang:

> *"In de navolgende gevallen wordt de terugkijktermijn niet in duur beperkt: Indien het justitiële gegevens betreft over misdrijven tegen de zeden zoals opgenomen in de artikelen 240b tot en met 250 van het Wetboek van Strafrecht, alsmede de artikelen 250a tot en met 250ter (oud) en/of artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht, voor zover de gedraging het dwingen of bewegen tot prostitutie betreft en/of artikel 140 van het Wetboek van Militair Strafrecht, voor zover de gedraging een zedendelict betreft. In het navolgende zal in dit verband worden gesproken over zedendelicten zoals bedoeld in deze Beleidsregels."*

Met andere woorden; voor deze feiten is nu al sprake van een onbeperkte terugkijktermijn.

Voor de overige feiten die vallen onder kindermishandeling zijn de bijzondere weigeringsgronden uit de Beleidsregels van belang. In paragraaf 3.4 van de Beleidsregels wordt gesteld dat ook wanneer buiten de terugkijktermijn feiten worden gevonden die naar "de aard en de ernst zodanig zijn dat, gelet op het doel van de aanvraag en het risico voor de samenleving, de belemmering voor de behoorlijke uitoefening van de beoogde taak of bezigheden te groot wordt geacht" een VOG wordt geweigerd. Daarvan is onder andere sprake wanneer in de justitiële documentatie van de twintig jaren voorafgaand aan de aanvraag het volgende is aangetroffen:

> *"een justitiële gegeven over een misdrijf dat is gepleegd tegen een kind, waarvoor de aanvrager is veroordeeld en de VOG wordt aangevraagd voor een functie die ziet op het werken met kinderen."*

Met deze paraplu-bepaling is feitelijk voorzien in een terugkijktermijn van 20 jaar (vermeerderd met de eventuele detentietijd) voor alle niet-zeden delicten die vallen onder de noemer van kindermishandeling (voor zo ver de aanvraag betrekking heeft op een werkplek waar kwetsbare personen, waaronder kinderen, aanwezig zijn).

7.2 Kindermishandeling en recidive

Waarom zou je bij kindermishandeling onbeperkt willen terugkijken? Vanuit de doelen van VOG-beoordelingsstelsel moet de reden worden gezocht in het bieden van maatschappelijke bescherming. Ook de motie zelf lijkt door dat doel gemotiveerd.[58] Dit roept de vraag op of plegers van kindermishandeling een grotere kans hebben zich opnieuw schuldig te maken aan kindermishandeling (speciale recidive) dan de

[58] In de motie wordt gesteld "overwegende dat kinderen nooit mogen worden blootgesteld aan personen die zich schuldig maken of hebben gemaakt aan zedendelicten of kindermishandeling".

kans dat personen die voor een willekeurig ander misdrijf zijn veroordeeld zich schuldig maken aan kindermishandeling (algemene recidive). De vraag is helaas makkelijker gesteld dan beantwoord. Het ontbreekt namelijk aan specifiek onderzoek naar speciale recidive – dat wil zeggen: nieuwe, geldige justitiecontacten naar aanleiding van hetzelfde soort delict als in de uitgangszaak - onder daders van kindermishandeling. Wel zijn recidivecijfers van plegers van huiselijk geweld en seksueel geweld tegen kinderen beschikbaar in Repris. Huiselijk geweld heeft vaak ook betrekking op kindermishandeling, bijvoorbeeld omdat de kinderen getuigen zijn van geweld tussen de ouders of omdat het geweld zich ook tegen hen richt. Maar het hoeft niet. Binnen de cijfers kan dat onderscheid niet worden gemaakt. Uit tabel 7.1 blijkt dat de prevalentie van speciale recidive onder plegers van huiselijk geweld na 10 jaar op 34,1% ligt. Dat is lager dan de 51% prevalentie van algemene recidive onder volwassen daders met een willekeurige strafzaak maar nog steeds aanzienlijk. Ook de prevalentie van speciale recidive onder volwassen plegers van seksueel geweld tegen kinderen ligt met 43,3% lager dan het prevalentiecijfer van algemene recidive maar is nog steeds substantieel.

Tabel 7.1 Prevalentie van verschillende vormen van recidive voor een periode van 10 jaar uitgesplitst naar jaar

Categorie veroordeelde	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Prevalentie van speciale recidive onder volwassen plegers van huiselijk geweld (cohort 2008)	9,9%	16,2%	20,7%	24,1%	27,0%	29,1%	30,9%	32,2%	33,4%	34,1%
Prevalentie van speciale recidive onder volwassen plegers van seksueel geweld tegen kinderen (cohort 2001)	11,7%	18,4%	23,8%	29,0%	33,3%	35,8%	38,4%	40,3%	41,8%	43,3%
Prevalentie van speciale zedenrecidive onder volwassen plegers (cohort 2002)	2,3%	4,9%	6,4%	7,6%	8,7%	9,6%	10,1%	10,5%	10,9%	11,2%
Prevalentie van zedenrecidive onder volwassen plegers van een misdrijf (cohort 2002)	0,3%	0,5%	0,6%	0,7%	0,8%	1,0%	1,0%	1,1%	1,2%	1,2%
Prevalentie van algemene recidive onder volwassen plegers van een misdrijf (cohort 2002)	20,5%	29,7%	35,7%	39,9%	43,0%	45,4%	47,3%	48,8%	50,0%	51,0%

Bron: Repris (WODC)

Op basis van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat meer dan een derde van de plegers van seksueel geweld tegen kinderen en plegers van huiselijk geweld binnen 10 jaar opnieuw voor eenzelfde soort delict in de fout gaat. Het merendeel daarvan recidiveert binnen vijf jaar. Hoe vaak plegers van dergelijke feiten pas na 10 jaar opnieuw in de fout gaat is onbekend. Evenmin is bekend of deze recidive plaatsvindt thuis of in professionele setting.

7.3 Kindermishandeling in internationaal perspectief

Onbeperkt terugkijken is een zware vorm van screenen. Hoe doen andere landen dat? En wordt er ten aanzien van kindermishandeling nog met specifieke terugkijktermijnen gewerkt? Voor het beantwoorden van deze vragen kijken we naar Luxemburg, Duitsland en België.

België

In België wordt niet met een VOG maar met een ***uittreksels*** uit het Centraal Strafregister gewerkt. In het strafregister worden conform artikel 590 Wetboek van Strafvordering[59] alle onherroepelijke strafrechtelijke veroordelingen van personen met de Belgische nationaliteit opgenomen. Er zijn drie soorten uittreksels die kunnen worden opgevraagd. Het doel van de aanvraag bepaalt welk uittreksel wordt verstrekt. Eén uittreksel is specifiek gericht op activiteiten en/of werkzaamheden met minderjarigen. Dit wordt het minderjarigenmodel (art. 596 lid 2) genoemd. Dit uittreksels is nodig voor specifieke activiteiten waarbij contact is met kinderen, zoals het geval is bij opvoeding, psycho-medisch-sociale begeleiding, hulpverlening, kinderbescherming, animatie of begeleiding van minderjarigen. Het minderjarigen model is een uitgebreid uittreksel, waarin onder meer wordt gekeken naar veroordelingen tot een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden, een geldboete van ten hoogste 550 euro en verkeersboetes, en veroordelingen voor feiten gepleegd ten aanzien van een minderjarige voor zover dit een bestandsdeel is van het feit of de straf verzwaart. Met betrekking tot laatstgenoemde gaat het om onder andere veroordelingen tot een werkstraf, elektronisch toezicht, een voorwaardelijke straf, een eenvoudige schuldverklaring, beslissingen tot internering of terbeschikkingstelling (art. 596 lid 2). Op het uittreksel is bovendien vermeld of de betrokkene door de rechter of een onderzoeksgerecht in plaats van de voorlopige hechtenis een verbod is opgelegd om een activiteit uit te oefenen die hem in contact zou brengen met een minderjarige.

In België geldt geen onbeperkte terugkijktermijn. Veroordelingen tot een zogenoemde 'politiestraf', dat wil zeggen een gevangenisstraf van 1 tot 7 dagen, een werkstraf van 20 tot 45 uur of een geldboete van 1 tot 25 euro, worden na een termijn van drie jaar nadat zij onherroepelijk zijn geworden uit het strafregister verwijderd. Een uitzondering hierop wordt gemaakt voor veroordelingen die het verval van rechten of een ontzetting uit rechten inhouden waarvan de gevolgen zich over meer dan drie jaren uitstrekken (art. 619). Voor veroordelingen die niet overeenkomstig artikel 619 kunnen worden verwijderd, kan 'herstel in eer en rechten' worden verleend, indien de betrokkene in de tien jaar voorafgaand aan het verzoek geen herstel in eer en rechten heeft genoten (zie ook paragraaf 6.3). Het gevolg van zowel de 'uitwissing' als de toekenning van herstel in eer en rechten is onder meer dat de veroordeling niet meer wordt vermeld op de uittreksels uit het strafregister, dit geldt ook voor zedendelicten (art. 634 jo. 620).

Duitsland

In Duitsland hebben werkgevers de mogelijkheid om van werknemers een certificaat van goed gedrag (Führungszeugnis) (hierna: uittreksel) te vragen dat informatie bevat over onherroepelijke strafrechtelijke veroordelingen van de werknemer. Deze informatie is afkomstig uit het Federale Centrale Register (Bundeszentralregister) (hierna: strafregister) waarin alle onherroepelijke strafrechtelijke veroordelingen worden geregistreerd (art. 3 jo. 4-8). Net als in België is informatie die op het uittreksel wordt opgenomen afhankelijk van het doel waarvoor het uittreksel wordt aangevraagd en de instantie waarvoor of waardoor

[59] Alle hieronder genoemde wetsartikelen zijn vastgelegd in het Belgisch Wetboek van Strafvordering tenzij anders vermeld.

het uittreksel wordt aangevraagd. Er wordt onderscheid gemaakt tussen een eenvoudig en een uitgebreid uittreksel. Een uitgebreid uittreksel is vereist voor werkzaamheden met gehandicapten (ongeacht hun leeftijd) of voor de verzorging, onderwijs of opleiding van minderjarigen. Een uitgebreid uittreksel kan door de betreffende autoriteit ook worden aangevraagd ten behoeve van overheidsinstanties (art. 31 lid 2). In een uitgebreid uittreksel worden conform artikel 32 lid 5 (jo. 30a of 31 lid 2) naast de veroordelingen die in een regulier uittreksel te vinden zijn ook een aantal specifieke zeden- en geweldsdelicten (Katalogstraftaten of zware strafbare feiten)[60] opgenomen, ongeacht de hoogte van de straf.
Voor sommige activiteiten en/of functies die het overleggen van een uitgebreid uittreksel vereisen, is wettelijk bepaald dat een werknemer niet mag worden aangenomen als hij relevante antecedenten (zedendelicten en misdrijven die begaan zijn tegen minderjarigen) op zijn strafblad heeft staan. Bij deze speciaal beschermde functies gaat het zowel om werk met jongeren als werk met mensen met een handicap (art. 72a Socialgesetsbuch VIII; art. 44 Asylgesetz; art. 124 lid 2 Bundesteilhabegesetzes[61]).

