



Publieke waardescan naar de Verklaring omtrent het gedrag De toegevoegde waarde van de VOG

Versie 1.0

Datum 5 oktober 2020
Status Definitief

Colofon

Titel Publieke waardescan naar de Verklaring omtrent het gedrag

Bijlagen 2

Inlichtingen

Inhoud

Samenvatting—7

Leeswijzer—9

1 Waardevolle lessen—11

2 Aanbevelingen—13

2.1 Beleidsrichtingen—16

2.1.1 De VOG blijft een breed en min of meer generiek instrument—16

2.1.2 De VOG blijft een breed instrument met meer aandacht op bepaalde sectoren—16

2.1.3 De VOG blijft alleen beschikbaar voor specifieke sectoren—17

3 Context—18

3.1 De Verklaring Omtrent het Gedrag—18

3.1.1 Verschillende vormen van de VOG—18

3.1.2 Totstandkoming van de VOG—19

3.2 Rollen en verantwoordelijkheden—19

3.3 Budgettaire en cijfermatige ontwikkelingen—20

4 Onderzoekopzet—22

5 Waardecreatie—24

6 Draagvlak en legitimiteit—31

7 Uitvoeringscapaciteit—36

8 Toekomstbestendigheid—38

9 Internationaal perspectief—42

10 Beoordelingsschema—44

Bijlage 1: Samenstelling Publieke waardescan VOG—46

Bijlage 2: Geraadpleegde bronnen—47

Rapporten/publicaties—47

Samenvatting

In dit onderzoek staat de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) centraal. Een VOG is een verklaring waaruit blijkt dat het justitiële verleden van een aanvrager geen bezwaar vormt voor het vervullen van een specifieke taak of functie in de samenleving. De VOG is tot stand gekomen om een balans te vinden waarbij zowel de samenleving wordt beschermd als niet onnodig mensen met een justitieel verleden uit bepaalde functies te weren. In dit onderzoek ligt de nadruk op de VOG Natuurlijke Personen (VOG NP). Uit de jaarcijfers blijkt dat het aantal aanvragen in 2019 ruim 2,5 keer hoger lag dan in 2010. Een andere belangrijke ontwikkeling is de introductie van Europese wetgeving op basis waarvan het mogelijk wordt voor burgers om een uittreksel van hun justitiële gegevens op te vragen, wat momenteel niet mogelijk is. Een toenemend aantal aanvragen van VOG's en nieuwe Europese wetgeving geeft aanleiding voor het analyseren van de publieke waarde van de VOG.

Het steeds breder inzetten van de VOG zorgt in theorie voor een bredere bescherming van de samenleving. Nieuwe Europese Wetgeving vereist echter het aanscherpen van de toegevoegde waarde van de VOG.

De VOG lijkt, mede gegeven de ontwikkeling dat Europese wetgeving vereist dat burgers in 2022 een uittreksel moeten krijgen van hun justitiële informatie, op een kruispunt te staan. Met het kunnen overhandigen van de justitiële informatie aan een werkgever vervalt immers de bescherming van veroordeelden middels het huidige VOG systeem, dat justitiële informatie niet kenbaar maakt. Om de VOG met deze waarborg in stand te houden zal voor een werkgever de VOG meer toegevoegde waarde moeten bieden dan de een uittreksel van justitiële informatie van een potentiële werknemer of vrijwilliger. Die meerwaarde wordt bijvoorbeeld geleverd door de afweging omtrent de relevantie van justitiële informatie, die wordt gemaakt door een ervaren en professioneel overheidsbedrijf. Indien een uittreksel wordt overlegd, wordt deze afweging aan de werkgever gelaten.

Er bestaat momenteel geen duidelijke leidraad om te bepalen in welke sectoren de VOG op welke manier wordt ingezet. In de praktijk is daardoor niet altijd helder of de VOG maximale publieke waarde realiseert.

Binnen het VOG beleid wordt rekening gehouden met verschillen tussen sectoren en de bijbehorende risicoprofielen. In een aantal branches met hoog risico functies wordt verplicht en/of continu gescreend. Er is vanuit de overheid echter geen algehele leidraad om af te wegen in welke sectoren de VOG verplicht is. Wel zijn er randvoorwaarden ter bevordering van continu screenen. Er zijn geen sectoren of functies uitgesloten van de mogelijkheid om gebruik te maken van de VOG. De laatste jaren is het aantal VOG aanvragen sterk toegenomen maar het aantal absolute afwijzingen is ongeveer gelijk gebleven. Het zicht op de redenen en oorzaken van deze ontwikkeling is beperkt.

Met de grote toename in het aantal VOG-aanvragen en de snelheid waarmee beleidswijzigingen worden doorgevoerd, kan afgevraagd worden welke waarborgen op het vlak van screening worden geboden. Tevens kan de vraag worden gesteld of de huidige wijze van screenen nog wel selectief genoeg is. Ondanks dat het beleid uitdraagt dat de VOG deel moet uitmaken van een breder integriteitsbeleid moet ervoor gewaakt worden dat gebruik van de VOG geen doel op zich wordt in de praktijk.

Er lijkt, mede door de inspanningen van JenV en Justis, een breed draagvlak voor de VOG onder stakeholders en gebruikers. Politieke, maatschappelijke en wetenschappelijke ontwikkelingen leiden ook tot aanpassingen in het beoordelingskader van de VOG, hiermee komt dit beoordelingskader enigszins incident gedreven tot stand.

Zowel Justis als grote brancheorganisaties en andere stakeholders geven aan dat regelmatig afstemming en overleg plaatsvindt. De materie die daaruit wordt opgehaald wordt meegenomen in beleidsoverwegingen.

Het beoordelingskader van de VOG is in de loop van de tijd verder gespecificeerd naar aanleiding van incidenten, politieke discussies of nieuwe wetenschappelijke inzichten. Een nadeel van het veranderlijke beoordelingskader is dat het voor VOG-aanvragers minder voorspelbaar is of een VOG in de toekomst ook nog (of juist niet meer) wordt afgegeven op basis van dezelfde informatie.

Ondanks de ingezette communicatie en afstemming blijkt dat een selecte groep een onjuist beeld heeft over de VOG, namelijk dat de VOG wat zegt over iemands (onbesproken) gedrag, in plaats van iemands justitieel verleden en daarmee het risico voor recidive in een bepaalde functie. Zowel bij eindgebruikers als bij organisaties die de VOG aanvragen bestaat soms onduidelijkheid over wat de VOG precies is en waarop wordt gescreend.

Doordat een groot gedeelte van de aanvragen automatisch kan worden afgehandeld lijkt de uitvoering van het beleid relatief doelmatig ingericht, het inzicht hierin kan wel verder worden vergroot.

Uit verschillende onderzoeken komt naar voren dat het VOG-beleid succesvol is gebleken in haar beoogde effecten. Het beleid zorgt voor een proportioneel uitsluitingseffect doordat het een positieve bijdrage levert in het identificeren van potentieel toekomstige delict plegers. In de afgelopen jaren is Justis bezig geweest met het treffen van maatregelen die gericht zijn op het bevorderen van de doelmatigheid. Ongeveer 85% van alle aanvragen wordt automatisch afgedaan omdat over die personen geen justitiële informatie aanwezig is.

Het toepassen van kruisfinanciering waarbij de opgehaalde leges voor de VOG ook worden ingezet voor bekostiging van andere integriteitsproducten is een aandachtspunt voor de doorontwikkeling.

Doordat de leges voor de VOG ook als financiering voor andere doeleinden worden ingezet ontstaat het risico dat aanpassingen aan de VOG, om de andere producten in stand te houden, geen doorgang vinden. Een ander risico is dat het wegvallen van de VOG een financieringsprobleem oplevert voor andere producten binnen Justis. Daarnaast zorgt het niet kostendekkend maken van de verschillende integriteitsproducten ervoor dat het beleidsmatig lastiger is om goede afwegingen te maken voor de inzet van het product.

Over het algemeen is het beleid toekomstgericht, gebaseerd op goede kwaliteit van inzichten over de werking van beleid.

De maatschappelijke roep om meer veiligheid en preventie lijkt een belangrijke factor in de ontwikkeling en het toekomstbeeld van de VOG. Er zijn steeds meer sectoren gebruik gaan maken van de VOG zonder dat hier door JenV op is gestuurd.

Over het algemeen genomen kan er gesteld worden dat Justis en JenV voldoen aan de traditionele evaluatiecyclus van het Rijk. Er kan nog wel winst behaald worden in

een meer omvattende dataverzameling door Justis. Algemene informatie over aantallen aanvragen en afwijzingen met bijbehorend screeningsprofiel zijn weliswaar beschikbaar, maar andere informatie zoals in welke sector de aanvrager werkzaam is wordt niet uitgevraagd en is daardoor ook niet beschikbaar. Dergelijke informatie kan zowel JenV als Justis helpen bij beleidsmatige beslissingen rondom de VOG. Met die informatie zou bijvoorbeeld kunnen worden weergegeven hoeveel VOG's per sector worden afgewezen op jaarbasis.

Andere westerse landen kiezen ervoor om wel een strafblad beschikbaar te maken voor burgers, waarbij wel restricties gelden over het gebruik hiervan en welke delicten hierop worden vertoond.

In westerse context zijn de essenties bij screenings in de basis gelijk: het individueel belang afzetten tegen het algemeen belang. In andere Westerse landen wordt een uittreksel aan de aanvrager verstrekt, worden meerdere delicten meegenomen op het uittreksel dan die direct relevant zijn voor de functie en worden afwegingen aan de werkgever over gelaten.

Nederland is vrij uniek in het feit dat de overheid een oordeel velt over het risico omtrent het justitieel verleden van een persoon bij (bijvoorbeeld) het aangaan van een arbeidsrelatie. In andere landen heeft een burger het recht om zijn/haar justitiële documentatie op te vragen als uittreksel, en daarmee te doen wat hij wil. Desgewenst wordt zo'n uittreksel overlegd aan de werkgever om een gesprek te hebben over integriteitsvereisten van een functie. In de rechtssystemen waarin de uittreksels benaderbaar zijn voor werkgevers is soms bij voorbaat in de functie-eisen vastgelegd dat mensen met bepaalde delicten op hun naam niet kunnen worden toegelaten tot specifieke functies.

Dat roept de vraag op waarom Nederland het enige land lijkt te zijn met een dergelijk systeem. Deze vraag kunnen we met de huidige informatie nog niet beantwoorden en zal verder onderzocht moeten worden.

Aanbevelingen

1. Ontwikkel een kader om gewogen besluiten te kunnen nemen over hoe de VOG in welke sector de meeste publieke waarde creëert.
2. Maak meer gebruik van data en inzicht om beter te kunnen differentiëren tussen sectoren en om de doelmatigheid van de VOG te vergroten.
3. Zorg voor goede communicatie over het VOG beleid richting eindgebruikers en werkgevers.
4. De financieringsconstructie die sinds 2016 is toegepast voor 'het mandje' dient geëvalueerd te worden, waarbij het bestaande budgettaire kader wordt gerespecteerd.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 schetsen we de belangrijkste lessen die het VOG beleid voor andere beleidsterreinen heeft. In hoofdstuk 2 zijn de aanbevelingen die naar aanleiding van de analyse in dit rapport zijn opgesteld toegelicht. In hoofdstuk 3 hebben we de

context geschetst van het VOG beleid. In hoofdstuk 4 is een toelichting gegeven op de Publieke Waardescan. In de hoofdstukken 5 tot en met 9 gaan we in op de conclusies en uitwerking per pilaar. De vijf pilaren zijn:

- Waardecreatie
- Uitvoeringscapaciteit
- Draagvlak & legitimiteit
- Toekomstbestendigheid
- Internationaal perspectief

Per pilaar gaan we eerst in op de conclusies. Daarna lichten we de onderdelen toe die de conclusies onderbouwen.

1 Waardevolle lessen

In dit hoofdstuk worden de waardevolle lessen van het VOG-beleid genoemd. Deze lessen geven aan wat het VOG beleid goed doet en wat eventueel toegepast kan worden in ander beleid.

Door middel van monitoring, onderzoek en bijsturing worden relevante lessen uit de maatschappij in het beleid opgenomen. De rode draad rondom het beleid van de VOG is het lerende en dynamische vermogen van het beleid voor dit instrument, met continu oog voor de toekomst en mogelijke invloeden die voor de VOG een rol gaan spelen. Daarvoor staan de beleidsmedewerkers in nauw contact met afnemers van de VOG en met de doelgroep. Met oog op de toekomst en verdere groei van het product brengt dit met zich mee dat beleidsmakers meer en meer bezig zijn met het verstevigen van de beleidsregels. Immers, wanneer het product landelijk in deze mate gebruikt wordt moet het bestendig en rechtvaardig worden toegepast. Ook internationaal wordt daarom gewerkt aan steeds betere informatie uitwisseling om de waarde van de VOG te maximaliseren. Er wordt proactief geïnvesteerd in internationale relaties voor gegevensuitwisseling en betere samenwerking om risico's op te vangen.

Door continu in contact te blijven met stakeholders en eindgebruikers kunnen lessen snel in het beleid worden geïmplementeerd. Het beleid is gericht op externe ervaringen en staat ten dienste van de maatschappij. Hierdoor beweegt het goed mee met wat er speelt. Het beleid is daarbij realistisch en helder over de waarde en beperkingen van het beleidsinstrument. In beleidsbrieven is hier veel aandacht voor en dit blijkt tevens uit onderzoeksrapporten en uit gesprekken met eindgebruikers. Indien er verkeerde beelden over het instrument lijken te bestaan onderneemt Justis doelgroepgerichte communicatie. Bijvoorbeeld door de watdevog.nl campagne die in samenwerking met de eindgebruikers tot stand is gekomen. Het beleid houdt rekening met wat maatschappelijk en politiek speelt. Wanneer een incident heeft plaatsgevonden en vragen worden gesteld over het VOG systeem is dat aanleiding om intern na te gaan of het systeem hier goed wordt toegepast, of dat het soms aanpassing behoeft. Ook onderhouden de beleidsmakers goede contacten met brancheorganisaties waar specifieke type VOG-screening wordt gehanteerd of waarin een VOG wettelijk verplicht is. De vormgeving van het product wordt gemonitord. Verder geven geïnterviewden aan dat beleidsmakers en de uitvoeringsorganisatie erg benaderbaar zijn voor het gesprek over de VOG.

Betrekken van wetenschappelijke inzichten in het beleid. Naast het leren van eindgebruikers en afnemers wordt ook veel ingezet op wetenschappelijk onderzoek. Jaarlijks worden meerdere onderzoeken gedaan om het beleid te toetsen en daar waar nodig aanbevelingen te verwerken. Zo worden de beleidsregels geëvalueerd, de toepassing van de VOG omtrent zedenmisdriven onderzocht en recidive na een VOG-afgifte of afwijzing gemonitord.

Wanneer uit dergelijke wetenschappelijke inzichten blijkt dat beoordelingskaders of doelgroep-specifiek beleid moet worden aangepast dan zijn beleidsmakers proactief om het instrument een betere evidence-grondslag te geven. Ook op een ander manier wordt evidence based gewerkt, namelijk wanneer bijvoorbeeld blijkt dat doelgroep-specifiek beter moet worden ingezet op communicatie. Uit wetenschappelijk onderzoek in het recente verleden bleek dat een specifieke

doelgroep wegens onbegrip over het VOG-systeem extra hinder ondervindt van de VOG. Daarop is ingespeeld middels doelgroep specifieke communicatie-initiatieven.

2 Aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden aanbevelingen gedaan die voortkomen uit de analyse van de vijf lenzen van de PWS die in dit rapport aan bod zijn gekomen. Op basis van de opgestelde aanbevelingen zijn een drietal beleidsrichtingen geschetst.

Ontwikkel een kader om gewogen besluiten te kunnen nemen over hoe de VOG in welke sector de meeste publieke waarde creëert. Met de sterke toename van het aantal VOG aanvragen met een steeds lager percentage afwijzingen en de veranderende Europese regelgeving, lijkt dit een goed moment om te bezien in hoeverre een sterkere sturing door JenV en Justis op het gebruik van de VOG wenselijk is. Hierbij zou de vraag leidend moeten zijn waar de VOG de meeste toegevoegde waarde heeft. Als dit duidelijk is, is het mogelijk om meer differentiatie toe te passen tussen de verschillende sectoren die gebruik maken van de VOG.

