

34 DE VERKLARING OMTRENT HET GEDRAG

Inzet en impact van antecedentscreening

Elina van 't Zand

34.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk staat de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) centraal. Ondanks dat de VOG een bescheiden terrein binnen het bestuursrecht beslaat, staat dit screeningsinstrument regelmatig in de publieke belangstelling vanwege zijn omvangrijke potentiële bereik en potentiële impact, zoals in een recent NOS-artikel: *Duizenden jongeren durven geen VOG aan te vragen* (Van Eijndhoven, 2019). Het potentiële bereik van deze veelgebruikte vorm van antecedentscreening geldt namelijk voor ieder individu met een registratie in de justitiële documentatie, dat wil zeggen niet alleen veroordeelden, maar ook verdachten of degenen van wie de zaak (voorwaardelijk) is geseponeerd.¹ In een recent wetsvoorstel wordt bovendien voorgesteld ook op basis van politieregistraties een VOG te kunnen weigeren bij functies die een hoge integriteit vereisen.² Tevens leeft de vraag of bestuurlijke boetes als extra bron bij de VOG-screening zouden moeten worden betrokken.³ Ook lijkt het potentiële bereik van het screeningsinstrument substantieel te zijn gezien het jaarlijks sterk toenemende aantal VOG-aanvragen. Dit aantal betrof in 2019 ruim 1,2 miljoen en is daarmee vernegenvoudigd ten opzichte van 2004, toen ruim 135.000 aanvragen werden gedaan (Van 't Zand-Kurtovic, 2017).⁴

Gezien deze groei lijkt de VOG een populair screeningsinstrument te zijn geworden dat steeds meer in onze samenleving ingeburgerd raakt. Deze groei is mogelijk gemaakt door het feit dat een VOG voor iedere *al dan niet betaalde werkrelatie* kan worden verlangd,⁵ en in die gevallen altijd een antecedentenonderzoek wordt verricht door screeningsautoriteit

1 In par. 3.2.1 van de Beleidsregels VOG-NP-RP 2018 (*Stcrt.* 2017, 68620, inwerkingtreding 1 januari 2018) staat hierover te lezen: Ook de inhoud van een dagvaarding, een kennisgeving van (niet) verdere vervolging en beleidssepts kunnen een rol spelen bij de beoordeling van een aanvraag.

2 *Kamerstukken II* 2019/20, 35355, nr. 2.

3 *Kamerstukken II* 2018/19, 35000 VI, nr. 121.

4 Zie ook www.justis.nl.

5 Art. 35 lid 1 Wjsg; par. 2.1 VOG-beleidsregels.

Justis, afdeling COVOG (Centraal Orgaan Verklaring Omtrent het Gedrag) – een uitvoeringsinstantie van het ministerie van Justitie en Veiligheid. De VOG kan, naast werkrelaties, ook worden verlangd voor stages, vrijwilligerswerk, bestuursfuncties, adoptie, visum en migratie of het toekennen van een huurwoning. De mogelijkheid dat een justitiabele zich tijdens zijn (of haar) re-integratieproces aan antecedentscreening moet onderwerpen, is niet alleen voor vele functies, taken en bezigheden in potentie aanwezig, maar wordt in de praktijk, zoals blijkt uit de cijfers, ook steeds vaker aangewend. In sommige gevallen wordt daar door de wetgever direct op aangestuurd, door het invoeren van een wettelijke VOG-plicht, in andere gevallen ligt hieraan een vraag vanuit een sector ten grondslag, zoals in het geval van de Regeling 'Gratis VOG', waarbij iedere vrijwilliger die werkt met personen in een afhankelijkheidssituatie gratis een VOG kan aanvragen.⁶

Hoewel het bereik evenals de impact van de VOG zich steeds meer lijkt uit te breiden, is hiernaar nog opvallend weinig (empirisch) onderzoek verricht. Zodoende is er weinig bekend over de mate waarin de VOG in concreto een bijdrage levert aan *risicopreventie*, dat wil zeggen de mate waarin de samenleving wordt beschermd door aan (ex-)justitiabelen die een risico vormen voor bepaalde functies geen VOG te verstrekken. Vanuit de praktijk zijn er geluiden te horen dat de uitkomst van de VOG-screening, voor zowel ex-veroordeelden als professionals in de strafrechtsketen, vaak moeilijk in te schatten is en dat de onderliggende besluitvorming als een black box wordt ervaren (Van 't Zand-Kurtovic, 2017; Gosliga, 2015). Ook is vanwege de toegenomen inzet van de VOG onder strafrechtjuristen een discussie op gang gekomen over de vraag in hoeverre met de impact van dit zogeheten *bijkomende gevolg van straf* serieus rekening dient te worden gehouden tijdens het strafproces en bij de strafoplegging (Boone & Kurtovic, 2015; Schoutsen, 2015; Anker, 2016; Kurtovic & Rijnsburger, 2016; Meijer, 2017). In deze bijdrage wordt beoogd een literatuuroverzicht te verschaffen van de inzet en de impact van het VOG-instrument. De *inzet* – waaronder de toepassing van het VOG-beleid wordt verstaan – zal vooral aan de hand van juridisch-normatief onderzoek worden besproken, de *impact* – de uitwerking hiervan in de praktijk – aan de hand van criminologisch-empirisch onderzoek.

6 Geraadpleegd op 12 december 2019, van www.justis.nl/producten/vog/GratisVOGvoorvrijwilligers/ en <https://gratisvog.nl>.

34.2 BIJKOMENDE GEVOLGEN VAN STRAF

34.2.1 Omschrijving en ontwikkeling van bijkomende gevolgen

Het niet kunnen verkrijgen van een Verklaring Omtrent het Gedrag kan worden aangemerkt als een *bijkomend gevolg van straf* of, zoals in de internationale literatuur gangbaar is, als ‘collateral consequence of conviction’ (Demleitner, 1999) of ‘legal consequence of criminal conviction’ (Meijer, Annison, & O’Loughlin 2019). Hoewel bijkomende gevolgen van straf niet binnen het strafrecht vallen, zijn zij wel op (de uitkomst van) een strafzaak gebaseerd. Het betreft derhalve juridisch geregelde, bijkomende consequenties van strafvervolgning die een justitiabele beperken in een volwaardige deelname aan de samenleving (Boone & Kurtovic, 2016). In de literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen *de jure* consequenties – die binnen een juridisch kader vallen en een formeel en voorzienbaar karakter hebben – en *de facto* consequenties – die zich vooral binnen het sociale domein afspelen en dus een informeel en meer willekeurig karakter hebben (Jacobs & Larrauri, 2011). Vaak betreffen *de jure* consequenties bestuursrechtelijke of privaatrechtelijke maatregelen, met als gevolg dat er voor deze bijkomende gevolgen tijdens het strafproces vaak geen aandacht lijkt te bestaan (Pinard, 2010). Om die reden worden de bijkomende gevolgen in de literatuur ook wel als ‘onzichtbare’ straffen of consequenties aangeduid (Travis, 2002; Pinard, 2010; Corda, 2016; Kurtovic & Rovira, 2017). De inzet ervan vindt weliswaar plaats buiten het strafrechtssysteem, zodat hier formeel geen rekening mee hoeft te worden gehouden tijdens het strafproces, maar de uitkomst van het strafproces is wel bepalend voor de mogelijkheid tot het opleggen van dergelijke ‘collateral consequences’. Zo zijn sanctiesoort, -modaliteit en -hoogte medebepalend voor de vraag of een VOG wordt geweigerd.

De VOG is slechts een, maar niet onbelangrijk, onderdeel van een breder scala aan maatregelen die buiten het strafrecht zijn geregeld en gericht zijn op het preventief beheersen van risico’s. De opmars van preventiemaatregelen sinds de jaren negentig kan worden geduid in het licht van de ontwikkeling richting een risicosamenleving of controlecultuur (Beck, 1986; Garland, 2001; Schuilenburg, 2012; De Graaf, 2013). Deze cultuur heeft een verschuiving van reactief naar preventief ingrijpen in gang gezet, waarbij niet langer het straffen van de overtreder voor zijn vergrijp (vergelding en rehabilitatie) op de voorgrond lijkt te staan, maar het beperken van risicovolle groepen in hun gelegenheid tot het plegen van delicten (controle en beheersing) (Garland, 2001). Door de toename van preventiemaatregelen jegens personen die – op basis van hun gedrag in het verleden – een risico vormen, is tegelijkertijd het rehabilitatie-ideaal in verval geraakt (Garland, 2001). Het voorkomen van risico’s door middel van het opleggen van beperkende maatregelen levert

inherent strijd op met het bieden van nieuwe kansen aan personen die hun straf erop hebben zitten en weer als volwaardige burgers aan de samenleving willen deelnemen.

Niet voor niets zijn er in de internationale juridische, penologische en criminologische literatuur kritische geluiden te horen over de (mogelijke) effecten van de bijkomende gevolgen van straf. Onderkend wordt dat het arsenaal aan preventieve, restrictieve maatregelen steeds groter lijkt te worden, terwijl over de inzet en impact ervan nog weinig bekend is. In verhouding tot de effectiviteit van straffen is de effectiviteit van bijkomende maatregelen – die op de straf zijn gebaseerd – nog minimaal onderzocht. Onderzoek hiernaar is, zowel in Nederland als in andere Europese landen, pas in het afgelopen decennium op gang gekomen (Jacobs & Larrauri, 2011; Herzog-Evans, 2011; Boone, 2011a). Desondanks wordt nationaal en internationaal breed onderkend dat *collateral consequences* het re-integratieproces van ex-veroordeelden ernstig kunnen belemmeren, waarbij er in het bijzonder aandacht is voor de positie van minderjarigen, die mogelijk tot ver in hun volwassen leven nog met de negatieve gevolgen van een strafblad kunnen worden geconfronteerd (Bruning & Berger, 2008; De Jong-de Kruijf & Bruning, 2010; Jacobs, 2013; Carr, Dwyer & Larrauri, 2015; Stone, 2016; Carr, 2019). In dit kader wordt wel gesproken van *straf na de straf*: wanneer een veroordeelde veronderstelt – eindelijk – zijn straf erop te hebben zitten en een begin te kunnen maken met het proces van re-integratie, kunnen er alsnog – op basis van deze straf – restricties ten aanzien van zijn maatschappelijke participatie worden opgelegd.

34.2.2 *Normatieve overwegingen over bijkomende gevolgen*

Een punt van kritiek dat volgt uit de juridisch-normatieve literatuur over bijkomende gevolgen van straf is dat de rechtswaarborgen die bij het opleggen hiervan gelden, schril lijken af te steken tegen de rechtswaarborgen die binnen het strafrecht gelden. Allereerst lijken dergelijke maatregelen, met als primair doel risicobeperking, een zekere disproportionaliteit met zich te brengen. Het proportionaliteitsprincipe geldt namelijk als zodanig niet; de verwijtbaarheid of schuld van de dader aan het gepleegde delict geldt niet als redelijke begrenzing van de op te leggen restricties (zoals het uitgangspunt is bij het opleggen van straf) (Boone & Kurtovic, 2016), maar het *risico* dat de ex-delictpleger vormt voor de samenleving is bepalend. *Risico's* worden op sterk geobjectiveerde wijze vastgesteld (Boone, 2011b), zonder dat hieraan een 'realistische inschatting van actuele risico's' op basis van erkende risicotaxatie-instrumenten ten grondslag hoeft te liggen.⁷ Voorts is het

7 Brief van de Algemeen Directeur van Reclassering Nederland aan de vaste Kamercommissie voor Veiligheid en Justitie d.d. 3 april 2014. Geraadpleegd op 19 december 2019, van www.reclassering.nl/media/1290/14-030-101385-vaste-kamercommissie-voor-vj-ao-vog-9-april-140403.pdf.

ne bis in idem-beginsel – vanwege het ontbreken van een punitief karakter – niet van toepassing.⁸ Ook de onschuldpresumptie boet aan betekenis in, nu beperkende maatregelen reeds op basis van een *verdenking* van een strafbaar feit kunnen worden opgelegd.⁹ Binnen het bestuursrecht is enkel een *redelijk vermoeden* dat iemand een risico vormt voldoende, zonder dat diens schuld aan een strafbaar feit in een strafrechtelijke procedure is komen vast te staan.¹⁰ Om deze redenen, maar vooral vanwege het additionele leed dat deze maatregelen met zich lijken te brengen, wordt er wel voor gepleit de bijkomende gevolgen als ‘additionele straf’ aan te merken, waardoor diverse rechtswaARBorgen hun gelding hebben (Boone & Kurtovic, 2015; Corda, 2016).

De discussie over het punitieve karakter van bijkomende gevolgen van straf zien we vervolgens terug in de jurisprudentie. Dit heeft voor zowel het strafrecht als het bestuursrecht implicaties, nu beslissingen genomen binnen een van deze rechtsgebieden elkaar (over en weer) kunnen beïnvloeden (Kurtovic & Rijnsburger, 2016). Tijdens de strafprocedure kan op mogelijke bestuursrechtelijke consequenties worden geanticipeerd, en tijdens een bestuursrechtelijke procedure is hetgeen de strafoplegger in de opgelegde sanctie tot uitdrukking heeft willen brengen bepalend voor de op te leggen consequenties. In rechtszaken, evenals in de literatuur, lijkt steeds vaker de vraag te worden gesteld in hoeverre bij het nemen van strafrechtelijke beslissingen rekening dient te worden gehouden met de bijkomende gevolgen van strafoplegging, met name in het kader van de proportionaliteit van de straf (Boone & Kurtovic, 2016; Meijer, 2017). Uit jurisprudentie volgt dat strafrechters in toenemende mate bereid zijn te anticiperen op gevolgen voor bijvoorbeeld baankansen, zelfs door overwegingen ten overvloede op te nemen, gericht op een eventuele latere, bestuursrechtelijke procedure (Schuyt & Schoutsen, 2014; Schoutsen, 2015; Anker, 2016; Boone & Kurtovic, 2016; Kurtovic & Rijnsburger, 2016; Meijer, 2017). Om één voorbeeld te geven: in een zaak waarin een zestienjarige verdachte van een overval pas nagenoeg vijf jaar na dato werd berecht, overwoog de rechtbank dat het weigeren van een VOG op grond van – uitsluitend – deze strafzaak strijdig zou zijn met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 3 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK).¹¹

8 Zie o.a. ABRvS 24 juni 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI9706; ABRvS 26 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX8241.