Duitsland kent ook een vorm van periodieke screening. Personen werkzaam in de jeugdzorg en jeugdhulpverlening dienen 'op gezette tijden' opnieuw een uitgebreid uittreksel over te leggen (vgl. art. 72a lid 1 SGB van het Sociaal Wetboek '*Sozialgesetzbuches*', achtste boek, SGB VIII). Volgens de Duitse vereniging voor het openbare en particuliere welzijn (*Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.)* dient iedere vijf jaar een actueel uittreksel te worden overgelegd. Ten aanzien van andere werkgevers bestaat geen verplichting om op gezette tijden opnieuw een uitgebreid uittreksel te laten overleggen door de werknemer. Het staat werkgevers overigens wel vrij om een dergelijk uittreksel opnieuw te verzoeken van de werknemer.

In Duitsland bepalen de bewaartermijnen van de antecedenten de facto de terugkijktermijnen. Per type feit kunnen die verschillen. Voor delicten waarvoor een geldboete of vrijheidsstraf van maximaal drie maanden of een voorwaardelijke straf van minder dan één jaar is opgelegd, geldt een bewaartermijn van drie jaar. Een bewaartermijn van 10 jaar geldt voor zedendelicten waarvoor een gevangenisstraf van meer dan één jaar is opgelegd, deze termijn geldt ook voor jongeren die een jeugdstraf opgelegd hebben gekregen. Voor andere delicten geldt een bewaartermijn van vijf jaar. Voor jongeren geldt dat na drie jaar niets meer op het uittreksel is opgenomen als het gaat om een jeugdstraf van minder dan een jaar of als de straf niet meer dan twee jaar is en voor een deel daarvan gratie is verleend. De bewaartermijn start op het moment de straf wordt opgelegd en wordt verlengd met de duur van de gevangenisstraf. Veroordelingen worden pas

[60] De categorie zedendelicten is in dit geval uitgebreider dan de hiervoor en in artikel 32 lid 1 genoemde zware zedendelicten die in beginsel in het eenvoudige uittreksel worden opgenomen. Het betreft: art. 171: schenden van de zorg- of opvoedingsplicht; art. 180a: uitbuiten van prostituees; art. 181a: souteneurschap; art. 183: exhibitionistische handelingen; art. 183a: aanstoot geven in het openbaar; art. 184: verspreiden van pornografische publicaties; art. 184a-c: verspreiden van gewelddadig pornografisch materiaal of pornografie met dieren/verspreiden, aanschaffen en bezitten van kinderpornografie; art. 184d: verspreiden van pornografisch materiaal via radio, media of televisie; art. 184e: organisatie van en deelname aan kinderpornografische evenementen; art. 184f: uitoefenen van verboden prostitutie; art. 184g: kinderprostitutie; art. 184i: ongewenste intimiteiten; art. 184j: strafbare feiten in groep; art. 201 lid 3: maken en toegankelijk maken van naaktopnames van minderjarigen; art. 225: mishandelen van beschermde meerderjarigen; art. 232/233: mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting/uitbuiting van arbeidskrachten; art. 233a: aanzetten tot mensenhandel; art. 234: ontvoering; art. 235: kidnappen van minderjarigen en; art. 236: kinderhandel (alle artikelen in deze noot zijn opgenomen in het Strafgesetzbuch).
[61] vgl. art. 72a SGB van het Sociaal Wetboek 'Sozialgesetzbuches', achtste boek, SGB VIII (met betrekking tot het werken in de jeugdzorg en jeugdhulpverlening); art. 44 van de Asielwet 'Asylgesetzes', AsylG (met betrekking tot het werken met minderjarige asielzoekers); art. 124 lid 2 van de Federale Participatiewet 'Bundesteilhabegesetzes', BTHG) (met betrekking tot het werken met mensen met een handicap).

definitief gewist uit het strafregister als er in de periode van de bewaartermijn geen nieuwe delicten worden gepleegd en alle straffen zijn uitgevoerd. Zodra er wel een nieuw delict wordt gepleegd, geldt het nieuwe delict als uitgangspunt voor de bewaartermijn.

Luxemburg

In Luxemburg hebben werkgevers de mogelijkheid om van werknemers een uittreksel uit het strafregister (*extrait de casier judiciaire*) te vragen dat een lijst van onherroepelijke strafrechtelijke veroordelingen bevat. Bepaalde veroordelingen worden daarin niet of niet meer opgenomen. Er zijn vijf typen uittreksels voor de screening van werknemers, waarvan één gericht is op professionals (betaalde arbeidskrachten of vrijwilligerswerk) die regelmatig contact hebben met minderjarigen. Dit uittreksel bevat informatie over alle veroordelingen voor misdrijven die zijn gepleegd met of tegen een minderjarige. Het uittreksel bevat daarnaast alle beslissingen die een verbod inhouden op het hebben van rechtstreeks en regelmatig contact met minderjarigen (art. 8-3 lid 1 Wet van 23 juli 2016, in Braz, 2016). In tegenstelling tot de andere uittreksels bevat de wet ten aanzien van dit uittreksel geen bepaling dat de veroordelingen na verloop van een bepaalde termijn niet meer getoond wordt in het uittreksel. De facto is daarmee sprake van een onbeperkte terugkijktermijn.

Het VOG in perspectief van de omringende landen

In tegenstelling tot Nederland, kennen België, Luxemburg en Duitsland een specifiek uittreksel voor werknemers die in contact komen met minderjarigen. Het uittreksel voor werkzaamheden met minderjarigen is uitgebreider dan voor functies waarin geen contact is met minderjarigen. In Luxemburg kent de wet een onbeperkte terugkijktermijn voor veroordelingen voor misdrijven gepleegd tegen minderjarigen. In Duitsland wordt de terugkijktermijn steeds verlengd wanneer de aanvrager in de tussentijdse periode opnieuw strafbare feiten pleegt. In België wordt gewerkt met een beperkte terugkijktermijn voor politiestraffen, en voor hogere straffen geldt een mogelijkheid om herstel in eer en rechten aan te vragen waarna bij toekenning de justitiële gegevens worden gewist.

7.4 Wenselijkheid

Hoe wenselijk is een onbeperkte terugkijktermijn? Op dit moment is geen wetenschappelijke kennis beschikbaar op grond waarvan kan worden geconcludeerd dat plegers van kindermishandeling (anders dan seksueel geweld) een grotere kans hebben opnieuw geweld te plegen tegen een kind dan de kans dat een willekeurig andere veroordeelde geweld pleegt tegen een kind. Meerdere deskundigen die in het kader van dit onderzoek werden geïnterviewd wijzen er dan ook op dat (de consistentie van) het VOG-beoordelingsstelsel niet gebaat is bij een onbeperkte terugkijktermijn voor kindermishandeling in het algemeen. Volgens hen worden de ernstige vormen nu al afdoende meegewogen bij de beoordeling. Bovendien moet het stelsel niet worden gebruikt om politieke discussies te beslechten maar om de maatschappelijke veiligheid goed af te wegen tegen het resocialisatiebelang van de justitiabele. Een geïnterviewde stelt in dat verband:

> *"De politiek moet zich niet op dit niveau met de screening bemoeien. Dit is incident-gestuurd en gaat niet over risico-afweging. Je lost er niets mee op. [...] Hou vooral de doelen van de Beleidsregels voor ogen. Dan kan de VOG-screening misschien arbeidsintensiever en complexer maken, maar dat verdienen de samenleving én de te resocialiseerden ook."*

Tot slot werd, zoals uiteengezet in hoofdstuk 5, er tijdens het onderzoek op gewezen dat een (bijna) levenslange justitiële aantekening, voor justitiabelen die op minderjarige leeftijd het betreffende feit begaan, in strijd zou zijn met het VN Kinderrechtenverdrag. Met een algemene onbeperkte terugkijktermijn wordt iedereen de kans ontnomen om ooit nog met een schone lei te beginnen waardoor ook een strafbaar feit gepleegd in de bijzondere context van de adolescentie levenslange gevolgen kan hebben.

7.5 Tot slot

In dit hoofdstuk is de haalbaarheid en wenselijkheid van een onbeperkte terugkijktermijn voor plegers van kindermishandeling onderzocht. Dit heeft voor de relevante onderzoeksvragen de volgende resultaten opgeleverd:

- **In hoeverre is een onbeperkte terugkijktermijn binnen het huidige stelsel haalbaar?**
- **In hoeverre is een onbeperkte terugkijktermijn binnen het huidige stelsel wenselijk?**

Kindermishandeling is niet als apart feit in het Wetboek van Strafrecht terug te vinden. De reden hiervoor is dat het een containerbegrip is waaronder diverse gedragingen geschaard kunnen worden, variërend van kindermoord tot emotionele verwaarlozing. Ook de huidige Beleidsregels kennen nog geen expliciete verwijzing naar kindermishandeling. Maar voor de meest ernstige zedenmisdrijven (seksueel geweld) die vallen onder kindermishandeling geldt nu al een onbeperkte terugkijktermijn. Bovendien geldt met betrekking tot het subjectieve criterium dat bij zedendelicten tevens wordt beoordeeld of er sprake is van een gezags-of afhankelijkheidsrelatie in de beoogde functie of bezigheid. Het subjectieve criterium laat in dat geval weinig ruimte om alsnog een VOG af te geven voor functies waarin gewerkt wordt met (kwetsbare) personen. De overige vormen van kindermishandeling vallen onder de bijzondere weigeringsgrond waardoor voor die feiten thans 20 jaar teruggekeken wordt.

Er is weinig bekend over recidive van plegers van kindermishandeling. Maar van plegers van huiselijk geweld en seksueel geweld tegen kinderen weten we dat meer dan een derde binnen 10 jaar recidiveert. De meeste recidive vindt plaats binnen vijf jaar. Ook na 10 jaar is er nog kans op recidive, zij het wel veel geringer.

In de ons omringende landen wordt alleen in Luxemburg onbeperkt teruggekeken bij feiten die vallen onder kindermishandeling. Maar daar is het niet een centrale autoriteit zoals COVOG, maar aan de werkgever om te bepalen of deze het risico aanvaardbaar acht of niet.

In de Motie van de leden De Jong en Markuszower wordt gevraagd de mogelijkheid te onderzoeken van een onbeperkte terugkijktermijn voor kindermishandeling. De analyse laat zien dat met de huidige Beleidsregels alleen bij seksueel geweld tegen kinderen onbeperkt terug wordt gekeken. Het lijkt echter geen majeure stelselwijziging wanneer voor de overige vormen van kindermishandeling de 20-jaarsperiode wordt verlengd naar onbeperkt. Zodoende kan geconcludeerd worden dat een onbeperkte terugkijktermijn bewerkstelligd kan worden.