Daarnaast kan in specifieke sectoren ook gekozen worden voor periodieke of continue screening. Hierdoor wordt de toegevoegde waarde van het VOG instrument ten opzichte van een uittreksel waarop alleen justitiële informatie is te vinden vergroot.

Binnen deze PWS is niet uitputtend onderzocht in welke sectoren een pro-actievere VOG inzet meerwaarde zou bieden en voor welke sectoren de VOG van beperkte toegevoegde waarde is, waardoor gekozen zou kunnen worden om de VOG daar niet langer te gebruiken. Dit is mede ingegeven doordat de data waarover Justis beschikt niet toereikend zijn om een dergelijke analyse eenvoudig uit te voeren. We bevelen daarom aan:

- de huidige beleidstheorie te actualiseren en toe te voegen in welke sectoren de VOG een toegevoegde waarde levert;
- Om vervolgens op basis van risicotaxaties te onderzoeken in welke aanvullende sectoren het gewenst zou zijn periodieke/continue screening of een wettelijke VOG-plicht in te voeren en in welke sectoren het gebruik van de VOG gestopt zou kunnen worden;
- te bekijken in hoeverre het VOG instrument, voor welke sectoren, mogelijk verder verrijkt kan worden met databronnen zodat er meer toegevoegde waarde wordt gecreëerd ten opzichte van een uittreksel van het strafblad. Daartoe lopen overigens ook al initiatieven. Wel dient het te blijven bij informatie uit de justitieketen. De VOG is geen maatschappelijk diploma.

Overigens betekent het recht op een uittreksel uit het strafregister niet direct dat werkgevers het recht hebben om deze informatie van een werknemer of een vrijwilliger te verlangen. Het overhandigen van een uittreksel uit het strafregister door de aanvrager aan de (potentiële) werkgever kan onwenselijk effecten hebben op de arbeidskansen van een individu. Andere Europese en Angelsaksische landen maken in tegenstelling tot Nederland al langer gebruik van uittreksels uit het strafregisters. We bevelen daarom aan om:

- te onderzoeken wat de achtergrond is van andere systemen van strafregisters en screeningsystemen in het buitenland, en wat voor invloed dit heeft op de rehabilitatiekansen van een veroordeelde.

- te onderzoeken hoe andere landen (Europese en Angelsaksische landen) waarbij de burgers het recht hebben om hun JD-op te vragen hier mee omgaan en hoe dergelijke inzichten gebruikt zouden kunnen worden binnen de Nederlandse context;
- te onderzoeken of het mogelijk en wenselijk is te verbieden het uittreksel van het strafregister over te dragen aan de werkgever.

Maak meer gebruik van data en automatisering om beter te kunnen differentiëren tussen sectoren en om de doelmatigheid van de VOG te vergroten. Om meer te kunnen differentiëren tussen de sectoren waarbij gebruik wordt gemaakt van de VOG is het van belang om keuzes daarin goed te kunnen onderbouwen. Daarvoor is het nodig om goede onderliggende data te hebben, bijvoorbeeld over in welke sectoren de VOG wordt gebruikt, voor welke functie dat is en hoeveel afwijzingen daar plaatsvinden. Hierin zijn al enkele stappen genomen, echter bevinden deze zich nog in de beginfase. Eén daarvan is dat in bepaalde gevallen politiegegevens basis kunnen zijn om een VOG te weigeren. Er is aangegeven door de opdrachtgever (DBAV), dat een opdrachtbrief naar Justis is verstuurd om een VOG monitor te initiëren. Hierin wordt bijgehouden voor welke screeningsprofielen de VOG wordt aangevraagd. Vanuit Justis loopt ook een pilot met het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) om via data-analyse te achterhalen in welke sectoren een VOG wordt aangevraagd.

Uit de analyse komt naar voren dat bij de inrichting van het aanvraagproces van de VOG sterk rekening is gehouden met de gebruiksvriendelijkheid voor de aanvrager waardoor er slechts informatie gevraagd wordt die nodig is voor de aanvraag. Dit heeft als keerzijde dat informatie die niet direct relevant is voor de aanvraag maar wel voor de beleidsontwikkeling, bijvoorbeeld op welke sector de aanvraag betrekking heeft, niet wordt uitgevraagd. We bevelen daarom aan om:

- te inventariseren welke data ontbreekt om onderbouwde keuzes te maken en de mogelijkheden om deze data te verzamelen te verkennen;
- te onderzoeken of de huidige data ruimte biedt voor nadere analyse als hiervoor capaciteit ingezet wordt.

Veel van de aanvragen kunnen ook automatisch worden afgedaan, omdat over de aanvrager geen justitiële informatie aanwezig is. Dit proces is grotendeels geautomatiseerd. Een laatste stap daarbij kan zijn om de VOG niet per post naar de aanvrager te sturen maar digitaal aan te bieden. Dit komt zowel de snelheid als het gemak voor de aanvrager ten goede, waardoor de doelmatigheid van de VOG wordt vergroot. Justis heeft aangegeven dat hier reeds een traject voor is opgestart en dat digitale afgifte naar verwachting in de loop van 2021 mogelijk is.

Zorg voor goede communicatie over het VOG beleid richting eindgebruikers en werkgevers. De laatste jaren is veel aandacht voor de (foutieve) beeldvorming rondom de VOG. Uit onderzoek blijkt dat een klein deel van de burgers onterecht het idee heeft dat hun VOG aanvraag zal worden geweigerd. Onder jongeren op het MBO instap niveau (1 en 2) is deze angst het grootst. Ondanks de inspanningen van Justis en JenV om veelvuldig in contact te zijn met de doelgroepen lijkt deze beeldvorming hardnekkig. Dat bleek bijvoorbeeld ook weer uit de discussie rondom de 'Coronaboetes'. Waarbij verschillende landelijke media berichtte dat een Coronaboete er mogelijk toe leidt dat er geen VOG meer wordt afgegeven. Bij de aanvraag van de VOG is het vaak aan de werkgever om aan te geven op welke

functieaspecten er gescreend dient te worden. Echter, uit de analyse blijkt dat werkgevers niet altijd weten wat er achter zo'n functieaspect schuilt. Als gevolg hiervan ontstaan er VOG aanvragen die foutief of onvolledig worden ingevuld. Werkgevers hebben namelijk geen goed zicht op hoe Justis de beoordeling doet. Hierdoor wordt de beoordeling van de VOG als een blackbox ervaren. Hierdoor wordt de VOG als instrument door werkgevers niet effectief toegepast. We bevelen daarom aan om:

- de zichtbaarheid in (sociale) media die aansluiten bij de doelgroep waarop de onjuiste beeldvorming het sterkst is te vergroten;
- waar mogelijk in gesprek te gaan met belangenverenigingen om functieaspecten toe te lichten en transparant te maken wat er wordt getoetst binnen zo'n functieaspect.
- daar waar de media aandacht besteedt aan de VOG en de beeldvorming daarbij niet geheel klopt hier actief op in te zetten. Bijvoorbeeld door de inzet van mediavertegenwoordiger of de minister of staatssecretaris die aansluit of een interview geeft aan een dergelijk programma (zoals onlangs ook gebeurde bij de discussie rondom de Coronaboetes);

Een andere oorzaak, van het aanhoudende hardnekkige foutieve beeld over de VOG onder een specifieke doelgroep, zou kunnen zijn dat de inzet op communicatie via tijdelijke campagnes loopt. Na het voltooien van de campagnes is het niet vanzelfsprekend dat de kennis structureel wordt doorgegeven en systemisch gewaarborgd blijft. Dit effect wordt versterkt door het feit dat de doelgroep van bijvoorbeeld MBO leerlingen iedere paar jaar van samenstelling verandert. We bevelen daarom aan om:

- de mogelijkheid te onderzoeken om de kennis over de VOG onder stakeholders, waaronder justitiële ketenpartners, de reclassering, brancheorganisaties en onderwijsinstellingen beter te borgen. Op die manier zal op verschillende momenten waarin een betrokkene met de VOG te maken kan krijgen de juiste informatie worden gegeven;
- de mogelijkheid te onderzoeken om het VOG-beleid in het MBO curriculum te verwerken, zodat de informatie systematisch gewaarborgd wordt.

De financieringsconstructie die sinds 2016 is toegepast voor 'het mandje' dient geëvalueerd te worden. Voor een aantal producten bij Justis is er sprake van kruisfinanciering in de vorm van een 'integriteitsmandje'. Het gaat hierbij om BIBOB-onderzoeken, netwerktekeningen en risicomeldingen rechtspersonen. Bij de verhoging van de VOG NP tarieven in 2016, waren de meeropbrengsten van de VOG NP nodig om de andere producten te financieren. Door deze toepassing is er nu in het integriteitsmandje geen sprake van een één op één relatie tussen het tarief van het product en de kostprijs. Dit zorgt voor een financiële kwetsbaarheid in de begroting omdat bij het wegvallen van de VOG een tekort ontstaat voor de financiering van de andere producten. Bovendien betaalt de VOG-aanvrager ook voor andere integriteitsproducten, zoals BIBOB (gemeenten) en TRACK (andere overheidsinstanties). Door de financiële afhankelijkheid van de VOG kan er niet in totale onafhankelijkheid beleidskeuzes worden gemaakt voor de producten binnen de kruisfinanciering, dit belemmert mogelijk de doelmatigheid.

Hoewel er al nagedacht wordt over de ontmanteling van het mandje, zijn er nog geen concrete plannen hiervoor. We bevelen daarom aan:

- verder te onderzoeken wat de mogelijkheden en consequenties zijn van het loskoppelen en kostendekkend maken van de verschillende producten binnen het integriteitsmandje.

2.1 **Beleidsrichtingen**

Gegeven de bevindingen in deze rapportage zien we een aantal mogelijke beleidsrichtingen voor ons. Deze beleidsrichtingen variëren van het systeem behouden zoals het is, tot het ingrijpend anders inrichten van de VOG. Een voorwaarde die mee moet worden genomen voor al deze richtingen is dat meer inzicht in de onderliggende gegevens van sectoren en aanvragers nodig is om een goede afweging te kunnen maken. Bij iedere beleidsrichting staat steeds een balans weergegeven met links R (resocialisatie) en rechts P (preventie). Het vakje geeft aan wat de beleidsrichting naar verwachting zal doen met de balans tussen rehabilitatie en preventie wanneer in de toekomst de uittreksels breder beschikbaar worden naast de VOG. Een overstijgende aanbeveling is daarom het onderzoeken van scenario's betreffende de verschuiving van de balans tussen rehabilitatie en preventie, en wat de consequenties daaromtrent zullen zijn voor het bestaande VOG beleid.

2.1.1 *De VOG blijft een breed en min of meer generiek instrument*

R -----[x]----- P

De VOG blijft als instrument zoals dat nu het geval is. Hierbij dient te worden nagedacht over het handhaven van de huidige twee beleidsdoelen rehabilitatie en preventie. Bij het beschikbaar worden van uittreksels in 2022 zal deze balans waarschijnlijk verschuiven. Voor het behouden van de VOG zoals het nu is betekent het dat:

- de VOG beschikbaar blijft als generiek instrument voor alle functies en sectoren;
- er sectoren blijven waar periodieke en continue screening plaatsvindt;
- het overdragen van een uittreksel van justitiële informatie aan een werkgever indien mogelijk niet wordt toegestaan;
- dit heeft geen gevolgen voor de financiën van Justis. Zoals de trend er nu uit ziet zullen de opbrengsten van de VOG niet minder worden.

2.1.2 *De VOG blijft een breed instrument met meer aandacht op bepaalde sectoren*

R -----[x]----- P

In deze beleidsrichting komt de VOG te bestaan naast de mogelijkheid voor het overhandigen van de justitiële informatie aan de werkgever. Wel komt er meer differentiatie tussen de verschillende sectoren. De VOG blijft wel voor alle sectoren beschikbaar. Binnen deze richting betekent het dat:

- de VOG beschikbaar blijft voor alle sectoren. Wel worden de criteria voor de ontvankelijkheidstoets verscherpt; 'enig risico' wordt nader gespecificeerd voor ontvankelijk van de VOG;
- er meer aandacht komt op bepaalde sectoren door een uitbreiding van de continue screening en periodieke screening;
- databronnen worden toegevoegd waarmee de screening wordt uitgebreid om zo meer toegevoegde waarde te creëren ten aanzien van het uittreksel met justitiële informatie. Bijvoorbeeld met beschikbare justitiële informatie uit andere landen wanneer een VOG aanvrager niet Nederlands is en

politiegegevens bij functies die een extra hoge mate van integriteit verwachten;

- een mogelijk concurrerend effect ontstaat tussen de VOG en de uitvraag van justitiële informatie. Dit kan gevolgen hebben voor het aantal VOG's en daarmee met de ontvangen leges, wanneer blijkt dat het uittreksels in de niet VOG-plichtige sectoren aantrekkelijker is dan de VOG zelf.

2.1.3 *De VOG wordt alleen beschikbaar voor specifieke sectoren*

R -----[x]----P

In deze beleidsrichting wordt de VOG beperkt tot een aantal sectoren. Binnen deze sectoren wordt de VOG als instrument zwaarder ingezet door het verplicht of continu screenen en het gebruik van meer bronnen. Sectoren die niet binnen het VOG beleid vallen kunnen gebruik maken van het uittreksel met justitiële informatie. Bij dit punt dient te worden nagedacht over welke sectoren geschikt zouden zijn om met uittreksels te werken: veroordeelden komen naar verwachting met name te werken in functies die minder risicofactoren behelzen. Wanneer uittreksels in deze functies worden gebruikt in plaats van de VOG zouden veroordeelden meer drempels kunnen gaan ervaren om aan het werk te gaan omdat dan zichtbaar is wat zij voor justitieel verleden hebben. Uiteraard is de redenering andersom ook mogelijk: dat werkgevers een 'harde' ja of nee door Justis minder relevant vinden in de laag-risico functies en dat aspirant werknemers niet gevraagd wordt naar een justitieel verleden. In deze beleidsrichting betekent het dat:

- de VOG wordt beperkt tot een aantal maatschappelijk relevante sectoren;
- voor deze sectoren is of wordt de VOG wettelijk verplicht. Daarbij wordt een afweging gemaakt tussen continue of periodieke screening;
- de databronnen waarop de screening wordt uitgebreid om zo meer toegevoegde waarde te creëren ten aanzien van het uittreksel met justitiële informatie;
- sectoren die geen gebruik kunnen maken van de VOG kunnen werknemers en vrijwilligers vragen om een uittreksel met justitiële informatie. Op basis daarvan kunnen zij zelf een afweging maken;
- het gevolgen kan hebben voor de financiën van Justis. Door beperking van sectoren is er een kans dat het aantal VOG aanvragen gaat dalen. Dit resulteert in minder inkomsten voor Justis uit de VOG.

3 Context

In deze rapportage gaan we in op de uitkomsten van de publieke waardescan (PWS) met als onderwerp de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG).

3.1 De Verklaring Omtrent het Gedrag

Voor een (nieuwe) baan wordt vaak een vorm van werkgelegenheidsscreening uitgevoerd in verband met verantwoordelijkheden die een baan met zich meebrengt. In Nederland vindt dit onder meer plaats middels de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG). Justis geeft namens de Minister voor Rechtsbescherming de VOG af. Een VOG is een verklaring waaruit blijkt dat het justitiële verleden van een aanvrager geen bezwaar vormt voor het vervullen van een specifieke taak of functie in de samenleving. Bij de beoordeling van een VOG-aanvraag beoordeelt Justis of de aanvrager strafbare feiten op zijn naam heeft staan die een risico vormen voor de functie of het doel waarvoor een VOG wordt aangevraagd. Hiervoor bestaan 18 verschillende functieaspecten waarop kan worden gescreend. Sommige strafbare feiten vormen een bezwaar voor de ene baan of stage, maar voor de andere niet omdat voor verschillende functies verschillende functieaspecten worden meegenomen in de beoordeling. Een snelheidsovertreding kan bijvoorbeeld van belang zijn als een aanvrager taxichauffeur wil worden, maar niet voor de functie van baliemedewerker bij een bank. Wanneer een aanvrager geen justitieel verleden heeft, wordt de VOG altijd afgegeven.