9 Zie o.a. ABRvS 22 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ3405; ABRvS 5 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5109; ABRvS 31 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2347; ABRvS 26 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX8241.

10 ABRvS 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:331.

11 Rb. Den Haag 2 april 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:3752.

Gesteld kan worden dat, hoewel bijkomende consequenties formeel-juridisch niet als leedtoevoeging kunnen worden beschouwd omdat geen sprake is van een punitief oogmerk,¹² in sommige gevallen opgaat dat de bijkomende consequenties qua ervaren zwaarte de opgelegde straf fors overtreffen (Boone & Kurtovic, 2016). Dit kan in het bijzonder gelden voor zedendelicten, die jaren later nog kunnen leiden tot het niet kunnen verkrijgen van een VOG. Om die reden is dan ook veelvuldig in de juridische literatuur beargumenteerd dat de strafrechter de ogen voor dergelijk 'leed' niet gesloten dient te houden indien hij het proportionaliteitsprincipe niet wil uithollen, en dat bovendien de bestuursrechter tot een beter afgewogen risico-inschatting zou kunnen komen dan nu het geval is (Schuyt, 2014; Schuyt & Schoutsen, 2014; Boone & Kurtovic, 2016; Kurtovic & Rijnsburger, 2016; Meijer, 2017; Meijer, 2018).¹³

In de (penologische) literatuur is beargumenteerd dat niet-strafrechtelijke consequenties enkel vanuit het oogmerk van preventie kunnen worden gelegitimeerd en een zorgvuldige risico-inschatting dus wenselijk is (Von Hirsch & Wasik, 1997; Demleitner, 1999; La Follette, 2005; Boone, 2012; Meijer et al., 2019). Alvorens over te kunnen gaan tot het opleggen van formele restricties op het gebied van werk zou in ieder geval aan drie vereisten moeten zijn voldaan (Boone, 2012; Kurtovic, 2012). In de eerste plaats moet sprake zijn van een *bijzonder gevoelige functie*, waarbij bijvoorbeeld de cliëntengroep bijzonder kwetsbaar is. Een tweede vereiste is dat er een *directe relatie* moet zijn tussen het strafbare feit waarvoor iemand is veroordeeld en het risico dat moet worden vermeden. Ten derde moet het risico op basis van *individuele kenmerken* worden vastgesteld en moeten beperkingen alleen worden opgelegd aan personen die een specifiek en aantoonbaar risico vormen (Von Hirsch & Wasik, 1997; Demleitner, 1999). Ten slotte pleiten diverse auteurs voor een 'brede proportionaliteitstoets', zodat preventieve maatregelen niet ongelimiteerd kunnen worden opgelegd. Dit zou inhouden dat (1) geen ingrijpende beperkingen worden toegepast bij relatief lichte delicten en (2) geen vergaande beperkingen bij relatief geringe risico's (Von Hirsch & Wasik, 1997). Er dient, met andere woorden, sprake te zijn van een substantieel risico op substantiële schade (Van 't Zand-Kurtovic, 2017). Hierna wordt ingegaan op de voorhanden zijnde juridisch-normatieve en empirisch-criminologische literatuur omtrent de preventieve werking van het VOG-instrument en de wijze waarop bij de beoordeling van VOG-aanvragen risico's worden ingeschat: hoe bijvoorbeeld de ernst van het delict en de ernst van de potentiële schade worden gewogen. Die literatuur is, zo zal blijken, tot op heden beperkt.

12 ABRvS 24 juni 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI9706; ABRvS 26 september 2009, ECLI:NL:RVS:2012:BX8241.

13 Zie hiervoor de uitspraak waarin de Raad van State meegaf welke aspecten dienen te worden overwogen in zedenzaken van minderjarigen: ABRvS 5 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX6537. Deze overwegingen zijn niet overgenomen in de VOG-beleidsregels.

34.3 ACHTERGROND EN DOELEN VAN DE VOG

Voordat wordt ingegaan op het voorhanden zijnde onderzoek, is het van belang de achtergrond en doelen van het VOG-beleid kort te bespreken. Zoals weerspiegeld in het jaarlijks sterk stijgende aantal aanvragen, heeft het VOG-instrument een aanzienlijke vlucht genomen sinds het begin van deze eeuw. In de jaren negentig is door de wetgever een ontwikkeling in gang gezet waarmee de VOG een belangrijker plaats als criminaliteitspreventieve maatregel zou krijgen dan op dat moment het geval was.¹⁴ Terwijl het belang van criminaliteitspreventie expliciet naar de voorgrond werd geschoven, lijken opvallend genoeg weinig expliciete overwegingen te zijn gewijd aan het resocialisatiebelang van (ex-)justitiabelen (Boone, 2011a). Wie de totstandkomingsgeschiedenis van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) erop naslaat, vindt in de memorie van toelichting dat de wetgever in de jaren negentig middels dit instrument tegemoet wilde komen aan de toenemende behoefte onder werkgevers aan inzicht in het justitiële verleden van personen.¹⁵ Het VOG-instrument, zoals vormgegeven in de in 2002 in werking getreden Wjsg, beoogt deze belangen in balans te brengen met de privacybelangen van ex-justitiabelen.¹⁶

De wetsgeschiedenis doet vermoeden dat er destijds van werd uitgegaan dat wanneer informatie omtrent justitiële gegevens zo veel mogelijk afgeschermd zou worden voor derden (bescherming van de persoonlijke levenssfeer),¹⁷ daarmee haast vanzelfsprekend de resocialisatie van ex-justitiabelen zou zijn gediend. Hierbij lijkt echter weinig rekening te zijn gehouden met wat een proliferatie van antecedentscreening kan worden genoemd, als gevolg waarvan momenteel voor meer dan een miljoen functies per jaar een VOG is vereist. De toenmalige minister van Justitie heeft dit scenario duidelijk buiten beschouwing gelaten en achtte de behoefte van werkgevers aan inzicht in het justitiële verleden van aspirant-werknemers ‘in de meeste gevallen gerechtvaardigd’:

‘Aangezien niet voorstelbaar is dat om een verklaring omtrent het gedrag wordt gevraagd in die gevallen waarin er geen gerechtvaardigde behoefte aan een integriteitsonderzoek is, wordt voorgesteld om niet meer te toetsen of een aanvraag tot afgifte van een verklaring in behandeling kan worden genomen. Doordat deze toets vervalt krijgt de verklaring omtrent het gedrag een nog belangrijker plaats als criminaliteitspreventieve maatregel dan thans het geval is.’¹⁸

14 *Kamerstukken II 1995/96, 24797, nr. 3, p. 11.*

15 *Idem.*

16 *Idem.*, p. 2.

17 *Idem.*

18 *Idem.*, p. 10.

Waar vóór 2004 altijd werd beoordeeld of er wel een voldoende zwaarwegend maatschappelijk belang op het spel stond alvorens een VOG-aanvraag in behandeling werd genomen (de ontvankelijkheidstoets), wordt heden een onderzoek naar het gedrag van de aanvrager altijd noodzakelijk geacht wanneer de VOG wordt aangevraagd voor een al dan niet betaalde werkrelatie,¹⁹ waaronder ook vrijwilligerswerk en stages worden verstaan. Hiermee zou volgens een beleidsmedewerker van het COVOG het vertrekpunt zijn verschoven, waardoor ook ieder bedrijfsrisico als risico voor de samenleving wordt beschouwd (Boone, 2011a).

Indien een VOG wordt afgegeven, mag de werkgever ervan uitgaan dat, althans volgens het oordeel van screeningsautoriteit Justis, die namens de minister oordeelt, er geen bezwaren zijn voor het bekleden van de gewenste functie door de aanvrager.²⁰ Dit betekent echter niet zonder meer dat er geen justitiële antecedenten zijn aangetroffen: het kan zijn dat de antecedenten ofwel buiten de terugkijkperiode vallen,²¹ ofwel per saldo niet als risico voor de beoogde functie worden beschouwd.²² De VOG waarborgt de privacybelangen van de aanvrager doordat bij afgifte eventueel aanwezige antecedenten *niet* op de VOG worden vermeld. Bij weigering wordt er namelijk geen VOG verstrekt en ontvangt de aanvrager persoonlijk een afwijzing van zijn aanvraag waarin de redenen van weigering staan vermeld. Voorkomen wordt in ieder geval dat een uittreksel van de justitiële documentatie direct in handen van de werkgever terechtkomt, zoals in ons omringende landen het geval is (Meijer, Buysse & Szytniewski, 2018).

Het op deze wijze waarborgen van de privacy zegt echter op zichzelf nog weinig over de mate waarin ex-justitiabelen door de gevolgen van het hebben van een strafblad worden getroffen. Weliswaar krijgen derden geen inzage in de justitiële antecedenten en wordt hun privacy daardoor beschermd, dit betekent echter niet dat zij ook vaker voor een VOG in aanmerking komen. Het re-integratiebelang van ex-veroordeelden behelst immers meer dan enkel privacybescherming en komt er concreet op neer dat de VOG niet onnodig zou dienen te worden geweigerd. Het (re-integratie)belang van de VOG-aanvrager komt als zodanig terug in paragraaf 1 van de Beleidsregels VOG-NP-RP 2018 (hierna: VOG-beleidsregels),²³ waaruit volgt dat het maken van een afweging omtrent het persoonlijke belang van de aanvrager en dat van een veilige samenleving de kern van de beoordeling vormt: bij een VOG-aanvraag wordt onderzoek gedaan naar het justitiële verleden, waarbij het belang van de aanvrager wordt afgewogen tegen het risico voor de samenleving in het

19 Par. 2.1 VOG-beleidsregels.

20 Par. 1 VOG-beleidsregels.

21 Par. 2.1 VOG-beleidsregels.

22 Par. 3.3 VOG-beleidsregels.

23 *Stcrt.* 2017, 68620, inwerkingtreding 1 januari 2018.

licht van het doel van de aanvraag. Op de vraag hoe deze belangenafweging in de praktijk wordt toegepast, wordt hierna ingegaan.

34.4 DE INZET VAN DE VOG

34.4.1 *Risicogebieden en screeningsprofielen*

In de beoordelingssystematiek van de VOG wordt de nadruk op criminaliteitspreventie die aan het instrument ten grondslag ligt, weerspiegeld. Het beoordelingskader biedt namelijk op het eerste oog weinig handvaten voor het meewegen van de resocialisatiebelangen van ex-justitiabelen en schetst voornamelijk welke *risico*-factoren dienen te worden meegewogen. Beschermende factoren worden slechts in de beoordeling betrokken indien de aanvrager deze op eigen initiatief in de procedure inbrengt middels een zienswijze of bezwaarschrift. De beoordeling betreft volgens paragraaf 1 van de VOG-beleidsregels een onderzoek naar het *justitiële verleden* op basis waarvan – na belangenafweging – de VOG wordt geweigerd dan wel verstrekt. Om tot deze afweging te komen wordt als eerste gekeken welke van de acht algemene risicogebieden²⁴ of zestien specifieke screeningsprofielen van toepassing zijn op de functie.²⁵ Specifieke screeningsprofielen betreffen beroepen waarvoor een VOG vaak wordt aangevraagd en, in een deel van de gevallen, ook wettelijk verplicht is, waaronder gezinsvoogd, beëdigd tolk of vertaler, of buitengewoon opsporingsambtenaar. De screeningsprofielen die het meest worden gebruikt, zijn: gezondheidszorg en welzijn van mens en dier, onderwijs, kinderopvang, financiële dienstverlening en in de taxibranche de chauffeurskaart (Kruize & Gruter, 2016). In de screeningsprofielen wordt in algemene zin beschreven welke risico's aan de functie verbonden zijn. Hiermee is echter niet beoogd een limitatieve opsomming van alle mogelijke risico's te geven, maar slechts voorbeelden te geven van risico's die zich kunnen voordoen.²⁶ Bijgevolg is geen uitputtend overzicht voorhanden van welke delicten voor welke functies als risico worden beschouwd. Het is dus mogelijk dat een VOG wordt geweigerd op grond van een delict dat niet staat vermeld binnen het betreffende risicogebied of specifieke screeningsprofiel.²⁷ De profielen

24 Dit betreffen: informatie, geld, goederen, diensten, zakelijke transacties, proces, aansturen organisatie, en personen. Geraadpleegd op 1 december 2019, van www.justis.nl/producten/vog/vog-aanvragen/naar-welke-gegevens-wordt-gekeken/screeningsprofielen.aspx.

25 Zie voor een compleet overzicht www.justis.nl/binaries/WEB_110055_Screeningsprofielen_VOG%20NP_DEF_tcm34-371057.pdf, geraadpleegd op 19 december 2019. Volgens Kruize en Gruter (2016, p. 69) blijkt dat in 45% van de aanvragen algemene risicogebieden worden toegepast en in 55% specifieke screeningsprofielen, zo blijkt uit cijfers van 2015.

26 Zie voor de toelichting op de screeningprofielen www.justis.nl/binaries/WEB_110055_Screeningsprofielen_VOG%20NP_DEF_tcm34-371057.pdf, geraadpleegd op 19 december 2019.

27 ABRvS 9 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1433.

kunnen als zodanig dus geen uitsluitel geven over wie met welk justitieel verleden voor welke baan een VOG zal kunnen krijgen; dit blijft een (discretionaire) beoordeling die per individuele zaak anders kan uitpakken.

