

Gebruik en waarde van het instrument

Verklaring Omtrent het Gedrag Rechtspersonen



Andersson Elffers Felix

Maliebaan 16
Postbus 85198
3508 AD Utrecht

+31 30 236 30 30
mail@aef.nl
www.aef.nl

Kamer van Koophandel
30096560

Datum

9 juli 2020

Opdrachtgever

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Contact

Tiddo Folmer

Hilke Grootelaar

Mees van Tooren

Referentie

GJ230/eindrapport

Inhoud

Managementsamenvatting	4
Inleiding	6
1.1 Onderzoeksvragen	6
1.2 Onderzoeksmethoden	6
1.3 Leeswijzer	8
2 De VOG-RP op papier	9
2.1 De VOG-RP komt tegemoet aan een maatschappelijke behoefte	9
2.2 De VOG-RP wordt na onderzoek geweigerd of afgegeven	10
2.3 De VOG-RP is te plaatsen binnen een breder integriteitsbeleid	12
3 De VOG-RP in de praktijk	18
3.1 Aanvragers	18
3.2 Belanghebbenden	22
3.3 Organisaties die geen VOG-RP verlangen van rechtspersonen	29
3.4 Het COVOG	34
4 Conclusie	36
4.1 Wie maakt er gebruik van de VOG-RP?	36
4.2 Hoe zou (de toegevoegde waarde van) de VOG-RP verbeterd kunnen worden?	37
4.3 Wat zou er gebeuren als de VOG-RP niet meer zou bestaan?	38
4.4 Welke andere integriteitsinstrumenten zouden de VOG-RP kunnen vervangen?	39
5 Mogelijkheden doorontwikkeling VOG-RP	41
5.1 Afschaffing	41
5.2 Handhaving huidige vorm	42
5.3 Doorontwikkeling	42
5.4 Vervanging	44
5.5 Advies AEF	45
Bijlage 1: Klankbordgroep	46
Bijlage 2: Overzicht gesprekspartners	47
Bijlage 3: Toelichting op wijziging van onderzoeksmethoden	49
Bijlage 4: Overzicht aanvragers en doel van aanvragen	51

Managementsamenvatting

Het ministerie van Justitie en Veiligheid wil graag weten wat de toegevoegde waarde van de VOG-RP is en of het instrument aanpassing behoeft

Uit eerder onderzoek naar het instrument bleek onder meer dat de overheid en brancheorganisaties veruit de grootste belanghebbenden waren bij aanvragen van de VOG-RP en dat het instrument relatief onbekend was bij kleinere ondernemers.¹ AEF heeft daarom in opdracht van het ministerie onderzocht wie er gebruik maakt van de VOG-RP, of en hoe (de toegevoegde waarde van) de VOG-RP verbeterd zou kunnen worden, wat er zou gebeuren als de VOG-RP niet meer zou bestaan en welke andere integriteitsinstrumenten de VOG-RP zouden kunnen vervangen.

De VOG-RP wordt relatief weinig aangevraagd en vrijwel altijd afgegeven

Tussen 2015 en 2019 is er relatief weinig gebruik gemaakt van het instrument: de afgelopen jaren waren er steeds tussen de vijf à zesduizend aanvragen per jaar. Degenen die van de VOG-RP gebruikmaken, doen dit vaak omdat dit wettelijk verplicht is (58%). Deze aanvragers zijn voornamelijk actief in de transport- of kinderopvangsector. Voor degenen die op eigen initiatief de VOG-RP aanvragen, geldt dat zij dit vaak doen voor het afsluiten van een contract (18%). De VOG-RP blijkt vrijwel altijd te worden afgegeven; in 2019 werd slechts 0,3% van het totaal aantal aanvragen geweigerd.

De overheid is verantwoordelijk voor het merendeel van alle VOG-RP-aanvragen

De overheid is direct of indirect verantwoordelijk voor het merendeel van de VOG-RP-aanvragen. Niet alleen komt 58% van de aanvragen voort uit een wettelijke verplichting, ook bij de resterende 42% van de aanvragen die als doel het afsluiten van een contract of onder de categorie “Anders, namelijk” vallen, lijkt de overheid de belangrijkste belanghebbende. Dit beeld wordt bevestigd in de gesprekken met ondernemers en het bedrijfsleven, waar het instrument in onderlinge rechtsverhoudingen tussen rechtspersonen nauwelijks blijkt te worden benut.

Belanghebbenden gebruiken het instrument ook op eigen initiatief

Alle belanghebbenden gebruiken de VOG-RP als instrument om de betrouwbaarheid of integriteit van een organisatie (de aanvrager) te toetsen. Een deel van de belanghebbenden verlangt een VOG-RP omdat dit wettelijk verplicht is, een ander deel heeft de VOG-RP op eigen initiatief onderdeel van het beleid gemaakt bij wijze van algemene betrouwbaarheidstoets. Ook de preventieve werking is een reden om de VOG-RP te verlangen: bedrijven die iets te verbergen hebben, zullen - naar verwachting - niet snel een VOG-RP willen aanvragen.

¹ Ergo, *Evaluatie afgifte VOG-RP*, december 2006. [Link](#).

Voor vrijwel alle belanghebbenden maakt de VOG-RP onderdeel uit van een breder integriteitsbeleid

Omdat belanghebbenden beseffen dat de voorspellende waarde van de VOG-RP beperkt is, maken zij vaak gebruik van andere bronnen en instrumenten in aanvulling op of in plaats van de VOG-RP. Deze aanvullende stappen zijn vaak gericht op het checken van de financiële integriteit (jaarverslagen, KvK, sociale verzekeringsbank, etc.). Ook wordt veel gebruik gemaakt van eigen netwerken en/of het internet om te kijken of anderen al iets hebben gezegd/geschreven over de (betrouwbaarheid van de) rechtspersoon in kwestie.

Belanghebbenden willen graag meer inzicht in de procedure en uitbreiding van de bronnen

Belanghebbenden geven verschillende verbeterpunten mee voor de VOG-RP. Omdat belanghebbende organisaties alleen te horen krijgen of de VOG-RP wordt afgegeven of geweigerd, zou een verbeterpunt volgens hen zijn om meer inzicht te krijgen in het beoordelingsproces van het COVOG dat aan de afgifte of weigering ten grondslag heeft gelegen. Alleen het JDS als bron gebruiken, is voor belanghebbenden te beperkt. Het betrekken van meer bronnen die informatie geven over financiële integriteit en bestuurlijke boetes is dan ook een belangrijk verbeterpunt. De beperkte kennis van belanghebbenden over de VOG-RP maakt dat betere communicatie over wat het instrument nu precies inhoudt – en wat niet – al een verbetering zou zijn.

De bekendheid van het instrument en duur van de procedure kunnen verbeterd worden

Ons onderzoek bevestigt de bevinding uit het Ergo-rapport uit 2006 dat de bekendheid van de VOG-RP beperkt is. Sommige organisaties hebben aangegeven de VOG-RP nader te willen onderzoeken om te kijken of het past binnen het integriteitsbeleid; voor velen zullen waarschijnlijk nog een aantal aanpassingen nodig zijn voordat zij de VOG-RP zullen gebruiken. Voor kleine organisaties is de afgifteprocedure belangrijk: zij zijn veelal gefocust op hun bedrijfsvoering en willen niet lang hoeven wachten – een wachttijd van acht weken schrikt af. Voor zowel grote als kleine organisaties geldt dat zij het JDS graag aangevuld zien met andere bronnen, om zo de waarde van het instrument te vergroten.

Ook de medewerkers van het COVOG denken dat het instrument verbeterd kan worden

De medewerkers van het COVOG geven aan dat de VOG-RP bij kleine bedrijven iets zegt over de integriteit, maar niet zonder meer betekent dat deze bedrijven ‘volledig blanco’ zijn. Zo worden bestuurlijke boetes, economische beschikkingen of uitspraken van de Autoriteit Consument & Markt (ACM) op dit moment niet in de screening door het COVOG betrokken terwijl deze wel iets zeggen over de integriteit en betrouwbaarheid van rechtspersonen. Voor wat betreft grote(re) bedrijven, geven medewerkers van het COVOG aan dat de VOG-RP van mindere waarde is. Grote bedrijven hebben vaak strafrechtelijke antecedenten, maar daar zijn de belangen zo groot dat in vrijwel alle gevallen de balans doorslaat naar het bedrijfseconomische belang. Dit roept de vraag op wat de betekenis en waarde van een VOG-RP in deze gevallen nog is.

AEF schetst verschillende mogelijkheden voor doorontwikkeling van de VOG-RP

De eerste voorliggende keuze is stoppen met de VOG-RP, welke gepaard gaat met een aantal stevige praktische uitdagingen. Wanneer besloten wordt om door te gaan met VOG-RP is een continuüm van varianten mogelijk. Eerst doorgaan in de huidige vorm, daarna doorontwikkeling van het bestaande instrumentarium en tot slot vervanging door een nieuw instrument. AEF adviseert om de VOG-RP door te ontwikkelen door gericht te verbreden (één loket voor meerdere informatiebronnen, waarbij toevoeging van bestuurlijke boetes meest bruikbaar lijkt), het instrument op doelgroepen af te stemmen (specifieke sectorale screeningsprofielen) en het ontwikkelen van een transparante procedure.

Inleiding

De overheid beschikt over informatie over strafrechtelijke gedragingen van ondernemers en bedrijven. In het Justitieel Documentatie Systeem (JDS) worden alle misdrijven en een groot aantal overtredingen van natuurlijke en rechtspersonen geregistreerd. Een belanghebbende ondernemer kan sinds 2004 een Verklaring Omtrent het Gedrag voor Rechtspersonen (hierna: VOG-RP) aanvragen. Zo kan zij te weten komen of de andere partij, waarmee zij een zakelijke overeenkomst wil aangaan, relevante strafrechtelijke antecedenten heeft. De VOG-RP geeft inzicht in het criminele verleden van degenen van wie misdrijven en/of overtredingen zijn ingeschreven in het JDS.

In 2006 is er in opdracht van het WODC een evaluatieonderzoek gedaan naar de afgifte van de VOG-RP. Daaruit bleek onder meer dat de overheid en brancheorganisaties veruit de grootste belanghebbenden waren bij de aanvragen van VOG-RP. Ook bleek het instrument relatief onbekend bij kleinere ondernemers.²

Omdat is gebleken dat relatief weinig van het integriteitsinstrument voor rechtspersonen gebruik wordt gemaakt, wil het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) weten wat de toegevoegde waarde van de VOG-RP is en of het instrument aanpassing behoeft.³

1.1 Onderzoeksvragen

Hiervoor is van belang dat onderzocht wordt:

1. *Wie* er gebruik maakt van de VOG-RP
2. *Of en hoe* (de toegevoegde waarde van) de VOG-RP verbeterd zou kunnen worden
3. *Wat* er zou gebeuren als de VOG-RP niet meer zou bestaan
4. *Welke* andere integriteitsinstrumenten het instrument zouden kunnen vervangen

1.2 Onderzoeksmethoden

1.2.1 Algemene opmerkingen over het onderzoek

Hieronder gaan wij in op de wijze waarop wij dit onderzoek hebben uitgevoerd. Hierbij is het van belang op te merken dat de initiële kwantitatieve aanpak tijdens de loop van het onderzoek is gewijzigd in een kwalitatieve aanpak als gevolg van de lage respons. Zie bijlage 3 voor een toelichting op de wijziging van de onderzoeksmethoden.

² Ergo, *Evaluatie afgifte VOG-RP*, december 2006. [Link](#).

³ Brief van de minister voor Rechtsbescherming van 4 juli 2018 (TK 2017-2018, 29 911, nr. 206). [Link](#).

1.2.2 Beschrijving van het uitgevoerde onderzoek

Allereerst hebben we gesproken met vier medewerkers van het Centraal Orgaan Verklaring Omtrent het Gedrag (hierna: COVOG) om scherp te krijgen wat de beoordelingsprocedure van de VOG-RP precies inhoudt. Daarnaast hebben we gesproken met een medewerker van Toezicht Rechtspersonen, Analyse, Controle en Kennisgeving (hierna: TRACK), de afdeling binnen Justis die de Wet controle op rechtspersonen uitvoert. Daar werd duidelijk wat er binnen Justis al gebeurt op het gebied van preventie van misbruik van rechtspersonen.⁴

Daarna zijn we gestart met de interviews met belanghebbenden die gebruik hebben gemaakt van de VOG-RP. In totaal hebben we met twaalf belanghebbenden gesproken. Deze groep varieerde van gemeenten tot zorgverzekeraars, en van brancheorganisaties tot vergunningverleners. De interviews vonden plaats in de vorm van telefonische interviews van ca. 30 minuten, waarin belanghebbenden werden bevraagd op hun motivatie om gebruik te maken van de VOG-RP, welke andere instrumenten of informatiebronnen zij gebruiken om de integriteit van partners te toetsen en welke eventuele verbeteringen zij zagen voor het instrument.

Naast de belanghebbenden die een VOG-RP hebben verlangd van een andere partij, hebben we ook gesproken met negen vergelijkbare organisaties die dat niet hebben gedaan – die geen VOG-RP hebben gebruikt. Bij deze organisaties hebben we gevraagd of zij de VOG-RP al kenden, van welke integriteitsinstrumenten zij wél gebruikmaakten en welke behoeften zij nog hadden op het gebied van integriteitsinstrumenten.

Tot slot is ook een kwantitatieve analyse uitgevoerd met interne gegevens van het COVOG. Hiermee is in kaart gebracht hoeveel aanvragen er tussen 2015-2019 waren, wie de aanvragers waren en in welke sectoren zij actief zijn. Ook is geanalyseerd wat het doel was van de aanvragers om de VOG-RP aan te vragen.⁵

In bijlage 2 van dit rapport is een overzicht opgenomen van geïnterviewde personen. Uit oogpunt van privacy zijn alleen de functies en niet de namen van de gesprekspartners daarbij opgenomen.

1.2.3 Invloed van COVID-19 uitbraak op het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd tussen maart en juni 2020; de periode waarin ook de coronacrisis uitbrak in Nederland. De interviews zijn daarom telefonisch afgenomen. Ook geldt dat de coronacrisis wellicht invloed heeft gehad op de respons en bereidwilligheid van organisaties om aan het onderzoek mee te kunnen of willen werken. Een aantal organisaties heeft ook laten weten niet mee te doen aan het onderzoek i.v.m. drukte/andere prioriteiten ten gevolge van de coronacrisis.

1.2.4 Klankbordgroep

Dit onderzoek is begeleid door een klankbordgroep bestaande uit vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie en Veiligheid en de dienst Justis. Zie voor de samenstelling van deze klankbordgroep bijlage 1 van dit rapport.

⁴ Denk bijvoorbeeld aan fraude, witwassen en drugshandel.

⁵ Deze analyse was ook onderdeel van het oorspronkelijke plan van aanpak.

1.3 Leeswijzer

In Hoofdstuk 2 schetsen wij kort de ontstaansgeschiedenis van de VOG-RP, gaan wij in op het beoordelingsproces dat ten grondslag ligt aan de afgifte van de VOG-RP en plaatsen wij de VOG-RP binnen het bredere integriteitsbeleid van de overheid. In Hoofdstuk 3 schetsen wij de huidige stand van zaken rondom het gebruik van de VOG-RP, waarbij wij ingaan op zowel diegenen die de VOG-RP hebben aangevraagd als de belanghebbende organisaties die een VOG-RP van de rechtspersoon hebben verlangd. In Hoofdstuk 4 beantwoorden wij de vier onderzoeksvragen van het onderzoek.

Voor de subhoofdstukken in hoofdstuk 3 geldt dat we telkens dezelfde structuur aanhouden: eerst geven we kwantitatieve en vervolgens kwalitatieve duiding. Eerst wordt dus een algemeen (cijfermatig) beeld geschetst, waarna deze wordt 'ingekleurd' met informatie uit de interviews met gesprekspartners werkzaam bij belanghebbende organisaties en vergelijkbare organisaties die juist geen VOG-RP verlangen.

2 De VOG-RP op papier

2.1 De VOG-RP komt tegemoet aan een maatschappelijke behoefte

Eind jaren negentig werd steeds meer belang gehecht aan een integriteitsinstrument voor rechtspersonen. Steeds vaker gingen er in de maatschappij signalen op die aangaven dat het wenselijk was om, alvorens zakelijke contacten aan te gaan, al datgene te doen om strafrechtelijke problemen zoveel mogelijk te voorkomen. Door te werken met een verklaring omtrent het gedrag, konden werkgevers inzicht krijgen in het justitiële verleden van aspirant-werknemers en konden opdrachtgevers verifiëren of zij met een betrouwbare aannemer in zee gingen.⁶

Vanaf 2000 raakte de ontwikkeling van de VOG-RP als integriteitsinstrument voor rechtspersonen in een stroomversnelling omdat de Europese Unie voorschreef dat bedrijven, om in aanmerking te komen voor (grote) opdrachten van de overheid, hun integriteit moesten kunnen aantonen. De VOG-RP moest hier aanvankelijk in voorzien.⁷ Later is dit verworpen tot de ‘Gedragsverklaring aanbesteding’ (GVA), welke op 1 april 2013 in werking is getreden.