De beoordeling van een VOG-aanvraag vindt plaats aan de hand van alle justitiële gegevens uit het Justitieel Documentatiesysteem (JDS). Justis kan een VOG afwijzen op basis van: (on)herroepelijke veroordelingen, transacties, openstaande zaken en sepots. Daarnaast kan Justis ter inkleuring van het besluit gebruik maken van informatie verkregen via het Openbaar Ministerie, Politie en Reclassering. Ook wordt, wanneer justitiële informatie wordt aangetroffen, bij de afweging omtrent het al dan niet afgeven van een VOG rekening gehouden met de persoonlijke omstandigheden en ontwikkelingen van de aanvrager. Dit houdt in dat bij iedere VOG aanvraag waar sprake is van een justitieel verleden een afweging op maat wordt gemaakt. Hierbij wordt breder gekeken dan slechts het zogenaamd strafblad van de aanvrager. Ook reclasseringsrapporten, nadere informatie van het Openbaar Ministerie of documenten die anderszins van invloed kunnen zijn op het besluit op de VOG worden hierbij afgewogen.

3.1.1 *Verschillende vormen van de VOG*

Rond 2014 lag de focus van het VOG-beleid hoofdzakelijk op kwetsbare personen en sectoren zoals de taxibranche, vrijwilligerswerk en kinderopvang. Op dit moment wordt de VOG veel breder toegepast, zoals voor zorgmedewerkers, ambtenaren, uitzendkrachten, leraren, buschauffeurs en postbezorgers. De diversiteit aan sectoren en doelen laat zien dat de VOG zich steeds meer ontwikkeld tot een sociaal diploma, waarmee toegang wordt verkregen tot het maatschappelijk verkeer.

In sommige sectoren is sprake van continue screening. Dit houdt in dat na de start van een (nieuwe) baan iedere nieuwe aantekening op de Justitiële Documentatie (JD) aanleiding is voor een nieuwe overweging op de VOG door Justis. Deze continue screening vindt bijvoorbeeld plaats in de kinderopvang en in de taxibranche. Een mildere vorm van de laatst beschreven screening is de periodieke screening. Hierbij worden nieuwe justitiële gegevens niet continue gemonitord, maar wordt steeds na een vooraf vastgestelde tijdsperiode een nieuwe VOG aangevraagd, of bijvoorbeeld bij iedere functiewisseling binnen een organisatie, zoals bij de Douane het geval is.

3.1.2 *Totstandkoming van de VOG*

De VOG is ontstaan uit een behoefte van controle op de veiligheid in de samenleving. De behoefte om geen mensen aan te nemen die een risico vormen voor je bedrijf of de samenleving bestond al lang voor de 20^e eeuw in de Nederlandse samenleving. Mensen kenden elkaar toen nog persoonlijk en wisten van dorpsgenoten wie wel en wie niet te goeder trouw waren. Door de sterke bevolkingsgroei aan het einde van de 19^e eeuw ontstond een samenleving waarin niet iedereen elkaar direct kende. Hierdoor ontstond de behoefte vanuit de overheid om inlichtingen te verzamelen in registers en inlichtingen te verstrekken waar de burger daar behoefte aan had. Dit betekende het begin van het strafregister. Dit systeem behelsde dat het geregistreerde wangedrag tot in het einde der tijden te raadplegen, en nauwelijks uitwisbaar was, wat bij bekendwording van iemands justitiële gegevens resocialisatie bemoeilijkte.

Om de behoeften van straffen én resocialisatie te waarborgen heeft de regering aan het einde van de 19^e eeuw bij algemene maatregel van bestuur vastgelegd dat de inhoud van strafregisters slechts voor de organen van justitie toegankelijk zijn, zoals de rechterlijke macht en de uitvoerende macht. In de daaropvolgende jaren werden deze registers ook toegankelijk ten behoeve van de controle op integriteit bij de aanstelling van een steeds groter aantal 'gewichtige' beroepen. In 1921 werd vastgelegd dat inlichtingen slechts *niet* worden verstrekt wanneer het openbaar belang zich daartegen verzet. In deze tijd werden inlichtingen vaak verstrekt aan de burgemeester, die vervolgens op basis van de inlichtingen een afweging maakte over de betrouwbaarheid van een aanstelling.

Rond de eeuwwisseling werd voor een wijziging van het VOG-systeem gekozen. Het nieuwe veiligheidsklimaat dat ontstond in de periode na de aanslagen op 11 september 2001, zal hebben bijgedragen aan de wens om personeel in kwetsbare sectoren vaker en effectiever te kunnen screenen. In 2002 werd de Wet Justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) ingevoerd. Met deze wet werd een nieuwe vorm van registratie mogelijk, kon de VOG digitaal worden aangevraagd en werd de VOG-beoordeling weggehaald bij de burgemeester en centraal belegd bij de minister van justitie (uitgevoerd door de Dienst Justis). De centralisering van de afgifte had als doel te komen tot een meer professionele en eenduidige werkwijze bij het beoordelen van de VOG-aanvragers.¹

3.2 **Rollen en verantwoordelijkheden**

Justis is de screeningsautoriteit op het gebied van integriteit van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). Justis levert een breed palet aan (screenings)producten, zoals de Verklaring omtrent het Gedrag (VOG), het Bibob-advies, de controle op rechtspersonen, naamswijzigingen, gratieverzoeken en vergunningverlening aan particuliere recherchebureaus. Justis is als agentschap belast met het nemen van besluiten en verwerken van informatie ter bevordering van een betrouwbare, veilige en rechtvaardige samenleving in sectoren met kwetsbare belangen.² Als agentschap is Justis een zelfstandig onderdeel van het ministerie dat een eigen beheer voert. De relatie met JenV is gebaseerd op het sturingsmodel waarin drie rollen worden onderscheiden: eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer.³ Justis is uitvoerder van verschillende producten die vallen onder twee verschillende opdracht gevende DG's binnen JenV. Voor de VOG NP is de opdrachtgever de directie Beschermen, Aanpakken en Voorkomen (DBAV) van het Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen (DGSenB).

¹ Valk, M. C., Roth, H., Haak, M., & Sam-Sin, X. (2006). Evaluatie afgifte VOG NP: Rapport over een onderzoek naar de gecentraliseerde afgifte van de Verklaring Omtrent Gedrag Natuurlijke Personen.

² Artikel 63e Organisatiebesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid

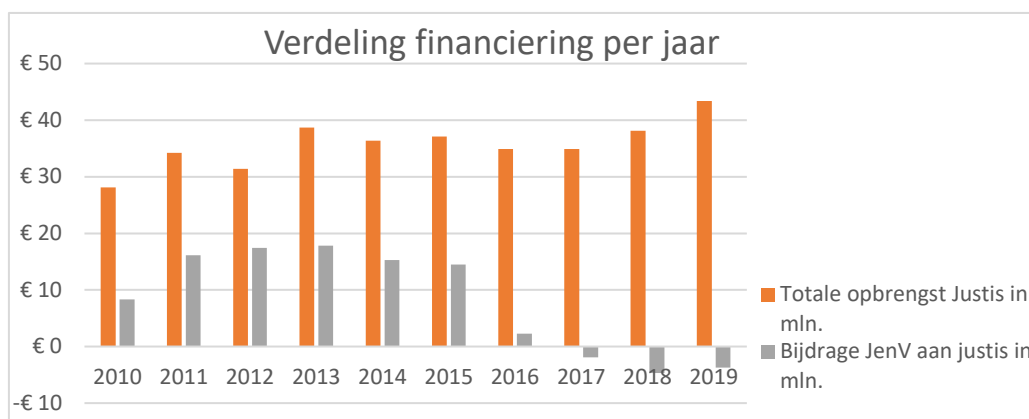
³ (Regeling Agentschappen, 2018).

3.3 Budgettaire en cijfermatige ontwikkelingen

Justis wordt gefinancierd langs drie lijnen. De eerste is de bijdrage van het 'moederdepartement' (JenV). In deze post is de bijdrage van JenV opgenomen voor producten waarvoor geen kostendekkende tarieven verrekend worden aan de eindgebruiker. De tweede is de omzet 'derden' betreffende de in rekening gebrachte tarieven voor producten en diensten die Justis aanbiedt voor particulieren, bedrijven en gemeenten. De derde is de bijdrage van overige departementen. Dit is de bijdrage opgenomen van overige departementen voor producten waarvoor geen tarieven aan de eindgebruiker worden geheven. Gezien het feit dat deze bijdrage in verhouding met de eerste twee opbrengsten beperkt is, wordt het niet meegenomen in de analyse.

Opvallend is dat er vanaf 2016 een verschuiving heeft plaatsgevonden in de hoofdkomstenbron van Justis. De jaren ervoor was de bijdrage vanuit JenV ongeveer de helft van de totale omzet van Justis (zie figuur 1).⁴

Figuur 1: Financiering Justis 2010-2019 in miljoenen euro's



De verklaring van deze omslag is tweedelig. Ten eerste komt dit doordat de bijdrage van twee grote ICT-componenten afliep. Als gevolg van deze programma's kon Justis efficiënter gaan werken waardoor JenV steeds minder hoefde bij te dragen. De grootse daling van de bijdrage vanuit JenV wordt verklaard door de verhoging van het VOG-tarief met ingang van 2016.

Naast de stijging van het tarief is ook het aantal reguliere aanvragen VOG NP gestegen zoals te zien is in tabel 1.

⁴ Vanaf 2016 vond een tarief verhoging plaats in euro's VOG NP digitaal (22.55/33.85) en gemeente (33.85/44.35).

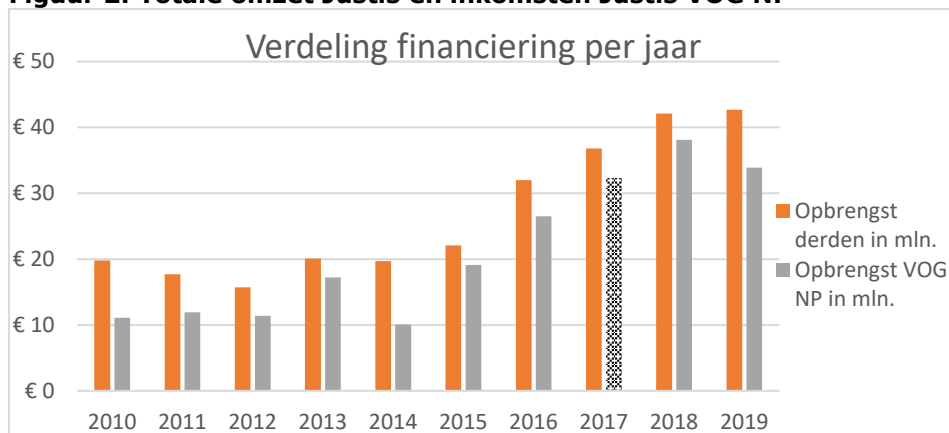
Tabel 1. Overzicht aanvragen en weigeringen (%) de VOG NP- 2010-2019

Periode	Aantal aanvragen VOG's NP (Q)	Aantal geweigerde VOG's NP (Q)	Percentage geweigerde VOG's NP
2010	488.631	3.979	0,81%
2011	538.771	3.332	0,62%
2012	563.273	3.189	0,57%
2013	733.120	4.141	0,56%
2014	703.860	2.479	0,35%
2015	862.230	3.030	0,35%
2016*	968.300	3.650	0,38%
2017	1.063.632	3.099	0,29%
2018	1.220.100	3.251	0,27%
2019	1.228.962	4.103	0,33%

*notitie: vanaf 2016 vond een tarief verhoging plaats in euro's VOG NP digitaal (22.55/33.85) en gemeente (33.85/44.35).

Door de stijging van het aantal aanvragen en de verhoging van het tarief van de VOG is het deel van de omzet van Justis dat afkomstig is van de VOG aanvragen de laatste jaren sterk toegenomen. Dit is weergegeven in figuur 2.⁵

Figuur 2: Totale omzet Justis en inkomsten Justis VOG NP



⁵ In 2017 ontbreekt de opbrengst VOG NP jaarcijfers daarom is voor dit jaar een schatting gebruikt a.d.h.v. interpoleren.

4 Onderzoekopzet

Als onderdeel van de operatie Inzicht in Kwaliteit wordt gezocht naar evaluatie-instrumenten die meer waarde opleveren voor het beleidsveld. In deze zoektocht is inspiratie opgedaan uit de *Public Value* theorie van Mark Moore en een toepassing daarvan in het Verenigd Koninkrijk. Een interdepartementale werkgroep heeft de 'Publieke Waarde Scan' (PWS) ontwikkeld. Geïnspireerd door de ervaringen in het VK, maar al zoveel mogelijk aangepast aan de Nederlandse context. Met de PWS beogen we een ander type gesprek te voeren: niet primair over de vraag 'kunnen we bewijzen dat het beleid doeltreffend en doelmatig is geweest?', maar over de vraag 'doe je er alles aan om de verwachte toegevoegde waarde van het beleid zo groot mogelijk te maken?' Dit is een ander type onderzoek dan bijvoorbeeld een beleidsdoorlichting. Als één van de twee pilots voeren we een PWS uit naar de VOG. We bekijken de VOG vanuit vier verschillende 'lenzen'. Dit zijn de lenzen:

- Waardecreatie
- Uitvoeringscapaciteit
- Draagvlak & legitimiteit
- Toekomstbestendigheid

Naast de vier standaard lenzen van de PWS is ook een vijfde lens toegevoegd voor dit onderzoek, het internationaal perspectief. De lenzen worden gebruikt om toekomstperspectieven van de VOG te schetsen. Binnen elk van de lenzen identificeert het model 3-5 hoofdvragen om een oordeel te kunnen vormen in hoeverre de werkwijze van het beleidsterrein goed is ingericht. Binnen de lenzen is focus aangebracht waarbij de relevantste onderdelen benadrukt worden.

Over elk van de hoofdvragen wordt op een vierpuntschaal- (donkergroen) het beleidsterrein is een goed voorbeeld voor anderen tot (rood) het beleidsterrein voert de activiteiten beperkt uit- een oordeel gevormd. Dit oordeel is geen doel op zich, maar een middel om scherpte te krijgen in discussies over goede voorbeelden en verbeterpotentieel. Vervolgens wordt over elk van de hoofdvragen en bijbehorende oordelen ook nog een tweede uitspraak op een vierpuntschaal gedaan, namelijk over de mate van zekerheid in het oordeel. Dit reflecteert de kwaliteit van de onderbouwing en mate waarin meer informatie gewenst zou zijn. Op basis van deze bevindingen kunnen vervolgens conclusies en aanbevelingen worden opgesteld.

Om antwoord te geven op de hoofdvragen van de lenzen heeft dit onderzoek zowel gebruikt gemaakt van kwalitatieve als kwantitatieve methoden. Door deze triangulatie is beoogd om de geldigheid en betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten te versterken. Bij de kwalitatieve aanpak is een documentanalyse uitgevoerd van bestaand literatuur over de VOG. Verder zijn ook semigestructureerde interviews uitgevoerd met relevante stakeholders. Deze methode geeft veel informatie omdat het breed opgezet is en de mogelijkheid tot doorvragen biedt. De inclusie en exclusie was dat de organisatie waarin de respondenten werken een relatie moest hebben met de VOG. Hierbij is breder gekeken dan alleen de VOG NP. Tabel 2 geeft een samenvatting van de organisaties die we hebben geïnterviewd.

Tabel 2. De stakeholders

Organisatie	Type VOG
Reclassering Nederland	VOG NP
Douane	Periodieke screening
Inspectie leefomgeving & Transport (Taxibranch)	Continue screening
COVOG – Dienst Justis (uitvoeringsorganisatie)	Integriteitsproducten
Directie MBO (Ministerie OCW)	VOG NP
Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven	VOG NP
Kinderopvang (Ministerie SZW)	Continue screening

Bij de kwantitatieve aanpak is data gewonnen door een uitvraag te doen bij Justis, gebruik te maken van (openbare) literatuur en door gebruik van (financiële) informatie vanuit JenV.

5 Waardecreatie

Waardecreatie conclusie 1:

Met de VOG wordt een balans gevonden tussen bescherming van de samenleving en minimaliseren van aantasting persoonlijke levenssfeer, maar veranderende Europese regelgeving kan hier verandering in brengen wanneer Justitiële Documentatie meer beschikbaar wordt.

Twee elementen vormen sinds 1954 nog steeds de kern voor het VOG systeem. Hierin draait het enerzijds om het beschermen van de samenleving tegen bepaalde mensen die een risico vormen voor het veilig uitvoeren van een functie, en anderzijds draait het om het bieden van reële rehabilitatiekansen voor veroordeelden. Het hebben van werk is immers een van de voornaamste factoren die het succes van rehabilitatie bevorderen.⁶ Een ander belangrijk element van de VOG-systematiek is dat de Justitiële Documentatie van een aanvrager niet openbaar gemaakt wordt.