34.4.2 *Terugkijktermijnen*

Nadat is bepaald aan welk profiel of risicogebied wordt getoetst, wordt de terug te kijken periode vastgesteld waarover registraties in de justitiële documentatie worden meegenomen.²⁸ Deze periode betreft in de meeste gevallen vier jaar. Hierop gelden echter leeftijd-, delict- of functiegebonden uitzonderingen. Ten eerste geldt voor jongeren die onder de 23 jaar oud zijn op het moment van de VOG-aanvraag een verkorte terugkijktermijn van twee jaar, met uitzondering van ernstige gewelds-, zeden- of terroristische misdrijven. Ten tweede wordt voor zedendelicten een uitzondering gemaakt; hierbij is de terugkijktermijn niet in duur beperkt. Ten slotte gelden functiegebonden uitzonderingen, zoals een terugkijktermijn van vijf jaar voor taxichauffeurs, van tien jaar voor functies met hogere integriteitseisen, zoals buitengewoon opsporingsambtenaren, en van dertig jaar voor personeel van een justitiële inrichting.²⁹ Bij het bepalen welke justitiële gegevens binnen de terugkijktermijn vallen, geldt als uitgangspunt niet de datum waarop een delict is gepleegd, maar de datum waarop de zaak is afgedaan.³⁰ Wanneer tussen de pleegdatum en de datum van afdoening meer dan twee jaar zijn verstreken, geldt wel de pleegdatum als uitgangspunt, tenzij sprake is van zedendelicten of fraudedelicten.³¹ De binnen de terug te kijken periode in de justitiële documentatie aangetroffen registraties worden vervolgens aan de hand van een objectief en subjectief criterium beoordeeld.³²

34.4.3 *Het objectieve criterium*

Het objectieve criterium betreft de beoordeling of de justitiële gegevens die ten aanzien van de aanvrager zijn aangetroffen, indien herhaald, gelet op het risico voor de samenleving, een belemmering vormen voor een behoorlijke uitoefening van de functie, taak of bezigheid

28 Par. 3.1 VOG-beleidsregels.

29 Zie ook voor een overzicht www.justis.nl/producten/vog/vog-aanvragen/naar-welke-gegevens-wordt-gekeken/terugkijktermijnen.aspx, geraadpleegd op 28 mei 2019.

30 Par. 3.1.2 VOG-beleidsregels.

31 Dit is, volgens de toelichting op de beleidsregels, omdat deze soms pas na langere tijd aan het licht komen.

32 Volgens par. 3.1.1 VOG-beleidsregels betreft het COVOG, indien binnen de terugkijktermijn relevante justitiële gegevens zijn aangetroffen, ook alle overige relevante justitiële gegevens die buiten de terugkijktermijn liggen in de beoordeling van de aanvraag. Aan deze strafbare feiten komt onvoldoende gewicht toe om zelfstandig te worden betrokken bij de beoordeling van de VOG-aanvraag; zij worden echter wel betrokken bij de inschatting van het risico.

waarvoor de VOG is aangevraagd.³³ Indien hieraan wordt voldaan, wordt de VOG in beginsel geweigerd. Hiertoe wordt kennisgenomen van met betrekking tot de aanvrager in de justitiële documentatie vermelde justitiële gegevens en kan eveneens kennis worden genomen van gegevens uit de politieregisters, ter inkleuring van het risico.³⁴ Als justitiële gegevens worden aangemerkt de gegevens van misdrijven waarvan het proces-verbaal door het Openbaar Ministerie in behandeling is genomen.³⁵ Dit betekent dat ook gegevens betreffende openstaande zaken,³⁶ sepots,³⁷ transacties³⁸ en niet-onherroepelijke vrijspraken³⁹ kunnen leiden tot weigering van een VOG op grond van het objectieve criterium. In het licht van de besproken literatuur, waaruit naar voren komt dat, om aan een *brede notie van proportionaliteit* te voldoen, relatief lichte delicten niet tot ingrijpende beperkingen mogen leiden (Boone, 2012), is het de vraag in hoeverre het betrekken van velerlei soorten justitiële gegevens, waaronder ook openstaande zaken en lichte afdoeningen, hiermee in overeenstemming is.

34.4.4 *Het subjectieve criterium*

Onder het subjectieve criterium bestaat voor beoordelaars ruimte nader te overwegen of het onder het objectieve criterium vastgestelde risico voldoende is om tot weigering over te gaan. Aan de hand van het subjectieve criterium kan op grond van de ‘omstandigheden van het geval’ worden geoordeeld dat het belang dat de aanvrager heeft bij het verstrekken van de VOG zwaarder weegt dan het belang van de samenleving bij bescherming tegen het door middel van het objectieve criterium vastgestelde risico.⁴⁰ Omstandigheden van

33 Par. 3.2 VOG-beleidsregels.

34 Art. 36 lid 1 Wjsg.

35 Art. 2 Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens.

36 Het betrekken van openstaande zaken zou slechts van betekenis zijn voor het beoordelen van een eventueel risico dat aanwezig is, zonder dat daarbij een oordeel omtrent de schuld van de verdachte wordt gegeven. Zie o.a. ABRvS 24 juni 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI9706; ABRvS 22 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ3405; ABRvS 26 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX8241.

37 In par. 3.2.1 VOG-beleidsregels wordt een onderscheid gemaakt tussen technische sepots en beleidssepots; alleen laatstgenoemde worden in de beoordeling betrokken. Hierbij gaat het, volgens de toelichting op de beleidsregels, immers om zaken waarin strafvervolgning haalbaar zou zijn geweest, maar is van (verdere) strafvervolgning afgezien op gronden aan het algemeen belang ontleend. Bij technische sepots gaat het daarentegen om gevallen waarin het Openbaar Ministerie van vervolging afziet omdat onvoldoende uitzicht bestaat op een veroordeling. Deze worden niet betrokken in de besluitvorming.

38 Het verschil tussen bijv. een transactie en een veroordeling kan vervolgens wel een rol spelen onder het subjectieve criterium bij de afweging van de omstandigheden van het geval (par. 3.3 VOG-beleidsregels).

39 Ingevolge art. 35 lid 3 Wjsg betreft de minister slechts niet in zijn oordeel de justitiële gegevens met betrekking tot de strafbare feiten die zijn afgedaan met een onherroepelijke vrijspraak. De minister mag bij de beoordeling dus ook feiten betrekken waarvoor de betrokkene niet onherroepelijk is veroordeeld. Zie o.a. ABRvS 5 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5109; ABRvS 31 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2347.

40 Par. 3.3 VOG-beleidsregels.

het geval die altijd in de beoordeling worden betrokken, zijn: (1) de hoeveelheid antecedenten, (2) de wijze van afdoening daarvan, (3) het tijdsverloop, en (4) de eventuele minderjarigheid van de aanvrager ten tijde van het plegen van het delict. Vaak is het een combinatie van deze factoren die leidt tot afgifte van de VOG op basis van het subjectieve criterium, waarbij de factoren hoeveelheid en ernst van de delicten eerder doorslag lijken te geven dan de factor tijdsverloop (Kruize & Gruter, 2016).⁴¹ Waar het tijdsverloop in het licht van de terugkijktermijn wordt beschouwd en het aantal antecedenten voor zich lijkt te spreken, is niet direct duidelijk hoe de wijze van afdoening precies wordt gewogen. Met andere woorden: hoe wordt bepaald wat de rechter (of officier van justitie) in de opgelegde straf tot uitdrukking heeft willen brengen en of het delict de dader aldus licht of zwaar is aangerekend? In de VOG-beleidsregels wordt niet geconcretiseerd waaruit de ernst van het delict dient te worden afgeleid. Bovendien zijn er geen 'ondergrenzen' opgesteld ten aanzien van de strafmaat, bijvoorbeeld dat een taakstraf van minder dan veertig uur niet tot weigering van een VOG mag leiden. In het (bestuursrechtelijke) beoordelingsproces wordt niet expliciet aansluiting gezocht bij de strafrechtelijke normen rondom bepaling van de straf – zoals de richtlijnen voor strafvordering van het Openbaar Ministerie of de Oriëntatiepunten voor straftoemeting van de rechterlijke macht –, maar wordt door de beoordelaars een eigen inschatting gemaakt. Uit een vergelijking van straf- en bestuursrechtelijke jurisprudentie is voorzichtig opgemaakt dat in het bestuursrecht minder nuance te bespeuren valt en dat vaak standaard lijkt te worden aangenomen dat het delict de aanvrager 'niet licht' is aangerekend (Kurtovic & Rijnsburger, 2016).

34.4.5 *Weging van achterliggende omstandigheden*

Debet hieraan kan zijn dat de omstandigheden *waaronder het strafbare feit heeft plaatsgevonden*, geen standaard onderdeel van de beoordeling vormen. Deze worden volgens de beleidsregels pas in de beoordeling betrokken als na weging van de 'omstandigheden van het geval' niet tot een goede oordeelsvorming kan worden gekomen en twijfel bestaat over de vraag of een VOG kan worden afgegeven.⁴² Bovendien is het doorgaans aan de aanvrager om dergelijke (verzachtende) omstandigheden – bijvoorbeeld dat het delict niet is gepleegd tijdens de uitoefening van een functie, maar zich heeft voorgedaan in de privésfeer – onderbouwd aan te voeren. Tevens kan hieraan debet zijn dat in lang niet alle strafvonnis- sen, als die al op schrift worden gesteld, duidelijk naar voren komt in welke mate de omstandigheden waaronder het delict tot stand kwam of de persoon van de verdachte aanleiding gaven tot strafvermindering dan wel -verzwaring (Kurtovic & Rijnsburger,

41 Dit hebben de onderzoekers vastgesteld door middel van een simulatie, waarbij zij screeners van het COVOG ten aanzien van 400 personen een fictieve VOG-aanvraag hebben laten beoordelen.

42 Par. 3.3.1 VOG-beleidsregels. Zie ook ABRvS 20 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3093.

2016). Een en ander maakt dat het inschatten van het risico op basis van enkel de ‘summiere’ gegevens uit de justitiële documentatie geen sinecure is (Schuyt, 2014). Bijgevolg wordt in de literatuur herhaaldelijk geconstateerd dat hier ook een taak is weggelegd voor de strafoplegger, door expliciet rekenschap te geven van de specifieke, achterliggende omstandigheden in de strafmotivering en mogelijk zelfs van de wenselijkheid omtrent toekomstige gevolgen die hierop kunnen worden gebaseerd (Schuyt, 2014; Kurtovic & Rijnsburger, 2016; Meijer, 2017).

34.4.6 VOG-overwegingen in strafzaken

Overwegingen omtrent de consequenties die de straf zou ‘mogen’ hebben voor het verkrijgen van een VOG, lijken in toenemende mate aan bod te komen in strafrechtelijke uitspraken (Schoutsen, 2015; Anker, 2016; Kurtovic & Rijnsburger, 2016). Dit met name bij specifieke daad- of daderkenmerken, zoals zedendelicten, minderjarigheid, dreigend baanverlies of een laag recidiverisico (vaak een combinatie van deze kenmerken). Voor zover valt af te leiden uit de gepubliceerde uitspraken op rechtspraak.nl werd in 2011 voor het eerst in een arrest een overweging ten overvloede opgenomen over de onwenselijkheid van het weigeren van een VOG:

‘Naar het oordeel van het hof zou onderhavige schuldigverklaring geen reden mogen zijn om de afgifte van een VOG te weigeren, nu de verdachte zich op een nog zeer jonge leeftijd, bij het doorbreken van de puberteit, schuldig heeft gemaakt aan een zeer lichte vorm van aanranding. Bovendien heeft de verdachte (...) vrijwillig hulp gezocht en is de kans op recidive volgens de ter zitting gehoorde deskundige verwaarloosbaar. Het weigeren van de afgifte van een VOG aan de verdachte op grond van – uitsluitend – de onderhavige strafzaak zou, gezien het voorgaande, een dermate grote inbreuk opleveren op het privéleven van de verdachte, dat een dergelijke beslissing naar het oordeel van het hof strijdig zou zijn met artikel 8 EVRM en artikel 3 IVRK. Met het oog hierop adviseert het hof de verdachte om – mocht het hierboven beschreven beleid van het COVOG tegen die tijd niet gewijzigd zijn – in de toekomst bij een eventuele aanvraag van een VOG een kopie van dit arrest mee te zenden, zodat het COVOG bij de beoordeling rekening kan houden met het oordeel van het hof omtrent de ernst van het feit, de omstandigheden waaronder het is gepleegd, en de persoon alsmede de persoonlijke omstandigheden van de verdachte.’⁴³

43 Hof’s-Gravenhage 21 juni 2011, ECLI:NL:GHSGR:2011:BQ8697.

Na dit arrest volgde een veelvoud aan soortgelijke overwegingen. Hierin wordt zichtbaar dat professionals binnen het strafproces blijkbaar veronderstellen dat binnen het bestuursrecht niet altijd hetzelfde wordt gedacht over wat de opgelegde straf tot uitdrukking brengt over het risico dat een veroordeelde zou kunnen vormen voor de maatschappij. Immers wordt door de strafrechter geregeld aan het COVOG meegegeven dat het vonnis of arrest geen reden zou mogen zijn om een VOG te weigeren.⁴⁴ Zo werd in 2015 in een arrest overwogen dat het niet aannemelijk is dat de verdachte in de toekomst in de uitoefening van zijn werk, in welke functie dan ook, een maatschappelijk risico zou vormen en weigering van de VOG niet in verhouding zou staan tot de ernst van het gepleegde feit en afbreuk zou doen aan zijn maatschappelijke positie.⁴⁵ Niet alleen bij minderjarigen, al dan niet in combinatie met een (licht) zedendelict en een laag recidiverisico, maar ook bij volwassenen met dreigend baanverlies wordt wel eens een dergelijke overweging opgenomen, zoals dat de door de verdachte gepleegde handelingen geen enkele relatie hebben met de beroepsmatige activiteiten van verdachte als taxichauffeur.⁴⁶ Dit, terwijl volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) het argument van verlies van een baan, met alle gevolgen van dien, niet van doorslaggevend belang is bij de VOG-beoordeling. Een dergelijk gevolg is namelijk inherent aan een VOG-weigering en als zodanig verdisconteerd in de beleidsregels.⁴⁷

34.4.7 *Risico-inschatting in de praktijk*

De toenemende aandacht die er in de strafrechtspraak lijkt te bestaan voor de gevolgen die strafoplegging kan hebben voor het verkrijgen van een VOG, zou erop kunnen duiden dat professionals binnen de strafrechtsketen op een andere manier naar risico's kijken – en naar de wijze waarop persoonlijke en delictgerelateerde omstandigheden hierbij een rol spelen – dan de geobjectiveerde wijze waarop het risico door het COVOG op grond van de beleidsregels doorgaans wordt vastgesteld. Hoewel het COVOG de bevoegdheid heeft in het belang van een goede oordeelsvorming inlichtingen bij de reclassering in te winnen, wordt van deze mogelijkheid in de praktijk geen gebruik gemaakt (Kurtovic, 2017). De aanvrager dient zelfstandig relevante en bij voorkeur onderbouwde informatie aan te dragen,⁴⁸ die zijn re-integratiebelangen onderstreept en waaruit kan worden afgeleid dat

44 Zie o.a. Rb. Limburg 15 februari 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:3670; Rb. 's-Gravenhage 11 april 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BW3604.