Daarnaast kan de ontwikkeling van de VOG-RP niet los worden gezien van de bouwfraudeaffaire. In december 2002 gaf de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid het advies om naar aanleiding van de bouwfraudeaffaire actie te streven naar uitsluiting van niet-integere bedrijven bij aanbestedingsprocedures.⁸ Het kabinet heeft dit advies opgevolgd middels het uitvaardigen van beleidsregels met betrekking tot integriteit en uitsluiting bij aanbestedingen in BIBOB-sectoren. Op grond van deze beleidsregels zijn aanbestedende diensten binnen de rijksoverheid sinds 2004 verplicht om de integriteit van ondernemers te toetsen bij opdrachten in de sectoren bouw, ICT en milieu boven de Europese drempelbedragen.⁹ Hoewel de VOG-RP hier aanvankelijk in voorzag, is de GVA ook hiervoor uiteindelijk in de plaats gekomen.

In 2002 wordt de Wet op de justitiële documentatie gewijzigd in de Wet Justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg). De regeling voor de VOG-RP is opgenomen

⁶ Memorie van Toelichting Wet Justitiële Documentatie (TK 1995–1996, 24 797, nr. 3). [Link](#).

⁷ Ministerie van JenV, *Beleidsdoorlichting Preventiemaatregelen*, juli 2013.

⁸ Idem.

⁹ Uiteindelijk is op 1 april 2013 de ‘Gedragsverklaring aanbesteding’ in werking getreden, waardoor dit geen doel voor de VOG-RP meer was.

in deze wetgeving. Vanaf 1 april 2004 is de beoordeling en afgifte ervan centraal geregeld bij het ministerie van JenV. De VOG-RP wordt afgegeven (of geweigerd) door het COVOG, een afdeling van de Dienst Justis van het ministerie van JenV, dat destijds al de Verklaring Omtrent het Gedrag Natuurlijke Personen (VOG-NP) verstrekke.

De VOG-RP heeft een voorspellende waarde

Als hulpmiddel om een inschatting te kunnen maken van een rechtspersoon, kan iemand (een natuurlijk persoon of een rechtspersoon) van die betreffende rechtspersoon verlangen een zogenoemde VOG-RP te overleggen. Daarbij wordt niet alleen het strafrechtelijk verleden van de rechtspersoon zelf in de beoordeling meegenomen, maar ook dat van de bestuurders. Op basis van deze gegevens kan dan een VOG-RP worden verstrekt die aangeeft dat op dat moment in de justitiële documentatie geen contra-indicaties staan om de betreffende zakelijke relatie aan te gaan. Aan de VOG-RP ligt de veronderstelling ten grondslag dat crimineel gedrag een voorspellende waarde heeft voor toekomstig gedrag en dat een crimineel verleden een verhoogd risico voor de toekomst betekent.¹⁰ Ook wordt een preventieve werking verondersteld van de VOG-RP: wetende dat een integriteitstoets onderdeel uitmaakt van bijvoorbeeld de procedure om lid te worden van een branchevereniging, verhoogt de drempel voor rechtspersonen om deel te nemen.¹¹

De VOG-RP heeft een privacybeschermende functie

Naast de voorspellende waarde heeft de VOG-RP ook een privacybeschermende functie. Het instrument voorkomt immers dat de informatie uit het JDS openbaar toegankelijk is. Bij het al dan niet afgeven van een VOG wordt het risico voor de samenleving dus afgewogen tegen het belang van de aanvrager.¹²

2.2 De VOG-RP wordt na onderzoek geweigerd of afgegeven

Er zijn in principe twee rollen in de aanvraagprocedure van de VOG-RP. Enerzijds is er de rol van de aanvrager – de rechtspersoon waarvan de integriteit wordt getoetst – en anderzijds is er de belanghebbende partij – de organisatie die van de aanvrager verlangt een VOG-RP te overleggen om zodoende het maatschappelijke risico te verkleinen. Bij elke aanvraag van een VOG-RP, ongeacht het doel ervan, is er dus sprake van zowel een belanghebbende als een aanvrager.

Bij een VOG-aanvraag wordt onderzoek gedaan naar het justitiële verleden van een natuurlijk persoon (in het geval van een VOG-NP) of een rechtspersoon en zijn bestuurders, vennoten, maten of beheerders (in het geval van een VOG-RP). Bij beide procedures wordt het belang van de aanvrager om een bepaalde functie te mogen uitvoeren afgewogen tegen het risico voor de samenleving. Bij een VOG-RP-aanvraag van een kinderdagverblijf wordt bijvoorbeeld gekeken naar het strafrechtelijk verleden van het bedrijf en haar bestuurders op het gebied van zedendelicten, evenals (bijvoorbeeld) fraude. Naar aanleiding van dit onderzoek wordt de VOG geweigerd of verstrekt.

¹⁰ Dit geldt ook voor de VOG-NP.

¹¹ Ministerie van JenV, *Beleidsdoorlichting Preventiemaatregelen*, juli 2013. Hierin valt te lezen dat in de begroting van het ministerie van JenV uit 2005 een preventieve werking wordt verondersteld van de VOG. Kamerstukken II 2004/05, 29800-VI, nr. 2.

¹² Kruize & Gruter, *Eens een dief, altijd een dief?*, 2016.

Op basis van de Beleidsregels VOG-NP-RP 2018 en de gesprekken die wij hebben gevoerd met medewerkers van het COVOG lichten wij hieronder kort toe hoe het COVOG aanvragen van de VOG-RP beoordeelt.

Terugkijktermijn

In beginsel geldt voor een VOG-onderzoek een terugkijktermijn van vier jaar. Hierop gelden wel leeftijd-, delict- en functiegebonden uitzonderingen:

- Voor aanvragers onder de drieëntwintig jaar die geen ernstig delict hebben gepleegd geldt een terugkijktermijn van twee jaar.
- Het COVOG hanteert geen terugkijktermijn als het om zedendelicten gaat.
- Als het COVOG van mening is dat het een functie met hoge integriteitseisen betreft, geldt een langere terugkijktermijn – zoals dertig jaar voor personeel van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI).
- Voor VOG-RP's die worden aangevraagd voor wegvervoerondernemingen wordt een terugkijktermijn van vijf jaar gehanteerd, omdat de NIWO een vijfjaarlijkse toetsing van binnenlandse vergunningen doet en de terugkijktermijn zo aansluit op de duur van de vergunning.

Relevante justitiële gegevens

Voor een VOG-RP worden de relevante justitiële gegevens in het JDS op naam van ieder van de (on)middellijke bestuurders, vennoten, maten of beheerders van die rechtspersoon meegewogen. Ook de inhoud van een dagvaarding, een kennisgeving van (niet) verdere vervolging en beleidssepots kunnen een rol spelen bij de beoordeling van een aanvraag. Het gaat hier om *relevante* gegevens omdat niet alle informatie in het JDS van belang is voor het eventueel weigeren van een VOG. Sommige boetes (zoals verkeersboetes of boetes voor lichte vergrijpen) zijn in bepaalde aanvraagprocedures (e.g. inschrijven in Landelijk Register Kinderopvang) geen indicatie van een verhoogd risico voor de samenleving en vormen in dat geval geen reden om een VOG te weigeren.

Als binnen de terugkijktermijn relevante justitiële gegevens zijn aangetroffen, betreft het COVOG bij de beoordeling van de aanvraag ook alle overige (voor de aanvraag relevante) justitiële gegevens die *buiten* de terugkijktermijn liggen in de beoordeling van de aanvraag. Deze strafbare feiten worden niet zelfstandig betrokken in de beoordeling van de VOG-aanvraag, maar kunnen wel een rol spelen bij de uiteindelijke belangenafweging.

Indien er geen justitiële gegevens worden gevonden die betrekking hebben op de betreffende rechtspersonen, wordt de VOG-RP automatisch afgegeven. Als er wel justitiële gegevens gevonden worden, wordt door medewerkers van het COVOG gekeken hoe relevant deze zijn en of deze conflicteren met het doel van de aanvraag. Dit gebeurt aan de hand van een objectief en subjectief criterium.

Objectief criterium

De afgifte van de VOG wordt in beginsel geweigerd als wordt voldaan aan het objectieve criterium. Het objectieve criterium houdt in dat de justitiële gegevens die ten aanzien van de aanvrager in het JDS zijn aangetroffen een belemmering vormen voor een behoorlijke uitoefening van de functie, taak of bezigheid waarvoor de VOG is aangevraagd. Daarbij wordt gelet of er een reëel risico bestaat voor de samenleving.

Screeningsprofiel rechtspersonen

Met behulp van een specifiek screeningsprofiel voor rechtspersonen worden de risico's nader uitgewerkt. Op basis hiervan kan

worden beoordeeld of een justitieel gegeven als relevant moet worden beschouwd voor het doel van de aanvraag.

In het Screeningsprofiel rechtspersonen¹³ staat onder meer dat deelname aan het economisch verkeer door rechtspersonen dient te geschieden in overeenstemming met algemene wet- en regelgeving die is opgesteld om de algemene veiligheid van personen en goederen te waarborgen. Hierbij valt te denken aan de Arbeidsomstandighedenwet en andere wet- en regelgeving die is opgesteld om de veiligheid van personen te waarborgen. Delicten als vernieling of sabotage vormen een risico voor de bedrijfsprocessen. Misdrijven tegen het openbaar gezag, zoals omkoping van een ambtenaar, leveren bijvoorbeeld een risico op voor de eerlijke concurrentieverhoudingen. Delicten als frauduleus handelen, diefstal, verduistering, afpersing en chantage brengen het risico op machtsmisbruik door de bestuurders van de rechtspersoon mee. Daarnaast spelen afhankelijk van de sector waarbinnen de organisatie actief is specifieke risico's een rol. Rechtspersonen die zich bedrijfsmatig toeleggen op het verwerken of transporteren van afvalstoffen, worden bijvoorbeeld geacht zich te gedragen in overeenstemming met milieuvoorschriften.

Subjectief criterium

Het subjectieve criterium ziet op de 'omstandigheden van het geval' die ertoe kunnen leiden dat de objectieve vaststelling van een risico voor de samenleving niet zou moeten leiden tot een weigering van de afgifte van de VOG. Het COVOG kan – met andere woorden – oordelen dat een VOG moet worden afgegeven ondanks dat aan het objectieve criterium wordt voldaan. Daarbij wordt o.a. gekeken naar de afdoening van een strafzaak, het tijdsverloop en het aantal antecedenten.

2.3 De VOG-RP is te plaatsen binnen een breder integriteitsbeleid

De overheid probeert herhaling en (verdere) verspreiding van crimineel gedrag binnen kwetsbare sectoren, bedrijven en organisaties te voorkomen met een integriteitsbeleid ten aanzien van natuurlijke personen en rechtspersonen. Specifieke vormen van crimineel of ander ongewenst gedrag, zoals de toename van seksueel misbruik en het nog steeds op grote schaal optreden van georganiseerde en financieel-economische criminaliteit kunnen aanleiding zijn om het integriteitsbeleid in bepaalde maatschappelijke sectoren aan te scherpen. Dit soort ontwikkelingen hebben er toe geleid dat bepaalde onderdelen van het integriteitsbeleid een wettelijke en voor bepaalde sectoren van de samenleving verplichtende uitwerking hebben gekregen.¹⁴

Naast de VOG-RP kent de overheid nog vier wettelijke instrumenten die in het integriteitsbeleid worden ingezet:

- De Verklaring omtrent het Gedrag Natuurlijke Personen (VOG-NP)
- De doorlopende controle op rechtspersonen op grond van de Wet controle op de Rechtspersonen
- De adviezen op grond van de Wet Bevordering Integriteitsbeoordeling door het Openbaar Bestuur (Wet BIBOB)
- De Gedragsverklaring aanbesteden (GVA)

¹³ Justis, [link](#).

¹⁴ Ministerie van JenV, *Beleidsdoorlichting Preventiemaatregelen*, juli 2013.

Deze wettelijke instrumenten en hun relatie tot de VOG-RP lichten wij hieronder kort toe.

VOG-NP

Een VOG-NP is een verklaring waaruit blijkt dat iemands justitiële verleden geen bezwaar vormt voor het vervullen van een bepaalde functie.¹⁵ De VOG-NP moet voorkomen dat inbreuk wordt gemaakt op de integriteit van kwetsbare sectoren, organisaties, bedrijven en personen. Daarnaast vervult de VOG-NP – net als de VOG-RP – een privacybeschermende rol: het instrument voorkomt dat het strafblad van een persoon openbaar wordt gemaakt, en waarborgt zo de persoonlijke levenssfeer.

Bepaalde organisaties en bedrijven moeten aan personen de verplichting opleggen dat zij, vóórdat met hen een arbeidsrelatie of een andersoortige zakelijke relatie wordt aangegaan, een VOG-NP aanvragen en overleggen. Ook bij visaprocedures of inschrijvingen in bepaalde registers¹⁶ kan om een VOG-NP worden gevraagd. De VOG-NP berust op een breed gedeelde, en door criminologisch onderzoek ondersteunde vooronderstelling dat (sommige) mensen met een strafblad een risico voor de integriteit van organisaties en bedrijven vormen.¹⁷ Een werknemer, contractspartij of vrijwilliger die een bepaald delict heeft gepleegd, zou zich in het kader van de uitvoering van zijn werk of van de gesloten overeenkomst opnieuw daaraan schuldig kunnen maken. De screening van het JDS, waarvan het resultaat in de (weigering van de) VOG-NP wordt vastgelegd, beoogt dit risico te beperken.¹⁸

De VOG-NP vindt net als de VOG-RP zijn grondslag in de Wjsg en wordt verstrekt of geweigerd door het COVOG. Net als bij de VOG-RP is er dus sprake van een aanvrager (meestal een sollicitant) en een belanghebbende (meestal een werkgever).

Wet controle op de rechtspersonen (WCR)

Tot 2004 was het preventieve overheidstoezicht op vennootschappen louter gebaseerd op de ‘verklaring van geen bezwaar’. Dit systeem functioneerde niet goed omdat het alleen een waarborg bood tegen misbruik op het moment van oprichting. Bovendien was dit toezicht ook bij een Nederlandse NV of BV eenvoudig te omzeilen door het verwerven van aandelen in een bestaande NV of BV of door het inschakelen van een stroman zonder antecedenten. Met de Wet controle op de rechtspersonen (WCR) die op 1 juli 2011 in werking trad, werd dit preventieve toezicht vervangen door een nieuw systeem van doorlopende controle van rechtspersonen om misbruik te voorkomen en te bestrijden en zo het vertrouwen in het handelsverkeer te bevorderen.¹⁹

De afdeling TRACK binnen Justis voert de WCR uit. Dit doet TRACK door zowel op eigen initiatief als op aanvraag van haar afnemers onderzoek te doen naar rechtspersonen en op grond hiervan een netwerktekening of risicomelding op te stellen. Een netwerktekening is een grafische weergave van het netwerk rondom een rechtspersoon op basis van informatie van

¹⁵ Justis, [link](#).

¹⁶ Het Personenregister Kinderopvang en het Kwaliteitsregister van de Mediatorsfederatie Nederland vragen bijvoorbeeld om een VOG-NP als onderdeel van de inschrijvingsprocedure.

¹⁷ Kruize & Gruter, *Eens een dief, altijd een dief?*

¹⁸ Ministerie van JenV, *Beleidsdoorlichting Preventiemaatregelen*, juli 2013.

¹⁹ Idem.

onder andere de Kamer van Koophandel en openbare bronnen (zoals buitenlandse handelsregisters). Een risicomelding betreft een rapportage met daarin een onderbouwing van het door TRACK geconstateerde risico op misbruik van rechtspersonen. De gegevens voor deze analyse komen onder andere van de Belastingdienst, het UWV, de politie en de bijzondere opsporingsdiensten. Deze risicomelding kan aanleiding zijn tot het instellen van een nader onderzoek door handhavers.

Wet BIBOB

Met de Wet BIBOB wordt nagestreefd dat bestuursorganen zich meer bewust worden van de noodzaak van een bestuurlijke aanpak van criminaliteit bij vergunningen, subsidies en aanbestedingen. De Wet BIBOB stelt de overheid zelf in staat om zich te beschermen tegen het risico dat criminele activiteiten worden gefaciliteerd, zowel wat betreft zijn bestuurlijke rol bij het verlenen van subsidies en vergunningen, als in zijn civielrechtelijke rol als contractspartij bij aanbestedingen en andere verbintenissen.

