



Mr. E.G. Kurtovic en prof. mr. dr. M.M. Boone
Kurtovic promoveert aan de Universiteit Utrecht, en verwacht eind dit jaar haar proefschrift te verdedigen over de impact van het hebben van een strafblad op de arbeidsmarktpositie van jongvolwassenen. Daarnaast werkt zij als juridisch medewerker bij Van Oosten advocaten in met name VOG-zaken. Boone is hoogleraar Criminologie bij het Instituut voor Strafrecht & Criminologie van de Universiteit Leiden.

38. De preventieve werking van het VOG-beleid

KRITISCHE KANTTEKENINGEN BIJ 'EENS EEN DIEF, ALTIJD EEN DIEF?'¹

In een themanummer over de periode na de straf mag een bijdrage over de bijkomende gevolgen van straf niet ontbreken. We concentreren ons in dit artikel op de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG). Specifiek gaan we in op de (vermeende) effectiviteit van het VOG-beleid, waarbij we de uitkomsten van een effectiviteitsmeting die vorig jaar is uitgevoerd door Kruize en Gruter in opdracht van het WODC, met de veelbelovende titel *Eens een dief, altijd een dief?*,² onder de loep nemen.

1 Inschatten van risico's

Officieel wordt met het VOG-beleid beoogd, en we parafraseren de memorie van toelichting, 'problemen van strafrechtelijke aard te voorkomen bij het aangaan van zakelijke contacten'.³ In eerdere artikelen hebben wij al uitgebreid beargumenteerd waarom uit juridisch en dogmatisch oogpunt beperkingen na afloop van de straf alleen kunnen worden gelegitimeerd uit het oogpunt van preventie.⁴ In dat verband hebben wij ons erover verbaasd dat niet meer serieuze pogingen worden ondernomen het risico in te schatten dat iemand met een strafblad zal recidiveren in het kader van de uitoefening van een functie.⁵ Dit terwijl die instrumenten tegenwoordig wel voorhanden zijn en in alle fasen van de strafrechtpleging worden ingezet.

De volgende casus, door een aanvrager van de VOG aan

de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State voorgelegd,⁶ vormt een mooi voorbeeld van de beperkte waarde die bij de beoordeling van de VOG-aanvraag wordt toegekend aan de – onderbouwde – schattingen van deskundigen van het herhalingsrisico. De aanvrager, een verpleegkundige die al jaren werkzaam is in dit beroep, had een turbulente tijd meegemaakt, waarbij hij onder grote persoonlijke druk stond. Een en ander leidde ertoe dat hij ontucht pleegde met een van zijn patiënten, een 93-jarige vrouw. Het kwam hem op een werkstraf van 180 uur te staan, waarbij de rechter de omstandigheden die tot het delict aanleiding gaven als strafverminderend had laten meewegen. De vordering van de officier van justitie tot oplegging van een beroepsverbod van drie jaar werd door de rechter gemotiveerd verworpen (tegen het vonnis is het OM niet in beroep gegaan). Het delict zou een eenmalig en door uitzonderlijke spanning ingegeven incident zijn geweest, waarbij de verdachte zich direct heeft gerealiseerd dat wat hij deed in alle opzichten ongepast was. Daarnaast was naar aanleiding van deze ontucht kwestie tegen de verpleegkundige een klacht ingediend bij het Regionaal Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg. Het Tuchtcollege was – rekening houdend met de zware persoonlijke omstandigheden die tot het gedrag aanleiding gaven – niet van mening dat deze man een verder gevaar vormde voor zijn patiënten, zodat werd volstaan met een voorwaardelijke

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

2 Kruize & Gruter, a.w.

3 *Kamerstukken II 1995/96*, 24797, 3, p. 10.

4 M.M. Boone, 'Gestraft na de straf. Legitimiteit en proportionaliteit van juridische belemmeringen na afloop van de straf', *Proces* 2012, p. 103-114; M.M. Boone & E.G. Kurtovic, 'Bijkomende gevolgen van straf en het principe van proportionele strafoplegging', *NJB* 2016, p. 1623-1629.

5 Boone, a.w. (2012); E.G. Kurtovic, 'Jeugdsonde, eeuwig sonde? Een onderzoek naar de beoordelingswijze van Verklaring Omtrent het Gedrag-aanvragen van jongeren', *Proces* 2012, p. 115-127.