45 Hof 's-Gravenhage 23 december 2015, NBSTRAF 2016/48.

46 Hof Arnhem-Leeuwarden 4 februari 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:CA0478.

47 Zie o.a. ABRvS 13 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW8150; ABRvS 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4738.

48 *Kamerstukken II* 2015/16, 24587, nr. 623; www.justis.nl/binaries/uit-de-praktijk-16-maatwerk-bij-de-vog-screening_tcm34-85280.pdf.

de kans op herhaling van een delict gering is.⁴⁹ Uit Kamerstukken volgt dat hieruit ‘met name zal moeten blijken dat de omstandigheden waaronder het strafbare feit is gepleegd, wezenlijk verschillen van de actuele omstandigheden’.⁵⁰ De VOG-beleidsregels zeggen echter niets over welke persoonlijke omstandigheden en belangen die dienen te worden meegewogen om tot een zorgvuldige belangenafweging te komen, noch over de wijze waarop deze dienen te worden meegewogen (Valk, Roth, Haak & Sam-Sin, 2006). Dit waarborgt enerzijds een zekere mate van beoordelingsvrijheid, wat maatwerk mogelijk maakt, anderzijds brengt dit onzekerheden met zich voor zowel (ex-)justitiabelen als strafrechtjuristen en re-integratieprofessionals (Van ’t Zand-Kurtovic, 2017).

Een wetenschappelijk onderbouwde risicotaxatie is voorts niet zonder meer doorslaggevend voor de te nemen beslissing; ook indien deskundigen het recidiverisico laag inschatten, kan alsnog worden geoordeeld dat het tijdsverloop sindsdien te kort is om de door hen (als laag) ingeschatte recidivekans op waarde te kunnen schatten.⁵¹ Volgens de minister is in een VOG-procedure namelijk geen sprake van een recidivebeoordeling zoals in strafzaken,⁵² maar van beantwoording van de vraag of de kans op herhaling zo klein is dat op grond van persoonlijke omstandigheden een uitzondering gemaakt kan worden op het vertrekpunt dat de VOG op basis van het objectieve criterium niet wordt toegekend.

Dit beoordelingskader is ten aanzien van zedenzaken door de ABRvS als ‘te grofmazig’ bestempeld, omdat weinig rekening wordt gehouden met achterliggende, persoonlijke omstandigheden, maar ook niet met bijvoorbeeld het onderscheid tussen *hands-off* en *hands-on* delicten.⁵³ Bij *minderjarige* zedendaders zouden bij de toets aan het subjectieve criterium ook de omstandigheden waaronder het (zeden)delict is begaan, moeten worden meegewogen, waaronder aspecten omtrent de verwijtbaarheid van de dader, diens carrièreperspectief en het reële recidivegevaar.⁵⁴ Ditzelfde werd geoordeeld in een zaak waarbij emotionele aspecten met het begaan van het zedendelict waren gemoeid en het, door de ABRvS, niet aannemelijk werd geacht dat deze emotionele omstandigheden zich weer

49 Zie www.justis.nl/binaries/uit-de-praktijk-16-maatwerk-bij-de-vog-screening_tcm34-85280.pdf.

50 *Kamerstukken II* 2015/16, 24587, nr. 623.

51 Zie o.a. ABRvS 13 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW3037; ABRvS 31 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2347; ABRvS 11 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1206.

52 ABRvS 21 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1804.

53 ABRvS 9 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:620.

54 Dit betreffen de volgende overwegingen: (1) in hoeverre het begane delict aan betrokkene in verband met diens minderjarigheid minder kan worden verweten dan het geval zou zijn bij een meerderjarige, (2) in hoeverre het gerechtvaardigd is dat aan de betrokkene iedere mogelijkheid wordt ontnomen de door hem gekozen opleiding te voltooien en een werkkring te vinden die past bij de door hem gevolgde opleiding, en (3) in hoeverre het recidivegevaar, gelet op het feit dat het delict door een minderjarige is gepleegd, gelijkgesteld kan worden met dat bij een meerderjarige dader: ABRvS 5 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX6537.

zouden voordoen, zodat er geen sprake was van een risico op herhaling.⁵⁵ Uit deze jurisprudentie blijkt dat in sommige gevallen het inschatten van het recidiverisico op basis van enkel de 'kale' feiten uit de justitiële documentatie (de hoeveelheid delicten en afdoening daarvan) niet afdoende is, maar dat ook de omstandigheden waaronder het delict tot stand is gekomen in de beoordeling dienen te worden betrokken. Ook ingeval er op basis van erkende risicotaxatie-instrumenten geen noemenswaardige aanwijzingen blijken te zijn voor een verhoogde kans op herhaling,⁵⁶ mag volgens de ABRvS in een VOG-procedure niet zonder nadere motivering worden geoordeeld dat er wel een recidivegevaar aanwezig is.⁵⁷

34.5 DE IMPACT VAN DE VOG

Nu uit de (juridische) analyse van de inzet van de VOG blijkt dat er onduidelijkheden bestaan over de wijze waarop risico's worden ingeschat en de bijdrage die dit levert aan een veiliger samenleving, is het van belang te kijken naar wat hierover op basis van empirisch onderzoek bekend is. Een belangrijke vraag is immers in hoeverre het doel van de VOG-beoordeling, namelijk zowel de samenleving te beschermen door recidive te voorkomen als resocialisatiekansen te bieden aan ex-veroordeelden, in de praktijk gerealiseerd wordt. Hoewel het VOG-instrument al lange tijd bestaat, en sinds 2004 centraal is ondergebracht bij screeningsautoriteit Justis, is de uitwerking van dit beleid in de praktijk beperkt empirisch onderzocht. Wel is in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie, via het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), een aantal onderzoeken uitgevoerd naar het functioneren van de VOG. Dit betreffen een evaluatie van het aanvraagproces, vanuit het perspectief van werkgevers (Valk et al., 2006), evaluaties van de Regeling 'Gratis VOG' voor vrijwilligers (Van der Klein, Los & Verwijs, 2013; De Jong, Van Vianen & Sondorp, 2016; Noordink, Kuipéri & Popma, 2017), een evaluatie van de uitvoering en een verkenning van het meten van de effecten van de VOG (Kruize & Gruter, 2016), een onderzoek naar het gebruik van dit instrument door werkgevers in Nederlandse grensregio's (Meijer et al., 2018) en, tot slot, een onderzoek naar 'VOG-mijders' onder mbo-jongeren (Boekhoorn, Verhaegh & Wolbers, 2019). Afgezien van door het ministerie geïnitieerd onderzoek heeft de VOG weinig aandacht gekregen in empirisch onderzoek – met uitzondering van een etnografisch onderzoek naar de impact van het hebben van een strafblad op het re-integratieproces van jongvolwassenen (Van 't Zand-

55 ABRvS 12 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:382.

56 Volgens de Raad van State mocht de minister de inschatting van de kans op herhaling die door deskundigen, onder wie de strafrechter, het Medisch Tuchtcollege en psychologen, was gedaan in de VOG-beoordeling niet zonder meer naast zich neerleggen.

57 ABRvS 15 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1649.

Kurtovic, 2017). Hierna worden achtereenvolgens het gebruik van de VOG door werkgevers, re-integratiekansen voor ex-veroordeelden en het preventieve effect van de VOG op basis van het voorhanden zijnde empirische onderzoek besproken.

34.5.1 De inzet door werkgevers

Het evaluatieonderzoek dat in 2006 naar de inzet van de VOG werd gedaan, zag vooral op de vraag hoe het proces van centrale afgifte door belanghebbende partijen werd ervaren (Valk et al., 2006). Op basis van een gestratificeerde steekproef uit de zeven belangrijkste sectoren c.q. branches⁵⁸ werden aan de hand van enquêtes onder in totaal 875 werkgevers verschillende behoeften ten aanzien van het gebruik van de VOG gepeild. Een opvallend resultaat is dat gemiddeld een derde van de ondervraagde werkgevers liet weten de VOG-aanvraag uitsluitend als een administratieve verplichting te zien en er verder geen waarde aan te hechten. Dit percentage varieerde van 64% onder belanghebbenden uit de sector personenvervoer tot 21% onder belanghebbenden uit de zorg- en welzijnssector. Daarnaast meldde 78% van de ondervraagde belanghebbenden een VOG te vereisen omdat zij zich daartoe – al dan niet wettelijk – verplicht beschouwden. Van dit percentage zou de helft ook een VOG verlangen als dit niet verplicht was, terwijl de andere helft géén VOG meer zou vereisen indien dit niet verplicht was, specifieke functies daargelaten.

Ook in het vrijwilligerswerk is de noodzaak van de VOG ter preventie van seksueel misbruik voor lang niet iedereen evident, zo kwam naar voren uit een evaluatieonderzoek naar de pilot ‘Gratis VOG voor vrijwilligers die met minderjarigen werken’ (Van der Klein et al., 2013). Uit interviews bleek dat bij lokale organisaties, verenigingen en clubs op allerlei vlakken weerstand was om met de pilot mee te doen, wat onder andere te maken had met percepties als ‘bureaucratisch gedoe’ en scepsis ten aanzien van het preventieve effect (‘Helpt dat nu echt?’) (Van der Klein et al., 2013, p. 93). Professionals waren zich ervan bewust dat het verstrekken van gratis VOG’s geen waterdicht systeem oplevert, tenzij *alle* vrijwilligersorganisaties rondom jeugd meedoen, omdat anders vrijwilligers die een risico vormen alsnog bij collega-organisaties aan de slag kunnen gaan. Ook in een latere evaluatie van de Regeling ‘Gratis VOG’ werd geconcludeerd dat vrijwilligersorganisaties zich ervan bewust zijn dat de VOG slechts een van de vele preventieve maatregelen is ter voorkoming van seksueel grensoverschrijdend gedrag, en daarmee ‘een sluitstuk van breder beleid’ (De Jong et al., 2016).

58 Dit betreft de sectoren overheid, onderwijs/kinderopvang, personenvervoer, goederenvervoer/logistiek/enz., financiële dienstverlening, zorg/welzijn, en horeca/detailhandel.

Ook een onderzoek dat gebruikmaakte van enquêtes onder werkgevers in de grensregio's laat een genuanceerd beeld zien ten aanzien van de waarde die werkgevers toekennen aan de VOG (Meijer et al., 2018). In dit onderzoek in de Benelux en Noordrijn-Westfalen onder 478 werkgevers die te maken hebben gehad met sollicitanten uit de buurlanden, liet ruim de helft (54%) van deze werkgevers weten een pre-employment screening uit te voeren. Bij de werkgevers die een vorm van pre-employment screening uitvoeren (N = 265), bestaat deze in de helft van de gevallen (55%) uit het opvragen van justitiële antecedenten; in de andere gevallen worden andere methoden gebruikt om de integriteit van werknemers te controleren, zoals het checken van referenties of de echtheid van documenten. Onder Nederlandse werkgevers is dit aantal lager; van degenen die een pre-employment screening uitvoeren (N = 103), doet een derde (35%) dat door de sollicitant een VOG te laten overleggen. In de enquêtes werd ook gevraagd hoe werkgevers met kennis van justitiële antecedenten omgaan. Wanneer de sollicitant geen VOG of (in de ons omringende landen) geen uittreksel van het strafregister overlegt, is de reactie die hierop volgt dat hij of zij niet zal worden aangenomen (dit zegt 86% van de werkgevers uit de grensregio's tezamen). Daartegenover staat echter dat als de sollicitant justitiële antecedenten heeft én hier inzicht in verschaft, slechts een kwart (23%) van de werkgevers de sollicitant niet zou aannemen, terwijl het merendeel (60%) zegt een individuele afweging te zullen maken omtrent (de aard en ernst van) het delict in relatie tot de functie, mede door het opvragen van aanvullende referenties of door een proefperiode te bieden. De onderzoekers leiden uit deze resultaten af dat 'werkgevers openheid van zaken belangrijk vinden. (...) Werkgevers zijn dus bereid om een persoon een tweede kans te geven als zij een inschatting kunnen maken van de justitiële antecedenten en kunnen afwegen of die de uitvoering van de functie in de weg staan' (Meijer et al., 2018, p. 15). In lijn hiermee merken de onderzoekers op dat het een nadeel van de VOG kan zijn dat antecedenten daarop niet worden vermeld, zoals wel het geval is in een uittreksel van het strafregister dat gebruikt wordt in de ons omringende landen, zodat werkgevers zelf in staat zijn een inschatting te maken van het risico.