Ook het Landelijk Bureau BIBOB (het Bureau) is ondergebracht bij Justis. Bestuursorganen kunnen bij het Bureau advies inwinnen wanneer zij een vergunning of subsidie willen verlenen en willen weten in hoeverre de vergunning of subsidie zal worden benut voor criminele activiteiten. De gevallen waarin een BIBOB-advies kan worden gevraagd, of zelfs verplicht is, zijn neergelegd in gemeentelijke verordeningen en bijzondere wetten. Te denken valt aan de exploitatie van inrichtingen waarvoor een omgevingsvergunning is vereist of voor vastgoedtransacties die de overheid aangaat.

Gedragsverklaring Aanbesteden (GVA)

Een GVA is een verklaring dat uit een onderzoek is gebleken dat er geen bezwaren zijn dat een natuurlijk persoon of rechtspersoon inschrijft op een overheidsopdracht, speciale sectoropdracht, concessieovereenkomst voor openbare werken of prijsvraag. Justis raadpleegt daarvoor het JDS en gaat na of sprake is van relevante beschikkingen van de Autoriteit Consument en Markt of de Europese Commissie.

De GVA kent in belangrijke mate dezelfde systematiek als de VOG-RP. De GVA en de VOG-RP kunnen zowel los van elkaar als aanvullend op elkaar worden verlangd en aangevraagd. Een voorbeeld hiervan is een gemeente die bij het inkopen van zorg zowel een GVA als een VOG-RP verlangt. Met de GVA wordt beoordeeld of de inschrijver – in geval van een aanbesteding – voldoende betrouwbaar is om alscontractpartij op te treden. De VOG-RP beziet of het bedrijf ook voldoende betrouwbaar is om specifiek zorg gerelateerde werkzaamheden uit te voeren. Belangrijk verschil tussen beide instrumenten is de beoordeling. Bij de GVA beoordeelt Justis aan de hand van het beoordelingskader zoals beschreven in Hoofdstuk 4 van de Aanbestedingswet of de aanvrager in aanmerking komt voor de GVA. Bij de VOG-RP vindt er een belangenafweging plaats aan de hand van de criteria zoals hierboven beschreven.

Tabel 1

	VOG-RP	VOG-NP	WCR	BIBOB	GVA
Wettelijke grondslag	Wjsg	Wjsg	WCR	Wet BIBOB Gemeentelijke verordeningen en bijzondere wetgeving	Aanbestedingswet

Andersson Elffers Felix

Uitvoering door	COVOG	COVOG	TRACK	Landelijk Bureau BIBOB	COVOG
Object van onderzoek	Rechtspersoon en haar bestuurders, vennoten, maten of beheerders, of daarmee gelijkgestelde rechtspersonen	Natuurlijke personen (werknemer, contractspartij of vrijwilliger)	Bestuurder(s) en aandeelhouder(s) van de rechtspersoon, zijn/haar directe omgeving (familieleden, levenspartner)	Rechtspersonen die een vergunning of subsidie van een bestuursorgaan ontvangen	Rechtspersoon en haar bestuurders, vennoten, maten of beheerders, ZZP'ers en eenmanszaken
Afnemer	In beginsel iedere belanghebbende organisatie	In beginsel iedere werkgever of contractspartij	Toezichthoudende, handhavende en/of opsporingsinstanties maar TRACK onderzoekt ook op eigen initiatief	Bestuursorganen of rechtspersonen met een overheidstaak	Aanbestedende (overheids-)diensten
Bron	JDS	JDS	JDS, KvK, BRP, Belastingdienst, UWV, Politie, Inspectie SZW en bijzondere opsporingsdiensten	JDS, Politieregisters, Belastingdienst, de Arbeidsinspectie, sociale uitkeringsinstanties en de FIOD	Alleen onherroepelijke veroordelingen uit het JDS, mededingingsrechtelijke overtredingen in beschikkingen ACM en Europese Commissie
Doel	Inzicht geven in het justitiële verleden van rechtspersonen om risico voor samenleving te beperken	Inzicht geven in het justitiële verleden van natuurlijke personen om risico voor de samenleving te beperken	Misbruik van rechtspersonen voorkomen en bestrijden	Voorkomen dat de overheid criminaliteit faciliteert	Inzicht geven in de integriteit van partijen bij aanbestedingen
Product	Afgifte of weigering VOG	Afgifte of weigering VOG	Netwerktekening en/of risicomelding	Niet-bindend BIBOB-advies: a. geen gevaar b. enige mate van gevaar c. ernstige mate van gevaar	Afgifte of weigering GVA

Justis heeft verschillende preventieve bestuursrechtelijke instrumenten waarmee zij de integriteit van natuurlijke personen en rechtspersonen kan onderzoeken. Tabel 1 geeft inzicht in de onderlinge overeenkomsten en verschillen tussen deze instrumenten.

De belangrijkste overeenkomsten tussen de vier wettelijke instrumenten en de VOG-RP

- *Het doel dat met het instrument wordt nagestreefd.* Voor zowel de VOG-NP als de VOG-RP is het doel om inzicht te geven in het justitiële verleden van natuurlijke en rechtspersonen op een wijze waarbij de persoonlijke levenssfeer van de aanvrager zoveel mogelijk wordt gewaarborgd. Ook de GVA heeft als doel om inzicht te geven in antecedenten van partijen die in aan aanbesteding deelnemen.
- *Raadpleging van het JDS als bron.* Bij alle integriteitsinstrumenten wordt het JDS als bron geraadpleegd, met dien verstande dat bij de GVA alleen naar onherroepelijke veroordelingen wordt gekeken.
- *Het product dat uiteindelijk aan de afnemer wordt opgeleverd.* In het geval van beide VOG's en de GVA wordt aan de afnemer een 'ja' of 'nee' gegeven. De VOG of GVA wordt ofwel afgegeven, ofwel geweigerd. Hierbij wordt aan de afnemer geen inzicht verschaft in de besluitvorming die aan deze beslissing ten grondslag ligt.

De belangrijkste verschillen tussen de vier wettelijke instrumenten en de VOG-RP

- *Het doel dat met het instrument wordt nagestreefd.* Waar voor beide VOG's en de GVA het doel is om inzicht te geven in het strafrechtelijk verleden van natuurlijke en rechtspersonen, lijkt de WCR verder te gaan in haar doelstelling. De WCR wil misbruik van rechtspersonen voorkomen en bestrijden. Met de Wet BIBOB wordt specifiek voorkomen dat de overheid criminaliteit faciliteert door vergunningen en subsidies te verstrekken aan criminele organisaties.
- *De doelgroep die met het instrument wordt bediend.* De WCR en BIBOB zijn instrumenten die worden ingezet op verzoek van overheidsorganisaties. In het geval van TRACK zijn dit toezichthoudende, handhavende en/of opsporingsinstanties en in het geval van de BIBOB zijn dit bestuursorganen die werken met subsidies, vergunningen en vastgoedtransacties. Met de GVA worden aanbestedende (overheids)diensten bediend. Opvallend is dat de doelgroep van de VOG-RP niet afgebakend is. In beginsel kan iedere belanghebbende organisatie een VOG-RP van een rechtspersoon verlangen.
- *De mate van intensiteit van het onderzoek dat wordt verricht.* De verschillende doelstellingen van de integriteitsinstrumenten brengen mee dat de intensiteit van screening van rechtspersonen verschilt. Dit is onder meer gelegen in de bronnen die voor het onderzoek worden geraadpleegd. Bij alle integriteitsinstrumenten wordt het JDS geraadpleegd. Voor de WCR en BIBOB worden aanvullend andere bronnen bekeken, zoals gegevens van de politie, de belastingdienst, het UWV en de FIOD. Omdat de GVA wordt gebruikt bij aanbestedingen, zijn naast de onherroepelijke veroordelingen uit het JDS mededingingsrechtelijke overtredingen relevant om in het onderzoek te betrekken.
- *Het product dat uiteindelijk aan de afnemer wordt opgeleverd.* In het geval van beide VOG's en de GVA bestaat het product uit een eenvoudige 'ja' of 'nee'. In het geval van de WCR bestaat het product uit een netwerktekening en risicomelding. Bij een BIBOB- advies wordt naar aanleiding van een uitgebreid onderzoek een rapport geschreven met een uitvoerig gemotiveerd advies.

3 De VOG-RP in de praktijk

In dit hoofdstuk schetsen wij hoe de aanvraag, beoordeling en afgifte van de VOG-RP er in de praktijk uitziet. Dit doen wij door eerst antwoord te geven op de vraag wie er gebruik maakt van de VOG-RP. We maken inzichtelijk wie de aanvragers zijn en de belanghebbende organisaties waarvoor de aanvragers een VOG-RP hebben aangevraagd. Hierbij geven wij ook weer hoe deze belanghebbende organisaties tegen het instrument aankijken. Vervolgens geven wij weer hoe organisaties die *niet* gebruik maken van de VOG-RP – maar dat wel zouden kunnen – aankijken tegen de VOG-RP en integriteitsinstrumenten in het algemeen. Tot slot beschrijven we kort hoe de beoordeling van VOG-RP-aanvragen bij het COVOG plaatsvindt.

3.1 Aanvragers

3.1.1 De VOG-RP wordt relatief weinig aangevraagd

In totaal zijn er sinds 2015 jaarlijks (grofweg) tussen de vijf- en zesduizend VOG-RP-aanvragen. Dit is iets lager dan voorheen: tussen 2009 en 2012 schommelde het aantal aanvragen tussen de zes- en zevenduizend. Uit tabel 2 blijkt dat er verder geen duidelijke trend is in het aantal aanvragen in de afgelopen vijf jaar; dit lijkt stabiel te zijn.

Het aantal VOG-RP aanvragen ligt aanzienlijk lager dan het aantal VOG-NP aanvragen: het verschil is ongeveer een factor 200. Daarbij is het opvallend dat voor de VOG-NP geldt dat meer dan 10% van de doelgroep – de werkzame beroepsbevolking (9 miljoen in 2018) – jaarlijks een VOG-NP aanvraagt.²⁰ Voor de VOG-RP is dit aandeel aanzienlijk kleiner: slechts 1% van het totaal aantal rechtspersonen in Nederland (420 duizend in 2019) vroeg een VOG-RP aan.²¹

Tabel 2

	2015	2016	2017	2018	2019
VOG-RP aanvragen	5.900	5.487	6.202	4.998	5.485
VOG-NP aanvragen	862.230	968.300	1.063.632	1.220.100	n.n.b.

²⁰ CBS, [link](#).

²¹ CBS, [link](#).

3.1.2 Meer dan de helft van de aanvragers is actief in de transport- of zorgsector

Door middel van een steekproef (n=400) is in kaart gebracht in welke sectoren deze aanvragers actief zijn. Daarbij is gebruik gemaakt van de Standaard Bedrijfsindeling 2008 die het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) hanteert.²² De transport en kinderopvangsector zijn daarnaast als aparte categorie genoemd, omdat deze twee sectoren een groot deel van het totaal aantal aanvragen behelzen. Op deze manier ontstaat een beter beeld van wie de aanvragers nu precies zijn. De resultaten van de steekproef staan hieronder in tabel 4 weergegeven.

Tabel 3

Sector	Aantal	Percentage
Transport ²³	149	37%
Gezondheids- en welzijnszorg ²⁴	62	16%
Kinderopvang	58	15%
Verhuur en overige zakelijke diensten	17	4%
Bouwnijverheid	15	4%
Specialistische zakelijke diensten	14	4%
Handel	13	3%
Landbouw, bosbouw en visserij	13	3%
Industrie	12	3%
Financiële dienstverlening	11	3%
Waterbedrijven en afvalbeheer	10	3%
Overig ²⁵	26	7%
Totaal	400	100%

²² De Standaard Bedrijfsindeling (SBI) is de indeling en ordening van economische activiteit die door het CBS gehanteerd wordt. Zie [deze link](#) voor de versie uit 2019.

²³ Voor de transport- (incl. VHB-registratie) en kinderopvangsector geldt dat er een wettelijke verplichting is op het gebruiken van de VOG-RP. Zie sectie 3.1.3 voor een verdere toelichting.

²⁴ Instellingen die zorg uit de Wet langdurige zorg (Wlz) verlenen en instellingen die geestelijke gezondheidszorg verlenen waar cliënten blijven overnachten zijn verplicht op grond van de Wet kwaliteit, klachten en geschillen in de zorg (Wkkgz) een VOG te vragen van hun zorgverleners. Dit zijn echter altijd natuurlijke personen, waardoor alleen een VOG-NP verplicht is binnen de gezondheids- en welzijnszorg.

²⁵ “Overig” beslaat tien categorieën die voor 1% van de aanvragen (of minder) verantwoordelijk zijn, waaronder ‘Informatie en communicatie’ en ‘Onderwijs’. Zie bijlage 4 voor een volledig overzicht.

Drie sectoren steken er qua aantal aanvragen duidelijk bovenuit: de transport-, zorg- en kinderopvangsector. Samen zijn deze sectoren goed voor 67% van het totaal aantal aanvragen. Verder valt op dat in bijna de helft van de sectoren nauwelijks gebruik wordt gemaakt van de VOG-RP.

3.1.3 De VOG-RP is in meer dan de helft van de gevallen wettelijk verplicht

Tabel 5 geeft weer welke redenen aanvragers hebben aangekruist op het aanvraagformulier.²⁶ Voor een aantal type aanvragen geldt dat er een wettelijke verplichting aan ten grondslag ligt. Voor andere aanvragen geldt dat de betrokken organisaties er zelf voor hebben gekozen om gebruik te maken van de VOG-RP. Een aantal van deze redenen (> 1%) lichten wij hieronder toe.

Tabel 4

Doel aanvraag	Aantal	Percentage
Wettelijke verplichting:	3.155	58% ²⁷
Wegvervoerondernemer goederenvervoer	1.974	36%
Een inschrijving in het Landelijk Register Kinderopvang	628	11%
Een VIHB-registratie	553	10%
Eigen beleid:	2.330	42%
Afsluiten van overeenkomst/contract	979	18%
Anders, namelijk	948	17%
Lidmaatschap brancheorganisatie, vereniging, stichting, etc.	210	4%
Overig ²⁸	193	4%
Totaal	5.485	100%

Wettelijke verplichting

Ter verkrijging van de vergunning voor goederenvervoer

Van de aanvragers geeft 36% aan een VOG-RP aan te vragen om een vergunning voor goederenvervoer te kunnen krijgen. Op grond van de Wet wegvervoer goederen verleent de NIWO Eurovergunningen aan de ruim 14.000 transportondernemingen die zich in Nederland

²⁶ Dit aanvraagformulier is online te vinden op de website van Justis (of middels deze [link](#)).

²⁷ De subtotalen van 'wettelijke verplichting' en 'eigen beleid' tellen niet op tot de som van hun hier getoonde onderdelen (zonder decimalen) vanwege de afronding van deze getallen.

²⁸ "Overig" beslaat acht categorieën die voor 1% van de aanvragen (of minder) verantwoordelijk zijn, waaronder 'Erkenning als referent' en 'aankoop van corporatiewoningen'. Zie bijlage 4 voor een volledig overzicht.

bezig houden met het goederenvervoer over de weg. Artikel 2.8 van deze wet bepaalt dat als deze transportondernemingen een VOG-RP kunnen overleggen, zij voldoen aan de eis van betrouwbaarheid.

Inschrijving in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen

Daarnaast doet 11% dit in verband met de inschrijving in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK). Iedereen die woont of werkt in de kinderopvang, moet zich inschrijven in het LRK. Wanneer houders van een kinderdagverblijf, buitenschoolse opvang of gastouderbureau een bedrijf of organisatie is dan moet de eigen een VOG-RP-aanvragen. De bestuurders die op de VOG-RP staan vermeld, kunnen zich hiermee inschrijven in het LRK.

VIHB-registratie

Voor bedrijven die zich in Nederland bezighouden met het vervoeren, inzamelen, handelen en/of bemiddelen van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen is vermelding op de landelijke VIHB-lijst verplicht. De aanvraag voor vermelding op de VIHB-lijst wordt afgehandeld door de NIWO. Voor de aanvraagprocedure is een VOG-RP of NP verplicht.²⁹ Voor 10% van de aanvragers was dit dan ook de reden om een VOG-RP aan te vragen.

Eigen beleid

Het afsluiten van een zakelijke overeenkomst of contract

Buiten deze twee sectoren waar het aanvragen van een VOG-RP verplicht is, is de belangrijkste reden voor het aanvragen van de VOG-RP het afsluiten van een overeenkomst of contract (18%). Het gaat hierbij vaak om contracten met zorgverzekeraars, wat overeenkomt met het relatief grote aandeel van de gezondheids- en welzijnssector in het totaal aantal aanvragen.