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

schorsing. Zeven jaar later vraagt hij een Verklaring Omtrent het Gedrag aan voor de functie van wijkverpleegkundige, maar deze wordt hem geweigerd. Het gemaakte bezwaar wordt ongegrond verklaard, maar in beroep bij de rechtbank krijgt de betrokkene gelijk.

In de door de staatssecretaris vervolgens aangespannen hogerberoepsprocedure oordeelt de Raad van State dat de staatssecretaris ondeugdelijk heeft gemotiveerd waarom hij door weigering van de VOG, ondanks de eerdere afwijzing van de vordering tot oplegging van een beroepsverbod door de strafrechter en ondanks het feit dat de tuchtrechter heeft volstaan met een voorwaardelijke schorsing van de inschrijving in het BIG-register, het de verpleegkundige thans alsnog onmogelijk maakt zijn werkzaamheden als verpleegkundige voort te zetten. Zowel de strafrechter als de tuchtrechter heeft de kans op herhaling van het delict en het belang van bescherming van de maatschappij meegewogen. Ook werd in een psychologisch rapport op basis van gestructureerde risicotaxatie-instrumenten geconcludeerd dat er vanuit gedragskundig oogpunt geen sprake was van een verhoogd recidivegevaar. De Raad van State oordeelt dat de staatssecretaris hieruit niet zonder nadere motivering mocht afleiden dat herhaling niet onwaarschijnlijk is. Immers, zo overweegt de Raad van State, het gevaar voor recidive is nooit geheel uit te sluiten, evenmin als de kans dat een werkend persoon in het verband van zijn werk een delict pleegt.

Op grond van de beleidsregels VOG-NP-RP 2013 kan de reclassering in het belang van een goede oordeelsvorming in uitzonderlijke gevallen worden gevraagd inlichtingen te verschaffen over de aanvrager.⁷ Daarnaast kan informatie van deskundigen, zoals een psycholoog, psychiater of reclasseringswerker, door de aanvrager zelf worden ingebracht. Een dergelijk deskundigenadvies is niet doorslaggevend voor de te nemen beslissing op de aanvraag, zoals ook volgt uit de hiervoor gegeven casus. Het vormt een van de omstandigheden die, in samenhang gezien, mede bepalend kan zijn voor de vraag of de VOG al dan niet wordt afgegeven. In een artikel uit 2011 constateerde een van ons al dat de input van reclasseringsinformatie in het besluitvormingsproces rond de toekenning van de VOG tussen 2002 en 2010 drastisch was gedaald (van 658 keer in 2002, naar 9 in 2009 tot 1 in 2010).⁸ Anno nu wordt deze input helemaal niet meer verzocht door het bestuursorgaan.⁹ Dit verbaast ons aangezien het nu juist de reclassering is die in alle fasen van

de strafrechtspiegeling wordt gevraagd om beargumenteerde risico-inschattingen van justitiabelen te maken en hiertoe bij uitstek geschikt is.

In een brief die de algemeen directeur van Reclassering Nederland op 3 april 2014 aan de Tweede Kamer stuurde¹⁰ stelt deze zich op het standpunt dat de door de staatssecretaris gehanteerde beoordelingsystematiek maatwerk ontbeert, omdat risico's op sterk geobjectiverde wijze worden ingeschat en een actueel en realistisch beeld hierover ontbreekt. Op grond van de beleidsregels worden bij de reclassering pas inlichtingen ingewonnen als er twijfel bestaat of de VOG kan worden afgegeven. In de praktijk wordt de reclassering echter niet (meer) geraadpleegd om de staatssecretaris van een actueel en realistisch beeld van het eventuele recidivegevaar te voorzien. Deze brief is aanleiding geweest voor intensief overleg tussen de reclassering en de staatssecretaris, echter dit heeft, althans op papier, niet geleid tot een wezenlijk andere wijze van beoordelen. De staatssecretaris acht zich niet gehouden het herhalingsrisico op dezelfde wijze te beoordelen als bijvoorbeeld de reclassering. Over het algemeen beoordeelt de staatssecretaris het risico namelijk op grond van zijn eigen taak en verantwoordelijkheid, met behulp van zijn eigen instrumentarium (Beleidsregels VOG NP-RP 2013).¹¹ Volgens de staatssecretaris is in een VOG-procedure namelijk geen sprake van een recidivebeoordeling als in strafzaken, 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 een aantal objectieve criteria niet wordt toegekend.¹² Als voor het beantwoorden van deze vraag al reclasseringsinformatie wordt gebruikt, wordt die bovendien niet door het bestuursorgaan opgevraagd, maar wordt de inbreng daarvan geheel overgelaten aan het eigen initiatief van de aanvrager.¹³ Dit roept de vraag op in hoeverre door het weigeren van een VOG inderdaad die personen worden uitgesloten die daadwerkelijk een risico voor de samenleving vormen indien zij delicten zouden plegen tijdens het uitoefenen van hun werk of dat met het VOG-instrument met een kanon op een mug wordt geschoten door als uitgangspunt te nemen dat alle ex-delictplegers binnen een bepaalde terugkijkperiode een risico voor de samenleving vormen.