De vraag naar de haalbaarheid is echter een andere vraag dan de vraag naar de wenselijkheid. Omdat bij de meeste vormen van kindermishandeling al 20 jaar teruggekeken wordt en bij de meest ernstige vormen van kindermishandeling al onbeperkt teruggekeken wordt is geen van de geïnterviewde deskundigen voorstander van een algemene bepaling van onbeperkte terugkijktermijn van kindermishandeling.

8 Conclusie

In dit onderzoek is de consistentie en complexiteit van het VOG-beoordelingsstelsel onderzocht. Daarnaast is vastgesteld welke verbetermogelijkheden voor het huidige stelsel mogelijk zijn. In dit hoofdstuk worden, aan hand van de vier hoofdthema's van het onderzoek, de conclusies van de analyse gegeven. Alvorens de conclusie te trekken worden ten behoeve van de volledigheid de beperkingen van het onderzoek herhaald.

8.1 Beperkingen van het onderzoek

Bij lezing van de conclusies moet notie genomen worden van een aantal beperkingen van het onderzoek. In de eerste plaats moet gewezen worden op het feit dat enkele kernbegrippen in de analyse – te weten consistentie, maatschappelijk risico en screeningszwaarte – niet eerder binnen de context van het VOG-beoordelingsstelsel geoperationaliseerd zijn. Met de uitwerking die wij hebben gegeven aan deze begrippen hebben we recht proberen te doen aan de doelstellingen van het VOG-beoordelingsstelsel (maatschappelijke bescherming én resocialisatieperspectief bieden) en het streven van COVOG om bij een gelijk maatschappelijk risico even zwaar te screenen. Omdat noch de wetgever noch COVOG expliciet is geweest over de gehanteerde begrippen blijft het een interpretatie die mogelijk voor verdere aanscherping vatbaar is.

Voor de beoordeling van de *consistentie* van het VOG-beoordelingsstelsel was het nodig om voor alle wettelijke VOG-plichten het maatschappelijk risico in te schatten. Deze inschatting is op ons verzoek in nauwe samenwerking met COVOG gedaan. COVOG heeft voor deze inschatting een methode gehanteerd die wij in ons beoordelingskader hebben uitgewerkt (zie paragraaf 4.1). Op die manier zijn alle wettelijke VOG-plichten op dezelfde manier beoordeeld waardoor de scores op het maatschappelijk risico van de VOG-plichten onderling goed te vergelijken zijn. Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat deze inschatting van het maatschappelijk risico geen harde wetenschap is en ten dele afhankelijk van de informatie waarover de beoordelaars van COVOG bij de betreffende VOG-plicht konden beschikken. Bij een aantal functies was die informatie minder uitgebreid beschikbaar dan bij anderen.

De analyse van het VOG-beoordelingsstelsel in dit onderzoek heeft zich beperkt tot de wettelijke VOG-plichten die rusten op natuurlijke personen. Werkgevers en anderen kunnen echter ook om een VOG vragen wanneer een wettelijke plicht daartoe ontbreekt. Hoe het VOG-beoordelingsstelsel voor deze aanvragen functioneert is niet onderzocht. Evenmin is onderzocht of het überhaupt opleggen van de wettelijke VOG-plicht consistent gebeurt. Zodoende is binnen dit onderzoek niet vastgesteld in hoeverre bij eenzelfde maatschappelijk risico ook altijd een VOG-plicht wordt gesteld.

8.2 Aard en aantal wettelijke VOG-plichten (inventarisatie)

Uit onze inventarisatie blijkt dat de wet thans op dit moment tenminste 57 wettelijke VOG-plichten kent. De plicht tot het moeten overleggen van een VOG kan zijn verbonden aan een functiebekleding, het werken binnen een specifieke sector of aan het verkrijgen van een vergunning. De inhoudelijk verantwoordelijke minister stelt de wettelijke VOG-plicht vast. Uit de analyse wordt duidelijk dat de ene minister dat vaker doet dan de andere.

Uit de analyse van de beleidsdocumenten, wetgeving en interviews blijkt dat binnen het VOG-beoordelingsstelsel wordt getoetst aan een objectief en een subjectief criterium. Standaard wordt bij het objectieve criterium vier jaar teruggekeken. Zijn er binnen die periode geen relevante justitiële antecedenten in het JDS dan wordt een VOG afgegeven. Uitzondering op deze regel vormen feiten die vallen onder verscherpt toetsingskader of de bijzondere weigeringsgronden. Bij het verscherpt toetsingskader gaat het om zedenfeiten. Wordt de VOG aangevraagd voor een functie waarbij sprake is van een gezags- of afhankelijkheidsrelatie dan wordt een VOG in dat geval in beginsel geweigerd als in de twintig of tien jaar – de termijn hangt af van de afdoening – voorafgaand aan de aanvraag een zedenfeit is gepleegd. Bij de bijzondere weigeringsgronden gaat het om ernstige feiten als moord, terrorisme en feiten gepleegd tegen kinderen. Voor zo ver die feiten in de periode van 20 jaar voorafgaand aan de aanvraag zijn afgedaan en deze feiten relevant zijn voor het doel van de VOG-aanvraag wordt de VOG in principe geweigerd. Tot slot kan op grond van het zogenaamde 'rode draad criterium' een VOG worden geweigerd, terwijl er binnen de terugkijktermijn geen relevant feit aanwezig is. Aan het rode draad criterium wordt voldaan wanneer sprake is van een reeks (Europese) veroordelingen, transacties, strafbeschikkingen, openstaande zaken of (voorwaardelijke) sepots, en dat buiten de terugkijktermijn sprake is van minimaal één relevant justitieel gegeven.

Niet alle strafbare feiten zijn overigens relevant voor het doel van de VOG-aanvraag. COVOG heeft om die reden aparte (niet limitatieve) feitenlijsten aangelegd met feiten die voor bepaalde typen aanvragen relevant kunnen zijn. Voor functies met een gezags- of afhankelijkheidsrelatie zijn – zoals hiervoor vermeld - bijvoorbeeld de zedenfeiten relevant. Het toepassen van het subjectieve criterium is maatwerk. Per VOG-aanvraag worden, indien voldaan is aan het objectieve criterium, alle relevante omstandigheden in onderlinge samenhang bekeken. Op grond van het subjectieve criterium kan een VOG alsnog worden afgegeven terwijl voldaan is aan het objectieve criterium.

8.3 Consistentie van huidige systematiek en complexiteit van het stelsel

Bij de beoordeling van de consistentie van het VOG-beoordelingsstelsel zijn we nagegaan of bij eenzelfde maatschappelijke risico even zwaar gescreend wordt (dit noemen we interne consistentie). Daarnaast hebben we gekeken of bij wettelijke VOG-plichten met een relatief licht maatschappelijk risico lichter

gescreend wordt dan bij wettelijke VOG-plichten met een relatief zwaar maatschappelijk risico (dat noemen we externe consistentie). Onze beoordeling levert sterke aanwijzingen op voor zowel interne als externe inconsistenties. Bij vergelijkbare maatschappelijke risico's wordt namelijk lang niet altijd even zwaar gescreend. Bij sommige VOG-plichten wordt standaard gescreend terwijl hun maatschappelijk risico groter is dan andere wettelijke VOG-plichten waarbij een verzwaard regime wordt gehanteerd.

Of in het ene geval relatief te licht of in het andere geval juist relatief te zwaar wordt gescreend, valt niet te bepalen. Het ontbreekt namelijk aan een norm op grond waarvan kan worden bepaald welk screeningsregime past bij welk maatschappelijk risico.

De belangrijkste redenen voor de inconsistentie is dat er thans geen centrale regie is op het afwegingsproces van zowel de VOG-plicht als het screeningsregime en dat het ontbreekt aan een geobjectiveerd instrument waarmee het maatschappelijk risico kan worden ingeschat en – in het verlengde daarvan – het daarbij passende screeningsregime kan worden bepaald. Inconsistenties hoeven overigens niet negatief beoordeeld te worden. Ministeries kunnen ook andere maatregelen hebben getroffen om de integriteit van de organisatie te waarborgen en de maatschappij te beschermen.

Er bestaat consensus over dat het huidige VOG-beoordelingsstelsel complex is. Tegelijkertijd wordt ook breed onderkend dat een zorgvuldige afweging tussen de principes van maatschappelijke bescherming en het bieden van een resocialisatieperspectief onvermijdelijk leidt tot complexiteit in de beoordeling. Complexiteit wordt dan ook niet als een probleem gezien, maar meer het gevolg van een genuanceerd systeem.

Op basis van de door ons uitgevoerde analyse constateren we echter twee punten waarop het stelsel onnodig complex is. Ten eerste is het onderscheid in terminologie tussen specifiek en algemeen screeningsprofiel niet meer volledig juist en leidt het tot verwarring. Ten tweede dekken de benaming van de termen objectief en subjectief criterium de lading niet waardoor een verkeerde voorstelling van zaken wordt gegeven over de wijze van beoordelen.

8.4 Verbetermogelijkheden

Binnen het onderzoek zijn verschillende verbetermogelijkheden naar voren gekomen. Verschillende daarvan zijn expliciet door deskundigen genoemd, een aantal is door onszelf geformuleerd op basis van de door ons uitgevoerde analyse.

Voor het vergroten van de consistentie van het VOG-beoordelingsstelsel is door ons voorgesteld een instrument uit te werken waarmee meer systematisch dan nu gebeurt het maatschappelijk risico en bijbehorende screeningsregime kunnen worden bepaald. Daarnaast is door ons voorgesteld het ministerie van J&V te belasten met een signaalfunctie richting de departementen. Deze functie houdt in dat wanneer COVOG stuit op functies/taken/bezigheden met grote/bijzondere maatschappelijke risico's waarvoor geen

wettelijke VOG-plicht geldt, dan wel bij een wettelijke VOG-plicht volgens de geldende systematiek relatief licht wordt gescreend, het verantwoordelijk ministerie van die inconsistenties op de hoogte wordt gebracht. (Het is vervolgens aan ministerie om te beoordelen of met andere maatregelen die risico's zijn afgedekt of dat dat via de VOG alsnog moet gebeuren). Beide suggesties werden binnen een expertmeeting met COVOG besproken. Er bestond consensus over de wenselijkheid en de adviezen werden technisch haalbaar geacht.

Hoewel de complexiteit van het stelsel niet ter discussie staat kan wel onnodige verwarring worden weggenomen wanneer het huidige onderscheid tussen algemeen screeningsprofiel en specifiek screeningsprofiel wordt losgelaten. In plaats daarvan kan beter met uitsluitend brancheprofielen worden gewerkt. Daarnaast is het wenselijk dat de benaming van het subjectieve en objectieve criterium wordt aangepast aan de inhoud. De beoordeling van de VOG-aanvraag gebeurt in twee stappen. Thans wordt de eerste stap het objectieve criterium genoemd en de tweede stap het subjectieve criterium. Het ligt voor de hand terminologie te kiezen die beter past bij het inhoudelijk onderscheid tussen deze twee stappen.