Anders, namelijk

Voor de 17% bedrijven die ‘anders, namelijk’ als reden hebben aangegeven, waren er uiteenlopende redenen om een VOG-RP aan te vragen. Een aantal aanvragers binnen deze categorie gaf aan de VOG-RP te hebben aangevraagd voor een aanbesteding in de zorg of het sociaal domein. Ook aanbestedingen of subsidieaanvragen bij de gemeente vallen binnen deze categorie. Daarnaast werden Europese aanbestedingen werden meermaals genoemd. Een andere categorie aanvragers binnen deze groep gaf aan een VOG-RP te hebben aangevraagd voor de rechtbank om te kunnen worden benoemd als beschermingsbewindvoerder, curator of mentor geworden. Voor het merendeel van de aanvragen in deze categorie lijken overheidsorganisaties op te treden als belanghebbenden.³⁰

Lidmaatschap van een brancheorganisatie, vereniging of stichting

Voor 4% van de aanvragen is het lid worden van een brancheorganisatie, vereniging, etc. de reden om een VOG-RP aan te vragen. Te denken valt dan bijvoorbeeld aan de Stichting Garantiefonds Reisgelden of de Branchevereniging voor Professionele Bewindvoerders en Inkomensbeheerders.

²⁹ NIWO, [link](#).

³⁰ Dit lijkt het geval te zijn op basis van de beschikbare informatie. Met volledige zekerheid is dit echter niet te zeggen, omdat slechts een beperkte groep binnen deze categorie de reden van de aanvraag heeft doorgegeven.

3.1.4 Slechts een zeer klein deel van de VOG-RP-aanvragen wordt geweigerd

Vrijwel alle VOG-RP- aanvragen leiden tot afgifte. Slechts een uitzondering wordt geweigerd: dit percentage is voor alle jaren < 0,5%. De weigeringspercentages van de VOG-RP en VOG-NP zijn vergelijkbaar, hoewel dit bij de VOG-NP gemiddeld iets hoger ligt dan bij de VOG-RP.

Tabel 5

	2015	2016	2017	2018	2019
Weigeringen VOG-RP	3 0,1%	7 0,1%	10 0,2%	14 0,3%	16 0,3%
Weigeringen VOG-NP	3030 0,4%	3650 0,4%	3.099 0,3%	3.251 0,3%	n.n.b.

3.1.5 Tussenconclusie: de aanvragers van de VOG-RP

Uit de cijfers blijkt dat er weinig gebruik wordt gemaakt van de VOG-RP: de afgelopen jaren waren er tussen de vijf à zesduizend aanvragen per jaar.

Degenen die er gebruik van maken doen dit vaak omdat dit wettelijk verplicht is (58%), bijvoorbeeld om een transportvergunning te krijgen. Ongeveer de helft van alle VOG-RP-aanvragen wordt gedaan voor het ontvangen van zowel een vergunning van of VIHB-registratie bij de NIWO (47%).

Voor degenen die zelf het beleid hebben opgesteld om een VOG-RP aan te vragen geldt dat zij de VOG-RP vaak vragen voor het afsluiten van een contract (18%). We zien dat in de zorg relatief veel van de VOG-RP gebruik wordt gemaakt, waarbij bijvoorbeeld zorgverzekeraars en gemeenten een VOG-RP van zorgverlenende organisaties vragen voordat zij aan de slag mogen in e.g. de thuis- of gehandicaptenzorg.³¹

Ook blijkt dat de VOG-RP vrijwel altijd wordt afgegeven; in 2019 werd slechts één op de ca. 350 aanvragen geweigerd.

3.2 Belanghebbenden

Door middel van twaalf telefonische interviews met contactpersonen van belanghebbende organisaties is nagegaan wat de motieven zijn om een VOG-RP te verlangen, hoe zij denken over nut en noodzaak van het instrument en de wijze waarop de afgifte van de VOG-RP verloopt. Deze contactpersonen hebben binnen de belanghebbende organisatie te maken met de VOG-RP.

3.2.1 Wie zijn de belanghebbenden?

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)

Het ministerie van SZW verlangt met de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen dat houders van kindercentra, gastouderbureaus of peuterspeelzalen

³¹ De reden dat er niet altijd gebruik wordt gemaakt van de GVA is dat sommige organisaties gebruik maken van een open-house inkoopmethodiek, i.p.v. aanbestedingsprocedures.

worden gecontroleerd op zeden-, geweld-, wapen- en drugsdelicten en op fraude. Houders geven op het aanvraagformulier van de VOG-RP als doel “inschrijving in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP) aan en wordt gescreend op frauduleus handelen. Het ministerie van SZW voert het LRKP ook in technische zin uit en controleert rechtstreeks bij Justis of de VOG-RP aanwezig is bij de betreffende houder.

NIWO

De Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO) verleent vergunningen voor beroepsgoederenvervoer over de weg binnen de Europese Unie. In haar uitoefening van de Wet wegvervoer goederen bepaalt de NIWO aan de hand van de VOG-RP de betrouwbaarheid van de wegvervoerder.

Gemeenten

Sommige gemeenten maken gebruik van de VOG RP om de integriteit te toetsen van partijen met wie zij samenwerken, voornamelijk in het gezondheids- en welzijnsdomein. Voor dit onderzoek is gesproken met de Sociale Dienst Drechtsteden (SDD)³² en de Gemeente Maastricht. Bij beide partijen is gesproken met medewerkers die zich bezighouden met de inkoop en contractering in het sociaal domein. Denk hierbij aan de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de Participatiewet en de Jeugdwet. Omdat zorgaanbieders hier vaak te maken hebben met kwetsbare groepen is het wenselijk om een integriteitstoets uit te voeren. Beide organisaties maakten gebruik van een ‘open-house’ aanbestedingssysteem, waarbij zorgaanbieders worden gecontracteerd zonder dat een aanbestedingsprocedure wordt doorlopen. Hierdoor ligt de VOG RP voor hen meer voor de hand als integriteitsinstrument dan de gedragsverklaring aanbesteden (GVA).

Toezichthouders

In dit onderzoek is met één toezichthoudende organisatie gesproken: de GGD Rotterdam. De GGD controleert of in de kinderopvang gebruik wordt gemaakt van de VOG-RP voor houders van kindercentra, gastouderbureaus of peuterspeelzalen

Zorgverzekeraars

In dit onderzoek is met verschillende zorgverzekeraars gesproken die een VOG-RP verlangen van partijen met wie zij samenwerken. Zilveren Kruis heeft voor haar inkoopbeleid Geneeskundige Zorg voor Specifieke Patiëntgroepen 2020 als een van de voorwaarden gesteld dat zorgaanbieders een VOG-RP moeten overleggen. Deze voorwaarde sloot aan bij de voorwaarden uit de tijdelijke subsidieregeling extramurale behandeling. Daarnaast is gesproken met VGZ, die een VOG-RP vraagt van partijen met wie zij samenwerking voor de interne bedrijfsvoering (denk aan ICT, juridisch advies, schoonmaak, etc.).

Landelijk Kwaliteitsbureau Rechtspraak

Het Landelijk Kwaliteitsbureau van de Rechtspraak beoordeelt of curatoren, beschermingsbewindvoerders of mentoren aan het Besluit kwaliteitseisen curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren voldoen. Dit besluit verplicht de curator, bewindvoerder en mentor om bij diens benoeming en jaarlijks aan te tonen dat hij aan de gestelde kwaliteitseisen voldoet. Daartoe dienen zij onder meer een verklaring omtrent het gedrag en een diploma van de behaalde opleiding over te leggen. Uit de toelichting op het Besluit Kwaliteitseisen curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren kan deze VOG zowel voor natuurlijke personen als voor rechtspersonen worden aangevraagd en afgegeven.

³² De SDD is een gemeenschappelijke regeling van zeven gemeenten in de omgeving van Dordrecht die invulling geeft aan o.a. de Wmo, de participatiewet en schuldhulpverlening.

Brancheorganisaties

Voor dit onderzoek is gesproken met de Branchevereniging voor Professionele Bewindvoerders en Inkomensbeheerders (BPBI). BPBI is de branchevereniging voor professionele bewindvoerders, mentoren, curatoren en inkomensbeheerders. BPBI vraagt jaarlijks aan haar leden of deze zijn goedgekeurd door het Landelijk Kwaliteitsbureau Rechtspraak, waarvan een van de eisen het overleggen van een VOG-RP is. Daarnaast stelt het BPBI extra kwaliteitseisen aan haar leden.

Verenigingen en stichtingen

Voor dit onderzoek is gesproken met één belanghebbende vereniging en twee belanghebbende stichtingen. Vereniging Eigen Huis (VEH) is als onafhankelijke vereniging belangenbehartiger van (toekomstige) huiseigenaren. Zij helpt ruim 780.000 leden bij het (ver)kopen en het duurzaam en betaalbaar bewonen van hun huis. Hiertoe werkt zij samen met verschillende partners, zoals notariskantoren, installatiebedrijven, isolatiebedrijven, schilderbedrijven, hypotheekadviseurs en energieadviseurs. Voordat VEH een overeenkomst met een van deze partners aangaat, verlangt zij van hen een VOG-RP.

Daarnaast hebben wij gesproken met Stichting Indebuurt033. Indebuurt 033 coördineert het welzijnswerk en vrijwilligerswerk in Amersfoort. De organisatie biedt ondersteuning aan inwoners die een idee hebben voor hun buurt of een activiteit willen organiseren. Deze inwoners kunnen subsidie van de gemeente Amersfoort krijgen voor deze activiteiten. De subsidieregeling Projecten#InDeBuurt bepaalt dat rechtspersonen die vanuit de subsidiabele activiteit(en) werken met personen in de leeftijd tot 18 jaar, moeten beschikken over een VOG RP.

Tot slot spraken wij Stichting Garantiefonds Reisgelden (SGR). SGR is een non-profit organisatie met als doel om reizigers te beschermen tegen faillissementen. Dit doet zij door een insolventiedekking aan te bieden aan consumenten die pakketreisovereenkomsten of reisarrangementen afnemen bij een reisorganisatie die bij SGR is aangesloten. Als een reisonderneming deelnemer bij SGR wil worden, moet zij een aantal zaken aanleveren. Een daarvan is de VOG-RP.

3.2.2 Zowel wettelijke verplichtingen als eigen motivatie zijn redenen om de VOG-RP te gebruiken

Alle belanghebbenden gebruiken de VOG-RP als instrument om de betrouwbaarheid of integriteit van een organisatie (de aanvrager) te toetsen. De reden om de VOG-RP hiervoor als *het* instrument of als *een van de* instrumenten te gebruiken, verschilt per belanghebbende organisatie.

Wettelijke verplichting

In drie gevallen wordt de VOG-RP expliciet in de wet- en regelgeving genoemd als te gebruiken instrument om de betrouwbaarheid te toetsen. Zo noemt het Besluit kwaliteitseisen curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren de VOG-RP als 'kwaliteitseis' voor de integriteit van curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren. Uit de toelichting op het besluit blijkt dat, gelet op de bevoegdheden die een curator toekomen, het van belang is dat wordt nagegaan of hij in het verleden strafbare feiten heeft begaan die een risico vormen dat hij zijn taken niet naar behoren vervult. Deze functie heeft de VOG-RP. Hetzelfde geldt voor de werving van personen door wie hij zijn taken uitoefent,

waarvoor een VOG-NP wordt verlangd.³³ Het Landelijk Kwaliteitsbureau Rechtspraak houdt toezicht op curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren en toetst conform de wet of een nieuwe curator, beschermingsbewindvoerder of mentor aan de eisen voldoet die de wet aan hen stelt.

In de Wet wegvervoer goederen geldt de VOG-RP als voorwaarde om te voldoen aan de betrouwbaarheidseis die aan de wegvervoerder wordt gesteld. Tot 2011 moest naast de VOG-RP ook een integriteitsverklaring beroepsvervoer worden overgelegd om aan de betrouwbaarheidseis van de Wet Wegvervoer Goederen te voldoen. Deze integriteitsverklaring kwam grotendeels overeen met de VOG-RP.³⁴ Daarnaast is er de verplichting voor andere leidinggevendenden binnen zulke ondernemingen om ook een VOG aan te vragen. Deze aanvragen worden ingediend voor de functie van Vervoersmanager. De screening vindt plaats op basis van dezelfde risicogebieden. Voor deze aanvragen geldt dat er zowel NP als RP aanvragen kunnen worden verwacht.

Ook de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen stelt een VOG-RP verplicht voor houders van kindercentra, gastouderbureaus en peuterspeelzalen. Controle op fraudedelicten is van belang omdat de kinderopvangsector door de kinderopvangtoeslag kwetsbaar is voor fraude. Een betrouwbare werkgever speelt bijvoorbeeld een belangrijke rol bij het verkleinen van de kans op misbruik van de kinderopvangtoeslag.³⁵ Het Besluit landelijk register kinderopvang stelt de VOG-RP als voorwaarde voor inschrijving van de kinderopvangorganisatie in het register. Zowel de betrokkenen bij het ministerie van SZW als de GGD geven aan dat zij te maken hebben met het verlangen van en controleren op een VOG-RP uitvoering geven aan een wettelijk vereiste.

In één geval is de VOG-RP onderdeel van een gemeentelijke subsidieregeling, welke bepaalt dat rechtspersonen die vanuit de subsidiabele activiteit(en) werken met personen in de leeftijd tot 18 jaar, over een VOG-RP moeten beschikken. Voor de stichting die uitvoering geeft aan deze subsidieregeling is het niet duidelijk waarom dit een VOG-RP moet zijn. De regeling wordt dan ook soms omzeild door een VOG-NP aan te vragen van alle bestuurders die bij de rechtspersoon betrokken zijn. Dit is volgens de betrokkene minder ingewikkeld, sneller en goedkoper.

Eigen beleid

In één geval wordt de VOG-RP niet als zodanig in de wet genoemd, maar heeft de belanghebbende organisatie zelf besloten dat de VOG-RP het juiste middel was om invulling te geven aan wettelijke eisen. In casu gaat het om de bij de Wet op het financieel toezicht (Wft) gestelde eis dat organisaties (zoals zorgverzekeraars) die zaken doen met andere partijen zorgen voor een beheerste en integere uitoefening van hun bedrijfsvoering. Hier vloeit voor de zorgverzekeraar uit voort dat onder meer inschrijving bij de Kamer van Koophandel en een VOG-RP van zorgaanbieders worden gevraagd.

Vijf van de gesprekspartners geven aan dat zij op eigen initiatief de VOG-RP gebruiken als algemene betrouwbaarheidstoets. In deze gevallen is er dus geen sprake van wet- en regelgeving waarin de VOG-RP vereist wordt. Zo geeft een belanghebbende bij de gemeente

³³ Besluit kwaliteitseisen curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren, 29 januari 2014.

³⁴ Kamerstukken 2006-2007, 30 896, nr. 3 (Memorie van Toelichting).

³⁵ Kamerstukken 2014-2015, 34 195, nr. 3 (Memorie van Toelichting).

aan dat het belangrijk is om te controleren over partijen die zorg leveren in de regio niet strafrechtelijk veroordeeld zijn.

“De VOG-RP is een middel om te bereiken dat we niet weer de boot in gaan. Het is een van de methodes die we gebruiken. Uiteindelijk is het de combinatie van aspecten die maakt of een rechtspersoon wel of niet integer is.” – Stichting Garantiefonds Reisgelden

Voor SGR was er een duidelijke aanleiding om met de VOG-RP te gaan werken. Tien jaar geleden had SGR te maken met meerdere fraudezaken waardoor de stichting veel schade is berokkend. Daarom is besloten om de VOG-RP als extra instrument te gebruiken om vast te kunnen stellen of een reisonderneming integer is. Naast de VOG-RP wordt een *due diligence*-onderzoek uitgevoerd, leveren reisondernemingen cijfers aan die zijn gecontroleerd door de registeraccountant en wordt op Google gekeken wat er over de betreffende rechtspersoon op het internet is geschreven.

Volgens sommige belanghebbenden gaat er ook een preventieve werking uit van de verplichting om een VOG-RP te overleggen. Bedrijven die iets op hun kerfstok hebben, zullen in het algemeen terughoudend zijn om een VOG-RP aan te vragen, zo verwachten functionarissen van een aantal belanghebbende overheidsorganisaties.