De visie achter de balans binnen de VOG is dat mensen met een justitieel verleden onnodig geweerd zouden worden van de arbeidsmarkt wanneer werkgevers een integriteitsbeoordeling op basis van justitiële documentatie zelf moeten doen. De aanname is dat verschillende werkgevers verschillende, en subjectieve beoordelingen zouden doen, dat blijkt tevens uit onderzoek^{7,8} en uit verschillende interviews die we hebben gehouden met brancheorganisaties en stakeholders. Eerder Nederlands onderzoek toonde al aan dat werkgevers geneigd zijn te discrimineren op demografische factoren in het wervingsproces. Uit ander internationaal onderzoek blijkt dat het hebben van een strafblad dit versterkt. Gesteld kan worden dat de uitgangspunten van de VOG bijdragen aan een goede balans tussen de bescherming van de samenleving en de rehabilitatie van veroordeelden. Veranderende Europese regelgeving, waarbij burgers het recht hebben op het verkrijgen van een uittreksel van hun strafblad, en deze dus kunnen overdragen aan hun werkgever kan de balans tussen de twee doelen veranderen.

Met de VOG wordt een balans gevonden tussen bescherming van de samenleving en minimaliseren van aantasting persoonlijke levenssfeer.

De beleidstheorie van de VOG behelst dat een overheidsorganisatie screent of mensen geen risico vormen voor het uitvoeren van een bepaalde functie, waardoor wordt voorkomen dat de maatschappij een risico loopt op recidive. Met de VOG worden daarmee twee uiteenlopende doelen nagestreefd. Enerzijds voorkomt de VOG dat het strafblad van een persoon openbaar wordt gemaakt; daardoor wordt de persoonlijke levenssfeer minimaal aangetast. Anderzijds draagt de VOG bij aan het beschermen van de maatschappij tegen het risico van recidive. Bij het wel of niet verstrekken van een VOG worden deze twee belangen door Justis tegen elkaar afgewogen aan de hand van het beoordelingskader.

Rond 1950 is besloten om de verklaringen omtrent het gedrag niet te limiteren tot bepaalde sectoren, maar open te stellen voor alle sectoren.⁹ Een aanvraag werd

⁶ M. van Dorp (2019). Woning, werk en wijf? Dan komt alles goed! Jeugdige delinquenten, 105-116.

⁷ M. Schuilenburg & R. van Steden, 'Praktijken van selectieve uitsluiting. Over de bescherming door en tegen veiligheidsassemblages', *Cahiers Politiestudies* (30) nr. 1 2014, p. 51-62.

⁸ Van der Leun & Van der Woude (2011). Ethnic profiling in the Netherlands? A reflection on expanding preventive powers. *Policing and Society*, 21(4), 444-455.

⁹ Memorie van toelichting Verklaring omtrent het Gedrag 1954

slechts afgewezen als het algemeen belang van de maatschappij zich daartegen verzette. Het bleek in de praktijk erg lastig om een goede afbakening te maken van sectoren die wel of niet aanspraak konden maken op een verklaring omtrent het gedrag. Daarbij werd het risico erkend dat wellicht alle werkgevers van de mogelijkheid gebruik zouden gaan maken.

Overigens was het wel mogelijk om een aanvraag te weigeren indien een aanvraag maatschappelijk niet te rechtvaardigen zou zijn.¹⁰ Ook nu is het nog zo dat de toepassing van de VOG niet gelimiteerd is tot een bepaald aantal sectoren, en ook wordt de aanvraag nog steeds slechts niet in behandeling genomen als niet wordt voldaan aan de ontvankelijkheidseis; dat de VOG tegen 'enig' risico voor de maatschappij moet beschermen.

Met de VOG wordt de privacy van de aanvrager gewaarborgd door het niet openbaar maken van het eventuele strafblad. Op de VOG wordt slechts vermeld of de VOG is verleend voor de persoon waarvoor de aanvraag is. De aanvrager ontvangt het VOG document, en mag vervolgens bepalen of hij de uitslag deelt met de werkgever. De tweede doelstelling van het beleid is ingewikkelder. De algemene veronderstelling die aan het VOG beleid ten grondslag ligt is dat de kans op crimineel gedrag groter is wanneer een persoon in het verleden al eerder een strafbaar feit heeft gepleegd.¹¹ De kans op recidive is echter per delict verschillend en hangt ook af van bijvoorbeeld de levensfase van de desbetreffende persoon. Daarom zouden bij de VOG bijvoorbeeld per type delict verder gedifferentieerd verschillende terugkijktermijnen moeten worden gebruikt. Ondanks dat de uitgangspunten van de VOG al in 1954 zijn opgesteld en er in de loop der jaren in de uitvoering en taakverdeling dingen zijn veranderd, is de visie nog nagenoeg hetzelfde. De hoofdvisie ziet op het beschermen van de samenleving tegen herhaald crimineel gedrag en tevens het laag houden van de drempel om te rehabiliteren voor mensen met een strafblad dat niet relevant is voor het uitoefenen van een functie.

Nieuwe Europese wetgeving kan de balans tussen de gestelde beleidsdoelen verstoren aangezien burgers binnen de EU vanaf 2022 recht hebben op een uittreksel van het eigen strafdossier indien zij daarom verzoeken. In veel andere EU lidstaten is dit al mogelijk, en worden de strafdossiers desgewenst opgevraagd om te overhandigen aan een werkgever in het kader van werkgelegenheidsscreening. In Nederland hebben we de justitiële documentatie van burgers altijd getracht te beschermen, en wordt het hebben van een justitieel verleden dan ook gezien als een privé aangelegenheid. De invloed die dit nieuwe recht zou kunnen hebben op het gevoerde werkgelegenheidsscreeningsbeleid in Nederland kan twee kanten op. Ofwel het VOG beleid wordt gehandhaafd en werkgevers blijven de voorkeur geven aan het uitbesteden van de werkgelegenheidsscreening. Immers, omdat de VOG zo vervlochten is met de Nederlandse samenleving zou het kunnen dat men deze screening liever niet in eigen hand neemt. Ofwel de privé uittreksels van burgers gaan concurreren met de VOG. Een aspect dat daarbij mee kan spelen is dat deze uitdraai gratis verstrekt moet worden en voor de VOG zal een aanvrager/werkgever moeten blijven betalen. In dat geval zal de meerwaarde van de VOG moeten blijken uit extra bronnen die worden betrokken bij het screenen van personen in plaats van slechts hetgeen wat op iemands strafdossier staat. De daadwerkelijke gevolgen van de nieuwe EU verordening dienen verder te worden onderzocht om het toekomstbeeld van de VOG te kunnen schetsen.

¹⁰ Minister van justitie en minister van BZK (1954) Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag

¹¹ Recidive onder justitiabelen in Nederland (2019). Weijters, G., et al. WODC.

Waardecreatie conclusie 2:

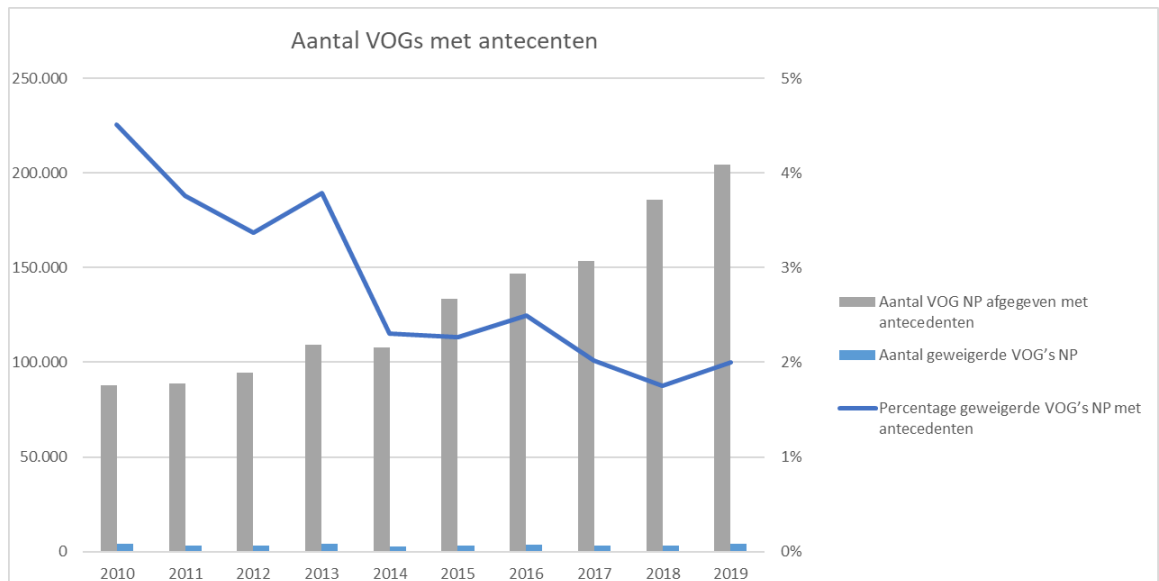
Het grootste aantal VOG-screeningsprofielen vindt plaats op basis van een wettelijke verplichting.¹² Daarbuiten is beperkte sturing vanuit de overheid op (sectorspecifiek) gebruik van de VOG. Er is buiten de wettelijke verplichte sectoren geen uitgesproken visie op de toename van het aantal aanvragen. Wel vindt sturing plaats door middel van sector-gespecificeerde screeningsprofielen.

Als onderdeel van het VOG beleid wordt rekening gehouden met verschillen tussen sectoren en de bijbehorende risicoprofielen. In een aantal branches met hoog risico functies wordt verplicht en/of continu gescreend (kinderopvang en taxibranche). Er is vanuit de overheid echter geen kader of redenering om af te wegen in welke sectoren de VOG verplicht zou moeten zijn of continue gescreend zou moeten worden. Wel wordt hierover geadviseerd wanneer hier door beleidsdepartementen om gevraagd wordt (vaak wanneer er incidenten zijn geweest). Er zijn geen sectoren of functies uitgesloten van de mogelijkheid om gebruik te maken van de VOG, zolang aangetoond wordt dat er sprake is van 'enig maatschappelijk risico' bij de aanvraag van een VOG screeningsdoel. De laatste jaren is het aantal VOG aanvragen sterk toegenomen maar het aantal absolute afwijzingen ongeveer gelijk gebleven. Het zicht op de redenen en oorzaken van deze ontwikkeling is beperkt. Met de grote toename in het aantal VOG-aanvragen en de snelheid waarmee beleidswijzigingen worden doorgevoerd, kan de vraag worden gesteld of de huidige wijze van screenen nog wel doelgericht genoeg is. Zou meer sturing in de toepassing van de VOG gewenst zijn? Deze vraag zet druk op de legitimiteit van het huidige screeningsinstrument en kan zorgen voor problemen in termen van vertrouwen van de maatschappij in de overheid.

Eerder uit deze rapportage bleek al dat het aantal aanvragen de laatste jaren sterk is gestegen. Veel van de aanvragen kunnen echter vrij gemakkelijk worden afgedaan omdat er geen justitiële informatie over de persoon bekend is en de VOG daarom geautomatiseerd wordt afgegeven. Jaarlijks wordt 14 tot 18 procent van de aanvragen handmatig beoordeeld omdat justitiële informatie over de persoon beschikbaar is. Wat opvalt is dat het percentage weigeringen van VOG aanvragen waarbij sprake is van justitiële informatie de laatste jaren daalt. In 2019 was dat in 2% van de gevallen zo, in 2010 was dat nog 4,5%.

¹² Overzicht wettelijke vereiste VOG- document Justis

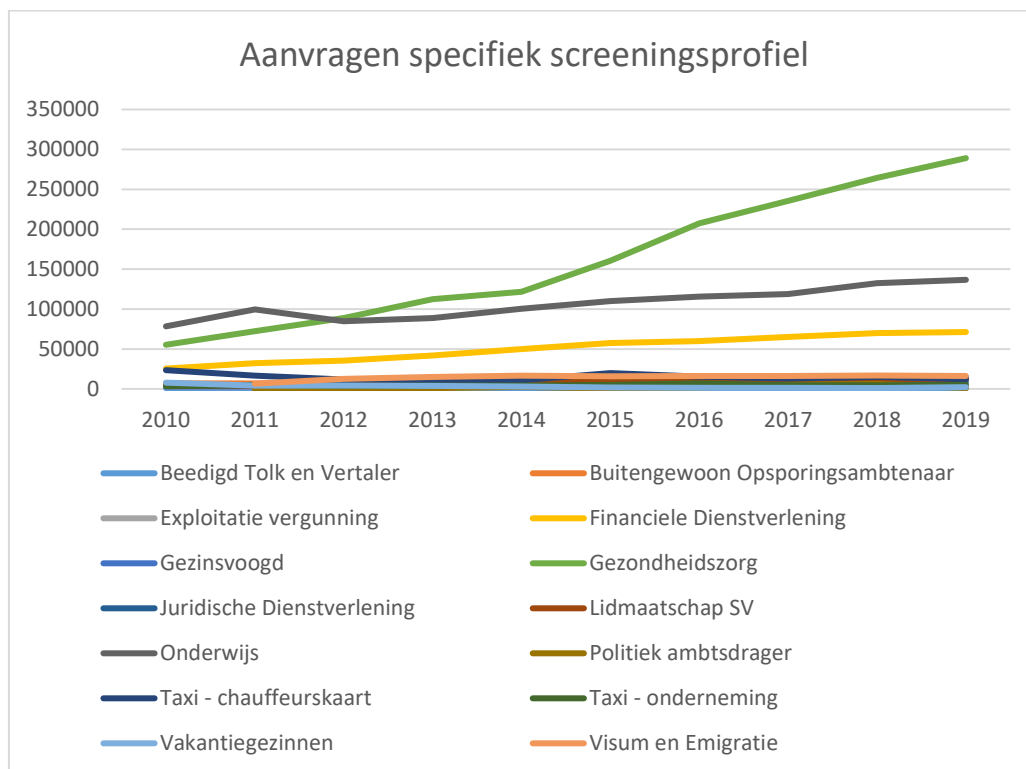
Figuur 3: Aantallen afgegeven en afgewezen VOG's met antecedenten



Het is niet geheel duidelijk hoe het komt dat het aantal weigeringen van VOG aanvragen met antecedenten zo is gedaald. Er is wel een aantal mogelijke verklaringen. Zo geeft Justis aan dat ze de afgelopen jaren selectiever is geworden in welke screeningsonderdelen relevant zijn voor de aangevraagde functie. De onderdelen die door een werkgever worden angekruist worden niet per definitie gehonoreerd. Een andere mogelijke verklaring is dat de groei van het aantal aanvragen vooral zit in sectoren waarin er weinig redenen zijn om een VOG te weigeren omdat er binnen de functies in deze sectoren beperkt maatschappelijke schade is aan te richten. Ook het verkorten van de terugkijktermijnen bij jongeren, die sinds 2016 geldt, kan een mogelijke verklaring zijn van het lagere aantal weigeringen.

Om meer zicht te krijgen op de stijging van het aantal VOG aanvragen is het relevant om een beeld te hebben hoe de ontwikkeling van het aantal aanvragen en afwijzingen per sector is verlopen. Het lastige daarbij is dat bij het aanvragen een VOG niet wordt gevraagd naar de sector. Wel zijn er specifieke screeningsprofielen die iets zeggen over het type werk of functie waarvoor de aanvraag wordt gedaan. Van het totaal aantal aanvragen heeft ongeveer de helft een specifiek screeningsprofiel. De andere helft betreft algemene VOG aanvragen waarbij alleen categorieën worden angekruist door de aanvrager. Justis heeft geen data over deze verschillende categorieën. In figuur 4 zijn de aantallen aanvragen per specifiek screeningsprofiel weergegeven.

Figuur 4: Overzicht aanvragen specifiek screeningsprofiel per VOG voor NP-2010-2019



Voor een aantal specifieke screeningsprofielen geldt dat ze de laatste jaren in aantallen sterk zijn toegenomen. Dit zijn de gezondheidszorg, het onderwijs en de financiële dienstverlening. Overigens geldt voor andere categorieën zoals visum en emigratie en politieke ambtsdrager ook dat ze sterk zijn gestegen, maar dat ze in absolute aantallen slechts een beperkt aandeel van het totaal aantal aanvragen beslaan.