Dat werkgevers bereid zijn ex-veroordeelden kansen te bieden indien openheid van zaken wordt gegeven, volgt eveneens uit een tweetal zogeheten cv-experimenten. Hierbij werd met een cv dan wel motivatiebrief waarin melding wordt gemaakt van een strafblad (fictief) gesolliciteerd op diverse banen om te zien hoe vaak personen met een strafblad een positieve reactie (dat wil zeggen een uitnodiging voor een sollicitatiegesprek) ontvingen in vergelijking tot personen met dezelfde sollicitatie zonder vermelding van een strafblad. Verrassend genoeg lieten deze twee experimenten nauwelijks minder positieve uitkomsten zien voor sollicitanten die melding maakten van een strafblad. In het eerste experiment werd op 384 vacatures voor laaggeschoolde banen, zoals schoonmaker, afwasser, magazijnmedewerker en productiemedewerker (fictief) gesolliciteerd (Dirkzwager, Blokland, Nannes & Vroon-

land, 2015). De sollicitanten die melding maakten van een detentieverleden, bleken niet significant vaker te worden afgewezen. In het tweede experiment werden 520 fictieve sollicitatiebrieven verstuurd, die niet alleen verschilden in (wel of geen) detentieverleden, maar ook verschilden in type delicten (geweld, vermogen of zeden) en het tijdsverloop sinds het delict (Van den Berg, Blommaert, Bijleveld & Ruiters, 2017). Ook hier werd geen (significant) verschil gevonden in het aantal positieve reacties (uitnodigingen voor een gesprek) tussen de sollicitanten die wel of geen delict vermeldden. Ook het type delict, evenals de tijd sinds het delict, zorgde niet voor (significante) onderlinge verschillen. Tot slot werd een onderscheid gemaakt tussen sectoren waarin werd gesolliciteerd. Hier werden wel significante verschillen gevonden: personen die melding maakten van een delict hadden de meeste kans op een positieve reactie in de bouw, daarna in de ICT-sector en ten slotte in de logistiek. Hoewel de onderzoekers zelf hiervoor geen verklaring gaven, zouden deze verschillen wellicht het gevolg kunnen zijn van de kwetsbaarheid van de functie. Werken in de bouw brengt wellicht de minste kwetsbaarheden met zich, terwijl werken in de ICT-sector gepaard kan gaan met toegang tot gevoelige informatie of locaties, en werken in de logistiek met toegang tot kostbare goederen.

Hoewel in deze cv-experimenten niet de rol van de VOG is gemeten, blijkt hieruit wel – tegen de verwachting op basis van Amerikaans onderzoek in (Pager, 2003, 2007; Galgano, 2009; Decker, Spohn, Ortiz, & Hedberg, 2015) – dat werkgevers in Nederland sollicitanten met een strafblad niet bij voorbaat uitsluiten van baankansen, nu zij nauwelijks minder reacties ontvangen om op gesprek te mogen komen. Tegelijkertijd bleek uit Nederlands longitudinaal onderzoek naar de baankansen van een grote groep mannelijke ex-gedetineerden dat werkgevers bereidwillig zijn ex-veroordeelden (terug) in dienst te nemen. Dit onderzoek toonde aan dat van de gedetineerden die werk hadden vóórdat zij in detentie belandden, een halfjaar na detentie maar liefst 34% bij de oude werkgever was teruggekeerd (Ramakers, Van Wilsem, Nieuwebeerta & Dirkwager, 2016; Ramakers, Nieuwebeerta, Van Wilsem & Dirkwager, 2017). De bevindingen van deze kwantitatieve studies naar de kansen die ex-veroordeelden krijgen op de arbeidsmarkt, sluiten aan bij de uitkomsten die volgden uit het relatief beperkte onderzoek naar de functie van de VOG onder werkgevers. Immers, uit het evaluatieonderzoek uit 2006 bleek dat werkgevers vrij genuanceerd kijken naar het aanvragen van een VOG – en dus mogelijk ook naar het aannemen van personen met een strafblad. De helft van de werkgevers zou namelijk de VOG niet aanvragen als zij hiertoe niet verplicht waren, en een derde beschouwt de VOG als louter administratieve verplichting. Ook onder vrijwilligersorganisaties die met kinderen werken bleek de bereidheid om deel te nemen aan de pilot ‘Gratis VOG’ niet zonder meer aanwezig, waarbij ‘administratieve rompslomp’ en scepsis ten aanzien van de preventieve werking voorname redenen waren (Van der Klein et al., 2013, p. 59). Ten slotte gaven de resultaten van enquêtes onder werkgevers in de grensregio’s eveneens blijk van een genuanceerde

houding ten opzichte van het aannemen van ex-delinquenten. Immers, het merendeel gaf te kennen sollicitanten met een strafblad niet bij voorbaat uit te sluiten, maar zelf een afweging te maken omtrent het delict in relatie tot de functie (Meijer et al., 2018). Geconcludeerd kan worden dat hoewel het almaar stijgende aantal VOG-aanvragen lijkt te wijzen op een duidelijke trend in het vermijden van risico's door werkgevers, juist uit enquêtes – maar ook uit longitudinaal en experimenteel onderzoek (waar sociale wenselijkheid minder een rol speelt) – lijkt te volgen dat zij in de praktijk niet dermate risico-aversief zijn als dit toenemende gebruik van het instrument doet vermoeden. Het is echter nog niet duidelijk wat dit per saldo betekent voor de re-integratiekansen van ex-veroordeelden, nu het meeste onderzoek niet naar dit (uiteindelijk) effect heeft gekeken.

34.5.2 *De re-integratiekansen van ex-veroordeelden*

Nu de rol van werkgevers is besproken, dient de vraag zich aan welke impact de VOG heeft op het leven van ex-veroordeelden, in het bijzonder hun re-integratie in de arbeidsmarkt. Hoewel naar de rol van de VOG in het re-integratieproces nauwelijks onderzoek is gedaan, weten we ondertussen wel meer over het verband tussen werk en criminaliteit. En hoewel onderzoeken naar de zogeheten *werk-criminaliteitsrelatie* geen effecten van de VOG hebben gemeten, volgen hieruit wel belangrijke implicaties ten aanzien van het VOG-beleid. In verschillende longitudinale onderzoeken is namelijk aangetoond dat primair een beschermend effect uitgaat van werk, in de zin dat het hebben van een baan recidiveverlagend werkt. Enkele van deze onderzoeken en de gevonden effecten worden hier kort aangestipt. Met name baanstabiele (langer aaneengesloten werken) is van belang is voor recidivevermindering (Verbruggen, 2014; Ramakers, 2014; Van den Berg & Mesters, 2017). Zo werd gevonden dat werk tot recidivevermindering leidde bij ex-gedetineerden die een nieuwe baan ten minste zes maanden konden vasthouden of die waren teruggekeerd naar hun oude werkgever (Ramakers et al., 2017). Uitzendwerk zorgde echter niet voor een daling in criminaliteit (Mesters, 2015). Bovendien is de kans op het hebben van werk in het eerste jaar na detentie lager (Van der Geest, Bijleveld, Blokland & Nagin, 2016). Ten slotte werd gevonden dat het beschermde effect van werk op criminaliteit sterker werd naarmate ex-delinquenten ouder werden (Van den Berg, 2015). Een succesvolle re-integratie van personen met een strafblad lijkt dus niet zozeer te bestaan uit het vinden van werk, maar vooral uit het behouden van werk. Dit belang van een stabiele baan geldt bovendien meer naarmate men ouder wordt.

Ook de tegenovergestelde relatie (de invloed van criminaliteit op baankansen) werd onderzocht, waarvan enkele resultaten worden besproken. Deze onderzoeken vonden echter geen *algemeen verband* tussen criminaliteit en verminderde baankansen. Een

negatief effect van het strafblad op baankansen werd vooral gevonden voor bepaalde typen ex-delinquenten, zoals vrouwen (Verbruggen, 2014), zedendelinquenten (Van den Berg, 2015) of personen met een bepaald type delictgeschiedenis (Mesters, 2015; Verbruggen, Van der Geest & Bijleveld, 2018). Een verklaring hiervoor luidt dat de impact van een strafblad op de arbeidsmarktkansen afhangt van het *type* banen waarop wordt gesolliciteerd. Laaggeschoolde mannen komen vaker in de bouw terecht, waar een strafrechtelijk verleden mogelijk minder relevant is dan in de banen waarnaar laaggekwalificeerde vrouwen solliciteren – waarschijnlijk in winkels of de horeca (Verbruggen, 2014). Een verklaring die ten aanzien van het negatief effect van criminaliteit op baankansen van (jeugdige) zedendelinquenten werd gegeven, is dat hun een minder grote banenmarkt ter beschikking staat omdat de VOG hen voor een langere periode uitsluit van bepaalde banen (Van den Berg, 2015). Deze resultaten lijken aan te sluiten bij de eerdergenoemde bevindingen met betrekking tot de attitudes van werkgevers: de waarde die werkgevers hechten aan de VOG was afhankelijk van het type sector of branche (Valk et al., 2006). Dit verschilt ook tussen beroepen waarvoor het beschikken over een VOG wel of niet wettelijk verplicht is gesteld. Een wettelijke verplichting geldt bijvoorbeeld voor functies waarin met kwetsbare personen wordt gewerkt, wat het gevonden (negatieve) effect van een strafblad op baankansen van zedendelinquenten deels zou kunnen verklaren.⁵⁹

Op basis van kwalitatief onderzoek is meer licht geworpen op de impact die jongvolwassenen ervaren van het hebben van een strafblad op hun re-integratieproces, in het bijzonder hun re-integratie in de arbeidsmarkt (Van 't Zand-Kurtovic, 2017). Dit betreft een longitudinaal, etnografisch onderzoek, waarbij 31 jongvolwassenen over een periode van gemiddeld zes tot achttien maanden in hun re-integratieproces werden gevolgd. Dit waren 28 mannen en 3 vrouwen, met een leeftijd tussen de 16 en 31 jaar en van wie ongeveer de helft een detentieverleden had en de andere helft een lichter justitieel verleden. Een belangrijke bevinding was dat wanneer jongvolwassenen wordt gevraagd naar hun 'strafblad', ze nagenoeg onwetend zijn over wat hierop staat, hoelang registraties bewaard blijven en hoelang deze precies een rol kunnen spelen bij een VOG-aanvraag. Ook in eerder evaluatieonderzoek naar de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens werd reeds de – zijdelingse – bevinding gedaan dat bij nagenoeg alle ondervraagde personen (28 in totaal) die om inzage in hun justitiële documentatie hadden verzocht, onduidelijkheid heerste over de bewaartermijnen van justitiële gegevens en dat zij tevens ofwel onbekend waren met hun justitiële documentatie, ofwel niet wisten op welke wijze deze een rol speelde bij VOG-weigering (Helsloot et al., 2013). Ook in het onderzoek van Meijer et al. (2018) onder zowel werknemers als werkgevers werd een dergelijke onbekendheid geconstateerd met welke

59 Par. 3.3.2 VOG-beleidsregels.

informatie op het strafblad staat vermeld, hoe deze wordt meegewogen bij de VOG-beoordeling en dat hiervoor terugkijktermijnen gelden.

Het etnografisch onderzoek onder 31 jongvolwassenen bracht voorts in kaart dat 19 van hen ervaring hadden met uitsluiting van werk vanwege een antecedentenonderzoek⁶⁰ en 8 van hen vanwege hun strafblad problemen hadden met toegang tot of voltooiën van een opleiding (Van 't Zand-Kurtovic, 2017). Dit betrof ongeveer evenveel jongeren met als zonder een detentieverleden. Vervolgens is onderzocht hoe deze jongvolwassenen omgaan met het 'stigma' dat kleeft aan het strafblad. Gebleken is dat onwetendheid omtrent hun strafblad, evenals omtrent de gevolgen die daaraan verbonden kunnen worden – zoals of ze wel in aanmerking komen voor een VOG en of een werkgever erom zal vragen –, diepe onzekerheid teweegbrengt in hun zoektocht naar werk. Op het moment dat zij gemotiveerd zijn een bepaalde baan aan te gaan, wordt het niet kunnen verkrijgen van een VOG geregeld als 'dubbele 'straf' ervaren, die maakt dat zij weer worden teruggeworpen op hun verleden.

Bovendien willen zij koste wat kost voorkomen dat zij op hun nieuwe werkplek gelabeld worden door dit verleden, waardoor zij zichzelf liever bij voorbaat uitsluiten van een baan dan dat een werkgever weet krijgt van hun strafblad en zij het risico lopen het stigma van 'ex-crimineel' opgeplakt te krijgen (Van 't Zand-Kurtovic, 2017). Het willen voorkomen van *labelling* en de persoonlijke afwijzing die daarmee gepaard gaat, leiden bijgevolg in een substantieel aantal gevallen tot zelfuitsluiting van de arbeidsmarkt. Vanwege het hen achtervolgende verleden worstelen veel van de jongvolwassenen ermee om gemotiveerd te blijven in hun zoektocht naar werk. Sommigen beschouwen het als 'geluk hebben' wanneer zij een baan hebben weten te bemachtigen zonder dat zij daarvoor een VOG hoefden te overleggen. Anderen vinden het moeilijk negatieve, stigmatiserende sociale reacties naast zich neer te leggen, wat invloed heeft op hun zelfbeeld en zich uit in kreten als 'niemand wil me hebben' of 'ik word nergens geaccepteerd'. Daarnaast brengt dit hun motivatie en hoop voor de toekomst aan het wankelen: 'ik heb de hoop min of meer opgegeven' en 'ik word toch weer teleurgesteld'. Zij ervaren vaak dat de enige banen die zij kunnen krijgen banen zijn die 'niemand anders wil', waarbij vaak alleen tijdelijke contracten worden geboden en die tevens vaak zwaar fysiek en/of nachtelijk werk inhouden (Van 't Zand-Kurtovic, 2017). Dit betreft aldus niet de banen die hun een stabiele toekomst bieden en die volgens de hiervoor besproken longitudinale onderzoeken juist beschermend werken tegen recidive.

Bevindingen ten aanzien van zelfuitsluiting hebben de minister doen besluiten onderzoek te laten doen naar het 'dark number' van jongeren in het middelbaar beroepsonderwijs

60 Niet alleen de VOG-screening, maar ook bijv. een AIVD- of politie-screening.

die geen VOG aanvragen uit angst voor afwijzing, de zogeheten ‘VOG-mijders’ (Boekhoorn et al., 2019). Dit onderzoek kende tweeërlei methoden. De eerste methode betrof het koppelen van data van onderwijsdeelnemers (mbo’ers en laatstejaars vmbo’ers) aan data over het justitiële verleden en VOG-aanvragen. Gedurende de gehele opleidingsperiode bleek 22% van de mbo-jongeren (97.287 van de 436.401) een VOG-aanvraag te hebben gedaan. Jongeren mét strafblad doen minder vaak een VOG-aanvraag dan jongeren zonder strafblad (dit verschil was statistisch significant). Slechts een zeer klein percentage (0,14% van de aanvragers met strafblad) heeft met een VOG-afwijzing te maken gehad. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het bij de VOG-aanvragers met strafblad in 43% van de gevallen ging om een overtreding, afgedaan als kantonfeit, en dus niet om een misdrijf. De tweede onderzoeksmethode bestond uit een enquête, afgenomen onder 1.786 mbo’ers en 99 vmbo-uitstromers. Van de 1.885 geënquêteerde jongeren heeft 40% in het kader van zijn of haar opleiding met de VOG te maken gehad; binnen deze groep was 9,5% als VOG-mijder te bestempelen. Opvallend genoeg zegt van deze groep jongeren, die een VOG-aanvraag mijdte vanwege een geanticipeerde afwijzing, slechts 16% een strafblad te hebben en 76% geen strafblad te hebben. De onderzoekers concluderen dat de jongeren zonder strafblad niet alleen onnodig een VOG-aanvraag hebben gemeden, maar ook onnodig de beoogde opleiding hebben gemeden (dit betrof 72% van de VOG-mijders). Zij komen bijgevolg tot de volgende slotsom: ‘Daar waar de verkenning van SenseGuide (2015) en onderzoeken van Van ’t Zand-Kurtovic (2016; 2017) zich voornamelijk op (risico)jongeren en jongeren met een feitelijk justitieel verleden richtten, is de VOG dus voor een bredere groep jongeren belemmerend’ (Boekhoorn et al., 2019, p. 84).