Naast verbetersuggesties op het terrein van de consistentie en complexiteit zijn enkele aanvullende suggesties gedaan die betrekking hebben op de kwaliteit van het stelsel in algemene zin. Ten eerste is ten aanzien van het subjectieve criterium er voor gepleit om de beoordeling die in dat kader plaatsvindt meer te objectiveren door middel van een gevalideerde risicotaxatie. Deze verbetersuggestie is binnen een expertmeeting besproken en leidde tot consensus over de wenselijkheid.

Verder werd de suggestie gedaan om het wettelijk verbod op te heffen voor het benoemen in een functie van een persoon bij wie een VOG geweigerd is. In dergelijke gevallen zou de kandidaat werknemer de feitenlijst waarop de VOG-afwijzing gebaseerd is, moeten overleggen aan de werkgever, die dan op zijn beurt op basis van de concrete omstandigheden van de functie alsnog kan besluiten dat het risico van de functiebekleding aanvaardbaar is. Deze verbetersuggestie is binnen een expertmeeting besproken maar leidde niet tot consensus. Tegenstanders wezen erop dat het niet voor niets is dat uitoefening van een dergelijke functie in dergelijke gevallen door de wet belet wordt.

Daarnaast is de suggestie gedaan om de tweede toetsing, die plaatsvindt nadat tegen een voornemen tot afwijzing door de aanvrager bezwaar is gemaakt, te laten uitvoeren door een onafhankelijke partij. Voorts is de verbetersuggestie gedaan om in het VOG-beoordelingsstelsel een voorziening te treffen voor 'herstel in eer en rechten' Deze twee suggesties zijn niet nader onderzocht op wenselijkheid.

Tot slot hebben wij op basis van onze eigen analyse de suggestie gedaan het huidige registratiesysteem van COVOG te moderniseren zodat het kan voorzien in de informatiebehoefte van COVOG zelf en haar partners.

8.5 Onbeperkte terugkijktermijn plegers kindermishandeling

In de motie van de leden De Jong en Markuszower wordt gevraagd de mogelijkheid te onderzoeken van een onbeperkte terugkijktermijn voor kindermishandeling. De analyse laat zien dat met de huidige Beleidsregels

alleen bij seksueel geweld tegen kinderen onbeperkt terug wordt gekeken. Het lijkt echter geen majeure stelselwijziging wanneer voor de overige vormen van kindermishandeling de 20-jaarsperiode wordt verlengd naar onbeperkt. De vraag naar de haalbaarheid is echter een andere vraag dan de vraag naar de wenselijkheid. Omdat bij de meeste vormen van kindermishandeling al 20 jaar teruggekeken kan worden en bij de meest ernstige vormen van kindermishandeling al onbeperkt teruggekeken wordt is geen van de geïnterviewde deskundigen voorstander van een algemene bepaling van onbeperkte terugkijktermijn van kindermishandeling.

8.6 Tot slot

Het VOG-beoordelingsstelsel heeft een lange voorgeschiedenis en is in de loop der jaren uitgegroeid tot een voorziening die in steeds meer domeinen een vorm van maatschappelijke bescherming biedt. Ieder domein wordt gekenmerkt door specifieke omstandigheden en maatschappelijk risico's is. Het VOG-beoordelingsstelsel is zo ontworpen dat het met die specifieke context rekening houdt. Maar door haar steeds bredere inzetbereik is het stelsel ondertussen ronduit complex te noemen. Op zich is de complexiteit geen probleem zo lang de beoordeling recht doet aan het doel van het VOG-beoordelingsstelsel om een genuanceerde afweging te maken tussen bescherming van de maatschappij en het bieden van een resocialisatieperspectief van aan de VOG-aanvrager. Wel moet die afweging consistent gebeuren, zodat bij een gelijk maatschappelijk risico ook even zwaar gescreend wordt. Daarin lijkt het VOG-beoordelingsstelsel niet altijd te slagen. Gelukkig is in veel gevallen een goede reden voor de inconsistentie, zo laat dit onderzoek zien. Soms ontbreekt echter een inhoudelijk grond voor de geconstateerde afwijking. Dit onderzoek heeft verbetersuggesties opgeleverd om ook bij dergelijke ongewenste vormen van inconsistentie een oplossing te bieden. Deze verbetersuggesties hebben echter betrekking op de wettelijke VOG-plichten omdat het onderzoek zich daartoe beperkt heeft. Hoe het gesteld is met het domein van de vrijwillige VOG kan onderwerp zijn van vervolgonderzoek.

Bijlage 1 Specifieke screeningsprofielen

Specifiek screeningsprofiel	Omschrijving
Politieke ambtsdragers	Dit screeningsprofiel geldt voor alle aspirant- volksvertegenwoordigers, - wethouders en -gedeputeerden. Bij de toets aan dit screeningsprofiel geldt een terugkijktermijn van tien jaar. Voor de functies die onder dit screeningsprofiel vallen, gelden zeer hoge integriteitseisen. Van een politiek ambtsdrager wordt verlangd dat hij/zij weet om te gaan met zeer gevoelige informatie. Als iemand voorkomt en/of is veroordeeld voor feiten die betrekking hebben op risicogebieden geld, goederen en/of personen zegt dit in negatieve zin iets over kwetsbaarheid en integriteit van de aanvrager.
Visum en emigratie	Indien iemand kortere of langere tijd in het buitenland wil verblijven, wordt getoetst of de openbare orde van het betreffende land in gevaar komt als de aanvrager tot dat land wordt toegelaten. Strafbare antecedenten met betrekking tot drugs-, gewelds-, en zedendelicten kan een risico zijn op verstoring van de openbare orde in het ontvangende land.
Huisvestingsvergunning Wbmgp	De minister verantwoordelijk voor wonen (inmiddels Minister van Infrastructuur en Waterstaat, voorheen Minister van Wonen en Rijksdienst) kan op aanvraag van de gemeenteraad complexen, straten en gebieden aanwijzen waarvoor een VOG verplicht wordt gesteld om te bepalen of iemand een huisvestingsvergunning krijgt. Dit kan wordt verzocht indien er een gegrond vermoeden bestaat dat met het huisvesten van personen (16 jaar of ouder) meer overlast of criminaliteit in dat gebied ontstaat. COVOG toetst of de veiligheid van het gebied en veiligheid of gezondheid van omwonenden in gevaar komt. Er wordt bijvoorbeeld gekeken naar geweldsdelicten, overtredingen van de Opiumwet, deelname aan criminele organisaties en vermogensdelicten.
(Buitengewoon) opsporingsambtenaar	Een (buitengewoon) opsporingsambtenaar is belast met de opsporing van strafbare feiten en spreekt vanuit de functie personen aan op gedrag. Er worden hoge integriteitseisen gesteld aan personen in deze functie. Er wordt een terugkijktermijn van tien jaar gehanteerd. (Buitengewoon) opsporingsambtenaren zijn bevoegd geweldsmiddelen te gebruiken, hebben toegang tot gevoelige informatie, kennis van veiligheidssystemen en zijn in sommige gevallen belast met de zorg en veiligheid van mensen en dieren. In de screening kan afhankelijk van de functie gekeken naar strafbare antecedenten die betrekking hebben op o.a. omkoping, diefstal, verduistering, gewelds- en zedendelicten en rijden onder invloed.
Vakantiegezinnen en adoptie	Dit profiel is van toepassing op alle personen die staan ingeschreven op een adres waar kinderen worden gehuisvest vanwege adoptie, pleegzorg of voor vakantie. Vanwege de afhankelijkheidsrelatie tussen kinderen en degenen die hen opvangt, bestaat het gevaar van zedendelicten. Ook wordt gekeken of er een risico bestaat op het voorhanden hebben van gevaarlijke stoffen, zoals drugs, vuurwapens. Als iemand belast is met het vervoer van kinderen wordt ook gekeken naar verkeersdelicten zoals rijden onder invloed.
Gezondheidszorg en welzijn van mens en dier	Het betreft hier beroepen binnen de intra- en extramurale zorg. Vanwege de afhankelijkheidsrelatie richting mensen en/of dieren bestaat de kans op misbruik van die afhankelijkheid en ontstaat een risico op zeden- en geweldsdelicten of de diefstal van goederen. Daarnaast kan er oneigenlijk gebruik worden gemaakt van bijvoorbeeld geneesmiddelen en

Specifiek screeningsprofiel	Omschrijving
	apparatuur. Ook hebben personen toegang tot vertrouwelijke informatie. Dit kan zich uiten in omkoping, chantage, afpersing en vernieling.
Exploitatievergunning	Het betreft hier een vergunning ter exploitatie van bedrijfsactiviteiten. Het ontplooien van bedrijfsactiviteiten kan gevolgen hebben voor de openbare orde. Ook kunnen de taken bestaan uit het verkopen van consumptiewaren wat bij verkoop van ondeugdelijke producten, zoals alcohol, een risico kan vormen voor personen en de volksgezondheid in brede zin.
Juridische dienstverlening	Onder dit screeningsprofiel vallen o.a. advocaten, notaris, gerechtsdeurwaarder en juridisch adviseur. Een kenmerk is dat het een dienstverlenende sector betreft bestaat het risico op omkoping en witwassen. Ook kan sprake zijn van een één-op-één relatie en een tijdelijke afhankelijkheid. Ook kan de informatie gevoelig van aard zijn wat een risico meebrengt op afpersing, chantage en vervalsing. Bij bijvoorbeeld een advocaat is gekozen voor een terugkijktermijn van 10 jaar vanwege de hoge integriteitseisen die aan een advocaat worden gesteld. Er wordt specifiek gekeken of iemand die zich als advocaat wil inschrijven, binnen die terugkijktermijn strafrechtelijke antecedenten heeft die betrekking hebben op de risicogebieden geld, informatie en/of personen.
Onderwijs	Alle het personeel werkzaam op een educatieve instelling (basis-, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs) valt onder dit screeningsprofiel. Er kunnen zich één-op-één relaties voordoen en sprake zijn van machtsmisbruiken bijvoorbeeld door afpersing, chantage en gewelds- en zedendelicten. Ook kunnen sommige personen toegang hebben tot gevoelige informatie, wat een risico op chantage, afpersing en vervalsing met zich meebrengt.
Taxibranche; chauffeurskaart	Dit screeningsprofiel heeft betrekking op aanvragen van chauffeurskaarten voor taxichauffeurs bij KIWA. Het kan gaat hierbij ook om het rijden met rouw- en trouwauto's en vervoer met personenbusjes. Omdat de chauffeur verantwoordelijk is voor de veiligheid van de passagiers, bestaat het risico op rijden onder invloed, overschrijding van de maximumsnelheid, agressief en/of gevaarlijk gedrag. Ook kan er sprake zijn van een afhankelijkheidsrelatie en bestaat het risico op gewelds- en zedendelicten, afpersing, chantage, diefstal, verduistering en vervalsing van bijvoorbeeld de chauffeurskaart.
Taxibranche; ondernemersvergunning	Een VOG is nodig voor een ondernemersvergunning voor een taxiondernemer. Diegene stuurt medewerkers en/of een organisatie aan. Het risico bestaat dat de ondernemer, vanwege diens instructiebevoegdheid richting medewerkers, hen aanzet tot illegale handelingen. Di risico komt tot uiting in bijvoorbeeld chantage. Door omgang met contact en giraal geld bestaat het risico op fraude, zoals witwassen.
(Gezins)voogd bij voogdijinstellingen, reclasseringsmedewerker, raadsonderzoekers en maatschappelijk werker	Degenen die onder dit screeningsprofiel vallen zijn belast met de zorg voor het welzijn en veiligheid van personen, waaronder minderjarigen. Gezien de mogelijke afhankelijkheidsrelatie bestaat het risico op gewelds- en zedendelicten. Ook kan sprake zijn van omgang met gevoelige
Beëdigd tolken en vertalers	Voor alle beëdigde tolken en vertalers die zich melden voor een inschrijving in het wettelijk register tolken en vertalen worden gescreend volgens dit profiel. Er geldt een terugkijktermijn van tien jaar. Er worden hoge integriteitseisen gesteld omdat tolken en vertalers vaak werkzaak zijn voor opsporingsdiensten. Er wordt omgegaan met zeer gevoelige informatie en er kan sprake zijn van een afhankelijkheidsrelatie. Dit brengt risico's mee van bijvoorbeeld het lekken van informatie, chantage en vervalsing.