Voor de drie categorieën die in absolute zin sterk zijn gestegen geldt dat er ten opzichte van andere categorieën vrij weinig weigeringen zijn. De cijfers zijn weergegeven in tabel 3.

Tabel 3: Aantal aanvragen en weigeringen drie grootste specifieke profielen

2019			
Profiel	Aantal aanvragen	Weigeringen	% weigeringen
Financiële Dienstverlening	71.249	36	0,05%
Onderwijs	136.655	88	0,06%
Gezondheidszorg	289.040	452	0,16%

Het percentage weigeringen ligt voor deze drie specifieke screeningsprofielen respectievelijk 2 tot 6 keer lager dan het gemiddelde aantal weigeringen. Voor het specifieke profiel taxichauffeurskaart ligt het aantal weigeringen met een percentage van 3,96% in 2019 veruit het hoogst.

Het ministerie van JenV heeft geen visie op de toename van het aantal VOG aanvragen. Over de afgelopen tien jaar is het aantal VOG's dat jaarlijks wordt aangevraagd sterk gestegen en in 10 jaar tijd meer dan verdubbeld. Dit zal voor een deel te maken hebben met de groeiende behoefte van westerse overheden om

veiligheid te controleren.¹³ Dat er geen visie is over deze toename kan deels verklaard worden doordat de VOG aanvragen door de betrokkene worden bekostigd en een toename van het aantal aanvragen niet leidt tot extra kosten voor JenV of Justis. Daarbij komt dat de VOG over het algemeen als een goed werkend systeem wordt beschouwd, waardoor minder snel kritisch wordt bekeken of de sterke toename toegevoegde waarde biedt. Dat neemt niet weg dat de VOG-groei maatschappelijk gezien kosten met zich meebrengt. Uit hoofdstuk 3 blijkt dat door de maatschappij jaarlijks tientallen miljoenen worden besteed aan VOG aanvragen, en een aantal VOG aanvragen stijgt vooralsnog jaarlijks

Waardecreatie conclusie 3:

In de basis lijkt het breder inzetten van de VOG en de maatschappelijke waarde een wisselwerking. Ondanks dat het beleid uitdraagt dat de VOG deel moet uitmaken van een breder integriteitsbeleid moet ervoor gewaakt worden dat gebruik van de VOG geen symbool-veiligheidsmanagement wordt in de praktijk.

Uit de interviews gehouden voor deze publieke waardescan blijkt dat er veel waarde aan de VOG wordt gehecht door werkgevers als instrument in het creëren van een veilige en integere werkomgeving. Het breder inzetten van de VOG draagt in principe ook bij aan de gestelde beleidsdoelen. Met name het beschermen van de samenleving kan beter worden gerealiseerd indien de VOG breder wordt ingezet. Echter, een VOG is een momentopname. Door beleidsmakers wordt dan ook altijd benadrukt dat naast de VOG een breder integriteitsbeleid gevoerd dient te worden. In sommige sectoren wordt het hebben van een VOG echter als de stempel voor veiligheid of betrouwbaarheid gezien en wordt het niet ingezet in een breder integriteitsbeleid.

De VOG geeft werkgevers een bepaalde vorm van veiligheid of zekerheid die bijdraagt aan de beleidsdoelen. Door gebruik van de VOG wordt getoetst of een persoon in het (recente) verleden strafbare feiten heeft gepleegd die een belemmering vormen voor het uitvoeren van een bepaalde functie. Er wordt maatschappelijk veel waarde gehecht aan het idee van een overheidsgoedkeuring en daardoor is de VOG breed opgenomen in het integriteitsbeleid van sectoren en instanties, dit komt uit verschillende gevoerde interviews. Wanneer de VOG breder wordt ingezet leidt dit dus ook tot een betere bescherming van de samenleving tegen delict plegers die een risico op herhaalde criminaliteit vormen in bepaalde functies.

Zelfselectie is een van de preventieve effecten van het VOG-beleid, welke toeneemt met het grotere toepassing van de screening van de VOG. Naast de ongeveer 4000 aanvragen die worden geweigerd speelt ook nog een andere vorm van preventie. Uit onderzoek blijkt namelijk dat personen met een justitieel verleden zichzelf uitselcteren van functies waarvoor een VOG vereist is.¹⁴ Voor te stellen is dat iemand met een zedenverleden een zekere inschatting maakt over zijn/haar kansen in het onderwijs of de kinderopvang. Van de onderzoekspopulatie met een strafblad bleek 17% een VOG-aanvraag te hebben ingediend en het aandeel VOG-aanvragen nam af naarmate de ernst van de gepleegde delicten toenam. Echter, het komt ook voor dat in sommige gevallen mensen zichzelf onnodig uitselcteren,

¹³ Van der Leun & Van der Woude (2011). Ethnic profiling in the Netherlands? A reflection on expanding preventive powers. *Policing and Society*, 21(4), 444-455.

¹⁴ Anke Ramakers, 2020. Geen VOG, geen werk? Een studie naar VOG-aanvragen en werkkansen na vrijlating.

wanneer een justitieel verleden bijvoorbeeld niet relevant zou worden bevonden door Justis.¹⁵ Ook komt onnodige zelf-uitsluiting voor onder mensen met een schoon justitieel verleden. Zij hebben mogelijk een onjuist beeld van de VOG en schatten hun kansen onterecht laag in.¹⁶

Naast de preventieve zelfselectie speelt bij de groei van de VOG ook het risico dat een VOG symbool-veiligheidsmanagement wordt in plaats van onderdeel van een breder integriteitsbeleid van organisaties. De VOG is over het algemeen een momentopname aan het begin van een arbeidsrelatie. Na afgifte kan de persoon aan het werk en vindt in de meeste sectoren in principe geen periodieke screening plaats. Daarbij geldt dat de VOG geen garanties biedt voor veiligheid. Dat iemand op het moment van de VOG aanvraag geen justitieel verleden heeft, zegt niet dat diegene nooit een risico zou kunnen vormen in een functie. Het vragen van een VOG zou daarom onderdeel moeten zijn van een breder screenings- en integriteitsbeleid. Dit is ook de boodschap die beleidsmedewerkers uitdragen wanneer een nieuwe partij een beroep doet op de VOG. Een voorbeeld hiervan is dat vanuit J&V een project is gestart om werkgevers en vrijwilligersorganisaties een toolkit te bieden om een breder integriteitsbeleid te voeren.¹⁷

Een voorbeeld waaruit blijkt dat de VOG in de praktijk toch soms een symbool wordt voor 'een veilig bedrijf' kwam ter sprake in een interview. De ervaring was dat een werkgever zelf (bij een hoorzitting) meekomt om voor een VOG van een werknemer te pleiten, die een weigering ontving. Bij het bedrijf van deze persoon staat in het beleid opgenomen dat een VOG nodig is voor een arbeidsrelatie, maar in de praktijk had de werkgever geen problemen met de veroordelingen ook al waren deze relevant voor de functie. Uit een wat minder recent onderzoek in opdracht van het WODC bleek ook dat voor een groot deel van de organisaties de VOG vooral wordt aangevraagd omdat het wettelijk verplicht is of beleidsmatig zo is vastgelegd. Een derde van de belanghebbenden beschouwt de VOG NP uitsluitend als een administratieve verplichting. Zij beogen er verder nagenoeg niets mee.¹⁸ Dit kwam ook ter sprake in de interviews met stakeholders.

¹⁵ Van't Zand, 2018. 'Ruim baan? Uitsluiting en zelfuitsluiting van de arbeidsmarkt', & Gosliga, 2015. De stem van de uitvoering in perspectief. Een experimentele verkenning van de beleving van risicojongeren en jeugdprofessionals rond de aanvraag van de VOG.

¹⁶ Boekhoorn, P., T. Verhaegh & M. Wolbers, 2019. Het aanvragen van een Verklaring Omtrent het Gedrag door jongeren als dilemma. Een schatting van het 'dark number' van niet-aanvragers van een VOG voor opleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs.

¹⁷ Project in Veilige Handen, in opdracht van J&V, door Movisie. https://www.verwey-jonker.nl/doc/participatie/3959_In%20veilige%20handen%20met%20gratis%20VOG.pdf

¹⁸ Valk, M. C., Roth, H., Haak, M., & Sam-Sin, X. (2006). Evaluatie afgifte VOG NP: Rapport over een onderzoek naar de gecentraliseerde afgifte van de Verklaring Omtrent Gedrag Natuurlijke Personen.

6 Draagvlak en legitimiteit

Draagvlak en legitimiteit conclusie 1:

Het beoordelingskader van de VOG is onderhevig aan politieke, maatschappelijke én wetenschappelijke ontwikkelingen en daarmee enigszins incident gedreven. Daar waar geen commotie ontstaat vindt minder verandering plaats.

In 2014 werd al geconstateerd dat integriteitsschendingen een hoog politiserend gehalte kennen¹⁹. Dit gegeven lijkt zich ook te manifesteren in wijzigingen rondom het VOG-beleid; deze worden veelal doorgevoerd naar aanleiding van incidenten, zonder dat discussie of fundamenteel onderzoek naar de nut en noodzaak van de wijziging heeft plaatsgevonden. Het beoordelingskader verandert met enige regelmaat en is in de loop van de tijd verder gespecificeerd naar aanleiding van incidenten of politieke discussies. Een nadeel van het veranderlijke beoordelingskader is dat het voor VOG-aanvragers weinig voorspelbaar is of een VOG in de toekomst ook nog (of juist niet meer) wordt afgegeven met bestaande informatie.

De beoordeling van de VOG aanvraag bestaat uit een fase van objectieve screening en een fase van subjectieve screening indien de objectieve screening relevante justitiële informatie oplevert.

In de objectieve fase wordt vastgesteld of er justitiële informatie over de aanvrager beschikbaar is en of er een relatie is tussen het gepleegde delict en de beoogde functie. Als het gevonden justitiële antecedent gezien wordt als een mogelijke risico voor de samenleving indien dit in de betreffende functie nogmaals gepleegd zou worden, zal door Justis een subjectieve toetsing plaatsvinden en kan op basis daarvan de VOG worden geweigerd. Bij weigeringen kan de aanvrager een aantal bestuurlijke procedures volgen: zienswijze, bezwaar, beroep en hoger beroep. Sinds 2013 zijn bij de objectieve screening in de Beleidsregels de terugkijktermijnen vastgesteld.¹⁹ Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen terugkijktermijnen die niet in duur worden beperkt en terugkijktermijnen die in duur worden beperkt.

In de tweede fase vindt een subjectieve screening plaats. In deze fase is er meer ruimte om de specifieke omstandigheden van het geval mee te wegen. Hierbij wordt het risico voor de samenleving afgewogen tegen het belang van de aanvrager.²⁰ Er wordt bekeken of er omstandigheden zijn die ertoe zouden moeten leiden dat een individu de VOG alsnog krijgt. De omstandigheden van de casussen worden getoetst langs een aantal elementen. Die zijn als volgt:

- De strafafdoening van een zaak.
- Het tijdsverloop.
- Het aantal strafbare feiten.
- De leeftijd van de delict pleger op het moment van het delict

Verder kan ook aanvullende informatie worden ingewonnen bij het Openbaar Ministerie (het OM) en de Reclassering. Als er nog steeds twijfel heerst over de beoordeling van al deze gegevens, kan er nader worden ingezoomd op de precieze

¹⁹ B. de Graaf e.a. 'Integriteit in een veiligheidsklimaat. Naar een afwegingskader voor het toekennen en uitvoeren van overheidsbevoegdheden op het gebied van integriteitsbevordering.' (Den Haag 2015).

²⁰ WODC (2018) verbanning en nieuwe vormen van uitsluiting

omstandigheden waaronder het strafbaar feit heeft plaatsgevonden^{Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.}. In deze fase is het ook mogelijk voor de aanvrager om zaken aan te leveren die in zijn voordeel kunnen zijn, zoals behaalde diploma's en aanbevelingsbrieven^{Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.}²¹.

Aanscherpingen in het beoordelingskader lijken met name op basis van incidenten tot stand te komen. In 2007 is bijvoorbeeld een aanscherping van de wijze waarop zedendelicten bij de VOG-beoordeling een rol spelen tot stand gekomen naar aanleiding van de Amsterdamse zedenzaak. Een Kamermeerderheid heeft zich achter de aanscherping geschaard en zich op het standpunt gesteld dat risico's van zedendelinquenten scherp moeten worden meegewogen. Een ander voorbeeld is het ontstaan van de continue screening in de kinderopvang-branchen. Dit is ontstaan uit een maatschappelijke behoefte na een schokkende misstand in de kinderopvang-branchen bij 't Hofnarretje in Amsterdam. De wijze waarop zedendelicten worden meegenomen in de VOG-beoordeling wordt overigens nu opnieuw met wetenschappelijk onderzoek tegen het licht gehouden. Ook in de taxibranche is het de wijze van screening aangepast naar aanleiding van een incident, waarbij een taxichauffeur in 2009 een man dood heeft geslagen bij een taxistandplaats in Amsterdam. De VOG beleidsregels voor jeugdigen onder 23 jaar zijn aangescherpt naar aanleiding van het zwartboek dat de VARA heeft opgesteld voor het programma De Ombudsman in 2011. Dit vormde de aanleiding voor een Kamerdebat, waarna in de beleidsregels de terugkijktermijn voor personen onder de 23 jaar is verkort van 4 naar 2 jaar. Deze verschillende veranderingen hebben plaatsgevonden naar aanleiding van gebeurtenissen met veel maatschappelijke commotie. Daar waar geen grote commotie ontstaat vindt ook minder verandering plaats.

Draagvlak en legitimiteit conclusie 2: Zowel vanuit beleid als de uitvoeringsorganisaties wordt ingezet op het creëren van draagvlak onder werkgevers en andere stakeholders. Daarnaast lift het draagvlak van de VOG wellicht mee op de groeiende behoefte aan preventieve maatregelen in onze maatschappij.

Zowel de uitvoeringsorganisatie zelf als grote brancheorganisaties geven aan dat regelmatig afstemming en overleg plaatsvindt. Ook wordt onderkend dat dit als input wordt meegenomen bij beleidsoverwegingen. Naar behoefte van de maatschappij wordt het beleid gevoerd. Een voorbeeld hiervan is het inzetten van VOG-ambassadeurs binnen organisaties om de onduidelijkheid rondom de VOG bij eindgebruikers te verminderen, en het ontwikkelen van een VOG-check voor hen die twijfelen aan hun succeskansen.

Over het algemeen voelen stakeholders zich goed aangehaakt, echter is het contact met name incident gedreven. Uit de interviews kwam naar voren dat er wisselend gereageerd wordt op de relatie tussen de VOG beleidsmedewerkers en de stakeholders van Justis. Enerzijds zijn de stakeholders positief. Hierbij wordt aangegeven dat Justis en zichzelf elkaar goed weten te vinden wanneer ze elkaar nodig hebben. Een voorbeeld hiervan is dat een stakeholder goed werd betrokken in de uitvoering van campagnes om meer bewustwording te creëren van het beleid achter de VOG. Anderzijds komt ook naar voren dat contact voornamelijk plaatsvindt naar aanleiding van een incident. Hierbij wordt soms informatie-asymmetrie ervaren, waarbij de informatie die vanuit Justis gedeeld wordt (AVG

²¹ WODC (2018) verbanning en nieuwe vormen van uitsluiting

conform) niet toereikend is om tot een oordeel te komen over een kwestie vanuit de organisatie zelf.

Uit verschillende interviews met stakeholders en brancheorganisaties kwam naar voren dat het draagvlak voor de balans tussen resocialisatie en veiligheid bij toepassing van de VOG sterk afhankelijk is van de sector. Voorbeelden hiervan zijn dat er bij de reclassering meer nadruk wordt gelegd op het resocialisatie aspect van de VOG en de focus minder ligt op de mogelijke recidive risico's. Bij de kinderopvang wordt daarentegen meer nadruk gelegd op het preventieve aspect van de VOG en wordt aangegeven dat ieder mogelijk risico gemeden moet worden. Preventie staat hier boven de rehabilitatie mogelijkheden.