Waar aldus op basis van onderzoek naar de werk-criminaliteitrelatie werd geconcludeerd dat het belangrijk is personen met een strafblad niet onnodig baankansen te onthouden vanwege het beschermende effect van werk, blijkt uit zowel etnografisch als kwantitatief onderzoek dat de manier waarop de VOG-procedure is georganiseerd zelfuitsluiting in de hand werkt en bijgevolg niet alleen baan- maar ook opleidingskansen (onnodig) worden geblokkeerd. Etnografisch onderzoek legde het mechanisme hierachter bloot: ex-veroordeelden vermijden een VOG te moeten aanvragen uit angst voor afwijzing. Het niet kunnen overleggen van een VOG impliceert het gelabeld worden als ‘crimineel’, iets wat jongvolwassenen als schaamtevol en pijnlijk ervaren, waardoor zij soms liever uit zichzelf vertrekken bij een baan, stage of opleiding dan eerlijk te vertellen wat er op hun strafblad staat, en vervolgens het risico te lopen alsnog afgewezen en weggestuurd te worden (Van ’t Zand-Kurtovic, 2017). Voor een deel van deze doelgroep wordt de mogelijkheid een droombaan, of überhaupt een stabiele baan of baan met toekomstperspectief, te bemachtigen hierdoor bemoeilijkt. Dit beeld komt, ten slotte, ook naar voren uit onderzoek naar de effecten van de VOG (Kruize & Gruter, 2016), waarin op basis van een beperkte steekproef werd geconstateerd dat de arbeidsparticipatie – het hebben van werk of volgen van een opleiding –

van personen aan wie een VOG was geweigerd, afnam in de daaropvolgende jaren. In het jaar na de VOG-weigering daalde de arbeidsparticipatie met 10%, wat volgens de onderzoekers 'doet vermoeden dat de VOG-weigering daar (deels) debet aan is' (Kruize & Gruter, 2016, p. 90). Op dit (vooralsnog enige) onderzoek naar de effecten van de VOG ten aanzien van werk en recidive wordt nu nader ingegaan.

34.5.3 *Het voorkomen van recidive*

Na het onderzoek onder werkgevers als belanghebbenden en ex-veroordeelden als aanvragers van de VOG te hebben behandeld, wordt nu stilgestaan bij onderzoek naar het effect van de VOG ten aanzien van het voorkomen van recidive. Sinds de inwerkingtreding van het huidige VOG-beleid in 2004 is nog geen *systematisch* evaluatieonderzoek verricht dat deze effecten in kaart brengt. Wel werd in 2016 door het ministerie van Justitie en Veiligheid opdracht gegeven tot het verkennen van methoden waarmee de effectiviteit van de VOG kan worden gemeten. Een beleidsdoorlichting van preventiemaatregelen van het ministerie uit 2013 vormde hiertoe de aanleiding, waarin de conclusie werd getrokken dat het VOG-beleid enkel berust op vooronderstellingen die niet zijn onderbouwd noch middels diepgaand onderzoek zijn getoetst in de praktijk.⁶¹ Een vooronderstelling luidt dat bepaalde ex-delinquenten een risico vormen voor de integriteit van organisaties en bedrijven, maar een onderbouwing van de aard en omvang van dit risico ontbreekt. Vervolgens is een evaluatieonderzoek verricht waarbij twee methoden zijn getest om de effectiviteit van de VOG-screening te meten (Kruize & Gruter, 2016). Een belangrijke kanttekening bij dit onderzoek is dat de onderzoekers enkel hebben gekeken naar recidive in het algemeen, maar niet naar of het delict gepleegd is in werkverband.

Niettemin is dit het eerste, en tot nu toe enige, onderzoek dat gebruik heeft gemaakt van VOG-data in combinatie met justitiële documentatie (JD)-data, zodat kon worden bekeken hoe het personen aan wie een VOG is geweigerd dan wel afgegeven (N = 200) in de vijf daaropvolgende jaren is vergaan, op basis van hun delictgeschiedenis. Daarnaast hebben de onderzoekers JD-data gebruikt om een *simulatie* uit te voeren onder VOG-screeners, waarbij de vraag centraal stond of (in theorie) aan de 'juiste' personen de VOG wordt

61 Beleidsdoorlichting preventiemaatregelen, ministerie van Veiligheid en Justitie mei 2013 (het rapport en de brief van de minister zijn te raadplegen via www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/06/29/beleidsdoorlichting-preventiemaatregelen).

geweigerd dan wel toegekend op basis van het latere delictverloop. De door de onderzoekers als meest belangrijk vermelde uitkomsten worden hierna besproken.⁶²

Een eerste opvallende uitkomst van het kijken naar het delictverloop in de vijf jaar na VOG-weigering is dat ‘het tegenhouden van personen door een VOG te weigeren een (zeer) beperkt effect heeft’ (Kruize & Gruter, 2016, p. 89). Er werd gekeken naar twee specifieke beroepsgroepen waarvoor een VOG verplicht is. Door weigering van een VOG wordt volgens de gemaakte berekening slechts 2% van de geregistreerde criminaliteit onder onderwijspersoneel tegengehouden en hooguit 9% van de geregistreerde criminaliteit onder taxichauffeurs. Het tweede opvallende resultaat is dat de delictgeschiedenis van personen aan wie in 2011 een VOG werd geweigerd, in de daaropvolgende vijf jaar een daling (van 50%) laat zien in het aantal geregistreerde delicten. De delictgeschiedenis van deze groep werd onder andere vergeleken met een gematchte groep van delictplegers die géén VOG hadden aangevraagd. Bij de ‘niet-aanvragers’ bleek geen sprake te zijn van een daling. De verklaring die hiervoor wordt gegeven is dat van een VOG-weigering een zelfstandig effect uitgaat; dit zou namelijk een stimulans vormen het leven te beteren (Kruize & Gruter, 2016, p. 94). De onderzoekers zeggen echter niet uit te sluiten dat bij de personen aan wie een VOG is geweigerd, al vóór de aanvraag sprake was van een positief besluit het leven te beteren (Kruize & Gruter, 2016; Kruize, Gruter & Van der Veen, 2017). De VOG-weigering lijkt volgens hen deze motivatie in ieder geval niet negatief te beïnvloeden, nu immers de recidive daalt. Tegelijkertijd erkennen de onderzoekers ook dat deze bevindingen geen uitsluitsel geven over causaliteit. Tot slot dient te worden opgemerkt dat, nu dit onderzoek slechts heeft gekeken naar recidive in het algemeen, hiermee nog niet kan worden gezegd dat het primaire doel van de VOG, namelijk het voorkomen van delicten in de uitoefening van een functie, taak of bezigheid, wordt behaald (Kurtovic & Boone, 2017a, 2017b).

Opvallend is dat op basis van de tweede onderzoeksmethode (een *simulatie* waarbij VOG-screeners een fictieve beslissing hebben genomen op basis van JD-data) is gebleken dat de VOG een veel hoger percentage potentiële delictplegers zou *kunnen* weren dan op basis van de eerste onderzoeksmethode in de praktijk het geval bleek.⁶³ De verschillen tussen de uitkomsten van deze simulatie – die erom gaat of in theorie de ‘juiste’ voorspelling wordt gedaan – en de reële uitkomsten op basis van delictverloop na een daadwerkelijke

62 Het voert te ver om op alle op basis hiervan uitgevoerde berekeningen en uitkomsten in te gaan in deze bijdrage, daarom zullen enkel de meest opvallende uitkomsten worden besproken en zij voor het overige naar het WODC-rapport verwezen: www.wodc.nl/binaries/2545_Volledige_Tekst_tcm28-241570.pdf.

63 Bij onderwijspersoneel zou 42% (tegenover de eerdergenoemde 2%) worden tegengehouden en onder taxichauffeurs 33% (tegenover de eerdergenoemde 9%) van de personen die in de vier jaar na het moment van (fictieve) aanvraag een relevant delict plegen volgens de justitiële documentatie.

VOG-weigering zijn opvallend groot. In theorie zou de VOG een groot deel van de potentiële delictplegers weren (42 respectievelijk 33%), terwijl het *netto* effect beperkt blijkt te zijn (2 respectievelijk 9%). Het verschil zit hem volgens de onderzoekers in het feit dat de simulatie is gebaseerd op een *willekeurige* steekproef van personen met een strafblad, terwijl de evaluatie is gebaseerd op personen die *daadwerkelijk* een VOG-aanvraag hebben gedaan voor een functie in het onderwijs of als taxichauffeur. Een mogelijke verklaring hiervoor zou volgens de onderzoekers kunnen zijn dat personen met een strafblad überhaupt niet geïnteresseerd zijn in een baan in het onderwijs of als taxichauffeur. De meest aannemelijke verklaring voor het verschil is volgens hen echter dat sprake is van een 'sterke zelfcensuur' of 'zelfselectie' onder personen met een strafblad: 'Blijkbaar is het zo, dat personen die zouden worden tegengehouden door de VOG-screening vaak nalaten te solliciteren naar een baan waar een VOG voor is vereist' (Kruize & Gruter, 2016, p. 125). De eindbalans die in dit onderzoek wordt opgemaakt, is dat het uiteindelijke effect van het weigeren van VOG-aanvragen op recidive (zeer) gering is, met als verklaring dat de personen die met de VOG zouden moeten worden tegengehouden überhaupt niet solliciteren naar een baan waarvoor een VOG vereist is (Kruize & Gruter, 2016, p. 17). Deze uitkomsten sluiten aan bij hetgeen op basis van longitudinaal etnografisch onderzoek aan het licht is gekomen (Van 't Zand-Kurtovic, 2017).

34.6 DISCUSSIE EN AANBEVELINGEN VOOR ONDERZOEK

Zoals reeds in 2013 door het ministerie van Justitie en Veiligheid werd geconcludeerd, lijkt anno nu nog steeds te kunnen worden gezegd dat het VOG-instrument berust op 'een breed gedeelte, maar niet nader onderzochte, vooronderstelling dat bepaalde ex-delinquenten een risico voor de integriteit van organisaties en bedrijven vormen'.⁶⁴ Tot op heden is namelijk maar zeer beperkt evaluatieonderzoek uitgevoerd waarin wordt getoetst in hoeverre het primaire doel van de VOG, te weten het voorkomen van strafbare feiten in de uitoefening van een functie, taak of bezigheid,⁶⁵ door de huidige inzet en beoordelingswijze wordt behaald. Als gevolg hiervan dreigt zich een in aantal aanvragen en bereik steeds meer uitdijend screeningsinstrument te ontwikkelen, waarvan het preventieve effect volgens een verkennend onderzoek beperkt is (Kruize & Gruter, 2016) en waarvan derhalve nog steeds kan worden gezegd dat het in brede zin berust op een 'vooronderstelling'. Zonder nader onderzoek dreigt de huidige risicocultuur waaraan onze samenleving onderhevig is (De Graaf, 2013; Schuilenburg, 2012) in de hand te werken dat het VOG-beleid er vooral

64 Beleidsdoorlichting preventiemaatregelen, ministerie van Veiligheid en Justitie mei 2013 (het rapport en de brief van de minister zijn te raadplegen via www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/06/29/beleidsdoorlichting-preventiemaatregelen).

65 *Kamerstukken II* 1995/96, 24797, nr. 3 (MvT).

toe leidt dat het *lijkt* alsof aan risicopreventie wordt gedaan, terwijl het empirisch aange-
toonde nut en de noodzaak ontbreken. Daarmee lopen we als samenleving het risico dat
het instrument zijn doel voorbij schiet en dat niet alleen veiligheid maar ook *schijn*veiligheid
wordt gecreëerd (De Graaf, 2013; Schuyt & Schoutsen, 2014; Kurtovic, 2017). Sterker nog,
het onnodig uitsluiten van ex-veroordeelden van baankansen kan zelfs een negatief effect
hebben op de veiligheid van de samenleving, door het bemoeilijken van re-integratie en
volwaardige deelname aan de samenleving van dezen.

Wat evaluatieonderzoek echter ingewikkeld maakt, is dat het zich niet zozeer dient te
richten op recidive in het algemeen (zoals in het onderzoek van Kruize en Gruter uit 2016),
maar juist op *specifieke* delicten en het risico op herhaling hiervan in *specifieke* functies.
Met andere woorden dient bezien te worden in hoeverre de VOG-screening een realistische
risico-inschatting behelst.⁶⁶ Realistisch wil zeggen dat het risico ziet op criminaliteit gepleegd
in de *werksfeer*, waartoe gelegenheid wordt gecreëerd door een bepaalde persoon in een
bepaalde functie toe te laten. In de internationale literatuur heerst overeenstemming over
het feit dat bijkomende gevolgen van straf (ofwel *collateral consequences of criminal con-
viction*) – waaronder ook het weigeren van een VOG valt – alleen zouden mogen worden
opgelegd als er sterke argumenten voor zijn in termen van *risicopreventie*. Om van een
realistisch risico te spreken dient het te gaan om een *bijzonder gevoelige* functie en tevens
om een *directe relatie* tussen het delict en de beoogde functie. Een actuele risico-inschatting
vraagt er ten slotte om dat een *geïndividualiseerde beoordeling* van het recidiverisico per
persoon wordt gemaakt (Von Hirsch & Wasik, 1997). Hoe de inschatting van dit risico bij
de VOG-screening in de praktijk plaatsvindt, is echter nog niet empirisch onderzocht.