Specifiek screeningsprofiel	Omschrijving
Lidmaatschap schietvereniging	De toegang tot wapens en munitie kan een ernstige bedreiging vormen voor de veiligheid van de samenleving. Het oneigenlijk gebruik van wapens en munitie brengt het risico met zich mee op geweldsdelicten, chantage en verstoring van de rechtsorde. Er wordt een terugkijktermijn van acht jaar gehanteerd.
Financiële dienstverlening	Het betreft hier screening van mensen die werkzaam zijn bij een financiële dienstverlener of een financiële instelling. Het gaat bijvoorbeeld op hypotheekadviseurs, accountants en medewerkers van banken. Personen die onder dit screeningsprofiel vallen gaan om met gevoelige en vertrouwelijke informatie, contact en giraal geld en waardepapieren. Dit kan risico's met zich meebrengen op afpersing, chantage, vervalsing, fraude en diefstal. Ook bestaat het risico op witwassen en omkoping. Als klantcontact bij de klant thuis plaatsvindt, bestaat het risico op gewelds- en zedendelicten.

Bron: Verklaring Omtrent het Gedrag: Screeningsprofielen VOG NP

Bijlage 2 Consistentietoets

In de tabel op de volgende bladzijde zijn alle 57 wettelijke VOG-plichten opgenomen die binnen dit onderzoek zijn gevonden, waarvan er 55 zijn geanalyseerd. De omschrijving van de wettelijke VOG-plicht is te vinden in de eerste kolom. De 55 plichten zijn gesorteerd naar het aantal risicogebieden dat van toepassing is op de betreffende functie en vervolgens op de score van het maatschappelijk risico. Voor het vaststellen van het maatschappelijk risico is eerst - samen met COVOG - per wettelijke VOG-plicht vastgesteld welke risicogebieden daarop van toepassing zijn. Soms bleek dat expliciet uit de nadere afspraken die met de branche en/of het departement zijn gemaakt. In andere gevallen – waarvoor geen nadere afstemming is geweest met het departement/de branche - konden de risicogebieden worden herleid uit de wijze waarop COVOG op die VOG-plicht tot op heden screent (welke feitenlijsten ze hanteert). In een beperkt aantal gevallen was nog niets bepaald over risicogebieden en heeft COVOG op basis van haar standaard werkwijze ten behoeve van dit onderzoek de relevante risicogebieden geïdentificeerd. Voor elke VOG-plicht is voor elk van toepassing zijnde risicogebied vervolgens door COVOG op een tienpuntschaal aangegeven hoe groot de rechtsorde geschokt zou zijn wanneer binnen de functie/sector/vergunning waarvoor de VOG-plicht geldt op het betreffende risicogebied machtsmisbruik zou plaatsvinden. Waarbij de 1 staat voor geen enkel publiek onbehagen en maatschappelijke onrust en een 10 staat voor zeer groot publiek onbehagen en zeer grote maatschappelijke onrust. Ook hier kon COVOG bij het bepalen van de impactscore voor een deel terugvallen op de gemaakte afspraken met de departementen en branches en daarvoor gevoerde discussies. In een deel van de gevallen heeft zij de inschatting speciaal voor dit onderzoek gemaakt.[62]

In kolom twee ('screeningspofiel') staat vermeld of voor de betreffende plicht met het departement/de branche een specifiek profiel is vastgesteld of niet. In kolom drie ('terugkijktermijn') wordt aangegeven of in het van toepassing zijnde screeningsregime sprake is van een standaard terugkijktermijn (4 jaar) of dat deze is verlengd. In kolom vier ('geldigheidsduur') wordt aangegeven of de houdbaarheid van een eenmaal afgegeven VOG wettelijk gelimiteerd is of niet. Bij 'frequentie' in de kolom vijf wordt aangegeven hoe vaak voor de betreffende wettelijke VOG-plicht gescreend wordt (eenmalig, periodiek of continue). In de laatste kolom wordt aangegeven welk ministerie (of combinatie van ministeries) verantwoordelijk is voor de betreffende VOG-plicht.

[62] Als we als voorbeeld een notaris nemen dan zien we in onderstaande tabel dat risicogebieden 'informatie' en 'diensten' van toepassing worden geacht, met beide een impact score van 8. Deze functie valt onder specifiek screeningsregime 'Juridische dienstverlening' en vraagt om een zekere mate van integriteit. Vanwege de gevoeligheid van informatie van cliënten waar een notaris mee te maken krijgt, zoals huwelijkse voorwaarden en financiële afspraken, acht COVOG het risicogebied 'informatie' van toepassing. Daarnaast wordt 'diensten' van toepassing geacht doordat gelet op de dienstverlening van een notaris zijn kennis en bevoegdheden kan misbruiken en bijvoorbeeld iemand faciliteren in financieel misbruik.

Functie/taak/bezigheid	Sceenings-profiel	Terugkijk-termijn	Geldigheidsduur	Frequentie	Ministerie	Score relevante risicogebieden
Aantal risicogebieden: 1						
Score: 1						
Aanvrager vergunning commerciële radio-omroep t.b.v. de financiële situatie van de aanvrager	Algemeen	Standaard	Geen wettelijke normering	Eenmalig	Onderwijs, Cultuur & Wetenschap	Geld: 1
Score: 5						
Aanstellingspas verkeersregelaar of transportbegeleider	Algemeen	Standaard	Niet ouder dan twee maanden	Eenmalig	Infrastructuur & Waterstaat	Diensten: 5
Score: 8						
Aanvraag voor een toepassingsvergunning: Het tot ontbranding brengen van vuurwerk en pyrotechnische artikelen voor theatergebruik	Algemeen	Standaard	Niet ouder dan zes maanden	Eenmalig	Infrastructuur & Waterstaat	Goederen: 8
Bij sollicitatie voor lid van klachtencommissie van een politie eenheid	Algemeen	Standaard	Geen wettelijke normering	Eenmalig	Justitie & Veiligheid	Informatie: 8
Functies waarin technische, administratieve en andere taken ten dienste van de politie of de rijksrecherche, een functie bij de Politieacademie of bij een ondersteunende dienst of als vakantiewerker	Algemeen	Standaard	Geen wettelijke normering	Eenmalig	Justitie & Veiligheid	Informatie: 8
Kandidaat ambtenaar indien sprake van verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard	Algemeen	Standaard	Geen wettelijke normering	Eenmalig	Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties	Informatie: 8
Medewerker bodembeheer (begeleiders, monsternemers, veldwerkers)	Algemeen	Standaard	Niet ouder dan zes maanden	Eenmalig	Infrastructuur & Waterstaat	Informatie: 8
Rijksambtenaar	Algemeen	Standaard	Geen wettelijke normering	Eenmalig	Betreffende ministerie	Informatie: 8
Score: 9						
Aanvrager voor registratie als gerechtelijk deskundige in Nederlands Register voor Gerechtelijk Deskundigen	Algemeen	Verlengd (10)	Niet ouder dan drie maanden	Eenmalig	Justitie & Veiligheid	Informatie: 9
Civiele expert en lange termijn verkiezingswaarnemers	Algemeen	Standaard	Geen wettelijke normering	Eenmalig	Buitenlandse Zaken	Informatie: 9
Aanvrager voor registratie als gerechtelijk deskundige in het Landelijk Register Gerechtelijk Deskundigen	Algemeen	Verlengd (10)	Niet ouder dan drie maanden	Eenmalig	Justitie & Veiligheid	Informatie: 9

Maatschappelijk risico	Sceenings-profiel	Terugkijk-termijn	Geldigheidsduur	Frequentie	Ministerie	Score relevante risicogebieden
Aantal risicogebieden: 2						
Score: 12						
Archeoloog	Algemeen	Standaard	Niet ouder dan zes maanden	Eenmalig	Onderwijs, Cultuur & Wetenschap	Informatie: 6 Goederen: 6
Score: 14						
Beleidsmedewerkers van instellingen die bemiddelen bij het tot stand brengen en sluiten van overeenkomsten inzake onroerende zaken	Algemeen	Standaard	Geen wettelijke normering	Eenmalig	Financiën en Justitie & Veiligheid	Informatie: 7 Geld: 7
Werknemers en andere natuurlijke personen die zich onder de verantwoordelijkheid van de verzekeraar bezighouden met het verlenen van diensten	Algemeen	Standaard	Geen wettelijke normering	Eenmalig	Financiën	Informatie: 7 Geld: 7
Score: 16						
Benoeming tot gerechtsdeurwaarder	Specifiek	Standaard	Niet ouder dan drie maanden	Eenmalig	Justitie & Veiligheid	Informatie: 8 Diensten: 8
Benoeming tot notaris	Specifiek	Standaard	Niet ouder dan zes maanden	Eenmalig	Justitie & Veiligheid	Informatie: 8 Diensten: 8
Score: 18						
Leerkrachten en ondersteunend personeel, directeur, adjunct-directeur van speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs	Algemeen	Standaard	Niet ouder dan zes maanden	Eenmalig	Onderwijs, Cultuur & Wetenschap	Informatie: 9 Personen: 9
Leerkrachten van voortgezet onderwijs	Specifiek	Standaard	Niet ouder dan zes maanden	Eenmalig	Onderwijs, Cultuur & Wetenschap	Informatie: 9 Personen: 9
Leerkrachten van beroepsonderwijs	Specifiek	Standaard	Niet ouder dan zes maanden	Eenmalig	Onderwijs, Cultuur & Wetenschap	Informatie: 9 Personen: 9
Alle personen die werkzaam zijn voor de huisvesting, verzorging en opvoeding van kinderen van ouders met een trekkend/varend bestaan	Algemeen	Standaard	Geen wettelijke normering	Eenmalig	Volksgezondheid, Welzijn & Sport	Informatie: 9 Personen: 9
Ambtenaren die werkzaam zijn binnen de gemeente waaronder de gecertificeerde instellingen en werkzaam zijn met jongeren in de jeugdhulpverlening en reclassering.	Specifiek	Standaard	Niet ouder dan drie maanden	Periodiek; elke drie jaar	Volksgezondheid, Welzijn & Sport en Justitie & Veiligheid	Informatie: 9 Personen: 9
Erkenning van een beroepskwalificatie t.b.v. de Orde van Advocaten	Specifiek	Verlengd (10)	Niet ouder dan drie maanden	Eenmalig	Justitie & Veiligheid	Informatie: 9 Personen: 9
Houder van een jeugdverblijf	Algemeen	Standaard	Niet ouder dan drie maanden	Eenmalig	Sociale Zaken & Werkgelegenheid	Informatie: 9 Personen: 9