In de verschillende gesprekken die voor deze analyse gevoerd zijn werd nogmaals benadrukt hoe complex het is dat twee uiteenlopende doelen in één instrument verenigd worden. Zo ligt voor de ene sector of organisatie sterk de nadruk op rehabilitatie, en in andere sectoren of branches ligt de nadruk op veiligheid en risico-minimalisatie. De vraag met wie je spreekt is daarom logischerwijs ook van belang voor de beschouwing als het gaat over de groei van de VOG. Een veel gedeelde mening is dat de groei van de VOG met name een voorbeeld van symboolpolitiek is; organisaties hanteren meer en meer de VOG omdat het nu eenmaal beleid is dat veiligheid uitstraalt. Een breder integriteitsbeleid laat nog weleens te wensen over. Desalniettemin is de rode draad door alle gesprekken dat de partijen tevreden zijn met het gegeven dat de overheid een afweging maakt. De inschatting is dat werkgevers onvoldoende in staat zijn zelf een objectieve en consequente risico-afweging te kunnen maken.

De toename van preventieve maatregelen zou kunnen duiden op toename van het maatschappelijk draagvlak. In de afgelopen decennia lijken preventieve maatregelen een vlucht te hebben genomen.^{22,23} Deze ontwikkeling is goed zichtbaar in het preventief screenen op de arbeidsmarkt. Sinds de centralisatie van de uitgifte van de VOG in 2004 is in het aantal VOG NP-aanvragen gestegen (zie hoofdstuk 3). Dit zou gezien kunnen worden als een belangrijke factor voor het grote draagvlak van het gevoerde beleid. Het onderzoek van het WODC illustreert het succes van de VOG.²⁴ Hieruit blijkt dat de preventieve kant van het instrument succesvol is gebleken in het weren van toekomstige delict plegers. Recent onderzoek van Ramakers²⁵ bevestigt dat het andere doel van de VOG, namelijk rehabilitatie ook wordt gehaald; een VOG-weigering bij ex-gedetineerden werpt geen hoge drempel op voor arbeidsparticipatie.²⁵ Het ziet er dus naar uit dat het VOG-beleid niet in de weg staat aan het vinden van werk.

De resultaten van het onderzoek sluiten niet uit dat ex-gedetineerden op een tweede manier positief beïnvloed worden door het VOG-beleid.²⁵ Het onderzoek van het WODC²⁴ toont namelijk aan dat bij mensen waarbij initieel een weigering van de VOG heeft plaatsgevonden het aantal criminele activiteiten daarna met de helft daalde. Een weigering, of een anticipatie daarop, kan als stimulans werken om in de toekomst strafvrij te zijn om zo wel in aanmerking te komen voor een VOG.²⁴

Uit verschillende evaluaties die betrekking hebben op de VOG komt naar voren dat in het VOG-beleid rekening wordt gehouden met neveneffecten. Uit recente onderzoeken van het WODC blijkt dat de (VOG) niet alleen bijdraagt aan

²² D. Garland, *The culture of control: Crime and social order in contemporary society*, Chicago: University of Chicago Press 2001.

²³ M. Schuilenburg & R. van Steden, 'Praktijken van selectieve uitsluiting. Over de bescherming door en tegen veiligheidsassemblages', *Cahiers Politiestudies* (30) nr. 1 2014, p. 51-62.

²⁴ WODC (2018) verbanning en nieuwe vormen van uitsluiting

²⁵ Anke Ramakers, 2020. Geen VOG, geen werk? Een studie naar VOG-aanvragen en werkkansen na vrijlating.

een veilige werkomgeving, maar ook aan de re-integratie van ex-delinquenten²⁴. Hieruit kan gesteld worden dat de VOG in de praktijk werkt conform de opgestelde beleidstheorie. Daarnaast spelen, zoals eerder genoemd, meerdere preventieve neveneffecten. Mensen met een justitieel verleden selecteren zichzelf uit van aan hun verleden gerelateerde vertrouwensfuncties, en wanneer een VOG afgewezen wordt heeft dat een positief effect omdat dit de aanvrager triggert het leven te beteren. Anderzijds kan de weigering van een VOG als dubbel straffen worden gezien. Dit kan ervoor zorgen dat een individu het gevoel heeft geen kans te krijgen om te resocialiseren, wat kan leiden tot minder arbeidsparticipatie en meer crimineel gedrag. Meerdere onderzoeken wijzen uit dat zelfuitsluiting door het VOG proces kan ontstaan; men mijdt solliciteren bijvoorbeeld vanuit een ongefundeerde angst voor een VOG-afwijzing, of omdat het aanvraag proces van de VOG te ingewikkeld is (of lijkt te zijn).^{26,27}

**Draagvlak en legitimiteit conclusie 3:
Door de uitvoeringsorganisatie wordt ruim ingezet op communicatie met eindgebruikers om draagvlak te vergroten en te leren van input. Onder een kleine groep blijft echter een foutief beeld van de VOG bestaan.**

Uit onderzoek van het WODC is bekend dat in een selecte groep een onterecht beeld heerst over de VOG. Namelijk dat de VOG wat zegt over iemands (onbesproken) gedrag in plaats van iemands justitieel verleden, en daarmee over het risico voor een bepaalde functie. Dit resulteert in een angst vanuit vooral jongeren dat zij geen VOG zullen krijgen, ook al hebben zij geen justitieel verleden. Om dit hardnekkige beeld recht te zetten is de laatste jaren ingezet op communicatie richting deze groep. Er is onderzocht welk medium het beste bereik heeft en op die manier zijn campagnes ingezet. Ook de communicatie in het proces van een VOG aanvraag is vereenvoudigd naar leesniveau B1. Het beeld blijft echter hardnekkig. Op de lange termijn kan dit een risico gaan vormen voor het draagvlak bij eindgebruikers.

Bij een deel van de eindgebruikers, vooral mbo niveau 1/2-studenten, heerst een hardnekkige foutief beeld over de VOG. Dit zorgt voor onnodige angst wat effect kan hebben op de studiekeuze en iemands uiteindelijke loopbaan^{26,27}. Justis heeft de afgelopen jaren campagnes ingezet om de foutieve beeldvorming die leidt tot de VOG-angst aan te passen. Deze campagnes worden ook herkend in een van de interviews met de stakeholders. Hierin werd verteld dat Justis haar stakeholder (van OCW) goed heeft betrokken in de opstelling van een aantal campagnes, die te maken hebben met de toelichting van de VOG. In het aanvraag proces van de VOG zijn daarnaast verbeteringen doorgevoerd om de het aanvraagproces van de VOG te vereenvoudigen. Een goed voorbeeld hiervan is dat de informatie rondom een VOG aanvraag is vereenvoudigd naar leesniveau B1. Hiermee wordt getracht om de aanvraag van de VOG laagdrempelig te houden voor alle doelgroepen.

Uit het onderzoek van het WODC²⁸ blijkt ook dat een relatief kleine groep jongeren – al dan niet terecht – geen VOG durven aan te vragen uit angst om afgewezen te worden. Dit is bij ongeveer 2,1% van de mbo-studenten het geval. Deze groep jongeren worden VOG-mijders genoemd. Opvallend is dat 80 procent van deze VOG-mijders geen strafblad heeft, als zij een VOG zouden aanvragen zou deze

²⁶ E.G. Kurtovic & M.M. Boone, 'De preventieve werking van het VOG-beleid. Kritische kanttekeningen bij "Eens een dief, altijd een dief?"', *Strafblad* (15) 2017, afl. 3, p. 272-278.

²⁷ Anke Ramakers, 2020. Geen VOG, geen werk? Een studie naar VOG-aanvragen en werkkansen na vrijlating.

²⁸ Atena, in opdracht van het WODC (2016) Een verkenning rond het meten van de effectiviteit van de Verklaring Omtrent het Gedrag

automatisch worden afgegeven. Voor aanvragers met een justitieel verleden geldt zoals eerder uitgelegd dat een VOG alleen wordt afgewezen als dit verleden relevant is voor de functie waarvoor de VOG wordt aangevraagd. De uitkomsten van dit onderzoek worden ook ondersteund uit het onderzoek van criminoloog Van 't Zand-Kurtovic.²⁹ In haar promotieonderzoek onderzocht ze de impact van het hebben van een strafblad op de re-integratie van jongvolwassenen in de arbeidsmarkt. Hieruit bleek dat jongvolwassenen met een strafblad veel onzekerheden ervaren over een maatschappelijke mogelijkheden, zoals het worden van vrijwilliger, deelnemen aan een opleiding of het vinden van een baan.

Een verklaring hiervoor is dat een groot deel van de jongeren niet goed op de hoogte is van de beoordelingsprocedure van de VOG.²⁹ Zo wordt de kans om afgewezen te worden vaak groter ingeschat dan deze werkelijk is, en weet meer dan veertig procent niet dat de VOG altijd wordt toegekend als men geen strafblad heeft. Daarnaast is bijna veertig procent niet goed op de hoogte van het feit dat bij de beoordeling van de VOG-aanvraag gebruik wordt gemaakt van een beperkte terugkijktermijn. **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**²⁹ Door deze foutieve beeldvorming kan een VOG-eis bij een functie dus onterecht een afschrikwekkende werking creëren. Hierdoor maakt de groep waar dit beeld speelt ten aanzien van opleiding of werk mogelijk keuzes die niet nodig waren geweest. Het ten onrechte mijden van een VOG-aanvraag impliceert dat een groep jongeren zichzelf een kans op een stage of baan ontzegt. Dit is ongunstig voor de toekomst van de jongeren. **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**²⁹

Door het optuigen van verschillende voorlichtingscampagnes met o.a. filmclips en websites heeft Justis gepoogd om het beeld van de VOG te corrigeren. Een van deze initiatieven zijn de 'watdevog.nl' website voor jongeren en de VOG-check. Met deze tools wil Justis onnodige angst voor een afwijzing van de VOG-aanvraag bij mensen wegnemen.³⁰ Dit maakt deel uit van een breder pakket aan middelen dat Justis de afgelopen jaren heeft ingezet voor betere voorlichting en meer transparantie rondom de VOG. Na de communicatiecampagnes, zoals bijvoorbeeld 'Wat de VOG', is het geboekte resultaat niet in kaart gebracht. Een aanbeveling om het foutieve beeld onder de groep jongeren structureel te verhelpen is het systemisch investeren in het informeren van jongeren. Hierbij kan gedacht worden aan het opnemen van informatie over de VOG in de opleiding van professionals in het onderwijs en de justitie-keten, en in bijvoorbeeld het maatschappijleer-curriculum op middelbare scholen.

²⁹ E.G. Kurtovic & M.M. Boone, 'De preventieve werking van het VOG-beleid. Kritische kanttekeningen bij "Eens een dief, altijd een dief?"', *Strafblad* (15) 2017, afl. 3, p. 272-278.

³⁰ Dienst Justis (z.j.). Geraadpleegd op: <https://www.justis.nl/>

7 Uitvoeringscapaciteit

Uitvoeringscapaciteit conclusie 1:

Binnen Justis zijn stappen ondernomen om de aanvraag en uitgifte van de VOG doelmatig in te richten. Het is het lastig te achterhalen hoe doelmatig Justis als agentschap in zijn geheel functioneert. Er zijn wel aanwijzingen dat het VOG beleid doeltreffend is.

Justis besteedt voortdurend aandacht aan het optimaliseren van het werkproces. In de afgelopen jaren is Justis bezig geweest met het treffen van maatregelen die gericht zijn op het bevorderen van de doelmatigheid. Denk hierbij aan ICT projecten om de beoordeling en uitgave van VOG producten verder te automatiseren. Ongeveer 85% van alle aanvragen wordt automatisch afgedaan omdat over die personen geen justitiële informatie aanwezig is. Een integrale rapportage over de doelmatigheid van Justis ontbreekt echter.

Uit verschillende onderzoeken komt naar voren dat het VOG-beleid

succesvol is gebleken in haar beoogde effecten. Het beleid levert bij de wervingsscreening een bijdrage aan het identificeren van potentiële risico's voor het uitoefenen van een taak of functie. Wanneer Justis dat risico zwaarder vindt wegen dan het belang van de aanvrager, dan wordt de VOG geweigerd. Hiermee wordt de aanvrager op dat moment uitgesloten van het doel waarvoor de VOG is aangevraagd. Dit draagt bij aan recidive-preventie. **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**²⁹ Daarnaast heeft de VOG ook een gedrag-aanpassend effect. Zoals al eerder toegelicht blijkt uit het onderzoek van het WODC **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**, dat criminele activiteiten met de helft verminderen na een weigering van een VOG. De weigering werd als een stimulans aangemerkt om het leven te beteren. **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**²⁹ Dit vergroot namelijk de kans in het verkrijgen van een VOG in de toekomst wat re-integratie in de arbeidsmarkt makkelijker maakt. De doelmatigheid van het VOG beleid wordt verder onderzocht in de nog te verschijnen beleidsdoorlichting die momenteel wordt uitgevoerd naar preventieve maatregelen..

Voor zover bekend lijken de beschikbare middelen dus doelmatig te worden ingezet. In de meest recente agentschapsdoorlichting van Justis³¹ is onderzocht in hoeverre beleidsmedewerkers beschikbare middelen doelmatig inzetten voor de integriteitsproducten. Wanneer ingezoomd wordt op de uitgifte van de VOG ziet men dat Justis voortdurend aandacht besteedt aan het optimaliseren van het werkproces. Zo wordt momenteel onderzocht of de administratieve lasten voor de werkgever kunnen worden beperkt en hoe het invullen van VOG-aanvraagformulieren makkelijker en sneller kan. Er zijn stappen ondernomen om de aanvraag van de VOG zoveel mogelijk digitaal te laten gebeuren. In 2019 kwam circa 85% van de aanvragen digitaal binnen. In de afgelopen jaren heeft Justis ook geïnvesteerd in ICT projecten om de verwerking van de VOG aanvragen verder te automatiseren.³² De algemene conclusie is dat Justis bezig is met het treffen van maatregelen die gericht zijn op het bevorderen van de doelmatigheid. Echter, Een integrale rapportage over de doelmatigheid van Justis ontbreekt voorsnog.

³¹ Doorlichting agentschap dienst Justis (2013).

³² (JenV Rijksbegroting, 2016)

Justis heeft een sterke verantwoordelijkheid voor de VOG waardoor beleid en uitvoering dicht bij elkaar liggen. Justis deelt verantwoordelijkheid met de beleidsafdeling waardoor de rollen van beleid en de uitvoering dicht bij elkaar liggen. Uit de doorlichting³³ komt ook naar voren dat Justis veel heeft geïnvesteerd in de strategische ontwikkeling van de organisatie en hierbij worden belangrijke partners zoals OM en AIVD actief betrokken. Een goed voorbeeld hiervan is een organisatievisie die steeds voor vier jaar wordt opgesteld. Dit zorgt dat Justis als een organisatie in de uitvoering van het beleid een duidelijke richting hanteert. De laatste agentschapsdoorlichting is echter alweer redelijk gedateerd. Op dit moment wordt gestart met de uitvoering van een nieuwe agentschapsdoorlichting naar Justis.

Uitvoeringscapaciteit conclusie 2:

Doordat de leges voor de VOG ook als financiering voor andere doeleinden worden ingezet ontstaat een risico dat de VOG (in de toekomst) in stand wordt gehouden om financiële redenen in plaats van effectiviteit/publieke waarde. Een ander risico is dat het wegvallen van de VOG een financieringsprobleem oplevert voor andere integriteitsproducten binnen Justis.

Verschillende integriteitsproducten worden nu gefinancierd uit een gezamenlijk 'integriteitsmandje'. De leges die worden geheven voor het ene product dragen bij aan de financiering van een ander product, ook wel kruisfinanciering genoemd. Deze vorm van financiering zorgt ervoor dat er geen één op één relatie is tussen het product en wat het kost. Hiermee ontstaat een financiële kwetsbaarheid; mocht de VOG wegvallen dan ontstaat er ook op andere elementen een tekort in de bekostiging.

Bij Justis is sprake van een vorm van financiering van producten die materieel gezien kan worden als kruisfinanciering. Het genoemde integriteitsmandje bevat verschillende integriteitsproducten, zoals onder andere de het BIBOB-advies en de risicomelding. Door de gekozen systematiek en de in 2016 doorgevoerd tariefverhoging, is per saldo het totaalpakket van deze producten kostendekkend geworden. De extra inkomsten die de VOG NP genereert door de tariefverhoging, worden binnen het mandje namelijk gebruikt om de kosten van de andere producten te dekken.³⁴ Er is voor deze manier van financiering gekozen omdat de producten losstaand prijzig zijn en daarom slecht met een kostendekkend tarief gewerkt kan worden. Een voorbeeld is de BIBOB. Het onderzoek kost op zichzelf eigenlijk €20.000. Indien er hiervoor kostendekkende leges worden gevraagd zal het waarschijnlijk minder aantrekkelijk zijn om een BIBOB onderzoek aan te vragen. Dit zou een negatief effect hebben op de integriteitsbevordering van het openbaar bestuur.