Onder het huidige VOG-beleid – waarbij een aanvraag voor *iedere* al dan niet betaalde
werkrelatie in behandeling wordt genomen – lijkt echter elk bedrijfsrisico, hoe beperkt
ook, tot een maatschappelijk risico te zijn verworpen (Boone, 2011a). Een in de literatuur
bepleite ‘brede proportionaliteitstoets’ zou niet alleen inhouden dat geringe risico’s geen
vergaande beperkingen rechtvaardigen, maar ook dat lichte delicten niet tot ernstige
beperkingen dienen te leiden. Nu in Nederland het ‘strafblad’ simpelweg *alle* justitiële
gegevens uit de justitiële documentatie omvat – dus ook openstaande zaken, septs en
voorwaardelijke straffen –, is het zeer de vraag of aan deze brede notie van proportionaliteit
wordt voldaan. De wet noch de VOG-beleidsregels staan eraan in de weg dat bij zowel
lichte antecedenten als bij geringe risico’s een VOG in beginsel kan worden geweigerd –
een en ander weliswaar ter discretie van de individuele beoordelaar, die een afweging maakt

66 Brief van de Algemeen Directeur van Reclassering Nederland aan de vaste Kamercommissie voor Veiligheid
en Justitie d.d. 3 april 2014: [www.reclassering.nl/media/1290/14-030-101385-vaste-kamercommissie-voor-
v-j-ao-vog-9-april-140403.pdf](http://www.reclassering.nl/media/1290/14-030-101385-vaste-kamercommissie-voor-
v-j-ao-vog-9-april-140403.pdf), geraadpleegd op 19 december 2019.

tussen het risico voor de samenleving en de belangen van de aanvrager. De vraag blijft in hoeverre onder het huidige VOG-beoordelingskader daadwerkelijk vooral substantiële risico's op substantiële schade worden voorkomen.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel dat leidde tot de invoering van het huidige VOG-instrument in de jaren negentig bleek de toenmalig minister er zonder meer van uit te gaan dat de VOG alleen zou worden aangevraagd wanneer een voldoende zwaarwegend maatschappelijk belang op het spel zou staan. Deze veronderstelling lijkt, gezien de scherpe stijging van het jaarlijkse aantal VOG-aanvragen, waarbij welhaast sprake is van een ver-negenvoudiging in vijftien jaar tijd, te voorbarig te zijn geweest. Waar bovendien tot op heden alleen justitiële antecedenten tot een afwijzing kunnen leiden, is een wetsvoorstel aanhangig om dit ook op basis van politiegegevens te kunnen doen,⁶⁷ en is tevens onderzoek gedaan naar de mogelijkheid bestuurlijke boetes in de VOG-screening te betrekken.⁶⁸ Arbeidsmarkrestricties opleggen op basis van openstaande zaken, politieregistraties en bestuurlijke boetes roept (onderzoeks)vragen op ten aanzien van allerlei rechtsbeginselen (de onschuldpresumptie, rechtsbescherming, rechtszekerheid, proportionaliteit) die mogelijk in het geding komen, en tevens ten aanzien van de validiteit van deze gegevens voor het inschatten van een (reël) recidiverisico.

Tegelijkertijd blijkt uit onderzoek dat lang niet iedere werkgever aan pre-employment screening doet of wil doen. Meerdere onderzoeken wijzen erop dat werkgevers niet onwelwillend staan tegenover het in dienst nemen van ex-veroordeelden en dat zij genuanceerd zijn over wat het al dan niet hebben van een VOG of een strafblad zou impliceren. Zij lijken derhalve niet zo risicomijdend als het hoge aantal jaarlijkse VOG-aanvragen doet vermoeden. Een deel lijkt namelijk de VOG aan te vragen omdat zij zich hiertoe (wettelijk) verplicht beschouwen en ziet dit als een louter administratieve verplichting. De discrepantie tussen de toenemende inzet van de VOG en de waarde die er volgens enquêtes, interviews en experimenten aan gehecht wordt door werkgevers, lijkt erop te wijzen dat er op zijn minst in enige mate motieven als een 'papieren' of 'schijn' veiligheid aan de almaar toenemende vraag naar de VOG ten grondslag liggen. De motieven van belanghebbenden van de VOG, vaak werkgevers, vormen een concreet aanknopingspunt voor nader onderzoek, bijvoorbeeld wie er precies gebruik van maken voor welke doeleinden, voor welke functies welke risico's gelden, en wat de invloed is van toenemende wettelijke verplichtingen om een VOG te vragen. Dergelijk onderzoek kan relevant zijn om enerzijds licht te werpen op de vraag of voor alle functies daadwerkelijk een VOG-screening wenselijk is en anderzijds

67 *Kamerstukken II 2019/20, 35355, nr. 2.*

68 Van 't Zand, Crijns, Schuyt, Boone & Van Emmerik, 2020.

op de vraag of wettelijke verplichtingen werkgevers mogelijk beperken in het bieden van een tweede kans aan ex-veroordeelden.

Naast onderzoek dat licht werpt op het primaire doel van risicopreventie en op de waarde van de VOG voor werkgevers, is het ook voor zowel ex-veroordeelden als professionals in de strafrechtsketen van belang meer te weten te komen over wanneer iemand wel of geen kans maakt op een VOG, zodat deze inschatting minder als black box wordt ervaren. Vanwege het re-integratiebelang dat op het spel staat, kunnen zij gebaat zijn bij het kunnen anticiperen op mogelijke bijkomende gevolgen van straf. Immers, dergelijke formele, juridische gevolgen worden in de literatuur wel ‘onzichtbare straffen’ genoemd, aangezien justitiabelen er doorgaans pas ná het strafproces mee in aanraking komen, maar ook vanwege de onbekendheid ermee, waar de beperkte aandacht van (criminologische en juridische) onderzoekers mede debet aan is. In de juridische literatuur wordt ervoor gepleit dat strafrechters zich meer bewust dienen te zijn van de doorwerking van de straf, door expliciet in de strafmotivering rekenschap te geven van de specifieke achterliggende omstandigheden die aan de straf bijdragen, en mogelijk zelfs van de (on)wenselijkheid van de (VOG-)gevolgen die op de straf kunnen worden gebaseerd. Nader onderzoek zou kunnen uitwijzen in hoeverre beoordelaars binnen het bestuursrechtelijk kader inderdaad uit de voeten kunnen met (soms niet of summier vermelde) omstandigheden die ten grondslag liggen aan de opgelegde straf. Daarnaast zou het interessant zijn te bezien of onder strafrechters inderdaad in toenemende mate overwegingen over de (on)wenselijkheid van een VOG-weigering een rol spelen bij de op te leggen straf.

Tot slot is, naast onderzoek naar (de inschatting van) risicofactoren, ook onderzoek nodig naar de weging van *beschermende* factoren en *belangen* van de aanvrager, nu hierover als zodanig niets in de beleidsregels staat vermeld en eveneens vanwege het eerdergenoemde black box-karakter.⁶⁹ Binnen het huidige beoordelingskader komt het doel van risicopreventie explicieter naar voren dan het re-integratiebelang van ex-veroordeelden. In de praktijk wordt zelden tot nooit informatie opgevraagd bij de reclassering, maar dient de aanvrager dergelijk ‘ondersteunend bewijs’ ten aanzien van zijn of haar re-integratiebelangen op eigen initiatief in te brengen in de procedure – iets waar, zo lijkt het, lang niet alle aanvragers gebruik van (weten te) maken. Bovendien is gebleken dat wanneer wel door re-integratiedeskundigen een professionele inschatting van het risico wordt gegeven, hier door VOG-beoordelaars soms een andere invulling aan wordt gegeven.⁷⁰ Dit roept de vraag op in hoeverre daadwerkelijk een zorgvuldige afweging kan worden gemaakt van

69 Voorbeelden van dergelijke onderzoeken in de Verenigde Staten betreffen Denver en Ewald (2018) en Denver (2020).

70 ABRvS 15 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1649.

de risico- en beschermende factoren, en daarmee van het re-integratiebelang van ex-veroordeelden, als in beginsel enkel van een uittreksel van de justitiële documentatie gebruik wordt gemaakt en niet wordt gekeken naar omstandigheden die aanleiding gaven tot het delict in relatie tot de huidige (gewijzigde) omstandigheden. Voor ex-veroordeelden kan het behulpzaam zijn te weten wat hen te doen staat om in aanmerking te komen voor rehabilitatie c.q. re-integratie. Bijvoorbeeld door inzicht te krijgen in welk belang in de beoordeling wordt gehecht aan reclasserings- of andere deskundigenadviezen of bijvoorbeeld aan een Beschrijving Getoond Gedrag die een gevangenisdirecteur ten behoeven van een VOG-aanvraag kan verstrekken.⁷¹ Ook voor re-integratieprofessionals kan het behulpzaam zijn te weten hoe zij het beste invulling kunnen geven aan hun professionele rol, waaronder het aanleveren van concrete achtergrondinformatie dan wel een onderbouwde risico-taxatie.

Uit deze bijdrage is gebleken dat er op basis van onderzoek nog maar weinig bekend is over de impact van het screeningsinstrument VOG, waaronder het voorkomen van recidiverisico's, de re-integratiekansen van ex-veroordeelden én de rol van werkgevers. Uit een verkenning rondom het meten van de effecten van de VOG valt op te maken dat de VOG in potentie een veel groter effect heeft in het weren van toekomstige delictplegers uit bepaalde banen dan in de praktijk. Ten eerste omdat personen die verwachten geen VOG te zullen krijgen, deze überhaupt niet lijken aan te vragen, en ten tweede omdat in veel gevallen – ook waarbij sprake is van relevante antecedenten – tot afgifte van de VOG wordt overgegaan (Kruize & Gruter, 2016). Bovendien kan niet worden gezegd dat het primaire doel van de VOG, namelijk het voorkomen van recidive *in de werksfeer*, wordt behaald wanneer enkel wordt gekeken naar recidive *in het algemeen*. Het doen van onderzoek op basis van enkel VOG-data is derhalve ontoereikend, nu sprake blijkt te zijn van (sterke) zelfselectie (of zelfuitsluiting) onder VOG-aanvragers (Kruize & Gruter, 2016; Boekhoorn et al., 2019). Uit longitudinaal etnografisch onderzoek is gebleken dat veel jongvolwassenen met een strafblad ervaring hebben met uitsluiting van een baan of opleiding en dat daarnaast de impact van hun strafblad nog eens wordt vergroot doordat zij zichzelf uitsluiten van allerlei baan- of opleidingskansen uit angst voor persoonlijke afwijzing en stigmatisering (Van 't Zand-Kurtovic, 2017). Er zou daarom op meer diepgaande wijze gekeken moeten worden naar ex-veroordeelden die *geen* VOG-aanvraag doen, evenals naar wie de personen zijn die ondanks hun strafblad toch een VOG aanvragen.

Hoewel onderzoek naar de effecten van de VOG erop lijkt te wijzen dat recidive niet wordt verhoogd door bijvoorbeeld een VOG-afwijzing, lijken werkgelegenheid en inkomen wel

71 Zie www.justis.nl/binaries/uit-de-praktijk-16-maatwerk-bij-de-vog-screening_tcm34-85280.pdf, geraadpleegd op 20 januari 2020.

te dalen als gevolg hiervan (Kruize & Gruter, 2016). Dit vraagt om meer onderzoek naar de concrete effecten, met inachtneming van onderliggende mechanismen als stigmatisering en zelfuitsluiting, op werkgelegenheid, inkomen én recidive. Ook geldt dat hoewel een VOG-weigering waarschijnlijk zal leiden tot uitsluiting van de beoogde baan, daarmee niet is gezegd dat de aanvrager niet in een (soortgelijke) functie elders aan de slag zou kunnen gaan (Van der Klein et al., 2013). Derhalve blijkt dat we over de gewenste effectiviteit van dit screeningsinstrument, namelijk het verminderen van risico's in banen die een bepaalde mate van integriteit vereisen, nog weinig weten. Aangenomen kan worden dat het instrument voor specifieke typen delictplegers effectief kan zijn, namelijk degenen die juist door het verkrijgen van een bepaalde functie in de *gelegenheid* worden gesteld criminaliteit te plegen. Voor het gros van de delictplegers kan echter eerder een *beschermend* effect van werk worden verwacht, zo volgt uit de bevindingen van grootschalige, longitudinale onderzoeken onder ex-veroordeelden en het effect van het hebben van werk op recidive. Naar het tegenovergestelde effect, namelijk dat bepaalde werkomgevingen als een criminogene of risicoverhogende setting zouden fungeren, is nog veel minder onderzoek gedaan.⁷²

Nu volgens longitudinaal onderzoek naar de werk-criminaliteitrelatie vooral een beschermend effect uitgaat van het hebben van een (stabiele) baan, zou dit ten aanzien van het VOG-beleid kunnen impliceren dat niet in beginsel louter gekeken dient te worden naar de delictgeschiedenis van een aanvrager, maar nadrukkelijk ook naar diens (re-integratie)belangen, en dat allerhande beschermende factoren in overweging dienen te worden genomen. Het verkrijgen én behouden van een baan zou volgens levenslooponderzoek terugval in criminaliteit immers beperken. Met andere woorden lijkt het VOG-instrument, zonder robuuste wetenschappelijke onderbouwing, vooralsnog sterk gebaseerd op de vooronderstelling dat door het weigeren van een VOG de samenleving wordt beschermd tegen delictplegers, terwijl het wél toekennen van een VOG aan ex-veroordeelden juist ook kan bijdragen aan re-integratie, waarvan een beschermend effect richting de samenleving uitgaat.

LITERATUUR

Anker, H. (2016). Strafrechter gaat op stoel COVOG zitten. In A. Klip & G.P.M.F. Mols, *Buitengewoon Mols: Liber amicorum prof. mr. G.P.M.F. Mols* (p. 11-14).