7 Par. 3.3.1 VOG-NP-RP 2013.

8 M.M. Boone, 'Judicial rehabilitation in the Netherlands. Balancing between safety and privacy', *European Journal of Probation* 2011, afl. 1, p. 63-78.

9 Afdelingsmanager Centraal Orgaan Verklaring Omtrent Gedrag, 20 april 2017, presentatie Hof Den Haag.

10 Te raadplegen via de website van de reclassering: www.reclassering.nl/documents/14%20030%20101385%20Vaste%20Kamercommissie%20voor%20VJ%20AO%20VOG%209%20april%20140403.pdf. Zie ook *Kamerstukken II* 2013/14, 33750-VI, 124.

11 Zie o.a. ABRvS 27 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ2649, r.o. 2.5.1.

12 Zo wordt door de staatssecretaris vaak standaard overwogen in zijn beslissingen om geen VOG af te geven.

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

2 Onderzoek naar effectiviteit

Gegeven het feit dat het streven naar preventie zowel grondslag als rechtvaardiging voor het VOG-systeem is, is de vraag van belang of preventieve arbeidsmarktbeperkingen feitelijk ook een bijdrage leveren aan het voorkomen van criminaliteit op de werkvloer. Het valt dan ook toe te juichen dat een onderzoek naar die vraag is verricht door bureau Ateno, in opdracht van het WODC. Hierna bespreken wij dit onderzoek en plaatsen daarbij een aantal kritische kanttekeningen. Los van de uitkomsten van het onderzoek, merken wij bij voorbaat op dat het voor de rechtvaardiging van preventieve arbeidsmarktbeperkingen onvoldoende is dat deze in zijn algemeenheid een bijdrage leveren aan het voorkomen van criminaliteit. In het individuele geval kunnen deze beperkingen alleen worden gelegitimeerd als er een redelijke verwachting is dat zij een bijdrage kunnen leveren aan het voorkomen van criminaliteit in de uitoefening van een specifieke functie, zoals hiervoor betoogd.¹⁴

Sinds de inwerkingtreding van het huidige VOG-beleid in 2004 vindt in 2016 voor het eerst onderzoek plaats naar de effectiviteit ervan.¹⁵ Aanleiding voor dit onderzoek vormde een beleidsdoorlichting van preventiemaatregelen in 2013,¹⁶ waarin werd geconstateerd dat onderzoek naar de effecten van de VOG ontbreekt en dat het VOG-beleid enkel berust op vooronderstellingen. Een belangrijke vooronderstelling is dat bepaalde ex-delinquenten een risico vormen voor de integriteit van organisaties en bedrijven. Echter, zo wordt geconcludeerd: 'Diepgaand onderzoek naar de aard en omvang van dit risico is niet gedaan.'¹⁷ Door Kruize en Gruter is vervolgens, in opdracht van het WODC, onderzoek verricht naar de vraag of het VOG-beleid in zijn algemeenheid een bijdrage levert aan de belangrijkste doelstelling ervan, dat wil zeggen in hoeverre door het weren van personen met een justitieel verleden uit bepaalde functies de branche (de samenleving) wordt beschermd.

Hun conclusie luidt kort gezegd dat 'het VOG-instrument een positieve bijdrage levert aan het identificeren van toekomstige delictplegers'.¹⁸ De reacties op dit onderzoek van

de zijde van het Ministerie van Veiligheid en Justitie zijn juichend. In zijn brief aan de Tweede Kamer van afgelopen februari schrijft de staatssecretaris dat uit het onderzoek blijkt dat het VOG-beleid een positief effect heeft op de recidive.¹⁹ Een persbericht van de rijksoverheid naar aanleiding hiervan gaat nog een stap verder en proclameert dat de VOG 'niet alleen bijdraagt aan een veilige werkomgeving, maar ook aan de re-integratie van ex-criminelen'.²⁰ Hierna analyseren wij of een zodanig positieve interpretatie van de onderzoeksresultaten gerechtvaardigd is.