“Het is een soort keurmerk aan de voordeur, geeft aan of het bedrijf er serieus instaat, maar het is nooit een garantie dat er vervolgens niets verkeerd kan gaan” - Vereniging Eigen Huis

3.2.3 Weinig belanghebbenden weten wat de VOG-RP precies inhoudt

Wat opvalt, is dat een aantal belanghebbenden aangeeft dat het voor hen onduidelijk is op basis waarvan de screening door het COVOG nu precies plaatsvindt. Hierdoor vinden zij het moeilijk om uitspraken te doen over de betrouwbaarheid van het instrument. Deze belanghebbenden zijn desgevraagd niet op de hoogte van het feit dat het ‘screeningsprofiel rechtspersonen’ op de website van Justis is gepubliceerd. Dit heeft er deels mee te maken dat deze belanghebbende organisaties in het geval van een VOG-NP bij de aanvraag een screeningsprofiel aan moeten kruisen en dat dit bij de VOG-RP niet het geval is.

Een aantal belanghebbenden geeft aan niet te twijfelen aan de betrouwbaarheid ‘omdat het instrument door de wetgever in het leven is geroepen’. Het feit dat de VOG-RP voor een aantal sectoren een wettelijk vereiste is, maakt dat deze belanghebbende organisaties erop vertrouwen dat het instrument betrouwbaar is.

3.2.4 Belanghebbenden hebben weinig zicht op de afgifteprocedure

De gesprekken met belanghebbende organisaties laten zien dat de belanghebbende organisaties weinig zicht hebben op de aanvraagprocedure. Een enkele belanghebbende zegt wel eens zelf contact met Justis te hebben opgenomen omdat het voor de aanvragers te ingewikkeld was om deze zelf aan te vragen. Het ging in deze casus om een groep bewoners in de wijk die een speeltuinverenging wilde oprichten. Om het proces te vergemakkelijken heeft deze adviseur Justis zelf een bericht gestuurd met melding van de personen om wie het ging. Hiervoor is uiteindelijk een VOG-NP aangevraagd. Vrijwel alle belanghebbenden geven aan dat de VOG-RP naar hun weten altijd wordt afgegeven aan de aanvrager.

Hoewel de beleidsregels die ten grondslag liggen aan de beoordeling van de VOG regelmatig worden aangepast en gepubliceerd op de website van Justis,³⁶ hebben de meeste belanghebbenden geen helder beeld van hoe de beoordeling door het COVOG tot stand komt en waarop de screening van de rechtspersoon is gebaseerd. Zo geeft één belanghebbende aan dat het hem niet duidelijk is welke onderdelen van de rechtspersoon worden gescreend. Ook is het niet voor alle belanghebbenden duidelijk naar welke justitiële feiten wordt gekeken. Een belanghebbende zegt hierover: *“Ik ga er vanuit dat alle bronnen die ter beschikking staan en relevant zijn door Justis worden geraadpleegd. Het enige wat ik vervolgens zie is een ‘ja’ of een ‘nee’”*

3.2.5 De VOG-RP maakt vaak onderdeel uit van een breder integriteitsbeleid

Vrijwel alle belanghebbenden maken naast de VOG-RP ook gebruik van andere informatiebronnen voor de toetsing van de betrouwbaarheid van rechtspersonen. Gemeenten vragen om referenties bij andere gemeenten waar zorgaanbieders al een contract hebben. Ook raadplegen zij bijvoorbeeld de sociale verzekeringsbank om te controleren of er eerder gefraudeerd is met PGB's.

Andere bronnen die door de belanghebbende organisaties worden genoemd zijn het insolventieregister, de Kamer van Koophandel en jaarverslagen. Ook wordt er in sommige gevallen een internetcheck gedaan via Google, waarbij men meer inzicht probeert te krijgen via reviews van anderen.

Een vrij kostbare bron die door gesprekspartners wordt genoemd, is World-Check.³⁷ Dit is een database waar personen met een publieke functie en individuen en organisaties met een verhoogd risico in staan opgeslagen. De applicatie helpt wereldwijd met het identificeren van financiële en strafrechtelijke risico's. Door raadpleging van de database kan dus gecontroleerd worden of Nederlandse rechtspersonen in het buitenland een strafbaar feit hebben gepleegd.

3.2.6 Inzicht in de procedure en uitbreiding van bronnen zijn mogelijke verbeterpunten

Belanghebbenden geven verschillende verbeterpunten mee voor de VOG-RP. Deze hebben enerzijds betrekking op de transparantie van het beoordelingsproces door het COVOG en anderzijds op de bronnen waarbij de screening door het COVOG gebruik wordt gemaakt.

Zoals hierboven reeds beschreven, krijgen belanghebbende organisaties alleen te horen of de VOG-RP wordt afgegeven of geweigerd.³⁸ Een verbeterpunt zou volgens hen dan ook zijn om meer inzicht te krijgen in het beoordelingsproces van het COVOG dat aan de afgifte of weigering ten grondslag heeft gelegen.

“De VOG-RP is nu op basis van data die in een register staan. Het zou helpen om toegang te krijgen tot dat register als belanghebbende. Het zou helpen als er een register is waarin je kunt checken of specifieke medewerkers relevante antecedenten hebben, of überhaupt de

³⁶ Ministerie van JenV, *Beleidsdoorlichting Preventiemaatregelen*, juli 2013.

³⁷ Zie: <https://www.world-check.com/>

³⁸ Alleen als de aanvrager dit zelf meldt; de gebeurt niet vanuit het COVOG. Het COVOG koppelt het resultaat van de aanvraag alleen terug naar de aanvrager.

integriteit kan checken. Dit is dan ook minder statisch dan nu: een stuk papier” - Gemeente Maastricht.

Voor wat betreft de breedte van de toetsing, wordt door een aantal belanghebbenden aangegeven dat het louter gebruiken van het JDS als bron te beperkt is. De focus op strafrechtelijke antecedenten zien zij als een beperking. Zij geven aan dat het waardevol zou zijn als het COVOG ook de financiële integriteit van rechtspersonen checkt. Dit kunnen belanghebbende organisaties gebruiken om een risico-inschatting te maken of er mogelijke fraude speelt bij de rechtspersoon. Zeker binnen de zorg is financiële integriteit een belangrijk punt van aandacht.

Ook bestuurlijke boetes en inzicht in de eventuele schulden en (eerdere) faillissementen van een rechtspersoon via het worden door belanghebbenden genoemd als nuttige toevoegingen op het JDS. Zo blijkt uit de toelichting op de Wet Wegvervoer Goederen dat eventuele opgelegde bestuurlijke boetes en andere bestuursrechtelijke sancties aan vervoersondernemingen bij de afgifte van de VOG-RP niet van belang zijn.³⁹ De NIWO kan dan ook geen vergunning weigeren op grond van bestuurlijke boetes, omdat wettelijk bepaald is dat de VOG-RP de weigeringsgrond is.

Op dit moment wordt een groot aantal van de faillissementen afgedaan met een schikking welke niet in het JDS wordt geregistreerd, terwijl dit voor de beoordeling van de betrouwbaarheid en integriteit van de rechtspersoon wel van groot belang kan zijn.

3.2.7 Tussenconclusie: de visie van belanghebbenden

Belanghebbenden denken over het algemeen dat de VOG-RP *iets* zegt over de betrouwbaarheid van een rechtspersoon, hoewel de meesten zich realiseren dat het geen garantie biedt dat de rechtspersoon volledig zuiver is. Dit vertrouwen komt voornamelijk voort uit een algemeen vertrouwen in het COVOG en de wettelijke verankering van het instrument – niet zozeer uit kennis van de brongegevens en de beoordelingsprocedure. De kennis over hoe het instrument precies werkt is in de regel vrij beperkt.

Omdat belanghebbenden beseffen dat de voorspellende waarde van de VOG-RP beperkt is, maken zij vaak gebruik van andere bronnen en instrumenten in aanvulling op de VOG-RP. Deze aanvullende stappen zijn vaak gericht op het checken van de financiële integriteit (jaarverslagen, KvK, sociale verzekeringsbank, etc.). Ook wordt veel gebruik gemaakt van eigen netwerken en/of het internet om te kijken of anderen al iets hebben gezegd/geschreven over de (betrouwbaarheid van de) rechtspersoon in kwestie.

Het betrekken van bronnen die informatie geven over financiële integriteit wordt logischerwijs dus ook genoemd als mogelijke verbetering voor de VOG-RP. Het meenemen van bestuurlijke boetes is daarnaast ook een veelgenoemde suggestie: veel misdrijven die het vertrouwen in een rechtspersoon (volgens belanghebbenden) aantasten worden immers afgedaan in het bestuursrecht, niet het strafrecht. De beperkte kennis van belanghebbenden over de VOG-RP suggereert dat ook betere communicatie over wat het instrument nu precies inhoudt – en wat niet – een verbetering zou kunnen zijn.

³⁹ Kamerstukken 2006-2007, 30 896, nr. 3 (Memorie van Toelichting).

3.3 Organisaties die geen VOG-RP verlangen van rechtspersonen

Door middel van tien telefonische interviews met contactpersonen van organisaties die geen VOG-RP verlangen van rechtspersonen met wie zij een overeenkomst aangaan, is nagegaan waarom deze organisaties geen gebruik maken van de VOG-RP en tot welke informatiebronnen zij zich wenden om de betrouwbaarheid van rechtspersonen te toetsen.

3.3.1 Wie zijn het?

Brancheverenigingen

Zorgthuisnl is een branchevereniging voor ondernemers in de zorg, met name voor zorg aan huis. Daar spraken wij met de bestuurssecretaris over het screeningproces dat zij hanteren voor nieuwe leden. In tegenstelling tot sommige andere brancheverenigingen maakt Zorgthuisnl geen gebruik van de VOG-RP.

De Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen (NBBU) vertegenwoordigt belangen van bedrijven die flexibele arbeid aanbieden zoals ZZP-bemiddeling, payroll en uitzendkrachten. De NBBU probeert de professionaliteit van haar leden te bevorderen door onder meer te werken met een keurmerk waardoor klanten weten dat zij met betrouwbare uitzendbureaus te maken hebben.

De Koninklijke Horeca Nederland vertegenwoordigt meer dan 20.000 bedrijven in de horeca. Wij spraken daar met een beleidsadviseur die zich bezighoudt met (o.a.) criminaliteitsbeheersing en veiligheid in de horeca. Deze had voorafgaand aan het interview gesproken met verschillende medewerkers binnen de KHN, ook op lokaal niveau.

VNO-NCW en MKB-Nederland vertegenwoordigen als branchevereniging(en) de belangen van het Nederlandse bedrijfsleven en het MKB. Samen delen zij één beleidsbureau. Wij spraken daar met een beleidssecretaris gefocust op fraude, criminaliteit en ondermijning.

Thuiswinkel.org is een belangenvereniging voor webwinkels in Nederland. Zij staan o.a. bekend om Thuiswinkel Waarborg, een keurmerk voor webwinkels. Daar spraken we met een medewerker die zich o.a. bezighoudt met criminaliteit en fraude.

Zorgverzekeraars

DSW is een relatief kleine zorgverzekeraar in Nederland. Wij spraken met een directielid.

Gemeenten

Bij drie gemeenten die geen gebruik maken van de VOG-RP is gesproken met inkopers in het sociaal domein, projectontwikkeling en domein dienstverlening en bedrijfsvoering: de gemeente Apeldoorn, de gemeente Bergen op Zoom en de gemeente Lansingerland. De inkopers zijn kort bevraagd op de inkoopprocedure (en screeningprocedure) die binnen de gemeente wordt gehanteerd, en hoe ze tegen de VOG-RP aankijken.

Stichtingen

Voor dit onderzoek spraken wij met Stichting Normering Arbeid (SNA). De SNA heeft als doel het realiseren van zelfregulering ter voorkoming van fraude en illegaliteit in de uitzendbranche en bij alle vormen van (onder)aanneming van werk. Met het laten uitvoeren van inspecties op basis van de norm en het toekennen van het SNA-keurmerk geeft SNA hieraan invulling.

3.3.2 De VOG-RP is bij veel organisaties niet bekend

Voor de meeste organisaties is de VOG-RP een onbekend instrument. Zij hebben de VOG-RP daarom ook niet als integriteitsinstrument overwogen, en maken gebruik van andere middelen en bronnen om de integriteit van rechtspersonen te toetsen. Zij maken bijvoorbeeld gebruik van een Uniform Europees Aanbestedingsdocument, de GVA, uittreksels van de KvK, een verklaring van de belastingdienst, kwaliteitshandboek en financiële documenten (e.g. jaarverslagen, begrotingen). Door deze documenten op te vragen hopen zij onbetrouwbare en frauduleuze partijen te kunnen weren.

Gevraagd naar hoe de VOG-RP beter bekend zou kunnen worden, geven gesprekspartners bij gemeenten aan dat de VOG-RP onder de aandacht kan worden gebracht op de website of nieuwsbrief van Pianoo.⁴⁰ Pianoo is het Expertisecentrum Aanbesteden van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en heeft als taak het inkopen en aanbesteden bij alle overheden te professionaliseren. Zowel overheden als inschrijvende partijen hebben hier toegang toe en kunnen op die manier op de hoogte worden gebracht van het instrument.

3.3.3 Voor grote organisaties is de VOG-RP soms een interessante optie

Grote organisaties zoals gemeenten, zorgverzekeraars en brancheverenigingen geven regelmatig aan nog on vervulde behoeften te hebben als het gaat om integriteitsinstrumenten. Zij zijn op zoek naar nieuwe of betere manieren om te controleren of een partij met wie zij in zee gaan wel deugt. In sommige gevallen gaven gesprekspartners bijvoorbeeld aan de VOG-RP verder te willen onderzoeken n.a.v. het interview. De gesproken organisaties hebben weliswaar begrip voor het feit dat een volledig waterdicht instrument onmogelijk te realiseren is, maar maken duidelijk dat wat extra handvatten wel erg behulpzaam zouden zijn. Uiteraard geldt daarbij wel de voorwaarde dat het instrument van toegevoegde waarde is en dat er wordt gekeken naar gegevens die relevant zijn voor de branche.

“We zijn nog steeds wel op zoek naar handvatten; hoe onderscheid je de goede van de kwade?” - ZorgthuisNL

De behoefte aan integriteitsinstrumenten geldt echter niet voor alle grote organisaties: sommigen gaven aan tevreden te zijn met de huidige procedure, of verdere integriteitseisen een teken van wantrouwen te vinden.

3.3.4 Voor kleine organisaties is de VOG-RP op het moment niet aantrekkelijk

De visie op de VOG-RP is wezenlijk anders wanneer wij ons verplaatsen in het perspectief van (middel-)kleine organisaties. Brancheverenigingen als MKB-Nederland en Koninklijke Horeca Nederland geven aan dat veel ondernemers de VOG-RP niet kennen, en zich ook niet snel verleid zullen voelen deze te gebruiken.

Dit heeft allereerst te maken met de snelheid van afgifte: het bedrijfsleven vindt plaats in hoog tempo en laat zich niet makkelijk ophouden. Een wachttijd van acht weken schrikt veel ondernemers dus af. De VOG-RP is daarmee wellicht ook niet het juiste *type* instrument voor kleine organisaties: een document dat door een centraal orgaan wordt afgegeven is volgens velen te hoogdrempelig.

⁴⁰ <https://www.pianoo.nl/>

“Het zakenleven gaat zo snel (...) er is vaak helemaal geen tijd voor een VOG” – VNO-NCW / MKB-Nederland

Ook de gegevens die worden gebruikt spelen een belangrijke rol. In het MKB wordt een beperkt deel van de gepleegde fraude vervolgd en worden veel boetes bestuurlijk opgelegd. Het gebruik van het JDS zal daarom voor veel kleinere organisaties onvoldoende zijn om erop te vertrouwen dat met de VOG-RP ‘foute’ partijen eruit worden gefilterd.

3.3.5 Er zijn manieren om de toegevoegde waarde van de VOG-RP voor deze organisaties te vergroten

Allereerst kan het COVOG duidelijker maken hoe de procedure van de VOG-RP in zijn werk gaat. Eén brancheorganisatie gaf bijvoorbeeld aan dat nog niet van de VOG-RP gebruik wordt gemaakt omdat voor hen onvoldoende duidelijk was hoe Justis rechtspersonen beoordeelt en welke afweging ten grondslag ligt aan het besluit om een VOG-RP af te geven of te weigeren.

Daarnaast kan het uitbreiden van de brongegevens een stap voorwaarts zijn volgens gesprekspartners. Bij het horen van de gegevens in het JDS zijn velen nog niet overtuigd van de meerwaarde van de VOG-RP als integriteitsinstrument. Uitbreidingen als het betrekken van bestuurlijke boetes of gegevens over financiële integriteit worden hier wederom genoemd.

Door een aantal gesprekspartners wordt aangegeven dat zij in hun overwegingen om al dan niet gebruik te maken van een VOG-RP, de door hen ervaren onduidelijkheid over de screening meenemen. Een gesprekspartner zegt hierover: *“Het is voor mij niet helemaal duidelijk waar nu op getoetst wordt, hoe ver teruggekeken wordt, hoe antecedenten door Justis gewaardeerd worden, en of dat ook de strafbare feiten zijn waar wij van willen dat zij op toetsen”*. In de gesprekken komt naar voren dat het zeker van waarde kan zijn om met specifiek screeningsprofiel te werken. In dat geval kunnen organisaties aangeven wat voor hen belangrijk is in de screening door het COVOG.