⁷² Zo blijkt bijvoorbeeld uit het onderzoek van Weulen Kranenbarg, Ruiters, Van Gelder en Bernasco (2018) naar de levensloop van cybercriminelen, dat van een baan in de IT-sector, in tegenstelling tot een baan in het algemeen, geen beschermend effect uitgaat, hetgeen erop zou kunnen duiden dat de *gelegenheid* die de baan schept een risico vormt.

- Beck, U. (1986). *Risk society: Towards a new modernity*. Londen: Sage Publications.
- Berg, C.J.W. van den (2015). *From Boys to Men: Explaining Juvenile Sex Offenders' Criminal Careers* (Diss. Vrije Universiteit Amsterdam).
- Berg, C. van den, Blommaert, L., Bijleveld, C., & Ruiter, S. (2017). Veroordeeld tot (g)een baan. *Tijdschrift voor Criminologie*, 59(1-2), 113-135.
- Berg, C.J.W. van den, & Mesters, G. (2017). The employment-crime association for individuals convicted of a sexual offense in their youth. *Journal of Developmental and Life-Course Criminology*, 3(4), 440-467.
- Boekhoorn, P., Verhaegh, T., & Wolbers, M. (2019). *Het aanvragen van een Verklaring Omtrent het Gedrag door jongeren als dilemma. Een schatting van het 'dark number' van niet-aanvragers van een VOG voor opleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs*. Den Haag/Nijmegen: WODC/KBA/BBSO.
- Boone, M. (2011a). Judicial rehabilitation in The Netherlands: Balancing between safety and privacy. *European Journal of Probation*, 3(1), 63-78.
- Boone, M.M. (2011b). Rehabilitatierituelen. In J.P. van der Leun, E.R. Muller, N. van der Schee, P.M. Schuyt, & M.A.H. van der Woude (red.), *De vogel vrij: Liber amicorum prof. dr. Martin Moerings* (p. 255-265). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Boone, M.M. (2012). Criminal records as an instrument of incapacitation. In M. Malsch & M. Duker (Eds.), *Incapacitation trends and new perspectives* (p. 203-220). Ashgate.
- Boone, M.M. (2012). 'Gestraft' na de straf. *PROCES*, 91(2), 103-114.
- Boone, M.M., & Kurtovic, E.G. (2015). Collateral consequences and the principle of proportional punishment. In F. de Jong, M. Boone, C. Kelk, F. Koenraadt, F. Kristen, D. Siegel, E. Sikkema, & J. Vervaele (Eds.), *Overarching views of crime and deviancy: Rethinking the legacy of the Utrecht School* (p. 401-418). Den Haag: Eleven International Publishers.
- Boone, M.M., & Kurtovic, E.G. (2016). Bijkomende gevolgen van straf en het principe van proportionele strafoplegging. *NJB*, 1130(23), 1623-1629.
- Bruning, M.R., & Berger, M.J.F. (2008). Recht op privacy van minderjarige delinquenten: Over justitiële documentatie en DNA-afname bij jongeren. *Strafblad*, 2, 183-194.

Carr, N. (2019). The albatross of juvenile criminal records. In S. Meijer, H. Annison, & A. O'Loughlin (Eds.), *Fundamental rights and legal consequences of criminal conviction* (Oñati International Series in Law and Society) (p. 249-264). Hart Publishing.

Carr, N., Dwyer, C., & Larrauri, E. (2015). Young people, criminal records and employment barriers. In NIACRO and The Bytes Project, *New directions: Understanding and improving employment pathways in youth justice in Northern Ireland* (p. 7-62). Belfast Department of Employment and Learning.

Corda, A. (2016). More justice and less harm: Reinventing access to criminal history records. *Howard Law Journal*, 60(1), 1-60.

Damaska, M.R. (1968). Adverse legal consequences of conviction and their removal: A comparative study. *The Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science*, 59(3), 347-360.

Decker, S.H., Spohn, C., Ortiz, N.R., & Hedberg, E. (2015). Criminal stigma, race, and ethnicity: The consequences of imprisonment for employment. *Journal of Criminal Justice*, 43.

Demleitner, N.V. (1999). Preventing internal exile: The need for restrictions on collateral sentencing consequences. *Stanford Law & Policy Review*, 11(1), 153-171.

Denver, M. (2020). Criminal records, positive credentials and recidivism: Incorporating evidence of rehabilitation into criminal background check employment decisions. *Crime & Delinquency*, 66(2), 194-218.

Denver, M., & Ewald, A. (2018). Credentialing decisions and criminal records: A narrative approach. *Criminology*, 56, 715-749.

Dirkzwager, A., Blokland, A., Nannes, K., & Vroonland, M. (2015). Effecten van detentie op het vinden van werk en woning. *Tijdschrift voor Criminologie*, 57(1), 5-30.

Eijndhoven, J. van (2019). *Duizenden jongeren durven geen VOG aan te vragen*. NOS. Geraadpleegd van <https://nos.nl/artikel/2288888-duizenden-jongeren-durven-geen-vog-aan-te-vragen.html>.

Galgano, S.W. (2009). Barriers to reintegration: An audit study of the impact of race and offender status on employment opportunities for women. *Social Thought & Research*, 30(1), 21-37.

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

Geest, V.R. van der, Bijleveld, C.C.J.H., Blokland, A.A.J., & Nagin, D. (2016). The effects of incarceration on longitudinal trajectories of employment: A follow up in high risk youth from ages 23 to 32. *Crime & Delinquency*, 62(1), 107-140.

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

Graaf, B.A. de (2013). Het temmen van de toekomst: Van een veiligheids- naar een risicocultuur. *Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit*, 3(2), 155-172.

Helsloot, I., Schmidt, A., Tholen, B., Vries, D. de, Grütters, C., & Vries, M. de (2013). *Evaluatie Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens*. Den Haag: Boom Lemma uitgever.

Herzog-Evans, M. (2011). Editorial: 'Judicial rehabilitation' in six countries: Australia, England and Wales, France, Germany, The Netherlands and Spain. *European Journal of Probation*, 3(1), 1-3.

Hirsch, A. von, & Wasik, M. (1997). Civil disqualifications attending conviction: A suggested conceptual framework. *The Cambridge Law Journal*, 56, 599-626.

Jacobs, J.B. (2013). Juvenile criminal record confidentiality. *New York University Public Law and Legal Theory Working Papers*, 403.

Jacobs, J.B., & Larrauri, E. (2011). Observations on convictions-based employment discrimination in the U.S. & Spain. *Public Law & Legal Theory Research Paper Series*, 1-27.

Jong, B.J. de, Vianen, R.T. van, & Sondorp, J.E. (2016). *Evaluatie regeling Gratis VOG*. Den Haag/Woerden: WODC/VanMontfoort.

Jong-de Kruijf, M. de, & Bruning, M. (2010). Mark of Cain op het voorhoofd van de jeugdige verdachte? Over stigmatisering en privacy in het jeugdstrafrecht. *PROCES*, 89, 223-237.

Klein, M. van der, Los, V., & Verwijs, R. (2013). *In veilige handen met gratis VOG: Evaluatieonderzoek integriteitsinstrumenten ter voorkoming van seksueel overschrijdend gedrag in het vrijwilligerswerk*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Kruize, P., & Gruter, P. (2016). *Eens een dief, altijd een dief? Een verkenning rond het meten van de effectiviteit van de Verklaring Omtrent het Gedrag*. Den Haag: WODC.

Kruize, P., Gruter, P.M.G., & Veen, H.C.J. van der (2017). Onderzoek naar de effectiviteit van de VOG: De resultaten zonder ruis. *Strafblad*, 15(5), 429-431.

Kurtovic, E.G. (2012). Jeugdzonde, eeuwig zonde? Een onderzoek naar de beoordelingswijze van Verklaring Omtrent het Gedrag-aanvragen van jongeren. *PROCES*, 91(2), 115-127.

Kurtovic, E.G. (2015). Krijgt mijn kind een strafblad? De Verklaring Omtrent het Gedrag in de praktijk. *Jeugdrecht in de praktijk*, 5, 20-25.

Kurtovic E.G. (2017). Word jij gelyncht of word ik gelyncht? Over interpassiviteit in de re-integratieketen. *Strafblad*, 15(6), 502-505.

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

Kurtovic, E.G., & Boone, M.M. (2017b). De effectiviteit van de VOG: Alleen in theorie, of ook in de praktijk? *Strafblad*, 15(5), 432-433.

Kurtovic, E.G., & Rijnsburger, M.D. (2016). De straf- en bestuursrechter als communicerende vaten in VOG-zaken. *Delikt en Delinkwent*, 46(9), 781-801.

Kurtovic, E., & Rovira, M. (2017). Contrasts between Spain and the Netherlands in the hidden obstacles to re-entry into the labour market due to a criminal record. *European Journal of Criminology*, 14(5), 505-521.

Lafollette, H. (2005). Collateral consequences of punishment: Civil penalties accompanying formal punishment. *Journal of Applied Philosophy*, 22(3), 241-261.

Meijer, A. (2018). *De straf na de straf: De gevolgen van een strafrechtelijke veroordeling afgezet tegen de verander(en)de strafdoelen*. Weert: Celsus juridische uitgeverij.

Meijer, S. (2015). De Verklaring Omtrent Gedrag: Enkele kanttekeningen bij recente rechtspraak. *Delikt en Delinkwent*, 32(4), 323-334.

Meijer, S. (2017). De invloed van de strafrechter op de bijkomende gevolgen van de straf. *Delikt en Delinkwent*, 3, 158-169.

Meijer, S., Annison, H., & O'Loughlin, A. (2019). Introduction. In S. Meijer, H. Annison, & A. O'Loughlin (Eds.), *Fundamental rights and legal consequences of criminal conviction* (Oñati International Series in Law and Society). Hart Publishing.

Meijer, S., Buysse, W., & Szytniewski, B. (2018). *Pre-employment screening in de grensregio's van de Benelux en Duitsland*. Den Haag: WODC.

Mesters, G. (2015). *Disentangling criminal careers for disadvantaged youths*. Amsterdam: Tinbergen Institute.

Noordink, M., Kuipéri, F., & Popma, A.M. (2017). *Mogelijkheden gratis VOG voor alle vrijwilligers*. Den Haag: Kwink Groep.

Pager, D. (2003). The mark of a criminal record. *American Journal of Sociology*, 108(5), 937-975.

Pager, D. (2007). *Marked: Race, crime, and finding work in an era of mass incarceration*. Chicago: University of Chicago Press

Pinard, M. (2010). Collateral consequences of criminal convictions: Confronting issues of race and dignity. *New York University Law Review*, 85, 457-534.

Ramakers, A.A.T. (2014). *Barred from employment? A study of labor market prospects before and after imprisonment* (Diss. Universiteit Leiden) (Meijers-reeks, nr. 232).

Ramakers, A., Nieuwbeerta, P., Wilsem, J. van, & Dirkzwager, A. (2017). Not just any job will do: A study on employment characteristics and recidivism risks after release. *International journal of offender therapy and comparative criminology*, 61(16), 1795-1818.

- Ramakers, A.A.T., Wilsem, J.A. van, Nieuwbeerta, P., & Dirkzwager, A.J.E. (2016). Returning to a former employer: A potentially successful pathway to ex-prisoner re-employment. *The British Journal of Criminology*, 56(4), 668-688.
- Scheepmaker, M., & Schuilenburg, M. (2018). Inleiding. *Justitiële Verkenningen*, 44(2), 5-10.
- Schoutsen, L.M. (2015). De strafrechtelijke strijd over de Verklaring Omtrent het Gedrag. *Tijdschrift Praktijkwijzer Strafrecht*, 13, 60-65.
- Schuilenburg, M.B. (2012). *Orde in veiligheid: Een dynamisch perspectief*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Schuyt, P.M. (2014). De VOG als strafbeïnvloedende omstandigheid – of niet. *Trema*, 4, 10-15.
- Schuyt, P., & Schoutsen, L. (2014). De VOG: Integriteitsverklaring ten behoeve van schijnzekerheid. *Ars Aequi*, 629-632.
- Stone, N. (2016). Expunging juvenile criminal histories: Towards a ‘clean break’? *Youth Justice*, 16(1), 71-81.
- Travis, J. (2002). *Invisible punishment: An instrument of social exclusion*. New York: The New Press.
- Valk, M.C., Roth, H., Haak, M., & Sam-Sin, X. (2006). *Evaluatie afgifte VOG NP: Rapport over een onderzoek naar de gecentraliseerde afgifte van de Verklaring Omtrent Gedrag Natuurlijke Personen*. Amsterdam: Ergo Bureau voor Markt- en Beleidsonderzoek.
- Verbruggen, J. (2014). *Previously institutionalized youths on the road to adulthood: A longitudinal study on employment and crime*. Den Haag: Eleven International Publishing.
- Verbruggen, J., Geest, V. van der, & Bijleveld, C. (2018). Adult outcomes of youths who have spent time in a judicial treatment institution in the Netherlands. *Longitudinal and Life Course Studies*, 9(1), 58-79.
- Weulen Kranenbarg, M., Ruiter, S., Gelder, J.L. van, & Bernasco, W. (2018). Cyber-offending and traditional offending over the life-course: An empirical comparison. *Journal of developmental and life-course criminology*, 4(3), 343-364.

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

Zand-Kurtovic, E.G. van 't (2017). *Invisible bars: The impact of having a criminal record on young adults' position in the labour market* (Diss. Universiteit Utrecht). Den Haag: Eleven International Publishing.

Zand-Kurtovic, E.G. van 't, (2018). Ruim baan: Uitsluiting en zelfuitsluiting van de arbeidsmarkt. *Justitiële Verkenningen*, 44(2), 117-132.

Zand, E.G. van 't, Crijns, J.H., Schuyt, P.M., Boone, M.M., & Emmerik, M.L. van (2020). *Bestuurlijke boetes en de Verklaring Omtrent het Gedrag. Een onderzoek naar de realiseerbaarheid en wenselijkheid van het betrekken van bestuurlijke boetes bij de VOG-screening aan de hand van een casestudy naar handhaving en integriteit in de financiële sector*. Meijersreeks nr. 354. Den Haag: Boom juridisch.