Het onderzoek bevat een tweetal onderzoeksontwerpen, waarbij wij ons beperken tot de bespreking van het experimenteel design. Met de methode vergelijken Kruize en Gruter een groep personen aan wie een VOG geweigerd is met een groep aan wie een VOG is afgegeven (controlegroep 1) en een groep die geen VOG heeft aangevraagd maar wel vergelijkbare delicten pleegde als de groep 'geweigerden' (controlegroep 2). Het jaar 2011 geldt als uitgangspunt. Aan de hand van de justitiële gegevens over de daaropvolgende vijf jaar kan het criminaliteitsniveau van de drie groepen worden berekend. Dit wordt gedaan voor twee soorten beroepsgroepen waarvoor de VOG verplicht is: onderwijspersoneel en taxichauffeurs.

De onderzoekers concluderen dat de groep 'VOG geweigerd' in vergelijking met de groep 'VOG afgegeven' significant meer delicten pleegt in de daaropvolgende vijf jaar. Bij de aanvragers voor functies in het onderwijs pleegde 39% van de groep 'VOG geweigerd' een relevant delict na 2011, terwijl van de groep 'VOG afgegeven' slechts 2% dit deed. Bij de taxichauffeurs pleegde 56% van de groep 'VOG geweigerd' na de aanvraag een relevant delict, tegenover 27% van de groep 'VOG afgegeven'.

Als de groep 'VOG geweigerd' wordt afgezet tegen een vergelijkbare groep veroordeelden die geen VOG heeft aangevraagd (controlegroep 2), wordt duidelijk dat de 'geweigerden' in het onderwijs een significante daling van het aantal gepleegde delicten laten zien. Immers, 39% van deze groep pleegt delicten nadat hun de VOG is geweigerd, terwijl van de groep met vergelijkbare delinquenten die geen VOG aanvroegen 58% delicten pleegde in dezelfde periode. Bij taxichauffeurs was er geen significant verschil tussen deze twee groepen: 56% pleegde een delict nadat de VOG geweigerd was, terwijl 61% van vergelijkbare delinquenten dit deed. In een tabel ziet dit er als volgt uit.

14 N.V. Demleitner, 'Preventing internal exile. The need for restrictions on collateral sentencing consequences', *Stanford Law and Policy Review* 1999, p. 153-171; H. La Folette, 'Consequences of punishment. Civil penalties accompanying formal punishment', *Journal of Applied Philosophy* 2005, p. 241-261; Boone, a.w. (2012), p. 108 en 111.

15 Kruize & Gruter, a.w.

16 *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).

17 Idem, p. 59.

18 Kruize & Gruter, a.w., p. 13.

19 *Kamerstukken II* 2016/17, 34550 VI, 98.

20 www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2017/02/01/onderzoeken-tonen-aan-vog-draagt-bij-aan-succesvol-integriteitsbeleid, laatst geraadpleegd 23 mei 2017.

Tabel 1. Aandeel van de groep 'VOG geweigerd', de groep 'VOG afgegeven' en de groep 'geen VOG aangevraagd' met een of meer relevante antecedenten in de periode na de VOG-aanvraag (2011–2016)

	VOG geweigerd	VOG afgegeven	geen VOG aangevraagd
onderwijspersoneel			
een of meer relevante delicten	39%	2%	58%
taxichauffeurs			
een of meer relevante delicten	56%	27%	61%

Bron: Kruize & Gruter 2016, p. 86-87 (tabel 4.11 en 4.12).