Ook wordt de suggestie gedaan om met een stoplichtsysteem te werken in plaats van een binair ‘afgifte’ of ‘weigering’. Als een rechtspersoon dan een oranje status krijgt, kan de belanghebbende organisatie alsnog zelf de afweging maken of deze met de rechtspersoon in zee wil gaan.

Tot slot zijn ook de laagdrempeligheid en snelheid van het instrument mogelijke verbeterpunten. Met name voor kleinere organisaties zijn dit belangrijke redenen om ergens wel of geen gebruik van te maken. Eén gesprekspartner suggereerde bijvoorbeeld een andere aanpak, vergelijkbaar met ‘Cifas’ in Engeland.⁴¹ Dit is een frauderegister waarmee bedrijven gegevens over frauduleuze rechtspersonen kunnen uitwisselen, dat altijd ‘real-time’ toegankelijk is. Het controleren van andermans integriteit wordt zo aanmerkelijk eenvoudiger.

⁴¹Zie: <https://www.cifas.org.uk/>.

3.3.6 Tussenconclusie

In 2006 concludeerde Ergo dat de bekendheid van de VOG-RP relatief beperkt was en dat er door bedrijven onderling weinig gebruik van wordt gemaakt. Ons onderzoek bevestigt deze conclusies. Meerdere gesprekspartners van voornamelijk grotere organisaties hebben geïntrigeerd geluisterd naar de uitleg over de VOG-RP en gaven aan het instrument nader te willen onderzoeken om te kijken of het een plek verdiende in het integriteitsbeleid – ze hadden er simpelweg nog niet van gehoord.

Daarbij kwam wel een aantal vragen om de hoek kijken: “hoe snel is de procedure?”, “naar welke gegevens kijken ze dan?” of “wat is precies de meerwaarde?”. Bij het horen van de brongegevens voor de VOG-RP was niet iedereen overtuigd; een uitgebreidere toets waarbij meer gegevens worden geanalyseerd sprak hen meer aan. Voor kleinere organisaties zijn deze vragen nog veel urgenter. Bij hen ligt de focus veelal op de dagelijkse bedrijfsvoering en in hoog tempo zaken doen. Alleen wanneer er een duidelijke meerwaarde is en de bedrijfsvoering er niet onder leidt, zullen zij gebruik gaan maken van de VOG-RP. Daarbij speelt cultuur ook nog een rol van betekenis: het is op dit moment in het MKB niet gebruikelijk een VOG-RP op te vragen.

Het vergroten van de bekendheid van de VOG-RP zou een logische eerste stap zijn om voor organisaties die op dit moment geen VOG-RP gebruiken iets te betekenen: zo kunnen degenen voor wie de VOG-RP een geschikt instrument is er ook gebruik van gaan maken. Daarnaast is het verhogen van de (gecommuniceerde) afgiftesnelheid een manier om deze groep beter aan te spreken: een termijn van acht weken schrikt velen af. Ondanks dat de acht weken de uiterlijke, wettelijke termijn betreft en de VOG-RP in praktijk vaak (als er geen gegevens in het JDS worden gevonden) sneller wordt afgegeven, is een termijn van acht weken het eerste wat op de website van Justis wordt gecommuniceerd. Wederom is het uitbreiden van de brongegevens ook een veelgenoemde suggestie voor verbetering.

Ondanks dat er verbeteringen mogelijk zijn voor deze groep is het de vraag of de VOG-RP het juiste instrument is om deze groep te bedienen. Gesprekspartners suggereerden alternatieve methoden – zoals het eerder genoemde frauderegister – die wellicht beter het doel van fraudepreventie kunnen realiseren dan de VOG-RP. Ook beleid zou volgens sommigen een rol kunnen spelen; denk bijvoorbeeld aan het strenger maken van de eisen waaraan zorgverleners moeten voldoen voordat zij als zodanig aan de slag kunnen, om zorgfraude te voorkomen. Een instrument als de VOG-RP is volgens sommigen makkelijker te omzeilen dan een meer structurele gecentraliseerde aanpak, en daarmee minder aansprekend.

Achtergrond: Fraude door rechtspersonen in Nederland

Het is lastig om in kaart te brengen hoe groot het probleem van fraude door rechtspersonen in Nederland precies is. De aard van fraude maakt onderzoek ernaar een ware uitdaging. Toch zijn er enkele aanwijzingen over de grootte van verschillende soorten fraude.

Het centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid (CCV) onderscheidt een aantal van de belangrijkste vormen van horizontale fraude.⁴² Daarvan is een aantal bij uitstek relevant voor dit onderzoek: faillissementsfraude, acquisitiefraude en fraude in de zorg. Ondanks dat van deze typen fraude in totaal slechts 140 zaken bekend was bij het OM in 2018, is de geschatte schade die ze aanrichten groot.⁴³ In 2014 werd de schade van faillissementsfraude geschat tussen de 1,3 en 1,7 miljard euro.⁴⁴ Het Steunpunt Acquisitiefraude (SAF) schatte in 2012 de totale jaarlijkse schade van acquisitiefraude op 400 miljoen euro.⁴⁵ Schattingen over de schade aangericht door fraude in de zorg lopen van 2,5 tot 12 miljard euro per jaar, hoewel onduidelijk is wat het aandeel van rechtspersonen hierin is.⁴⁶

Ondanks dat lastig is om uit cijfers en rapporten op te maken hoe groot de problemen van fraude voor en door rechtspersonen nu precies zijn, is wel duidelijk dat het onderwerp leeft in het bedrijfsleven. VNO-NCW/MKB-Nederland maakt bijvoorbeeld duidelijk dat fraude niet alleen veel ondernemers en bedrijven raakt, maar dat criminelen ook steeds geavanceerder worden. Het is voor een ondernemer bijvoorbeeld steeds lastiger om een (nep-)contract – en zo acquisitiefraude – te herkennen.

Gelet op de grote schade die fraude aanricht en het toenemende vernuft waarmee criminelen en andere kwaadwillenden te werk gaan, zijn integriteitsinstrumenten en betrouwbare informatiebronnen over rechtspersonen van groot belang.

⁴² CCV, [link](#).

⁴³ OM, *Fraudemonitor* (2018).

⁴⁴ F. Kemp, *Faillissementsfraude: een hardnekkig fenomeen* (2014).

⁴⁵ TK, 33 233, nr. 2, 2011-2012

⁴⁶ W. Groot & H. Maassen van den Brink, *Oorzaken van fraude in de zorgsector* (2014).

3.4 Het COVOG

Wij hebben met vier medewerkers van het COVOG gesproken. Daaruit bleek hoe de beoordelingsprocedure van de VOG-RP er in de praktijk uitziet.

3.4.1 De werkp praktijk van het COVOG komt goed overeen met het opgestelde beleid

Zoals onder 2.2 beschreven, komen de medewerkers van het COVOG in beeld op het moment dat er justitiële gegevens worden gevonden in het JDS die betrekking hebben op de betreffende rechtspersonen. Door de COVOG medewerkers wordt gekeken hoe relevant deze gegevens zijn en of deze conflicteren met het doel van de aanvraag aan de hand van een objectief en subjectief criterium. Ook de terugkijktermijn en het Screeningsprofiel rechtspersonen spelen een belangrijke rol in de beoordeling.

Omdat de Raad van State in 2012 heeft geoordeeld dat naast zaken die reeds zijn afgesloten, ook openstaande zaken uit het JDS ten grondslag mogen worden gelegd aan de weigering van een VOG,⁴⁷ vragen medewerkers van het COVOG bij openstaande zaken altijd stukken van de zaak op bij het Openbaar Ministerie.

Het beeld dat de medewerkers schetsen van hun dagelijkse praktijk komt nauw overeen met hoe de procedures staan omschreven in het beleidskader. Theorie en praktijk sluiten dus goed op elkaar aan.

3.4.2 Bedrijfseconomische belangen wegen zwaar

In het beoordelingsproces maken medewerkers van het COVOG een afweging tussen enerzijds de belangen van de aanvrager om bijvoorbeeld haar werkzaamheden te kunnen uitvoeren met de juiste vergunningen of om lid te kunnen worden van een branchevereniging, en de risico's voor de samenleving anderzijds. Medewerkers vertellen dat in de praktijk de bedrijfseconomische belangen van rechtspersonen met personeel in dienst sterk meewegen. Hoewel bedrijfseconomische belangen meegenomen dienen te worden, moeten deze niet *disproportioneel* zwaar wegen en ten koste gaan van de waarde van het instrument.

In de gevoerde gesprekken is naar voren gekomen dat soms *erg* veel belang aan de bedrijfseconomische belangen van rechtspersonen wordt gehecht. Medewerkers vertellen bijvoorbeeld dat bij (middel)grote bedrijven vrijwel altijd de VOG-RP wordt afgegeven, ook als er goede redenen zijn om deze niet te verstrekken. Als een bedrijf bijvoorbeeld veertig medewerkers in dienst heeft en de VOG-RP niet zou krijgen dan *“staan er veertig gezinnen op straat”*. Uiteraard is dit een belang dat meegewogen dient te worden, maar medewerkers geven de indruk dat wanneer het om een middelgroot bedrijf gaat, alleen in extreme situaties de VOG-RP nog wordt geweigerd. In hoeverre er sprake is van een onevenwichtige belangenafweging vraagt om nader (intern) onderzoek.

3.4.3 Fraude is de meest voorkomende reden om een VOG-RP te weigeren

Als er twijfel bestaat over het wel of niet weigeren van een VOG-RP vindt altijd eerst collegiaal overleg plaats. Uit de gesprekken met de beoordelaars blijkt dat het merendeel van het geringe aantal weigeringen voorkomt bij wegvervoerondernemers en VIHB-registraties. Het gaat in deze gevallen vaak om fraude (valsheid in geschriften) en in enkele gevallen over

⁴⁷ Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, 14 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV8752.

gevaarlijk rijgedrag of grensoverschrijdend beroepsvervoer zonder vergunning waarmee de Regeling Wegvervoer goederen wordt overtreden. Redenen voor weigeren in andere branches zoals de zorg zijn o.a. valsheid in geschrifte, afpersing, braak en diefstal.

3.4.4 Medewerkers zien uitbreiding van bronnen als een mogelijk verbeterpunt

De medewerkers van het COVOG is gevraagd hoe zij tegen het instrument aankeken. Zij geven aan dat de VOG-RP bij kleine bedrijven iets zegt over de integriteit, maar niet zonder meer betekent dat deze bedrijven 'volledig blanco' zijn. Zo zouden bestuurlijke boetes, economische beschikkingen of uitspraken van de Autoriteit Consument & Markt (ACM) ook een reden moeten kunnen zijn om de VOG-RP te weigeren. Deze worden op dit moment niet in de screening door het COVOG betrokken omdat deze zich louter op het JDS baseert.

Voor wat betreft grote(re) bedrijven, geven medewerkers van het COVOG aan dat de VOG-RP van verminderde waarde is. Grote bedrijven hebben vaak strafrechtelijke antecedenten, maar daar zijn de belangen zo groot dat deze altijd zwaarder wegen dan de antecedenten. Dit roept de vraag op wat de betekenis en waarde van een VOG-RP in deze gevallen nog is.

4 Conclusie

Hieronder geven wij de hoofdbevindingen van dit onderzoek weer. Dit doen wij aan de hand van de vier onderzoeksvragen die in dit onderzoek centraal stonden.

4.1 Wie maakt er gebruik van de VOG-RP?

De VOG RP is slechts bij een kleine groep organisaties bekend

Slechts 1% van de rechtspersonen in Nederland vraagt jaarlijks een VOG-RP aan, t.o.v. ca. 10% van de natuurlijke personen die een VOG-NP aanvraagt. Dat het aantal relatief laag is, blijkt bovendien wanneer wordt gekeken naar de totale schade die door fraude en andere criminaliteit wordt veroorzaakt. Alleen al aan acquisitie- en faillissementsfraude – vormen van fraude waartegen de VOG-RP een rol van betekenis zou kunnen spelen – wordt per jaar naar schatting voor ca. 2 miljard euro aan schade aangericht.⁴⁸ Dit geringe aantal aanvragen (vijf à zesduizend per jaar) bevestigt het eerder geconstateerde beeld van Ergo dat het instrument relatief onbekend is.⁴⁹ Ook blijkt dat de VOG-RP vrijwel altijd wordt afgegeven; in 2019 werd slechts één op de ca. 350 aanvragen geweigerd.

Vooraf de transport- en kinderopvangsector maken gebruik van de VOG-RP⁵⁰

Deze sectoren zijn samen goed voor 58% van de aanvragen. De reden dat de transport- en kinderopvangsector een groot deel van het aantal aanvragen behelzen, heeft te maken met het feit dat een VOG-RP in deze sectoren wettelijk verplicht is. In de overige 42% van de gevallen hebben organisaties de VOG-RP op eigen initiatief onderdeel van het beleid gemaakt bij wijze van algemene betrouwbaarheidstoets. In de meeste van deze vrijwillige gevallen is dit om een overeenkomst of contract met een rechtspersoon te sluiten.

De overheid is verantwoordelijk voor het grote merendeel van de VOG-RP-aanvragen

De VOG-RP wordt voornamelijk aangevraagd voor transportvergunningen (incl. VIHB-registraties), contracten en inschrijving in het Landelijk Register Kinderopvang. Deze drie categorieën vormen samen 75% van de aanvragen. Daarnaast lijken ook aanbestedingen in het zorgdomein en subsidieaanvragen en aanbestedingen van gemeenten een belangrijk doel voor de aanvragen te zijn. Dit is echter niet met volledige zekerheid te zeggen: binnen de categorie “Anders, namelijk” – verantwoordelijk voor 17% van de aanvragen – is slechts door een beperkte groep de reden van de aanvraag doorgegeven.

⁴⁸ TK, 33 233, nr. 2, 2011-2012; F. Kemp, *Faillissementsfraude: een hardnekkig fenomeen* (2014).

⁴⁹ Ergo, *Evaluatie afgifte VOG RP* (2006). [Link](#).

⁵⁰ Hierbij wordt de VIHB-registratie meegerekend als onderdeel van de transportbranche.

Daarmee ontstaat het beeld dat de overheid, direct of indirect, verantwoordelijk is voor het grote merendeel van de VOG-RP-aanvragen. Niet alleen komt 58% van de aanvragen voort uit een wettelijke verplichting, ook binnen de 35% van aanvragen die als doel het afsluiten van een contract of onder de categorie “Anders, namelijk” vallen, lijkt de overheid de belangrijkste belanghebbende. Hoewel het dus niet mogelijk is een exact getal te geven voor het aandeel van de aanvragen waarvoor de overheid verantwoordelijk is, is het zeer aannemelijk dat het om minstens twee-derde van de aanvragen gaat.

4.2 Hoe zou (de toegevoegde waarde van) de VOG-RP verbeterd kunnen worden?

Ondanks het vertrouwen in het COVOG is behoefte aan meer transparantie

Onder de gesprekspartners is relatief weinig kennis over wat de procedure achter de VOG-RP precies inhoudt. Het merendeel van hen heeft weliswaar vertrouwen in de VOG-RP, maar dit is vooral gebaseerd op een algemeen vertrouwen in het COVOG – niet op kennis van de procedure. Velen weten niet precies waarop de afgifte (of eventuele weigering) is gebaseerd, en zouden hier graag meer inzicht in verkrijgen. Een korte toelichting bij de afgifte over hoe de beoordeling heeft plaatsgevonden en welke justitiële feiten daarbij zijn betrokken, zou daarbij bijvoorbeeld kunnen helpen.

De gecommuniceerde termijn voor de afgifte van de VOG-RP kan worden verkort

Uit dit onderzoek blijkt dat vooral voor kleine organisaties de afgifteprocedure belangrijk is. Zij zijn veelal gefocust op hun bedrijfsvoering en willen niet lang hoeven wachten wanneer zij een VOG-RP aanvragen. Wanneer zij zien dat er een termijn van acht weken (de wettelijke termijn) staat voor de afgifteprocedure, worden zij daardoor afgeschrikt. Aangezien in veel gevallen de afgifte slechts enkele dagen duurt – wanneer geen relevante informatie in het JDS wordt gevonden – zou communicatie over deze kortere termijn voor deze groep van toegevoegde waarde zijn.