Maatschappelijk risico	Sceenings -profiel	Terugkijk-termijn	Geldigheidsduur	Frequentie	Ministerie	Score relevante risicogebieden
Jeugdhulpaanbieders en de gecertificeerde instelling [...] van personen die in hun opdracht beroepsmatig of niet incidenteel als vrijwilliger in contact kunnen komen met jeugdigen of ouders aan wie de jeugdhulpaanbieder jeugdhulp verleent of aan wie een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering is opgelegd.	Specifiek	Standaard	Niet ouder dan drie maanden	Periodiek; elke drie jaar	Volksgezondheid, Welzijn & Sport en Justitie & Veiligheid	Informatie: 9 Personen: 9
Lidmaatschap van een schietvereniging	Specifiek	Verlengd (8)	Geen wettelijke normering	Eenmalig	Justitie & Veiligheid	Goederen: 9 Personen: 9
Onderwijspersoneel van het primaire onderwijs (basisschool, tussen schoolse opvang en organisatie van de buitenschoolse opvang)	Specifiek	Standaard	Niet ouder dan zes maanden, voor diegene die aanwezig zijn bij het overblijven geldt niet ouder dan 2 maanden	Eenmalig	Onderwijs, Cultuur & Wetenschap	Informatie: 9 Personen: 9
Overblijfkrachten op scholen	Specifiek	Standaard	Niet ouder dan twee maanden	Eenmalig	Onderwijs, Cultuur & Wetenschap	Informatie: 9 Personen: 9
Aantal risicogebieden: 3						
Score: 24						
Erkenning als referent voor een aanvraag van een verblijfsvergunning of visum door een vreemdeling.	Algemeen	Standaard	Geen wettelijke normering	Eenmalig	Justitie & Veiligheid	Informatie: 8 Geld: 8 Personen: 8
Score: 27						
Reclasseringsmedewerker	Specifiek	Standaard	Geen wettelijke normering	Eenmalig	Justitie & Veiligheid	Informatie: 9 Geld: 9 Personen:9
Gastouders, gastouderbureau en huisgenoot	Algemeen	Standaard	Geen wettelijke normering	Continue	Sociale Zaken & Werkgelegenheid	Informatie: 9 Geld: 9 Personen:9
Medewerker, directeur en leidinggevende in de kinderopvang	Algemeen	Standaard	Geen wettelijke normering	Continue	Sociale Zaken & Werkgelegenheid	Informatie: 9 Geld: 9 Personen:9

Maatschappelijk risico	Sceenings-profiel	Terugkijk-termijn	Geldigheidsduur	Frequentie	Ministerie	Score relevante risicogebieden
Toegangsbewijs voor beperkte toegankelijke zones van het luchtvaartterrein.	Algemeen	Verlengd (5)	Geen wettelijke normering, exploitant kan nieuwe VOG aanvragen bij vermoeden van niet langer voldoen aan gestelde eisen voor afgifte toegangsbewijs	Continue	Justitie & Veiligheid	Informatie: 9 Goederen: 9 Proces: 9
Beëdiging van een advocaat	Specifiek	Verlengd (10)	Niet ouder dan drie maanden	Eenmalig	Justitie & Veiligheid	Informatie: 9 Personen: 9 Diensten: 9
Aantal risicogebieden: 4						
Score: 24						
Inschrijving architectenregister waarin op verzoek wordt ingeschreven als architect, als stedenbouwkundige, als tuin- en landschapsarchitect of als interieurarchitect	Algemeen	Standaard	Geen wettelijke normering	Eenmalig	Binnenlandse Zaken & Koninkrijks-relaties	Informatie: 6 Geld: 6 Zakelijke transacties: 6 Diensten: 6
Score: 26						
Een kandidaat voor het bestuur of de raad van commissarissen van een toegelaten instelling volkshuisvesting/woningcorporatie	Algemeen	Standaard	Geen wettelijke normering	Eenmalig	Binnenlandse Zaken & Koninkrijks-relaties	Informatie: 7 Geld: 7 Zakelijke transacties: 7 Aansturen organisatie: 5
Score: 28						
Wegvervoerondernemer personenvervoer	Algemeen	Verlengd (5)	Niet ouder dan twee maanden	Eenmalig	Infrastructuur & Waterstaat	Informatie: 7 Geld: 7 Zakelijke transacties: 7 Aansturen organisatie: 7
Score: 30						
Erkenning van tachografen	Algemeen	Standaard	Geen wettelijke normering	Eenmalig	Infrastructuur & Waterstaat	Informatie: 8 Geld: 7 Zakelijke transacties: 7 Diensten: 8
Ondernemersvergunning taxi	Specifiek	Verlengd (5)	Geen wettelijke normering	Periodiek; elke vijf jaar	Infrastructuur & Waterstaat	Geld: 7 Goederen: 7 Zakelijke transacties: 8 Aansturen organisatie: 8

Maatschappelijk risico	Sceenings-profiel	Terugkijk-termijn	Geldigheidsduur	Frequentie	Ministerie	Score relevante risicogebieden
VIHB-registratie t.b.v. de stichting NIWO	Algemeen	Standaard	Niet ouder dan zes maanden	Eenmalig	Infrastructuur & Waterstaat	Goederen: 7 Zakelijke transacties: 7 Proces: 7 Personen: 9
VIHB-registratie t.b.v. de stichting NIWO	Algemeen	Standaard	Niet ouder dan drie maanden voor degenen die permanent of daadwerkelijk leiding geven aan inzamelen	Eenmalig	Infrastructuur & Waterstaat	Goederen: 7 Zakelijke transacties: 7 Proces: 7 Personen: 9
VIHB-registratie t.b.v. de stichting NIWO	Algemeen	Standaard	Geen wettelijke normering	Eenmalig	Infrastructuur & Waterstaat	Goederen: 7 Zakelijke transacties: 7 Proces: 7 Personen: 9
Score: 32						
Chauffeurskaart taxi	Specifiek	Verlengd (5)	Niet ouder dan vier maanden	Continue	Infrastructuur & Waterstaat	Geld: 7 Goederen: 7 Proces: 9 Personen: 9
Curatoren en personen wie de taken van een curator uitoefent	Algemeen	Standaard	Geen wettelijke normering	Eenmalig	Justitie & Veiligheid	Informatie: 8 Geld: 8 Zakelijke transacties: 8 Personen: 8
Score: 36						
Erkenninghouder die vuurwapen, munitie of airsoftapparaten vervaardigt, transformeer of in de uitoefening van een bedrijf uitwisselt, verhuurt of anderszins ter beschikking stelt.	Specifiek	Verlengd (8)	Geen wettelijke normering	Eenmalig	Justitie & Veiligheid	Goederen: 9 Zakelijke transacties: 9 Proces: 9 Personen: 9
Aantal risicogebieden: 5						
Score: 30						
Exploitatievergunning speelautomaten	Specifiek	Standaard	Geen wettelijke normering	Eenmalig	Justitie & Veiligheid	Geld: 6 Goederen: 6 Zakelijke transacties: 6 Aansturen organisatie: 6 Personen: 6

Maatschappelijk risico	Sceenings-profiel	Terugkijk-termijn	Geldigheidsduur	Frequentie	Ministerie	Score relevante risicogebieden
Score: 35						
Vervoerder zoals bedoeld in de beroepsverordening voor het wegvervoer.	Algemeen	Verlengd (5)	Niet ouder dan twee maanden	Eenmalig	Infrastructuur & Waterstaat	Informatie: 7 Geld: 7 Zakelijke transacties: 7 Proces: 7 Aansturen organisatie: 7
Score: 43						
Beëdiging buitengewoon-opsporingsambtenaar	Specifiek	Verlengd (10)	Niet ouder dan drie maanden	Periodiek: elke vijf jaar	Justitie & Veiligheid	Informatie: 9 Goederen: 8 Proces: 8 Personen: 9 Diensten: 9
Opsporingsambtenaren bijzondere opsporingsdiensten	Specifiek	Verlengd (10)	Geen wettelijke normering	Periodiek	Justitie & Veiligheid	Informatie: 9 Goederen: 8 Proces: 8 Personen: 9 Diensten: 9
Score: 45						
Aanvrager van beroepspas voor een medewerker van een niet-justitiegebonden organisatie die als bezoeker uit hoofde van zijn ambt of beroep een penitentiaire inrichting bezoekt	Algemeen	Standaard	Geen wettelijke normering	Eenmalig	Justitie & Veiligheid	Informatie: 9 Geld: 9 Goederen: 9 Proces: 9 Personen: 9
Geestelijke verzorger van overige stromingen	Algemeen	Standaard	Geen wettelijke normering	Eenmalig	Justitie & Veiligheid	Informatie: 9 Geld: 9 Goederen: 9 Proces: 9 Personen: 9
Rechterlijk ambtenaar (in opleiding)	Algemeen	Verlengd (30)	Niet ouder dan drie maanden	Eenmalig	Justitie & Veiligheid	Informatie: 9 Geld: 9 Goederen: 9 Personen: 9 Diensten: 9

Maatschappelijk risico	Sceenings-profiel	Terugkijk-termijn	Geldigheidsduur	Frequentie	Ministerie	Score relevante risicogebieden
Aantal risicogebieden: 6						
Score: 54						
Bestuurder van een dosimetrische dienst	Algemeen	Standaard	Geen wettelijke normering	Eenmalig (optioneel), indien gewenst door de Autoriteit bij bestuurswissel	Sociale Zaken & Werkgelegenheid	Informatie: 9 Geld: 9 Goederen: 9 Zakelijke transacties: 9 Proces: 9 Diensten: 9
Functionarissen die met CBRN-stoffen in aanraking komen. Vijf profielen: 1. Werken met CBRN-stoffen 2. Inkopen van CBRN-stoffen 3. Beveiligen van CBRN-stoffen 4. Facilitaire taken en management op locatie met CBRN-stoffen 5. Vervoeren van CBRN-stoffen	Algemeen	Verlengd (10)	Geen wettelijke normering	Eenmalig	Justitie & Veiligheid	Informatie: 9 Geld: 9 Goederen: 9 Zakelijke transacties: 9 Proces: 9 Diensten: 9
Inschrijving als tolk en/of vertaler in het Register beëdigde tolken en vertalers	Specifiek	Verlengd (10)	Geen wettelijke normering	Eenmalig	Justitie & Veiligheid	Informatie: 9 Geld: 9 Goederen: 9 Zakelijke transacties: 9 Personen: 9 Diensten: 9
Vergunning voor het op de markt brengen, aanbieden, binnenbrengen, voorhanden hebben en gebruiken van stoffen of mengsels die kunnen worden misbruikt voor de illegale vervaardiging van explosieven.	Algemeen	Standaard	Niet ouder dan twee maanden	Eenmalig	Justitie & Veiligheid	Informatie: 9 Geld: 9 Goederen: 9 Zakelijke transacties: 9 Proces: 9 Diensten: 9
Wettelijke VOG-plichten die niet in analyse zijn meegenomen						
Huisvestigingsvergunning voor woningzoekenden (Wbmpg)	Specifiek	standaard	Geen wettelijke normering	Eenmalig	Binnenlandse Zaken & Koninkrijks-relaties	Door COVOG kon bij deze functie geen koppeling gemaakt worden met risicogebieden.
Examentoelating voor de opleiding tot vroedvrouw verloskundige) op de Rijkskweekschool voor Vroedvrouwen te Rotterdam.	Algemeen	standaard	Geen wettelijke normering	Eenmalig	Sociale Zaken & Werkgelegenheid	Deze regeling is verouderd. Aan toelating tot een opleiding mag geen VOG meer als voorwaarde gesteld.