Bij de interpretatie van deze uitkomsten dient ten eerste in gedachten te worden gehouden dat het experimentele design niet meet in hoeverre criminaliteit gepleegd tijdens de uitoefening van een functie hiermee – in theorie – wordt voorkomen. Er wordt immers alleen gekeken naar delicten die voor de functie relevant zouden kunnen zijn (voor taxichauffeurs zijn dat zo ongeveer alle strafbare feiten), maar niet in hoeverre een gepleegd delict op de werkvloer is gepleegd dan wel verband hield met het werk dat iemand deed. Dit terwijl criminaliteit binnen de werksfeer slechts een klein deel vormt van alle gepleegde criminaliteit. Het primaire doel van de VOG – het voorkomen van werkgerelateerde delicten – wordt hiermee dus niet gemeten.²¹

Dan nu de vraag in hoeverre dit onderzoek uitwijst dat de preventieve arbeidsbeperkingen die worden opgelegd door het weigeren van een VOG gelegitimeerd kunnen worden door het recidiverisico dat de personen uit de groep 'VOG geweigerd' vormen. De onderzoekers concluderen dat het feit dat de groep 'VOG geweigerd' meer criminaliteit pleegt dan de groep 'VOG afgegeven' erop duidt dat inderdaad de juiste personen zijn tegengehouden. Hierop valt echter af te dingen, nu de recidivecijfers van de groep 'geweigerden' ook juist veroorzaakt kunnen worden door het feit dat zij niet de gewenste baan hebben kunnen bemachtigen. De onderzoekers erkennen dat 'het instrument zelf mede debet kan zijn aan het toekomstig gedrag', maar achten de verschillen tussen de groepen 'dermate fors' dat er 'er weinig twijfel is over het feit dat in dit verband eerder crimineel gedrag een risicofactor is voor toekomstig crimineel gedrag'.²²

Men zou echter ook kunnen beargumenteren dat de weigering van een VOG de drempel verlaagt voor het plegen van delicten, aangezien deze groep ex-delinquenten niet een baan (ook wel een 'stake in conformity' genoemd) heeft die

zij daarmee op het spel zou kunnen zetten. In het algemeen wordt immers aangenomen dat het hebben van werk een beschermende factor vormt tegen criminaliteit.²³ Er is vooral bewijs voor de relatie tussen een kwalitatief goede baan en vermindering van criminaliteit.²⁴ Dit betekent dat onder andere baantevredenheid een beschermende factor vormt, en dat het worden geweigerd voor een gewenste baan waarvoor een VOG is aangevraagd juist het omgekeerde effect zou sorteren. Geconcludeerd kan worden dat op basis van dit onderzoek weinig kan worden gezegd over de vraag in hoeverre de groep 'VOG geweigerd' terecht is weerhouden van een baan vanwege het risico dat zij vormden. De uitkomsten van het experimentele design zeggen namelijk niets over de causaliteit van de gebeurtenissen. De onderzoekers merken dan ook terecht op dat het recidivepercentage van de groep 'VOG geweigerd' op twee manieren geduid kan worden, en dat het model geen uitsluitel daarover geeft. Aan de ene kant kan worden betoogd dat de 'juiste personen' zijn weerhouden van bepaalde functie. Aan de andere kant kan de weigering van een VOG voor een gewenste baan personen langer vasthouden in criminaliteit.²⁵

Ook andere interpretaties die op deze uitkomsten worden gebaseerd zijn beperkt houdbaar, nu geen causale claims kunnen worden gedaan. De vraag over wat oorzaak en wat gevolg is, komt terug wanneer de groepen 'VOG geweigerd' en de vergelijkbare groep 'geen VOG aangevraagd' worden vergeleken. De onderzoekers constateren namelijk dat de groep 'VOG geweigerd' na de afwijzing een aanzienlijke daling laat zien in het niveau van geregistreerde criminaliteit, vergeleken met de jaren ervoor. Het aantal geregistreerde

21 De onderzoekers erkennen als een van de serieuze beperkingen van dit model dat het weliswaar inzicht kan geven 'in geregistreerd ouderschap in het algemeen, maar een directe link met de branche in kwestie is niet te maken'. Kruize & Gruter, *a.w.*, p. 119.

22 Kruize & Gruter, *a.w.*, p. 94.

23 C. Uggen, 'Work as a turning point in the life course of criminals. A duration model of age, employment, and recidivism', *American sociological review* 2000, p. 529-546; C. Uggen & J. Staff, 'Work as a turning point for criminal offenders', *Corrections Management Quarterly* 2001, afl. 4, p. 1-16.

24 A.A.T. Ramakers et al., 'Not just any job will do. A study on employment characteristics and recidivism risks after release', *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology* 2016, p. 1-24.