In eerste instantie zou gesteld kunnen worden dat deze financieringsconstructie in strijd is met het profijtbeginsel. Het ministerie van JenV zelf hanteert het uitgangspunt dat deze vorm van bekostiging is toegestaan zolang het gaat om verschillende producten voor dezelfde opdrachtgever.³⁵ Hierbij is deze systematiek van kruisfinanciering in 2016 door JenV juridisch getoetst en rechtmatig bevonden. Inmiddels wordt nagedacht over de ontmanteling van het mandje en worden door JenV voorstellen uitgewerkt voor ontvlechting van de kruisfinanciering.

³³ Doorlichting agentschap dienst Justis (2013).

³⁴ Auditdienst Rijk (2016), onderzoeksopdracht financieringsuitgangspunten Dienst Justis

³⁵ Auditdienst Rijk (2016), onderzoeksopdracht financieringsuitgangspunten Dienst Justis

8 Toekomstbestendigheid

Toekomstbestendigheid conclusie 1:

Er is veel aandacht voor de toekomst van de VOG, maar de ontwikkelingen worden vooral gedomineerd door het maatschappelijk en politiek beeld én door veranderende Europese regelgeving, waardoor vooraf anticiperen op aankomende veranderingen moeilijk is.

Net als het beoordelingskader is ook het toekomstbeeld van de VOG voor een deel ingegeven door het politieke en maatschappelijke beeld. De maatschappelijke roep om meer veiligheid en preventie lijkt een belangrijke factor in de ontwikkeling en het toekomstbeeld van de VOG. Er zijn steeds meer sectoren gebruik gaan maken van de VOG zonder dat daar vanuit JenV op wordt gestuurd. De VOG lijkt, mede gegeven de ontwikkeling dat Europese wetgeving vereist dat burgers een uittreksel moeten krijgen van hun justitiële informatie, op een kruispunt te staan. Door de meer open beschikbaarheid van uittreksels komt de huidige beleidstheorie van de VOG in het gedrang. Met het kunnen overhandigen van de justitiële informatie aan een werkgever vervalt immers de bescherming van personen tot het niet openbaar maken van de justitiële informatie. De VOG zou voor een werkgever meer toegevoegde waarde kunnen bieden dan de ongewogen justitiële informatie, door een andere, of aanvullende informatie een rol te laten spelen in de afweging. Meer sturing op het continue screenen middels de VOG in aangewezen sectoren kan daarnaast ook meerwaarde bieden voor werkgevers.

Vanuit de beleidsafdeling bestaat veel aandacht voor (mogelijke) toekomstige ontwikkelingen en het verwerken hiervan in het beleid. Er zijn de laatste jaren veel onderzoeken gedaan naar de VOG. Zo heeft het WODC meerdere onderzoeken verricht; onder andere naar de Evaluatie Regeling van de Gratis VOG³⁶, de effectiviteit van de VOG³⁷, pre-employment screening van grensarbeiders³⁸ en naar het aanvragen van een VOG door (MBO) jongeren. Op basis van deze onderzoeken zijn aanpassingen gedaan in het beleid of in de wijze van communicatie rondom het beleid. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in de inspanningen die door Justis en JenV zijn gedaan rondom de communicatie naar jongeren om ze een realistischer beeld van de VOG te geven. Een concreet product daarvan is www.watdevog.nl.

Naast de onderzoeken, zijn ook maatschappelijke en politieke ontwikkelingen aanleiding tot aanpassing van het beleid rondom de VOG. Eerder in deze analyse bleek al dat er steeds meer VOG aanvragen zijn en dat steeds meer sectoren gebruik maken van de VOG. Binnen de samenleving is de roep om meer zekerheid en preventie. Incidenten zoals al in hoofdstuk 6 toegelicht zorgen voor veel maatschappelijke en politieke aandacht en leiden tot aanpassingen binnen het VOG beleid. Zedendelicten zijn bij het wel of niet afgeven van een VOG zwaarder gaan wegen. De terugkijk termijn voor jongeren tot 23 jaar is verkort, de taxibranche en de kinderopvang zijn continue gaan screenen. Al deze onderzoeken en ontwikkelingen dienen de VOG meer toekomstbestendig te maken.

³⁶ WODC (2017) Evaluatie Regeling Gratis VOG

³⁷ Atena, in opdracht van het WODC (2016) Een verkenning rond het meten van de effectiviteit van de Verklaring Omtrent het Gedrag

³⁸ WODC (2018) Pre-employment screening in de grensregio's van de Benelux en Duitsland

Een groot deel van de discussie rondom doorontwikkeling van de VOG lijkt te gaan over het gebruik van bronnen van justitiële informatie. Voor het afgeven van een VOG maakt Justis gebruik van justitiële informatie. Deze informatie wordt verstrekt door de Justitiële Informatiedienst (Justid). Justis ontvangt alle justitiële informatie van de betreffende persoon waar de VOG voor is aangevraagd, maar gebruikt voor de beoordeling hetgeen in het kader van de aanvraag relevant is. Naast de justitiële informatie kan Justis ook andere bronnen raadplegen. In de praktijk levert de reclassering soms proactief informatie aan over cliënten waarvan zij weten dat ze VOG aanvraag hebben gedaan, en er een voornemen tot afwijzen ligt. Ook kan nadere informatie worden opgevraagd bij het Openbaar Ministerie.

De laatste jaren is er veel discussie geweest over het gebruik van politie-informatie voor de VOG. Eind 2019 is een wetsvoorstel ingediend om politiegegevens als bron op basis waarvan een VOG aanvraag kan worden geweigerd. Op dit moment worden politiegegevens gebruikt, maar slechts ter inkleuring van eventuele justitiële documentatie. Bij invoering van de wet mogen politiegegevens in bepaalde gevallen basis zijn waarop de VOG kan worden geweigerd. In een brief bij het wetsvoorstel heeft de minister voor Rechtsbescherming aangegeven dat de politiegegevens worden gebruikt bij de screening voor bepaalde kwetsbare functies, waarvoor een hoge mate van integriteit is vereist. Door de informatie die bij de politie beschikbaar is beter te benutten, is de verwachting dat integriteitsschendingen beter voorkomen kunnen worden.³⁹ Ook deze ontwikkeling zal bijdrage aan de meerwaarde van de VOG in de toekomst.

Naast het gebruik van politiegegevens heeft ook discussie plaatsgevonden over andere bronnen, zoals het tuchtrecht. De minister van Rechtsbescherming heeft aan de Kamer laten weten geen gebruik te maken van het tuchtrecht bij de VOG. De verantwoordelijkheid voor samenstellen en gebruiken van sectoreigen bronnen zoals tuchtrecht ligt bij de sectoren zelf. De verifieerbaarheid en controleerbaarheid van tuchtrechtregistraties zijn niet op eenzelfde niveau als bij bronnen die afkomstig zijn uit het justitiedomein. De rechtsbescherming van betrokkene zou onvoldoende gewaarborgd zijn wanneer dergelijke bronnen zouden worden gebruikt als basis om de VOG af te wijzen.⁴⁰ Dit geeft aan dat er genuanceerd wordt bekeken hoe de VOG meerwaarde kan leveren, door bijvoorbeeld bronnen toe te voegen, zonder af te doen aan de waarborgen waarvoor de VOG staat.

Ook zijn de laatste jaren stappen gezet om meer gegevens uit te wisselen met andere landen. Voor functies waarbij met kinderen wordt gewerkt is het momenteel in Europees verband verplicht om informatie te leveren als een ander land daartoe verzoekt. Nederland vraagt sinds 2013 standaard informatie via het European Criminal Record Information System (ECRIS) wanneer Europeanen in Nederland een VOG aanvragen om te werken met minderjarigen. Voor andere functies is die verplichting er niet. In Benelux-verband zijn daarom afspraken gemaakt om, naast de Europese verplichting, gegevens uit te wisselen voor voor andere functies. Sinds 1 april 2019 vraagt en ontvangt screeningsautoriteit Justis via ECRIS justitiële documentatie uit België en Luxemburg wanneer personen met een nationaliteit uit één van die landen een VOG aanvragen in het kader van werkgelegenheid.⁴¹

³⁹ Minister voor Rechtsbescherming (2019) Kamerbrief over wetsvoorstel VOG-politiegegevens en besluit themaverwerking ambtelijke omkoping en mensenhandel

⁴⁰ Minister voor Rechtsbescherming (2020) Kamerbrief over bestuursrecht en VOG

⁴¹ Minister voor Rechtsbescherming (2019) Ontwikkelingen rondom de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG)

Vanuit het beleidsveld wordt ingezet op integratie van Europese ontwikkelingen.

Het VOG-beleid houdt zich bezig met internationale en Europese ontwikkelingen. Zo is in 2019 een MoU ondertekend om voor de Nederlandse VOG-screening meer Justitiële Documentatie te gebruiken uit de Benelux en Duitsland. Het MoU moest ervoor zorgen dat in samenwerking met de buurlanden meer gebruik gemaakt zou worden van het European Criminal Record Information System om justitiële documentatie uit te wisselen voor de preventieve werkgelegenheidsscreening. Eerder, in 2011 is op initiatief van Nederland in de Europese Richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie (2011/EC/93) verplicht gesteld dat lidstaten in het kader van werkgelegenheidsscreening gegevens uitwisselen over veroordelingen van EU-onderdanen voor zedenmisdrijven wanneer zij met kinderen willen werken. Dit was een belangrijke stap voor het weren van risico's in kwetsbare sectoren, en dit doel blijft het departement nastreven door met zoveel mogelijk landen op te trekken.

Om het hogere doel, het weren van risicovolle personen in kwetsbare sectoren, verder te internationaliseren door middel van werkgelegenheidsscreening wordt op dit moment tevens gewerkt aan het implementeren van het gebruik van een nieuwe bron vanaf 2022. Deze bron, genaamd ECRIS-TCN (Third Country Nationals) gaat het mogelijk maken om informatie binnen de EU uit te wisselen over mensen die binnen de EU veroordeeld zijn, maar die (ook) de nationaliteit van een niet-EU land hebben. Deze informatie wordt momenteel niet uitgewisseld omdat de justitiële documentatie, als die al kan worden teruggekoppeld naar het land van herkomst, vaak niet op te vragen is bij deze landen.

Toekomstbestendigheid conclusie 2:

Over het algemeen genomen kan gesteld worden dat Justis en JenV voldoen aan de traditionele evaluatiecyclus van het Rijk. Er kan nog winst behaald worden in een meer omvattende dataverzameling door Justis.

Gekeken naar de activiteiten die Justis uitvoert kan gesteld worden dat het voldoet aan de evaluatiecyclus van het Rijk. Conform de regeling Agentschappen⁴² wordt het agentschap periodiek doorgelicht. Verder wordt door JenV en Justis voldoende gestuurd in de uitvoering vanuit de evaluaties in de opzet en werking van het VOG-beleid. Hierbij is het zichtbaar dat de evaluaties worden toegepast ter verbetering van het beleid. Mede gedreven door externe ontwikkelingen is het duidelijk zichtbaar dat er binnen de beoordelingskaders van Justis aanpassingen worden gedaan. Justis en JenV beschikken over data die gebruikt kan worden om analyses uit te voeren die waardevolle informatie op kunnen leveren voor aanpassingen van het VOG-beleid (?). Algemene informatie over aantallen aanvragen en afwijzingen met bijbehorend screeningsprofiel zijn beschikbaar. Andere informatie zoals in welke sector de aanvrager werkzaam is wordt niet uitgevraagd en is daardoor ook niet beschikbaar. Dergelijke informatie kan zowel JenV als Justis helpen bij beleidsmatige beslissingen rondom de VOG.

Er zijn heldere processen ingericht voor monitoring en evaluatie met vaste frequenties.

Halfjaarlijks wordt door Justis een verzamelbrief gepresenteerd met de voortgangscijfers en worden opdrachten geformuleerd voor het volgende jaar. Ook stuurt de beleidsafdeling jaarlijks een VOG-verzamelbrief naar de Kamer over (nieuwe) ontwikkelingen en de stand van zaken van recente initiatieven. Verder vinden er kwartaalgesprekken plaats tussen de directeur van Justis en de directeur

⁴² (Regeling Agentschappen, 2018).

van de beleidsdirectie, waarbij de stand van zaken rondom nieuwe ontwikkelingen worden besproken, waarbij ook de doorlooptijden van VOG aanvragen en andere management zaken worden gemonitord. Conform de Regeling Agentschappen⁴² wordt iedere zeven jaar een agentschapsdoorlichting uitgevoerd. Verder wordt regelmatig onderzoek gedaan naar de effectiviteit van het product. JenV, het WODC, Justis en andere onderzoeksorganisaties hebben de afgelopen jaren verschillende onderzoeken gedaan naar de opzet en werking van het beleid rondom de VOG.

Bij de Vijf maandelijks- en de Twaalf maandelijks rapportage worden overzichten opgeleverd van productieaantallen, doorlooptijden en kwaliteitskengetallen.⁴³ Kijkend naar de ontwikkeling van deze drie kengetallen is over een periode van 2007-2012 een duidelijke opwaartse trend te zien. Niettemin werd geconcludeerd dat deze selectie van kengetallen niet voldoende was om een goed beeld te krijgen van de gehele Justisorganisatie. Uit gesprekken met belanghebbenden kwam naar voren dat in de inrichting van de aanvraag van de VOG ervoor gekozen is om het zo dienstverlenend mogelijk in te richten waarbij niet meer gevraagd wordt dan strikt voor de aanvraag noodzakelijk is. Dit heeft gevolgen voor de sturingsinformatie die verkregen wordt. Dit houdt in dat hoewel er in de loop der jaren steeds meer gegevens beschikbaar zijn geworden er nog steeds cijfers ontbreken die voor de beleidsvorming waardevol zouden zijn. Ook bij het uitvoeren van deze publieke waardescan is het ontbreken van bepaalde data een gemis. Het gaat dan voornamelijk om data die iets zeggen over de aanvrager, bijvoorbeeld binnen welke sector de aanvraag wordt gedaan. De agentschapsdoorlichting naar Justis is inmiddels al 7 jaar geleden. Op dit moment wordt een nieuwe agentschapsdoorlichting naar Justis opgestart.

⁴³ Doorlichting agentschap dienst Justis (2013).

9 Internationaal perspectief

Internationale conclusie 1:

In andere Westerse landen wordt bij het aanvragen van een uittreksel voor een sollicitatie meer delicten meegenomen op het uittreksel dan die direct relevant zijn voor de functie. Dit maakt objectieve beoordeling door een werkgever lastig vanwege de afschrikkende werking van een strafblad. Voor de werknemer maakt dit het moeilijker om aan een baan te komen.

In het algemeen is in de internationale literatuur bekend dat discriminatie tijdens het wervingsproces in den brede soms een rol speelt. Dit geldt ook voor de Nederlandse arbeidsmarkt (onderzoek discriminatie Haagse arbeidsmarkt). Dit gegeven zou an sich al een teken aan de wand kunnen zijn om werkgevers niet zelf een werkgelegenheidsscreening te laten uitvoeren. Uit veelvuldig onderzoek in buitenland blijkt dat de meeste werkgevers voorkeur hebben voor werknemers zonder justitieel verleden. Wanneer het justitieel verleden van een sollicitant bij een werkgever bekend is bemoeilijkt dat naar verwachting een objectieve afweging ten overstaan van andere sollicitanten.