Bijlage 3 Geraadpleegde bronnen

Amsterdamse zedenzaak. (z.d.). In *Wikipedia*. Geraadpleegd op 18 januari 2021, van https://nl.wikipedia.org/wiki/Amsterdamse_zedenzaak

ANP. (2006, 28 november). Schooldirecteur geschorst na ontkenning zedenmisdrijf. *De Volkskrant*. Geraadpleegd van https://www.volkskrant.nl

Asscher, L. F. (2015, 29 april). *Memorie van toelichting - Wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met de totstandkoming van het personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk - Parlementaire monitor*. Geraadpleegd van https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vjthff741tz3

Beleidsregels VOG-NP-RP 2008 - BWBR0024010. (2008, 1 juli). Geraadpleegd van https://wetten.overheid.nl/BWBR0024010/2008-07-01

Beleidsregels VOG-NP-RP 2012 - BWBR0031864. (2012, 1 augustus). Geraadpleegd van https://wetten.overheid.nl/BWBR0031864/2012-08-01

Beleidsregels VOG-NP-RP 2018 - BWBR0040253. (2018, 1 januari). Geraadpleegd van https://wetten.overheid.nl/BWBR0040253/2018-01-01

Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens - BWBR0016544. (2004, 25 maart). Geraadpleegd van https://wetten.overheid.nl/BWBR0016544/2021-01-01

Bonta, J., Law, M., & Hanson, K. (1998). The prediction of criminal and violent recidivism among mentally disordered offenders: A meta-analysis. *Psychological Bulletin, 123*(2), 123–142. https://doi.org/10.1037/0033-2909.123.2.123

Boone, M. M. (2012). Gestraft na de straf. Legitimiteit en proportionaliteit van juridische belemmeringen na afloop van de straf. *Proces, 19*(2), 103–115. Geraadpleegd van https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/275338/Boone+-+Gestraft+na+de+straf+2012.pdf?sequence=1

Braz, F. (2016, 23 juli). *Loi du 23 juillet 2016 portant modification 1) de la loi du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire, 2) du Code d'instruction criminelle, 3) du Code pénal. - Legilux*. Geraadpleegd van http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2016/07/23/n17/jo

Bundesministerium der justiz und für verbraucherschutz. (z.d.). *AsylG*. Geraadpleegd van https://www.gesetze-im-internet.de/asylvfg_1992/index.html#BJNR111260992BJNE007110311

College van procureurs-generaal. (2015, 13 februari). *Staatscourant 2015, 4051*. Geraadpleegd van https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2015-4051.html

De Jong, & Markuszower. (2018, 30 april). *Kamerstuk 31322, nr. 359*. Geraadpleegd van https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31322-359.html

De Jonge, H. (2018, 9 oktober). *Regeling "Gratis VOG voor vrijwilligers"*. Geraadpleegd van https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2018/10/09/kamerbrief-regeling-gratis-vog-voor-vrijwilligers/kamerbrief-regeling-gratis-vog-voor-vrijwilligers.pdf

De Jonge, H. (2020, 24 december). *Kamerbrief*. Geraadpleegd van https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2020/12/24/regeling-gratis-vog-2020/regeling-gratis-vog-2020.pdf

Dekker, S. (2017, 1 december). *Staatscourant 2017, 68620*. Geraadpleegd van https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-68620.html

Dekker, S. (2018, 6 november). *Kamerstuk 35000-VI, nr.9*. Geraadpleegd op 23 november 2020, van https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35000-VI-9.pdf

Dekker, S. (2019a, 9 oktober). *Kamerstuk 35300-VI, nr. 6*. Geraadpleegd van https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35300-VI-6.html

Dekker, S. (2019b, 6 december). *Memorie van toelichting - Wijziging van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens in verband met het mogelijk maken van het in bepaalde gevallen weigeren van afgifte van een verklaring omtrent het gedrag op basis van politiegegevens - Parlementaire monitor.* Geraadpleegd van https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vl47fu9s1oyw

Dijkhoff, K. H. D. M. (2016, 11 februari). *Kamerstuk 34300-VI, nr. 78*. Geraadpleegd van https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34300-VI-78.pdf

Donker, L. A. (z.d.). *Memorie van Toelichting - Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag*. Geraadpleegd van https://repository.overheid.nl/frbr/sgd/19531954/0000284017/1/pdf/SGD_19531954_0001930.pdf

Farrall, S., & Maruna, S. (2004). Desistance-Focused Criminal Justice Policy Research: Introduction to a Special Issue on Desistance from Crime and Public Policy. *The Howard Journal of Criminal Justice*, *43*(4), 358–367. https://doi.org/10.1111/j.1468-2311.2004.00335.x

Gauck, J., Merkel, A., & Nahles, A. (2016, 23 december). *Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG).* Geraadpleegd van https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/2016/bundesteilhabegesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=7

Gendreau, P., Little, T., & Goggin, C. (1996). A meta-analysis of the predictors of adult offender recidivism: what works! *Criminology*, *34*(4), 575–608. https://doi.org/10.1111/j.1745-9125.1996.tb01220.x

Gosliga, F. P. (2015). De stem van de uitvoering in perspectief. Een experimentele verkenning van de beleving van risicojongeren en jeugdprofessionals rond de aanvraag van de VOG. *SenseGuide*, 1–52. Geraadpleegd van https://www.vogprobleem.nl/uploads/vanoosten/files/vogprobleem/De_stem_van_de_uitvoering_in_perspectief_-_VOG_aanvragen_door_risicojongeren.pdf

Grapperhaus, F. B. J. (2017, 27 november). *Kamerstuk 29754, nr. 435*. Geraadpleegd van https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29754-435.html

Grapperhaus, F. B. J., & Dekker, S. (2020a, 29 mei). Kamerbrief. Geraadpleegd van https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/05/29/tk-opvolging-motie-lid-azarkan-c-s

Grapperhaus, F. B. J., & Dekker, S. (2020b, 17 juni). *Kamerstuk 25295, nr. 387*. Geraadpleegd van https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25295-387.html

Grapperhaus, F. B. J., & Dekker, S. (2020c, 25 september). *Kamerbrief*. Geraadpleegd van https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/09/25/tk-handhaving-coronaregels

Hirsch Ballin, E. M. H. (2007, 11 januari). *Kamerstuk 30800-VI, nr. 40*. Geraadpleegd op 23 november 2020, van https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30800-VI-40.html

Kamerstuk 2581, vergaderjaar 2010-2011 [Aanhangsel]. (z.d.). Geraadpleegd van https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20102011-2581.pdf

Kassa. (2019, 30 oktober). *Klachten over misleiding bij VOG-aanvraag via Mijnverklaring.nl - Kassa - BNNVARA*. Geraadpleegd van https://www.bnnvara.nl/kassa/artikelen/klachten-over-misleiding-bij-vog-aanvraag-via-mijnverklaringnl

Kruize, P., & Gruter, P. (2016). *Eens een dief, altijd een dief?. Een verkenning rond het meten van de effectiviteit van de Verklaring Omtrent het Gedrag*. Ministerie van Veiligheid en Justitie. Geraadpleegd van https://www.wodc.nl/binaries/2545_Volledige_Tekst_tcm28-241570.pdf

Maruna, S. (2000). Desistance from crime and offender rehabilitation: A tale of two research literatures. *Offender Programs Report, 4*(1), 1–13. Geraadpleegd van http://eprints.hud.ac.uk/19190

McNeill, F. (2006). A desistance paradigm for offender management. *Criminology & Criminal Justice, 6*(1), 39–62. https://doi.org/10.1177/1748895806060666

Meijer, S. (2015). De Verklaring Omtrent Gedrag; enkele kanttekeningen bij recente rechtspraak. *Delikt en Delikwent, 32*(4), 323–334. Geraadpleegd van https://www.researchgate.net/profile/Sonja_Meijer/publication/280937953_De_Verklaring_Omtrent_Gedrag_enkele_kanttekeningen_bij_recente_rechtspraak/links/55cce6b508ae1141f6b9e904.pdf

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (z.d.). *Welke bronnen raadpleegt Justis bij de beoordeling van de VOG-aanvraag?* Geraadpleegd van https://www.justis.nl/producten/vog/veelgestelde-vragen/welke-bronnen-raadpleegt-justis-bij-de-beoordeling-van-de-vog-aanvraag.aspx

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2018). *Verklaring Omtrent het Gedrag: Screeningsprofielen VOG NP*. Geraadpleegd van https://www.justis.nl/binaries/19411446_Screeningsprofielen_VOG%20NP_def_tcm34-296676.pdf

Ministerie van Veiligheid en Justitie. (2013a). *Beleidsdoorlichting Preventiemaatregelen Artikel 13.1 van de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie*. Geraadpleegd van https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vjb5ctsi4ixo

Ministerie van Veiligheid en Justitie. (2013b december). *Continue screening effectief*. Geraadpleegd van https://www.justis.nl/binaries/uit-de-praktijk-nummer-6-continue-screening-taxibranche-effectief_tcm34-85287.pdf

Ministerie van Veiligheid en Justitie. (2020, 19 februari). *Hoe kan ik een jongere helpen die een voornemen tot afwijzen heeft gekregen?* Geraadpleegd van https://www.justis.nl/producten/vog/veelgestelde-vragen/hoe-kan-ik-een-jongere-helpen-die-een-voornemen-tot-afwijzen-heeft-gekregen.aspx

Openbaar Ministerie. (2020, 14 oktober). Boetebedrag in anderhalvemeterzaken naar 95 euro. Geraadpleegd van https://www.om.nl/actueel/nieuws/2020/10/14/boetebedrag-in-anderhalvemeterzaken-naar-95-euro

Phillips, H. K., Gray, N. S., MacCulloch, S. I., Taylor, J., Moore, S. C., Huckle, P., & MacCulloch, M. J. (2005). Risk Assessment in Offenders With Mental Disorders. *Journal of Interpersonal Violence, 20*(7), 833–847. https://doi.org/10.1177/0886260504272898

Regeling Gratis VOG voor vrijwilligers - BWBR0041494. (2019, 14 maart). Geraadpleegd van https://wetten.overheid.nl/BWBR0041494/2019-03-14

Richtlijn voor strafvordering seksueel misbruik minderjarigen - BWBR0036267. (2015, 1 maart). Geraadpleegd van https://wetten.overheid.nl/BWBR0036267/2015-03-01

Sozialgesetzbuch (SGB) SGB I bis XII. (z.d.). Geraadpleegd van https://www.sozialgesetzbuch-sgb.de/

Teeven, F. (2010, 12 november). *Kamerstuk 31521, nr. 57*. Geraadpleegd van https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31521-57.pdf

Teeven, F. (2013, 9 januari). *Kamerstuk 33400-VI, nr. 87*. Geraadpleegd van https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33400-VI-87.pdf

Tellegen. (2017, 28 juni). *Kamerstuk 29754, nr. 429*. Geraadpleegd van https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29754-429.html

Van der Meer, S. Y. (2019). *(Ex-)Zedendelinquenten en het Beoordelingsproces van de Verklaring Omtrent het Gedrag* (Scriptie). Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden.