25 Kruize & Gruter, *a.w.*, p. 123.

delicten wordt ongeveer de helft lager na de weigering. Het experimentele design toont aan dat voor onderwijspersoneel vanaf 2012 en voor taxichauffeurs vanaf 2013 het aantal delicten elk daaropvolgend jaar daalt.²⁶ Deze daling in ogenschouw nemende, interpreteren de onderzoekers de VOG-weigering als ‘stimulans om het leven te beteren’. De geweigerde personen zouden de afwijzing zien als stok achter de deur om hun leven te beteren, in de hoop in de toekomst wél voor een VOG in aanmerking te komen. Zij benoemen dat ook denkbaar is ‘dat de persoon in kwestie al voor de VOG-aanvraag zijn leven wilde beteren’,²⁷ maar beschouwen de bevinding dat de hoeveelheid criminele activiteiten daalt na een VOG-weigering toch vooral als een ondersteuning voor de eerstgenoemde hypothese.

De vraag is echter waar de onderzoekers deze verklaring op baseren, nu een theoretische onderbouwing voor deze stelling ontbreekt. Terwijl juist uit onderzoek blijkt dat de afschrikwekkende werking van straffen doorgaans beperkt is.²⁸ Voor de tegenovergestelde stelling, namelijk dat de afwezigheid van werk de kans op het plegen van criminaliteit verhoogt, bestaat bovendien veel meer empirisch bewijs.²⁹ Op basis daarvan zou kunnen worden beredeneerd dat als zij wél een VOG en daarmee de gewenste baan hadden gekregen, het recidivepercentage wellicht (veel) verder was afgenomen. Bovendien wordt duidelijk dat er alleen een significant verschil is voor personen die de VOG aanvroegen voor het onderwijs (39% tegenover 58%). Bij taxichauffeurs blijkt de afname van het aantal gepleegde delicten na een VOG-weigering niet significant te verschillen van de controlegroep (56% tegenover 61%). Ook deze resultaten moeten dus met grote terughoudendheid worden geduid nu het onderzoek geen uitsluitend geeft over de causaliteit van de bevindingen. De interpretatie dat vermindering van het aantal delicten een (direct) gevolg is van het weigeren van de VOG en dat dit zodoende als stimulans functioneert, is dus vooralsnog slechts een hypothese.

Het zou namelijk ook goed kunnen dat zowel de afname in het aantal delicten als het aanvragen van een VOG voor werk wordt veroorzaakt door een derde (onafhankelijke) factor, namelijk de persoonlijke motivatie van de ex-delinquent om op het rechte pad te blijven. Zoals de onderzoekers terecht opmerken, zou de VOG-aanvraag het gevolg kunnen zijn van een daaraan voorafgegane persoonlijke keuze om het leven te beteren. Het zoeken naar werk – en dus het aanvragen

van een VOG – vormt dan een onderdeel van het proces van stoppen met criminaliteit. Er kan dus op basis van de uitkomsten van het experimentele design nog een andere hypothese worden geformuleerd, namelijk dat het aanvragen van een VOG een ‘signaal is van het proces van stoppen met criminaliteit’.

In het empirisch materiaal dat Kurtovic heeft verzameld voor haar hopelijk later dit jaar te verdedigen proefschrift naar de invloed van justitiële documentatie op het re-integratieproces van jongvolwassenen, wordt deze stelling op vele manieren onderbouwd. In eerste instantie blijkt dat sprake is van een aanzienlijke mate van zelfuitsluiting: wanneer het niet evident is dat een VOG verstrekt zal worden, moeten jongvolwassenen behoorlijke drempels over om een VOG aan te vragen. Meestal komt de VOG-verplichting pas ter sprake wanneer iemand al is aangenomen voor de baan. Dit betekent dat de aanvrager – na het aangaan van een arbeidsrelatie – het risico loopt alsnog te worden afgewezen wanneer blijkt dat hij of zij geen VOG kan overleggen. De angst voor deze persoonlijke afwijzing, die vaak gepaard gaat met gevoelens van schaamte, vormt een zwaar obstakel dat de ex-delinquent vaak moet overwinnen alvorens hij daadwerkelijk tot aanvraag overgaat. Aan het aanvragen van een VOG gaat dus vaak een gemotiveerde beslissing vooraf, die als ‘serieus signaal’ kan worden opgevat van het stoppen met criminaliteit.