Amerikaanse en Europese literatuur onderschrijven het belang van werk voor rehabilitatie. Zoals eerder genoemd wordt in veel andere Europese landen screening aan de werkgever overgelaten middels een vorm van straf-uittreksels. Wat betreft het bevorderen van rehabilitatie benadrukt een Europees vergelijkend stuk het belang van scholing gedurende de strafuitvoering.⁴⁴ Ook wordt geschreven over overheidsinitiatieven, zoals subsidieregelingen, om werkgevers ertoe te bewegen veroordeelden een kans te geven op de arbeidsmarkt.⁴⁵ Uit die studies kan worden gehaald dat de reden van de afstand tot de arbeidsmarkt vooral zit in het gebrek aan werk gerelateerde vaardigheden, kennis en ervaring.⁴⁶ Tevens blijkt dat in alle landen waar werkgelegenheidsscreening wordt gedaan door werkgevers zelf, dat veroordeelden bij voorbaat wettelijk uitgesloten zijn van bepaalde functies, wat arbeidskansen beperkt.⁴⁷ Daarbij blijkt uit onderzoek dat werkgevers niet gewillig zijn om veroordeelden een baan aan te bieden.⁴⁸

In de westerse context worden over het algemeen de principes ten opzichte van werk en justitieel verleden gedeeld. Twee basisprincipes staan eigenlijk overal bovenaan als het gaat over het hebben van een justitieel verleden en rehabilitatie. De eerste is dat het niet kunnen vinden van een baan omdat iemand een justitieel verleden heeft serieuze negatieve invloed heeft op de rehabilitatiekansen van een veroordeelde. Ten tweede, het hebben van een papier waarop staat dat iemand een dergelijk verleden heeft betekent letterlijk een label dat je meedraagt in de maatschappij. Dit gezamenlijk heeft op zijn beurt geen bevorderlijk effect om recidive te voorkomen⁴⁹.

Internationale conclusie 2: In westerse context zijn screenings in de basis gelijk: het individueel belang afzetten tegen het algemeen belang. In andere landen is justitiële informatie inzichtelijk voor werkgevers. Dit

⁴⁴ Larrauri, 2014. Legal protections against criminal background checks in Europe.

⁴⁵ Morgenstern, 2011; Judicial Rehabilitation in Germany- The use of criminal records and the removal of recorded convictions.

⁴⁶ Nelken 2011. Comparative criminal justice and globalization

⁴⁷ Buysse, Meijer, & Szytniewski (2018). Pre-employment screening in de grensregio's van de Benelux en Duitsland. WODC

⁴⁸ Richard Freeman 2003. Can we close the revolving door? Employment dimensions on reentry.

⁴⁹ Becker, 1973:9. Labelling theory.

resulteert in potentie in meer barrières voor deelname op de arbeidsmarkt in vergelijking tot het Nederlands screeningssysteem.

Nederland is het enige land waarin de overheid een formeel oordeel velt over eventuele bezwaren tegen het vervullen van een specifieke taak of functie door de aanvrager; bijvoorbeeld bij het aangaan van een arbeidsrelatie. In andere landen heeft een burger het recht om zijn/haar justitiële documentatie op te vragen als uittreksel, en daarmee te doen wat hij wil. Wel wordt in andere landen vaak een selectie gemaakt van wat afgedrukt wordt op het uittreksel, zoals slechts onherroepelijke veroordelingen of slechts ernstige delicten wanneer het een jeugdige persoon betreft. Ook worden in sommige landen gegevens niet eeuwig bewaard. Desgewenst kan een individu zijn uittreksel overleggen aan de werkgever om een gesprek te hebben over integriteitsvereisten van een functie. In de rechtssystemen waarin de uittreksels benaderbaar zijn voor werkgevers is soms bij voorbaat vastgelegd dat mensen met bepaalde delicten op hun naam niet kunnen worden toegelaten.⁵⁰

Hoewel andere EU landen trachten de re-integratie van veroordeelden te bevorderen waren zij veroordeelden wel uit bepaalde categorieën functies.

Op voorhand wordt gesteld dat bepaalde delicten een risico vormen voor de uitvoering van bepaalde functies, en dat voor deze functies mensen die delicten hebben begaan niet werkzaam mogen zijn. Op die grond worden werknemers geweerd. Hierin worden eventuele verzachtende omstandigheden van het geval niet meegenomen. Als een sollicitant mondig genoeg is, geeft deze praktijk wel mogelijkheid tot gesprek, wat in het Nederlandse systeem nog weleens wordt aangedragen als beperking; het sentiment heerst dat je de VOG krijgt, of niet krijgt. Echter, bij een voornemen tot afwijzen van de VOG bestaat de mogelijkheid om te reageren. Pas daarna volgt het besluit om VOG wel of niet af te geven.

In Angelsaksische landen kan op basis van literatuur gesteld worden dat werkgevers niet altijd in staat zijn objectief risico's af te wegen. Veelal wordt in literatuur gesproken over discriminatie. Wanneer meerdere sollicitanten deelnemen zal iemand met een justitieel verleden, hoe irrelevant ook, vaker worden geweerd.⁵¹ De vraag is of dit in Nederland ook het geval zou zijn, mocht er geen overheidsinstantie tussen zitten. Deze vraag wordt positief beantwoord in de verschillende interviews die voor deze scan zijn gevoerd, waar we de geïnterviewde de buitenlandse context uitlegden en hen vroegen hoe zo'n soort systeem in Nederland zou uitpakken. Dat roept wel de vraag op waarom Nederland dan het enige land lijkt te zijn met een dergelijk systeem. Deze vraag kunnen we met huidige informatie nog niet beantwoorden. Een aanbeveling is daarom te onderzoeken wat de oorsprong is van andere screeningssystemen in het buitenland, en wat voor invloed dit heeft op de rehabilitatiekansen van een veroordeelde persoon.

⁵⁰ Buysse, Meijer, & Szytniewski (2018). Pre-employment screening in de grensregio's van de Benelux en Duitsland. WODC

⁵¹ Richard Freeman 2003. Can we close the revolving door? Employment dimensions on reentry.

10 Beoordelingsschema

Over elk van de hoofdvragen is op een vierpuntschaal een oordeel gevormd. Deze varieert van Groen; het beleidsterrein is een goed voorbeeld voor anderen tot Rood; het beleidsterrein voert de activiteiten beperkt uit, of hier valt nog winst te behalen. Dit oordeel is geen doel op zich, maar een middel om scherpere te krijgen in discussies over goede voorbeelden en verbeterpotentieel. Hieronder in de tabel zijn de kleurresultaten weergegeven. Wanneer de cel grijs is betekent het dat er niet, of te weinig onderliggende onderbouwing binnen deze PWS is om een oordeel te vormen.

Goed/ zeer zeker	Prima/ vrij zeker	Matig/ vrij onzeker	Slecht/ zeer onzeker

	(Hoe goed doet het beleidsterrein dit?)	(Hoe zeker zijn we van dit oordeel?)	Conclusies en aanbevelingen
Waardecreatie			
A1. VISIE In hoeverre hebben beleidsmakers een heldere visie op de maatschappelijke toegevoegde waarde (of waarden) van dit beleid?			H5 conclusie 1 H6 conclusie 1 H6 conclusie 2
A2. STURING In hoeverre hebben beleidsmakers een heldere sturingsstrategie die aansluit bij de visie en verantwoordelijkheden op het beleidsterrein?			H5 conclusie 2 H6 conclusie 1 H8 conclusie 1
A3. DOELEN In hoeverre hanteren beleidsmakers scherpe en realistische doelen?			H5 conclusie 3 H6 conclusie 1 H7 conclusie 1
A4. INSTRUMENTEN & BELEIDSTHEORIE In hoeverre hebben beleidsmakers een heldere beleidstheorie waarin de inzet van instrumenten wordt gekoppeld aan de doelen?			H5 conclusie 1 H6 conclusie 1 H9 conclusie 2
Uitvoeringscapaciteit			
B1. MIDDELEN In hoeverre zetten beleidsmakers beschikbare middelen doelmatig in?			H7 conclusie 1
B2. UITVOERINGSKETEN In hoeverre dragen beleidsmakers bij aan een optimaal functionerende uitvoeringsketen?			H7 conclusie 1

<p>B3. RISICO'S In hoeverre hebben beleidsmakers inzicht in risico's, met bijbehorende beheersmaatregelen?</p>			H7 conclusie 2
<i>Draagvlak en legitimiteit</i>			
<p>C1. STAKEHOLDERS In hoeverre voeren beleidsmakers effectief stakeholdermanagement gericht op draagvlak en beleidsverbetering?</p>			H6 conclusie 2 H7 conclusie 1
<p>C2. EINDGEBRUIKERS In hoeverre benutten beleidsmakers inzicht in de wensen en ervaringen van eindgebruikers?</p>			H5 conclusie 1 H6 conclusie 3
<p>C3. MAATSCHAPPIJ In hoeverre hebben beleidsmakers inzicht in het maatschappelijke draagvlak voor het gevoerde beleid?</p>			H5 conclusie 1 H6 conclusie 1 H8 conclusie 1
<p>C4. AFHANKELIJKHEDEN In hoeverre houden beleidsmakers rekening met andere maatschappelijke doelen die afhankelijk zijn van of beïnvloed worden door het gevoerde beleid?</p>			H6 conclusie 2 H7 conclusie 2
<i>Toekomstbestendigheid</i>			
<p>D1. MONITOREN & EVALUEREN In hoeverre monitoren beleidsmakers de voortgang van het gevoerde beleid en hebben ze inzicht in de effectiviteit en efficiëntie daarvan?</p>			H8 conclusie 1 H8 conclusie 2
<p>D2. LEREND VERMOGEN In hoeverre benutten beleidsmakers inzicht in de voortgang, effectiviteit en efficiëntie voor beleidsverbetering, zowel op korte als op lange termijn?</p>			H6 conclusie 1 H8 conclusie 1
<p>D3. TOEKOMSTGERICHTHEID In hoeverre hebben beleidsmakers inzicht in toekomstige interne en externe veranderingen die het beleidsterrein kunnen raken?</p>			H5 Conclusie 1 H8 Conclusie 1 H8 Conclusie 2 H9 Conclusie 1
<p>D4. PERSONEELSMANAGEMENT In hoeverre werken beleidsmakers aan het verkrijgen en behouden van de benodigde capaciteit en competenties voor realisatie van de visie, nu en in de toekomst?</p>			
<p>D5. INNOVATIE In hoeverre experimenteren beleidsmakers actief met nieuwe instrumenten of manieren van werken die bestaande praktijken ter discussie stellen?</p>			

Bijlage 1: Samenstelling Publieke waardescan VOG

Stuurgroep

Michael Beltman
Lisette de Bie
Elsbeth van Dam
Julien Spliet

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Ministerie van Financiën
Ministerie van Financiën

Secretariaat

Answar Alausy
Martijn Filak
Iris Janssen

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Ministerie van Financiën
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Bijlage 2: Geraadpleegde bronnen

Rapporten/publicaties

Atena, in opdracht van het WODC (2016) Een verkenning rond het meten van de effectiviteit van de Verklaring Omtrent het Gedrag.

Anke Ramakers, 2020. Geen VOG, geen werk? Een studie naar VOG-aanvragen en werkkansen na vrijlating.

Auditdienst Rijk (2016), onderzoeksopdracht financieringsuitgangspunten Dienst Justis.

B. de Graaf e.a. 'Integriteit in een veiligheidsklimaat. Naar een afwegingskader voor het toekennen en uitvoeren van overheidsbevoegdheden op het gebied van integriteitsbevordering.' (Den Haag 2015).

Becker, 1973:9. Labelling theory.

Boekhoorn, P., T. Verhaegh & M. Wolbers, 2019. Het aanvragen van een Verklaring Omtrent het Gedrag door jongeren als dilemma. Een schatting van het 'dark number' van niet-aanvragers van een VOG voor opleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs.

Buysse, Meijer, & Szytniewski (2018). Pre-employment screening in de grensregio's van de Benelux en Duitsland. WODC

Crime and Justice Institute (2006) Employment of Ex-Offenders: Employer Perspectives

Dienst Justis (z.j.). Geraadpleegd op: <https://www.justis.nl/>

Dienst Justis (2013). Continue screening effectief. Geraadpleegd op: https://www.justis.nl/binaries/uit-de-praktijk-nummer-6-continue-screening-taxibranche-effectief_tcm34-85287.pdf

Dienst Justis (2013). Verkorting terugkijktermijn VOG voor jongeren. Geraadpleegd op: https://www.justis.nl/binaries/1.uit-de-praktijk-verkorting-terugkijktermijn-vog-voor-jongeren-tcm104-518156_tcm34-85273.pdf

D. Garland, The culture of control: Crime and social order in contemporary society, Chicago: University of Chicago Press 2001.

Doorlichting agentschap dienst Justis (2013). Geraadpleegd op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2013/03/28/doorlichtingsrapport-en-aanbiedingsbrief-justis>

E.G. Kurtovic & M.M. Boone, 'De preventieve werking van het VOG-beleid. Kritische kanttekeningen bij "Eens een dief, altijd een dief?"', Strafblad (15) 2017, afl. 3, p. 272-278.

HM Treasury, 2019. Geraadpleegd op: www.gov.uk/government/publications/public-value-framework-and-supplementary-guidance

JenV Rijksbegroting, 2016. Geraadpleegd op: <https://www.rijksbegroting.nl/2016/voorbereiding/begroting?hoofdstuk=40.40>

Larrauri, 2014. Legal protections against criminal background checks in Europe.

M. Schuilenburg & R. van Steden, 'Praktijken van selectieve uitsluiting. Over de bescherming door en tegen veiligheidsassemblages', Cahiers Politiestudies (30) nr. 1 2014, p. 51-62.

Minister van justitie en minister van BZK (1954) Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag

Minister voor Rechtsbescherming (2019) Kamerbrief over wetsvoorstel VOG-politiegegevens en besluit themaverwerking ambtelijke omkering en mensenhandel

Minister voor Rechtsbescherming (2019) Ontwikkelingen rondom de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG)

Minister voor Rechtsbescherming (2020) Kamerbrief over bestuursrecht en VOG

Morgenstern, 2011; Judicial Rehabilitation in Germany- The use of criminal records and the removal of recorded convictions.

Nelken 2011. Comparative criminal justice and globalization.

Project in Veilige Handen, in opdracht van J&V, door Movisie. Geraadpleegd op: https://www.verwey-jonker.nl/doc/participatie/3959_In%20veilige%20handen%20met%20gratis%20VOG.pdf

Recidive onder justitiabelen in Nederland (2019). Weijters, G., et al. WODC.

Regeling Agentschappen, 2018. Geraadpleegd op: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0040286/2018-01-01>

Risico- en beschermende factoren in de kindertijd en vroege adolescentie voor high impact crime in de latere adolescentie en jongvolwassenheid (2019). Beerthuizen, M.G.C.J., Leijsen, E.M.C. & van der Laan, A.M. WODC

Richard Freeman 2003. Can we close the revolving door? Employment dimensions on reentry.

SCP (2015) Op afkomst afgewezen. Geraadpleegd op: <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2015/06/17/op-afkomst-afgewezen>

Valk, M. C., Roth, H., Haak, M., & Sam-Sin, X. (2006). Evaluatie afgifte VOG NP: Rapport over een onderzoek naar de gecentraliseerde afgifte van de Verklaring Omtrent Gedrag Natuurlijke Personen.

Van der Leun & Van der Woude (2011). Ethnic profiling in the Netherlands? A reflection on expanding preventive powers. Policing and Society, 21(4), 444-455.

Van't Zand, 2018. 'Ruim baan? Uitsluiting en zelfuitsluiting van de arbeidsmarkt', & Gosliga, 2015. De stem van de uitvoering in perspectief. Een experimentele verkenning van de beleving van risicojongeren en jeugdprofessionals rond de aanvraag van de VOG.

VOG beleidsregels 2018. Geraadpleegd op: [Wetten.overheid.nl](https://wetten.overheid.nl)

WODC (2017) Evaluatie Regeling Gratis VOG. Geraadpleegd op:
<https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2571-evaluatieonderzoek-structurele-regeling-gratis-vog-voor-vrijwilligers.aspx>

WODC (2018) Pre-employment screening in de grensregio's van de Benelux en Duitsland. Geraadpleegd op:
https://www.wodc.nl/binaries/2843_Volledige_Tekst_tcm28-332085.pdf

WODC (2018) verbanning en nieuwe vormen van uitsluiting. Geraadpleegd op:
<https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/jv201802-verbanning-en-nieuwe-vormen-van-uitsluiting.aspx>

Geïnterviewden

Ellen Verheijen	Directie MBO – Ministerie OCW
Ezra van Duuren	Directie Kinderopvang – Ministerie SZW
Hedy Segond von Banchet	Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB)
Mireille Bouchoms	Reclassering Nederland
Karen Danhuis	Douane – Belastingdienst
Jacques Gijbertsen	Inspecteur – Inspectie Leefomgeving en Transport
Jack Grummer	Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB)
Nicolette ten Hof-Oskam	Douane – Belastingdienst
Margot Suijkerbuijk	Reclassering Nederland
Vandena Soekhoe	COVOG – Dienst Justis