Er kunnen meer bronnen worden gebruikt bij het onderzoek van de VOG-RP

Op dit moment wordt bij de VOG-RP alleen gebruik gemaakt van gegevens uit het JDS. Er zijn andere informatiebronnen die bij de procedure kunnen worden betrokken waardoor de waarde van het instrument vergroot zou kunnen worden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan politiegegevens, belastinggegevens en bestuurlijke boetes (opgelegd door bijvoorbeeld de Belastingdienst en bijzondere opsporingsdiensten). Met name de laatste zou een belangrijke toevoeging kunnen zijn, omdat veel voor het verkeer tussen rechtspersonen relevante boetes niet via het strafrecht maar het bestuursrecht worden opgelegd. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan milieudelicten die bestuurlijk zijn gehandhaafd. Ook het grote aantal faillissementen dat met een schikking wordt afgedaan en hierdoor niet in het JDS wordt geregistreerd, zou als informatiebron meegenomen kunnen worden.

Het doel en de doelgroep van de VOG-RP kunnen scherper worden geformuleerd

In tegenstelling tot veel andere (preventieve) integriteitsinstrumenten die de overheid tot haar beschikking heeft, is de VOG-RP is een ‘open’ instrument, in de zin dat er geen specifieke doelgroep voor ogen is die er gebruik van maakt. De GVA bijvoorbeeld richt zich duidelijk op aanbestedingen en focust zodoende op de gegevens die daarvoor het meest van belang zijn. De VOG-RP kan in beginsel door iedere organisatie van een rechtspersoon worden verlangd. Dit maakt het lastig om deze doelgroep goed te bedienen.

Daarnaast is onduidelijk wat de overheid tracht te bereiken door belanghebbende organisaties inzicht te geven in het justitiële verleden van rechtspersonen. Het doel om aan een meer algemene maatschappelijke behoefte tegemoet te komen om inzicht in het justitiële verleden van rechtspersonen te verschaffen, is daarbij weinig helpend. Als dit doel concreter geformuleerd zou worden, kan het instrument van meer toegevoegde waarde zijn. Als het doel bijvoorbeeld is om te kunnen voorspellen of rechtspersonen in de toekomst zullen frauderen, dan is het logischer om ook financiële informatie, bestuurlijke boetes en belastinggegevens als informatiebron in de screening mee te nemen.

Justis kan evalueren of bedrijfseconomische belangen op het moment té zwaar wegen

Medewerkers van het COVOG geven aan dat de belangenafweging tussen een (middel-)groot bedrijf en de samenleving vrijwel altijd in het voordeel uitvalt van het bedrijf, ook als er sterke twijfel is over de integriteit.⁵¹ Ondanks dat de belangen van aanvragers mee moeten wegen in de afweging van het COVOG, is het voor de waarde van de VOG-RP essentieel dat een bedrijf niet vanwege haar grootte *alleen* een VOG-RP ontvangt. De gevoerde gesprekken geven een indicatie dat een dergelijke afbreuk aan de waarde van de VOG-RP als integriteitsinstrument wel plaatsvindt, en dat de VOG-RP wordt afgegeven in gevallen waar dit eigenlijk niet gepast is. Om hierover uitsluitsel te geven zal intern moeten worden onderzocht of er inderdaad gevallen zijn geweest waarbij bedrijfseconomische gevallen disproportioneel zwaar hebben gewogen, en hoe dit kan worden voorkomen in de toekomst.

4.3 Wat zou er gebeuren als de VOG-RP niet meer zou bestaan?

De VOG-RP is vrijwel altijd één van de informatiebronnen die organisaties gebruiken

Respondenten tonen veel begrip voor het feit dat de VOG-RP een beperkte voorspellende waarde heeft. Het maakt vaak onderdeel uit van een bredere screeningprocedure en wordt dus gezien als één van de 'filters' daarin. Naast de VOG-RP maken belanghebbenden gebruik van andere informatiebronnen om de betrouwbaarheid van rechtspersonen te toetsen. Gemeenten vragen om referenties bij andere gemeenten waar zorgaanbieders al een contract hebben. Ook raadplegen zij bijvoorbeeld de sociale verzekeringsbank om te controleren of er eerder gefraudeerd is met PGB's.

Andere bronnen die door de belanghebbende organisaties worden genoemd zijn het insolventieregister, de Kamer van Koophandel en jaarverslagen. Ook wordt er in sommige gevallen een internetcheck gedaan via Google, waarbij men meer inzicht probeert te krijgen via reviews van anderen.

Afschaffing van de VOG-RP heeft consequenties voor het eigen integriteitsbeleid van organisaties

Hoewel er niet veel gebruik wordt gemaakt van de VOG-RP, is het instrument voor een aantal organisaties die wel van het instrument gebruik maken van groot belang. Gesprekspartners geven aan dat zij de VOG-RP als een belangrijk onderdeel zien van hun integriteitsbeleid, en – in sommige gevallen – als logische manier om invulling te geven aan hun wettelijke integriteitseisen. Voor private (branche)organisaties die geen toezichthoudende bevoegdheden hebben, is de VOG-RP een van de weinige instrumenten die hen ter hand staan. Ook heeft de VOG-RP voor sommige organisaties een symboolfunctie om uit te stralen dat zij integriteit belangrijk vinden. Bovendien is er voor velen geen logisch alternatief beschikbaar wanneer de VOG-RP zou verdwijnen: instrumenten als de GVA en de VOG-NP zijn

⁵¹ Dit komt overeen met het lage weigeringspercentage van de VOG-RP.

niet altijd een geschikt alternatief. Het verdwijnen van de VOG-RP heeft dus serieuze gevolgen voor het integriteitsbeleid van deze organisaties.

4.4 Welke andere integriteitsinstrumenten zouden de VOG-RP kunnen vervangen?

De overheid beschikt over een scala aan integriteitsinstrumenten

De overheid heeft binnen haar integriteitsbeleid verschillende wettelijke instrumenten die zij kan inzetten om crimineel gedrag binnen kwetsbare sectoren, bedrijven en organisaties te voorkomen. Naast de VOG-RP, zijn dit de VOG-NP, de doorlopende controle op rechtspersonen op grond van de Wet controle op de Rechtspersonen, de adviezen op grond van de Wet BIBOB en de GVA.

Hoewel deze instrumenten overeenkomen met de VOG-RP, kan geen van deze instrumenten de VOG-RP volledig vervangen

Bij alle integriteitsinstrumenten wordt het JDS als bron geraadpleegd, hoewel bij de GVA alleen naar onherroepelijke veroordelingen wordt gekeken. Hoewel deze instrumenten, op de VOG-NP na, onderzoek doen naar rechtspersonen, hebben zij ofwel een ander doel dan de VOG-RP ofwel bedienen zij een andere doelgroep. Geen van deze instrumenten kan om die reden direct de VOG-RP vervangen.

De GVA zou een goede vervanging van de VOG-RP kunnen zijn bij aanbestedingen

Zowel de VOG-NP als de GVA kennen in belangrijke mate dezelfde systematiek als de VOG-RP. De GVA en de VOG-RP kunnen zowel los van elkaar als aanvullend op elkaar worden verlangd en aangevraagd. Een voorbeeld hiervan is een gemeente die bij het inkopen van zorg zowel een GVA als een VOG-RP verlangt. Met de GVA wordt beoordeeld of de inschrijver voldoende betrouwbaar is om als contractpartij op te treden. De VOG-RP beziet of het bedrijf ook voldoende betrouwbaar is om specifiek zorg gerelateerde werkzaamheden uit te voeren. Het verschil in beoordeling bij beide instrumenten is dat Justis de GVA beoordeelt aan de hand van een wettelijk beoordelingskader en bij de VOG-RP de belangen afgewogen worden aan de hand van objectieve en subjectieve criteria. Uit de gesprekken met gemeenten blijkt dat zij de instrumenten niet als substituuat van elkaar zien. In sommige gevallen, waarbij de VOG-RP voor aanbestedingen en vergunningaanvragen wordt verlangd, zou de GVA een goede vervanging kunnen zijn. De GVA is immers ook ontworpen voor gebruik bij aanbestedingsprocedures, niet de VOG-RP. In veel andere situaties is de GVA echter geen logisch alternatief – een groot deel van de aanvragen wordt immers gedaan voor andere redenen dan een aanbesteding.

De Wet BIBOB richt zich op een andere doelgroep dan de VOG-RP

Waar de VOG-RP geen afgebakende doelgroep heeft en in beginsel door iedere belanghebbende organisatie kan worden aangevraagd, heeft de Wet BIBOB een specifieke doelgroep. Bestuursorganen of rechtspersonen met een overheidstaak kunnen bij het Landelijk Bureau BIBOB een advies aanvragen dat betrekking heeft op rechtspersonen aan wie zij een vergunning of subsidie willen verlenen. De Wet BIBOB zou om die reden de VOG-RP niet kunnen vervangen.

TRACK zou in haar uitvoering van de WCR rechtspersonen kunnen screenen op antecedenten

Het is denkbaar dat de afdeling TRACK in haar uitvoering van de WCR een deel van de functie die de VOG-RP nu heeft, overneemt. In dat geval zou het mogelijk moeten worden voor belanghebbende organisaties om bij TRACK een screening van rechtspersonen aan te vragen, waarbij niet alleen naar het JDS maar ook naar andere informatiebronnen waarin de

rechtspersoon voorkomt, wordt gekeken. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat de huidige producten van TRACK, de netwerktekening en risicomelding, waarschijnlijk voor een deel van de huidige afnemers van de VOG-RP te zwaar zullen zijn en/of niet aan het doel waarmee zij de VOG-RP van de aanvrager verlangen, tegemoetkomen. De WCR heeft dan ook als doel om misbruik te voorkomen en te bestrijden, terwijl met de VOG-RP inzicht wordt verschaft in het justitiële verleden van rechtspersonen.

5 Mogelijkheden doorontwikkeling VOG-RP

In dit hoofdstuk beschrijven we de mogelijkheden voor doorontwikkeling van de VOG-RP. Daarbij hebben we ook aandacht voor de bijbehorende voor- en nadelen van specifieke varianten.

De eerste voorliggende keuze is stoppen met de VOG-RP (zie paragraaf 5.1). Wanneer besloten wordt om door te gaan met VOG-RP is een continuüm van varianten mogelijk. Wij hebben hier een drietal specifieke tussenpunten op gedefinieerd. Eerst doorgaan in de huidige vorm (zie paragraaf 5.2), daarna doorontwikkeling van het bestaande instrumentarium (zie paragraaf 5.3) en tot slot vervanging door een nieuw instrument (zie paragraaf 5.4). AEF geeft in de laatste paragraaf 5.5 nog advies over het geheel van alle beschreven varianten.

5.1 Afschaffing

Het is mogelijk om de VOG-RP af te schaffen. Wanneer alleen gekeken zou worden naar het aantal aanvragen per jaar lijkt deze vervolgstap niet ondenkbaar. Er is ook een aantal alternatieve instrumenten beschikbaar zoals de GVA en de VOG-NP die voor sommige organisaties uitkomst zouden kunnen bieden als de VOG-RP niet langer beschikbaar is.

Het is wel belangrijk om te realiseren dat afschaffing van de VOG-RP gepaard gaat met een aantal stevige praktische uitdagingen. Voor de Eurovergunning van de NIWO, de VIHB-registratie en de inschrijving in het Landelijk Register Kinderopvang is de VOG-RP wettelijk verplicht is gesteld. Als de VOG-RP verdwijnt, zal in deze gevallen een wetswijziging moeten plaatsvinden waarin een alternatief instrument (of een alternatieve procedure) wordt opgenomen om de betrouwbaarheid van rechtspersonen te toetsen.

Daarnaast heeft afschaffing van de VOG-RP gevolgen voor het integriteitsbeleid van verschillende organisaties. Hoewel er in absolute aantallen niet veel gebruikgemaakt wordt van de VOG-RP, is het instrument voor een aantal organisaties die wel van het instrument gebruik maken van groot belang. Gesprekspartners geven aan dat zij de VOG-RP als een belangrijk onderdeel zien van hun integriteitsbeleid, en – in sommige gevallen – als logische manier om invulling te geven aan hun wettelijke integriteitseisen. Voor private (branche)organisaties die geen toezichthoudende bevoegdheden hebben, is de VOG-RP een van de weinige instrumenten die hen ter hand staat. Ook heeft de VOG-RP voor sommige organisaties een symboolfunctie om uit te stralen dat zij integriteit belangrijk vinden. Bovendien is er voor velen geen logisch alternatief beschikbaar wanneer de VOG-RP zou verdwijnen: instrumenten als de GVA en de VOG-NP zijn niet altijd een geschikt alternatief. Het verdwijnen van de VOG-RP heeft dus serieuze gevolgen voor het integriteitsbeleid van deze organisaties.

Bovendien gaat met afschaffing van de VOG-RP ook de preventieve werking van het instrument verloren. De overheid veronderstelde immers dat de VOG-RP een preventieve werking zou hebben: het zou de drempel voor rechtspersonen om contracten af te sluiten of lid te worden van een brancheorganisatie kunnen verhogen als zij weten dat een integriteitstoets onderdeel uitmaakt van de procedure.⁵² Hoewel op basis van dit onderzoek niet kan worden aangetoond dat de VOG-RP ook daadwerkelijk een preventieve werking heeft, veronderstelt een aantal belanghebbende organisaties dat de VOG-RP deze werking voor rechtspersonen kan hebben. Met afschaffing van het instrument gaat dus ook de mogelijk preventieve werking van het instrument verloren.

Daarnaast zou afschaffing voorbijgaan aan het feit dat de VOG-RP een manier biedt om specifieke overheidsinformatie rondom justitiële documentatie te ontsluiten, zonder deze informatie openbaar toegankelijk te maken. Afschaffing van de VOG-RP zou deze informatie achter slot en grendel plaatsen. Tot slot gaat afschaffing voorbij aan de on vervulde behoeften bij (met name grote) organisaties aan integriteitsinstrumenten.

5.2 Handhaving huidige vorm

Wanneer het instrument blijft bestaan is het uiteraard mogelijk om dat in de huidige vorm te doen. Een significante groep belanghebbenden zou met de VOG-RP invulling kunnen blijven geven aan haar integriteitsbeleid. Bovendien zou deze groep vergroot kunnen worden als de bekendheid van het instrument toeneemt door het instrument expliciet onder de aandacht te brengen via een campagne of via communicatie met brancheverenigingen.

Desalniettemin blijft de toegevoegde waarde van de VOG-RP op deze wijze wel beperkt. Voor een grote groep organisaties biedt het JDS simpelweg niet genoeg interessante informatie om van de VOG-RP in huidige vorm gebruik te willen maken. Daarnaast is voor velen niet duidelijk genoeg waarom de VOG-RP wel of niet wordt afgegeven en wat de overwegingen van het COVOG zijn geweest die aan de beslissing tot afgifte of weigering ten grondslag hebben gelegen. Bovendien is het de vraag of in de toekomst – als fraude en andere criminaliteit nog complexer en verfijnder worden – de VOG-RP niet te makkelijk te omzeilen is door bijvoorbeeld een nieuwe rechtspersoon op te richten.

Het laten bestaan van de VOG-RP in haar huidige vorm zou daarom betekenen dat verschillende mogelijkheden tot verbetering niet worden gerealiseerd.

5.3 Doorontwikkeling

Een verdere stap dan handhaving is het doorontwikkelen van de huidige VOG-RP. Dit betekent dat er aanpassingen worden gedaan aan het instrument om zo de toegevoegde waarde ervan te vergroten. Wij onderscheiden twee richtingen waarin het instrument zich kan ontwikkelen: verbreding en verdieping.

De VOG-RP kan worden verbreed

De eerste richting waarin de VOG-RP kan worden aangepast is *verbreding*. Dit houdt in dat naast het JDS ook andere informatiebronnen worden geraadpleegd in het onderzoek voor de

⁵² Ministerie van JenV, *Beleidsdoorlichting Preventiemaatregelen*, juli 2013. Hierin valt te lezen dat in de begroting van het ministerie van JenV uit 2005 een preventieve werking wordt verondersteld van de VOG. Kamerstukken II 2004/05, 29800-VI, nr. 2.

VOG-RP. Dit kan zowel ‘absoluut’ gebeuren, waarbij altijd alle informatiebronnen worden gebruikt, of toegespitst per aanvraag, waarbij per aanvraag wordt bekeken wat de relevante informatiebronnen zijn.

Informatiebronnen die mogelijk kunnen worden toegevoegd aan de onderzoeksprocedure zijn in afnemende volgorde van relevantie:

- Bestuurlijke boetes (opgelegd door bijvoorbeeld de Belastingdienst en bijzondere opsporingsdiensten)
- Schikkingen van faillissementen
- Gegevens binnen de overheid (denk aan: belastinggegevens, politiegegevens)

De belangrijkste reden om het instrument te verbreden is dat voor veel organisaties het JDS niet genoeg interessante informatie biedt om de meerwaarde van de VOG-RP te onderschrijven. Zij zien allerlei manieren waarop onbetrouwbare zakenpartners niet naar boven drijven in het JDS, omdat bepaalde boetes bijvoorbeeld bestuurlijk (en niet strafrechtelijk) zijn opgelegd. Door de hoeveelheid bronnen uit te breiden wordt voor hen de meerwaarde van het instrument dus vergroot.