Deze bevinding is in overeenstemming met Amerikaans onderzoek, waarin wordt gesteld dat het voor een ‘serieus signaal’ dat iemand wil stoppen met criminaliteit kenmerkend is dat het hem of haar iets kost, dat wil zeggen een zekere moeite of inspanning.³⁰ Ook het doorlopen van de procedure om een VOG te verkrijgen wordt als een dergelijke moeite of inspanning en dus als serieus signaal beschouwd.³¹ Het solliciteren en vervolgens aangaan van een arbeidsrelatie met de kans op publieke afwijzing als de VOG uiteindelijk niet wordt afgegeven, vraagt een grote mate van toewijding c.q. inspanning. Ook bij het doorlopen van de procedurele, bestuursrechtelijke stappen om een VOG te verkrijgen (het indienen van een zienswijze en eventueel een bezwaarschrift) moet de aanvrager moeite doen door diverse, voldoende overtuigende ‘bewijzen van goed gedrag’ aan te leveren, waar-

26 Kruize & Gruter, *a.w.*, p. 87.

27 Kruize & Gruter, *a.w.*

28 E.A.C. Raaijmakers, *The subjectively experienced severity of imprisonment. Determinants and consequences* (diss. Leiden), 2016, p. 114-115.

29 R. Apel, ‘Employment and crime’, in: J.M. Miller (ed.), *Criminology: a reference handbook*, London: Sage Publications 2009, p. 118-124.

30 S. Bushway & R. Apel ‘A signaling perspective on employment-based reentry programming. Training completion as a desistance signal’, *Criminology & Public Policy* 2012, afl. 1, p. 21-50; S. Maruna, ‘Elements of successful desistance signaling’, *Criminology & Public Policy* 2012, afl. 1, p. 73-86.

31 M.C. Kurlychek, S.D. Bushway & M. Denver ‘Understanding and identifying desistance. An example exploring the utility of sealing criminal records’, in: J. Shapland, S. Farrall & A. Bottoms (eds.), *Global perspectives on desistance. Reviewing what we know and looking to the future*, Abingdon: Routledge 2016.

onder verschillende referenties. Op basis van dit uitgangspunt kan worden beargumenteerd dat ex-delinquenten die de VOG-procedure doorlopen een actief signaal uitzenden dat zij besloten hebben hun leven te beteren, in plaats van passief af te wachten tot de gehele terugkijkperiode (de termijn waarbinnen delicten in de weg kunnen staan aan VOG-afgifte, die doorgaans vier jaar is) is verstreken en zij automatisch voor een verklaring in aanmerking komen.

Tot slot hebben Kruize en Gruter ook gekeken naar de effecten op de arbeidsmarktparticipatie van de groep 'VOG geweigerd' (in vergelijking met beide controlegroepen) in de vijf jaren na 2011. Daarbij hebben zij gemeten in hoeverre een persoon (deels) aan het werk is in een bepaald jaar. De groep geweigerden vertoont in het jaar na 2011 (dus na de VOG-weigering) een daling van 10% in hun arbeidsmarktparticipatie. Kruize en Gruter vermoeden dat – ook al kunnen geen causale uitspraken worden gedaan – de VOG-weigering hieraan (deels) debet is.³² Gezien hun dalende arbeidsmarktparticipatie is deze groep er na de VOG-weigering immers slechter aan toe. Deze uitkomst wekt derhalve de suggestie dat het weigeren van een VOG aan personen die gemotiveerd zijn te stoppen met criminaliteit hen juist langer in de criminaliteit houdt en dat zij dus over het algemeen niet goed in staat zijn (direct) alternatief werk te vinden. Wellicht hadden zij één stap voorwaarts in hun nieuwe leven gezet, maar worden zij door de VOG-weigering gedwongen twee stappen achteruit te doen richting hun oude leven.

3 Discussie

De hiervoor genoemde onderzoeksresultaten tonen aan dat er aanwijzingen zijn dat de arbeidsmarktparticipatie van personen aan wie een VOG is geweigerd daalt. De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie volgt desalniettemin de juichende redenering dat de VOG recidive vermindert en zelfs bijdraagt aan re-integratie.³³ Deze laatste stelling is uitermate vergezocht en er is in het door ons besproken onderzoek in het geheel geen bewijs voor te vinden. Uitgaande van de redenering van de staatssecretaris zouden er aan de VOG-procedure überhaupt geen nadelen kleven. Ten eerste worden mensen met een (recent en relevant) justitieel verleden door de weigering van de VOG geweerd uit banen, wat bijdraagt aan de integriteit van de branche. Ten tweede pakt de VOG-weigering voor de geweigerde personen niet nadelig uit, maar vormt deze juist een stimulans 'het leven te beteren' en draagt de VOG-procedure op die manier dus extra bij aan