Van der Steur, G. A. (2016, 24 maart). *Kamerstuk 34433, nr. 2*. Geraadpleegd van https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34433-2.html

Van Huffelen, A. C. (2020, 15 oktober). *Opvolging Algemeen Overleg Douane van 22 september 2020 [Kamerbrief]*. Geraadpleegd van https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2020/10/15/kamerbrief-vervolg-ao-22-september/kamerbrief-vervolg-ao-22-september.pdf

van 't Zand-Kurtovic, E. (2017). *Invisible Bars: The impact of having a criminal record on young adults' position in the labour market*. Eleven international publishing.

van 't Zand-Kurtovic, E. (2018). Ruim baan? Uitsluiting en zelfuitsluiting van de arbeidsmarkt. *Justitiële verkenningen, 44*(2), 117–132. https://doi.org/10.5553/jv/016758502018044002009

Wet politiegegevens - BWBR0022463. (2020, 1 januari). Geraadpleegd van https://wetten.overheid.nl/BWBR0022463/2020-01-01

Wetboek van Strafrecht - BWBR0001854. (2020, 25 juli). Geraadpleegd van https://wetten.overheid.nl/BWBR0001854/2020-07-25

Wetboek van Strafvordering - BWBR0001903. (2021, 1 januari). Geraadpleegd van https://wetten.overheid.nl/BWBR0001903/2021-01-01

Wiebes, E. D. (2017, 29 september). *Staatscourant 2017, 55412*. Geraadpleegd van https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-55412.html

Bijlage 4 Leden begeleidingscommissie

Het onderzoek is begeleid door een commissie bestaand uit de volgende leden:

- De heer dr. J.H.M.M. Tholen, Radboud Universiteit - Faculteit der Managementwetenschappen - voorzitter
- Mevrouw drs. M.A.W.L.M. Dekker-Abels, MinJenV- Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen
- De heer dr. J.S. Svensson, Technische Universiteit Twente, Faculteit Behavioural, Management, and Social Sciences (BMS)
- Mevrouw dr. J. Verbruggen, Vrije Universiteit - Faculteit der Rechtsgeleerdheid
- De heer dr. F.W. Beijaard, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

Bijlage 5 Initiële onderzoeksvragen

Zoals uiteengezet in paragraaf 1.2 kende het onderzoek een initiële set aan onderzoeksvragen. Deze set is gaandeweg het onderzoek aangescherpt. Er zijn enkele nieuwe vragen toegevoegd, enkele vragen zijn aangescherpt en ook enkele vragen zijn verwijderd. In onderstaand overzicht wordt eerst de initiële lijst weergegeven. Gevolgd door de definitieve lijst van onderzoeksvragen. Daarna volgt een korte toelichting op de belangrijkste veranderingen.

Initiële lijst met onderzoeksvragen

Inventarisatie

1	Voor welke (categorieën) functies en doelen (inclusief stageplaatsen en leerwerkbanen) is het aanvragen van een VOG verplicht? Wie heeft het aanvragen verplicht gesteld?
2	Wat zijn de relevant geachte risicoprofielen, justitiële documentatie, de voor beoordeling gebruikte bronnen, het type screening en de gekozen terugkijktermijnen voor elk van deze functiecategorieën?
3	Op welke gronden baseert Justis of een type screening, justitieel antecedent, bron of terugkijktermijn relevant is voor een functie of doel? Welke rol spelen 'bijzondere weigeringsgronden' in dit geheel?
4	Hoe is, voor elk van de functiecategorieën, de samenhang tussen deze aspecten van de beoordeling?

Consistentie en evenwicht in huidige systematiek (interne vergelijking)

5	In welke mate zijn de kernelementen van de beoordeling (zie hierboven) vergelijkbaar en consistent voor: • vergelijkbare (categorieën) functies en/of doelen; • vergelijkbare (categorieën) aanvragers; • vergelijkbare maatschappelijke risico's?
6	Zou het, uitgaande van deze vergelijking, redelijk zijn om VOG-aanvragen ook op een lichtere/ zwaardere manier te beoordelen (gezien de beoordeling van andere functies of doelen, andere aanvragers of andere risico's)? Zo ja, welke en waarom?
7	Zijn er andere verbeteringen in de consistentie en het evenwicht binnen het VOG-beoordelingsstelsel denkbaar? Zo ja, op welke punten?

Complexiteit huidige VOG-beoordelingsstelsel

8	Is versimpeling van het beoordelingsstelsel mogelijk, bijv. door categorieën samen te nemen? Zo ja, op welke manier(en)?
9	Zijn er onderdelen/ activiteiten/ inspanningen die relatief weinig resultaat opleveren?
10	Zijn er andere verbeteringen in het VOG-beoordelingsstelsel denkbaar? Zo ja, op welke punten en waarom?

Conclusie

11 In hoeverre worden vergelijkbare maatschappelijke risico's met vergelijkbare VOG-beleidsregels en vergelijkbare beoordelingscriteria behandeld?

12 Zou het redelijk zijn om specifieke VOG-aanvragen ook op een lichtere/ zwaardere manier te beoordelen? Zo ja, welke en waarom?

13 Zijn er andere verbeteringen in het VOG-beoordelingsstelsel denkbaar? Zo ja, op welke punten en waarom?

Definitieve set van onderzoeksvragen

Binnen het onderzoek is de volgende tweevoudige probleemstellingen beantwoord.

1 In hoeverre is het huidige VOG-beoordelingstelling consistent en niet onnodig complex?

2 In hoeverre is een onbeperkte terugkijktermijn voor veroordeelden van kindermishandeling haalbaar en wenselijk?

Onderzoeksvragen

Inventarisatie

1 Wat wordt door de wetgever met het VOG-beoordelingsstelsel beoogd?

2 Voor welke doelen is het aanvragen van een VOG wettelijk verplicht? Wie heeft het aanvragen verplicht gesteld?

3 Hoe wordt beoordeeld of een VOG kan worden verstrekt?

4 In hoeverre doen zich knelpunten voor bij het huidige VOG-beoordelingsstelsel?

Consistentie VOG-beoordelingsstelsel

5 In hoeverre wordt in vergelijkbare gevallen op vergelijkbare wijze gescreend (consistentie)?

6 Voor zo ver aan de orde: wat verklaart de inconsistenties?

7 Voor zo ver aan de orde: in hoeverre kan de consistentie van het VOG-beoordelingsstelsel worden vergroot?

Complexiteit VOG-beoordelingsstelsel

8 In hoeverre is het VOG beoordelingsstelsel onnodig complex?

9 Voor zo ver aan de orde: in hoeverre kan het VOG-beoordelingsstelsel worden vereenvoudigd?

Onbeperkte terugkijktermijn veroordelingen kindermishandeling

10 In hoeverre is bij veroordelingen voor kindermishandeling een onbeperkte terugkijktermijn binnen het huidige stelsel haalbaar?

11 In hoeverre is bij veroordelingen voor kindermishandeling een onbeperkte terugkijktermijn binnen het huidige stelsel wenselijk?

Belangrijkste verschillen tussen initiële en definitieve lijst onderzoeksvragen

De belangrijkste verschillen zijn als volgt:

- Er is een (tweeledige) probleemstelling toegevoegd aan het onderzoek omdat deze bij de start van het onderzoek nog ontbrak.
- Er zijn twee onderzoeksvragen toegevoegd die zien op het thema 'onbeperkte terugkijktermijn bij veroordelingen kindermishandeling' omdat voor dit onderzoeksdoel nog geen vragen waren geformuleerd bij de start van het onderzoek.
- Terminologie is aangepast aan de begrippen zoals die binnen het COVOG beoordelingsstelsel worden gebruikt (we spreken niet meer van risicoprofielen of functiecategorieën).
- De vraag naar de verbetermogelijkheden voor *evenwichtigheid* zijn is komen te vervallen. De reden hiervoor is dat wij niet kunnen vaststellen wat een 'juist evenwicht' is. Dat is namelijk normatief: afhankelijk van het standpunt van degene die de VOG-screening verplicht heeft gesteld, kan een zwaarder gewicht aan de maatschappelijke bescherming worden gehecht of juist aan de resocialisatie (zie ook de inleiding van het rapport).
- De onderzoeksvragen die betrekking hebben op consistentie zijn vereenvoudigd omdat gaandeweg het onderzoek bleek dat de VOG-beoordelingssystematiek – conform zijn opzet en doelstelling - uitsluitend discrimineert op maatschappelijk risico (hoe groter het maatschappelijk risico hoe zwaarder het screeningsregime). Vanuit dat doel bezien is een functie of een aanvrager alleen vergelijkbaar als daarop dezelfde maatschappelijke risico's van toepassing zijn.

DSP-groep BV
Van Diemenstraat 410
1013 CR Amsterdam
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl
KvK 33176766
www.dsp-groep.nl

DSP-groep is een onafhankelijk bureau voor onderzoek, advies en management, gevestigd aan de IJ-oevers in Amsterdam. Sinds de oprichting van het bureau in 1984 werken wij veelvuldig in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook voor maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Het bureau bestaat uit 40 medewerkers en een groot aantal freelancers.

Dienstverlening

Onze inzet is vooral gericht op het ondersteunen van opdrachtgevers bij het aanpakken van complexe beleidsvraagstukken binnen de samenleving. We richten ons daarbij met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van zo'n vraagstuk. In dit kader kunnen we bijvoorbeeld een onderzoek doen, een registratie- of monitorsysteem ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of (tijdelijk) het management van een project of organisatie voeren.

Expertise

Onze focus richt zich met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van een vraagstuk. Wij hebben o.a. expertise op het gebied van transitie in het sociaal domein, kwetsbare groepen in de samenleving, openbare orde & veiligheid, wonen, jeugd, sport & cultuur.

Meer weten?

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.