Het is nog niet bekend wat de eventuele juridische beperkingen en privacy-uitdagingen zijn voor het gebruik van deze bronnen voor de VOG-RP. Wel is duidelijk dat deze verbreding vraagt om uitbreiding van de bevoegdheden van het COVOG, bijvoorbeeld via aanpassing van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg). Een andere optie is om de VOG-RP elders te beleggen waar men al bredere bevoegdheden heeft, zoals de afdeling TRACK van Justis.

De VOG-RP kan worden verdiept

Een tweede richting waarin de VOG-RP zich kan ontwikkelen is *verdieping*. Hierbij wordt bij de aanvraag van de VOG-RP het doel en de doelgroep gespecificeerd. Er worden screeningsprofielen opgesteld waaruit aanvragers kunnen kiezen, vergelijkbaar met de manier waarop aanvragers van de VOG-NP uit verschillende profielen kunnen kiezen. Belangrijk is ook dat het COVOG hierbij meer informatie geeft dan enkel een ‘ja’ of een ‘nee’. Zij moeten inzicht geven in het besluitvormingsproces door redenen voor afwijzing en afgifte te noemen.

Daarnaast brengt verdieping de verplichting met zich mee om goed na te denken over de doelgroep en ‘use-case’ van de VOG-RP. Als er screeningsprofielen worden opgesteld moet eerst duidelijk worden voor wie de VOG-RP geschikt is, en waarom. Dit proces kan een hoop nuttige informatie opleveren die gebruikt kan worden om de toegevoegde waarde van het instrument te vergroten.

Eén van de uitdagingen van deze ontwikkelrichting schuilt in het verstrekken van zinvolle informatie over het besluitvormingsproces zonder ongewenste hoeveelheden informatie over de aanvrager prijs te geven. De bevoegdheid om te oordelen of een organisatie wel/niet een VOG-RP mag ontvangen is immers niet voor niets bij het COVOG belegd. Het is niet de bedoeling dat belanghebbenden volledig zicht op het justitiële verleden van de aanvrager krijgen. Ook moet voorkomen worden dat er wordt geprobeerd té veel te communiceren over het interne proces van het COVOG; dit kan al snel tot een overdaad aan informatie leiden die lastig is te plaatsen voor buitenstaanders.

Tot slot is het belangrijk om op te merken dat verdieping van de VOG-RP afhankelijk is van haar verbreding. Het introduceren van zinvolle screeningsprofielen vraagt ogenschijnlijk om

meer gegevens dan de data uit het JDS. De juiste combinatie van verbreding en verdieping biedt daarom het meeste perspectief voor de verdere ontwikkeling van de VOG-RP.

Doorontwikkeling van het instrument moet gepaard gaan met meer transparantie

Van belang is dat de insteek van het instrument duidelijker wordt gecommuniceerd naar belanghebbenden. Dit houdt in dat belanghebbenden snappen dat het COVOG een afweging maakt tussen het bedrijfseconomisch en maatschappelijk belang, en dat afgifte van de VOG-RP daarom niet betekent dat een rechtspersoon geen relevante delicten in haar dossier heeft staan. Het zou bovendien kunnen helpen als het voor belanghebbenden duidelijker wordt hoe de afweging door het COVOG wordt gemaakt; welke strafbare feiten zijn relevant voor welke aanvraag en welke juist niet? Deze ontwikkeling kan hand in hand gaan met een snellere (gecommuniceerde) afgifteprocedure, om zo het instrument laagdrempeliger te maken voor belanghebbenden.

5.4 Vervanging

Het is als uiterste stap ook nog mogelijk om de VOG-RP te vervangen door een volledig nieuw instrument. De cruciale vraag is hoe dit instrument een goede vervanging kan vormen voor degenen die op dit moment gebruik maken van de VOG-RP.

Door onze gesprekspartners zijn suggesties gedaan voor frauderegisters waar organisaties makkelijk toegang toe krijgen, of andere beleidsmaatregelen zoals het verstrengen van de eisen om zorg te kunnen verlenen, om zo fraude in (in dit geval) de zorgsector tegen te gaan. Het gaat hier om fundamenteel andere instrumenten of maatregelen, maar deze kunnen – voor sommigen – uitkomst bieden en zelfs een betere situatie opleveren dan de huidige.

Bovendien zou het in principe mogelijk zijn om met een nieuw instrument (zoals een frauderegister) de gegevens uit het JDS beschikbaar te stellen, net als met de VOG-RP. Uitdaging is hoe dit zo kan worden ingericht dat de gegevens uit het JDS niet te gemakkelijk inzichtelijk zijn voor een grote groep organisaties, en zich op ongewenste wijze verspreiden.

In hoeverre deze alternatieven afdoende zijn als *vervanging* van de VOG-RP is volledig afhankelijk van hoe ze er precies uitzien en welke doelgroep ze bedienen. Op voorhand is het lastig daarover uitspraken te doen. Wel is het belangrijk om op te merken dat wij tijdens het onderzoek geen alternatieven zijn tegengekomen die op korte termijn de VOG-RP kunnen vervangen op een manier die de eerder genoemde praktische problemen van afschaffing omzeilen. Uitzoeken of dit alternatief wel bestaat vraagt om meer onderzoek.

5.5 Advies AEF

De voorgaande paragrafen beschreven de vier gedefinieerde varianten. Hieronder tonen we eerst in een tabel beknopt de eerder genoemde onderscheidende voor- en nadelen van deze varianten.

Voordelen		Nadelen
Afschaffing		• Wetswijzigingen nodig • Consequenties integriteitsbeleid organisaties • Preventieve werking vervalt • Geen toegang meer tot justitiële documentatie
Handhaving status quo		• Eén informatiebron (JDS) • Generiek instrument • Beperkte transparantie van (inhoud) procedure
Doorontwikkeling	• Meerdere informatiebronnen • Doelgroepspecifiek • Verhoging transparantie van (inhoud) procedure	
Vervanging	Afhankelijk van gekozen vorm	

Doorgaan of afschaffen?

Deze eerste keuze zou wat AEF betreft moeten worden beantwoord met *doorgaan*. Afschaffing betekent praktische consequenties zoals benodigde wetswijzigingen en aanpassingen in het integriteitsbeleid van organisaties. Dit betekent ook dat bedrijven geen afgeleide toegang meer hebben tot justitiële documentatie. Uit het oogpunt van transparantie en rechtsorde lijkt ons dit onwenselijk.

Handhaving status quo?

Uit ons onderzoek is gebleken dat de VOG-RP in de huidige vorm nog verre van optimaal is. Het instrument is te beperkt, er is geen (branchespecifiek) maatwerk mogelijk en de procedure is niet transparant. Daarnaast is het instrument nog te onbekend bij bedrijven.

Vervangen of doorontwikkelen van het instrument?

Vervanging van het instrument kent praktische belemmeringen. Bovendien is nog onduidelijk of er een vervangend instrument beschikbaar is dat de huidige functies van de VOG-RP naar behoren kan overnemen.

Advies AEF – doorontwikkelen instrument VOG-RP

AEF adviseert om de VOG-RP door te ontwikkelen door gericht te verbreden (één loket voor meerdere informatiebronnen, waarbij toevoeging van bestuurlijke boetes meest bruikbaar lijkt), het instrument op doelgroepen af te stemmen (specifieke sectorale screeningsprofielen) en het ontwikkelen van een transparante procedure. Zodra dit in beeld is, is het ook verstandig om aandacht te besteden aan de communicatie van het vernieuwde instrument.

Bijlage 1: Klankbordgroep

Naam	Organisatie	Functie
Niels Aangeenbrug	Ministerie van JenV	Beleidsmedewerker
Niels Romijn	Justis (JZU)	Senior adviseur
Nynke Bruggers	Justis (COVOG)	Senior adviseur
Vandena Soekhoe	Justis (COVOG)	Senior adviseur

Bijlage 2: Overzicht gesprekspartners

Functie	Organisatie
Senior screener	Dienst Justis, COVOG
Senior screener	Dienst Justis, COVOG
Screener	Dienst Justis, COVOG
Screener	Dienst Justis, COVOG
Senior adviseur	Dienst Justis, Afdeling TRACK
Hoofd Vergunningen en Documenten	NIWO
Beleidsmedewerker	Ministerie van SZW
Teamleider Toezicht Kinderopvang	GGD Rotterdam
Senior kwaliteitsmedewerker	Landelijk Kwaliteitsbureau Rechtspraak
Projectmanager	Vereniging Eigen Huis
Adviseur subsidies	Projecten #InDeBuurt033
Penningmeester	Branchevereniging voor Professionele Bewindvoerders en Inkomensbeheerders
Bedrijfsjurist	Zilveren Kruis
Fraudefunctionaris	VGZ
Hoofd Juridische Zaken	Nederlandse Bond Van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen
Relatiebeheerder	Stichting Garantiefonds Reisgelden
Contractmanager	Sociale Dienst Drechtsteden
Contractmanager Sociaal Domein	Gemeente Maastricht
Inkoopadviseur	Gemeente Apeldoorn
Inkoopadviseur	Gemeente Bergen op Zoom
Inkoopadviseur	Gemeente Lansingerland

Andersson Elffers Felix

Binnendienst inspecteur	Stichting Normering Arbeid
Bestuurssecretaris	Zorgthuisnl
Directielid	DSW
Beleidssecretaris	VNO-NCW/MKB-Nederland
Beleidsadviseur	Koninklijke Horeca Nederland
Operations manager	Thuiswinkel.org

Bijlage 3: Toelichting op wijziging van onderzoeksmethoden

Het oorspronkelijke onderzoeksplan

Het initiële plan was om gebruik te maken van een enquête en deze uit te zetten bij ca. 75 belanghebbende organisaties die in 2019 een VOG-RP van een andere partij hebben verlangd. In de enquête zouden vragen worden gesteld over wie de belanghebbenden zijn en waarom ze hebben gekozen voor de VOG-RP.

Omdat de aanvragers van een VOG-RP alleen de *reden* voor de aanvraag hoeven te registreren op het aanvraagformulier en daarbij *niet* hoeven te vermelden wie de belanghebbende organisatie is die een VOG-RP van hen verlangd, beschikt Justis niet automatisch over de NAWT-gegevens van de belanghebbende organisaties. Om deze belanghebbenden toch te bereiken, zou een e-mail worden gestuurd aan alle aanvragers die in 2019 een VOG-RP hebben aangevraagd.

Daarnaast zou een andere enquête worden gestuurd naar 75 vergelijkbare partijen (in dezelfde branches) die *geen* VOG-RP hadden aangevraagd.

Tot slot zouden van de twee grootste branches die niet vertegenwoordigd waren nog een lijst met bedrijven worden opgesteld om ook hen een enquête toe te sturen.

De gegevens uit deze verschillende enquêtes zouden worden aangevuld met een korte reeks interviews om meer kwalitatieve duiding aan deze gegevens te geven.

De uitvoering van het oorspronkelijke plan

Nadat de door Justis beschikbaar gestelde gegevens waren geanalyseerd bleek dat er in totaal maar 489 aanvragers waren (i) waarvan contactgegevens beschikbaar waren en (ii) die geen aanvraag hadden gedaan i.v.m. een vergunning voor goederen- of personenvervoer, afvalverwerking of voor registratie in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK)⁵³. Al deze bedrijven hebben een e-mail ontvangen met een toelichting op het onderzoek en het verzoek om de contactgegevens van de belanghebbende organisatie door te sturen.

De respons op deze uitvraag was beperkt. Na een reminder-mail zijn er in totaal 104 antwoorden ontvangen van de 489 aanvragers. Daarvan hebben er 29 contactgegevens van

⁵³ Van deze groep is de belanghebbende organisatie immers al bekend. Dit is bovendien telkens dezelfde belanghebbende: de NIWO voor vergunningaanvragen voor goederenvervoer en afvaltransport en -behandeling (VIHB registratie), en Rijksoverheid voor registratie in het Landelijk Register Kinderopvang.

de belanghebbende organisatie doorgegeven. Het overige deel gaf o.a. aan dat ze de VOG-RP hadden aangevraagd voor het kunnen inschrijven voor (soms Europese) aanbestedingen die via een digitaal portaal verliepen, waardoor ze geen contactgegevens van de belanghebbende konden doorgeven. Ook heeft een significant deel het eigen e-mailadres doorgegeven of een ander e-mailadres binnen de eigen organisatie. De overige respons bestond uit mededelingen niet te willen meewerken, out-of-office meldingen of foutmeldingen. Hieronder staan de resultaten van de mailing weergegeven.

Resultaat mailing (n=489)	Aantal
Geen reactie	385
Geen contactgegevens van belanghebbende	30
E-mailadres belanghebbende doorgegeven	29
Wil niet meewerken	15
Eigen e-mailadres doorgegeven	14
Ander e-mailadres binnen eigen organisatie doorgegeven	9
Out of office	5
Foutmelding/verkeerd e-mailadres	2
Totaal	489

Daarnaast zijn 60 e-mails verstuurd naar bedrijven die een VOG-RP hebben aangevraagd voor de in (ii) genoemde redenen, namelijk i.v.m. een vergunning voor goederen- of personenvervoer, afvalverwerking of LRK. Doel van deze mailing was om na te gaan of deze groep inderdaad vanwege de hiervoor genoemde redenen een VOG-RP had aangevraagd. Na een reminder heeft daarvan één geadresseerde het e-mailadres van de belanghebbende doorgegeven.

Onderbouwing besluit tot bijstellen plan van aanpak

Omdat de oorspronkelijke groep met 489 aanvragers al erg klein was, zijn er maar 104 respondenten voortgekomen uit de mailing. Daarvan hebben 29 ook daadwerkelijk contactgegevens doorgegeven. Een enquête was met deze aantallen niet langer de gepaste methode om het doel van het onderzoek te bereiken. Het aantal respondenten was te laag om bruikbare resultaten te genereren voor het onderzoek en er kon bovendien geen andere steekproef worden gedaan omdat de oorspronkelijke e-mail al naar de volledige sample van 489 aanvragers is gegaan.⁵⁴

Daarom is in samenspraak met de klankbordgroep besloten de methodiek aan te passen en om te vormen naar een meer kwalitatieve aanpak. Een kwalitatieve aanpak kan ook antwoord geven op de (onderzoeks)vragen die bij de opdrachtgever leven.

⁵⁴ Alle aan (i) en (ii) voldoende bedrijven hebben immers al een e-mail ontvangen.

Bijlage 4: Overzicht aanvragers en doel van aanvragen

Volledig overzicht van de sectoren waarin aanvragers actief zijn:

Sector	Aantal	Percentage
Transport ⁵⁵	149	37%
Gezondheids- en welzijnszorg	62	16%
Kinderopvang	58	15%
Verhuur en overige zakelijke diensten	17	4%
Bouwnijverheid	15	4%
Specialistische zakelijke diensten	14	4%
Handel	13	3%
Landbouw, bosbouw en visserij	13	3%
Industrie	12	3%
Financiële dienstverlening	11	3%
Waterbedrijven en afvalbeheer	10	3%
Informatie en communicatie	5	1%
Onderwijs	4	1%
Verhuur en handel van onroerend goed	4	1%
Cultuur, recreatie, overige diensten	3	1%
Overige dienstverlening	3	1%
Opslag	2	1%

⁵⁵ Voor de transport- en kinderopvangsector geldt dat er een wettelijke verplichting is op het gebruiken van de VOG-RP. Zie sectie 4.1.3 voor een verdere toelichting.

Onbekend	2	1%
Horeca	1	0%
Energievoorziening	1	0%
Delfstoffenwinning	1	0%
Totaal	400	100%

Volledig overzicht van de doelen waarvoor VOG-RP aanvragen zijn ingediend:

Doel aanvraag	Aantal aanvragers	Percentage
Wegvervoerondernemer goederenvervoer	1.974	36%
Afsluiten van overeenkomst/contract	979	18%
Anders, namelijk	948	17%
Een inschrijving in het Landelijk Register Kinderopvang	628	11%
Een VIHB-registratie	553	10%
Lidmaatschap brancheorganisatie, vereniging, stichting, etc.	210	4%
Erkenning als referent, te weten	73	1%
Aankoop van corporatiewoningen	56	1%
Verkrijgen van de status van vooraf goedgekeurde inrichting	29	1%
Wegvervoerondernemer personenvervoer	19	0%
Onbekend/onduidelijk	10	0%
Erkenningsregeling uitvoering persoonlijke ondersteuning	4	0%
Nog niet bepaald	1	0%
(leeg)	1	0%
Totaal	5.485	100%