recidivevermindering. De VOG dient, volgens de staatssecretaris, daarom 'niet meer als obstakel (te) worden gezien'.³⁴ De staatssecretaris concludeert op basis van dit onderzoek aldus dat de VOG geen obstakel vormt voor de re-integratie van ex-veroordeelden en dat er geen reden is het instrument als zodanig aan te passen. Ten aanzien van personen die worden geweigerd, en voor wie deze beslissing aanvankelijk een obstakel lijkt, zet hij in op het geven van betere voorlichting, zodat de VOG-procedure tot hefboom wordt om hun leven te beteren.³⁵

Voor een dusdanig positieve conclusie, zo hebben wij in het voorgaande laten zien, bestaat echter geen theoretische onderbouwing en bovendien is het slechts een van de mogelijke interpretaties van de onderzoeksresultaten van Kruize en Gruter. Wat wij veel waarschijnlijker achten is dat de groep aan wie de VOG is geweigerd voorafgaand aan het aanvragen van de VOG al een persoonlijke beslissing had genomen om het rechte pad te bewandelen, waar de VOG-aanvraag een uitdrukkelijk signaal van is. Als VOG-aanvragen over het algemeen worden gedaan door gemotiveerde ex-delinquenten, dan is het niet verrassend dat het aantal geregistreerde delicten in het jaar na de aanvraag – ook al is de VOG afgevoerd – sterk daalt.

Ook is het maar zeer de vraag in hoeverre de geweigerde personen daadwerkelijk een risico zouden hebben gevormd voor de behoorlijke uitoefening van de door hen beoogde functie. Het risico wordt immers op geobjectiveerde wijze vastgesteld, waarbij de relatie tussen het gepleegde delict en de beoogde functie ruim wordt geïnterpreteerd³⁶ en geen specifieke inschatting wordt gemaakt of er überhaupt een risico is dat iemand het delict in de functie herhaalt, maar of er een risico ontstaat indien iemand het delict in de functie zou herhalen. Ook wordt aan het advies van deskundigen, zoals psychologen of reclasseringswerkers, standaard niet veel waarde toegekend. De staatssecretaris hanteert een eigen instrumentarium, waarbij het sec gaat om de vraag of de kans op herhaling zo klein is dat op grond van het subjectieve criterium een VOG kan worden toegewezen. Zodoende kan, zoals we in de casus aan het begin zagen, iemand die zeven jaar geleden een zedendelict pleegde waarbij zowel de strafrechter, als het Tuchtcollege, als gedragsdeskundigen geen verhoogde herhalingskans aanwezig achten, vanwege een VOG-weigering alsnog hem een beroep worden ontnomen. Tot slot wordt door de staatssecretaris geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen het verhogen van de integriteit van een branche en het creëren van een veiliger samenleving.

32 Kruize & Gruter, a.w., p. 90.

33 Kamerstukken II 2016/17, 34550 VI, 98, www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2017/02/01/onderzoeken-tonen-aan-vog-draagt-bij-aan-succesvol-integriteitsbeleid, laatst geraadpleegd 23 mei 2017.

34 Idem.

35 Idem.

36 Boone, a.w. (2011), p. 73.

Immers, met het weigeren van een VOG wordt 'alleen het pad tot het plegen van delicten binnen deze specifieke functie afgesneden'.³⁷ Stel dat het inderdaad zo zou zijn dat de groep die de VOG is geweigerd in dezelfde mate zou zijn doorgedaan met het plegen van delicten als ze wel een VOG hadden gekregen en dus werkzaam waren geraakt in de gewenste functie (wat wij dus heel onwaarschijnlijk vinden),

37 Kruize & Gruter, *a.w.*, p. 119.

dan kan dus hoogstens gesteld worden dat door het weigeren van de VOG de integriteit van de beroepsgroep beter wordt beschermd, maar niet dat de samenleving veiliger is geworden. Immers, uit de onderzoeksresultaten blijkt dat in 39% (onderwijspersoneel) respectievelijk 56% (taxichauffeurs) van de gevallen het weigeren van een VOG *niet* tot een veiliger samenleving leidde nu er naderhand nog delicten werden gepleegd. Zodoende is de redenering dat de VOG recidive vermindert, veel te simplistisch.