

Evaluatie afgifte VOG RP

SAMENVATTING

Samenvatting van een rapport over een onderzoek naar de afgifte van de Verklaring Omtrent het Gedrag Rechtspersonen (VOG RP) in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie



Samenvatting

Achtergrond

In opdracht van het WODC (het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie) heeft Ergo een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar de afgifte van de Verklaring Omtrent Gedrag Rechtspersonen (VOG RP) door het Centraal Orgaan Verklaring Omtrent Gedrag (COVOG). Het COVOG maakt deel uit van het ministerie van Justitie en bestaat sinds 1 april 2004.

De probleemstelling is als volgt geformuleerd:

1. Hoe kunnen de belanghebbenden en de aanvragers worden getypeerd?
2. Waarom is het gebruik van de VOG RP tot nu toe beperkt gebleven? Hoe kan het gebruik van de VOG RP onder deze groepen worden gestimuleerd? Welke aanpassingen van het instrument zijn daarvoor nodig?
3. Is er behoefte aan een ander integriteitinstrument? Op welke punten verschilt dit instrument van de VOG RP?

Er is onderzoek uitgevoerd naar de tevredenheid van belanghebbenden en er is een evaluatie gemaakt van het werkproces, onder andere aan de hand van gesprekken met COVOG-medewerkers. Hierbij is getracht antwoord te vinden op de volgende kernvragen:

Onderzoek onder belanghebbenden VOG RP

1. Welke groepen belanghebbenden kunnen worden onderscheiden?
2. Van welke categorieën rechtspersonen vragen de belanghebbenden een VOG RP?
3. Waarom vragen belanghebbenden VOG RP van deze categorieën rechtspersonen?
4. Wat zijn hun verwachtingen hierbij?
5. Wat doen belanghebbenden als rechtspersonen de gevraagde VOG RP niet overhandigen?
6. Gebruikt men ook andere instrumenten om de integriteit van rechtspersonen vast te stellen? Zo nee, is er wel behoefte aan een ander integriteitinstrument?
7. In hoeverre zijn de belanghebbenden tevreden over de bruikbaarheid en de afgifteprocedure van de VOG RP?
8. Op welke punten zijn belanghebbenden ontevreden? Wat zou er volgens de belanghebbenden anders moeten?
9. Hoe kan het gebruik van de VOG RP volgens de belanghebbenden worden vergroot?

Evaluatie werkproces

10. Verloopt het werkproces bij de VOG RP zoals gepland in april 2004? Wat wel en wat niet?
11. Welke variabelen betreft het COVOG in de beslissing over de afgifte van de VOG RP?
12. Welke variabelen geven de doorslag bij de beoordeling?
13. Wat is de kwaliteit van de informatie waarmee het COVOG beslist?
14. Wat doet het COVOG als er informatie ontbreekt?
15. Hoeveel en welke typen aanvragen worden niet ontvankelijk verklaard? Om welke redenen?
16. Welke schakels in het werkproces voor de VOG RP kunnen geoptimaliseerd worden?

Een belangrijke vraag was bovenal hoe te verklaren is dat de behoefte aan de VOG RP (ogenschijnlijk) kleiner is dan voorzien, gelet op de geringe belangstelling ervoor in de eerste twee jaar sinds de aanvang van de uitgifte in april 2004.

Het veldwerk voor dit onderzoek is uitgevoerd tussen januari 2006 en september 2006. De percepties van de geïnterviewden hebben daarom betrekking op deze periode en op de tijd daaraan voorafgaande (terugkijkend tot 1 april 2004).

Onderzoeksmethoden

Het onderzoek bestond uit de volgende onderdelen:

- een analyse van de databank en de dossiers van het COVOG;
- diepte-interviews met leidinggevenden en medewerkers van het COVOG en van de ketenpartner JustID;
- interviews met medewerkers van belanghebbende organisaties.

Het werkproces: belangrijkste conclusies

Weinig actieve promotie

Uit het onderzoek komt naar voren dat het aantal afgegeven VOG RP gezien moet worden in de context van de nieuwe organisatie COVOG, die sinds de oprichting onder aanzienlijke druk heeft gewerkt. Terugkijkend kan worden vastgesteld dat de VOG RP niet nadrukkelijk is gelanceerd en gepropageerd. Voor zover het COVOG hiervoor verantwoordelijk zou zijn, heeft de organisatie ervoor gekozen vooral aandacht te besteden aan het primaire proces (het behandelen van de aanvragen voor VOG NP en VOG RP) en niet aan het *stimuleren* van de vraag. Het ontbreken van promotie van de VOG RP verklaart voor een belangrijk deel dat de belangstelling VOG RP in de eerste jaren tegenviel. Daarnaast geldt dat ook de naleving van de aanbestedingsregels niet zo groot is als gewenst. En zolang de aanbestedingsregels niet massaal worden nageleefd, zal ook het gebruik van de VOG RP (als onderdeel van de procedure) niet optimaal zijn.

Weinig aanpassingen

Het instrument VOG RP is oorspronkelijk vooral opgetuigd als integriteitstoets bij Europese aanbestedingen. Er kwamen echter steeds meer aanvragen binnen voor toepassingen die in den beginne niet waren voorzien. Ondanks deze toename is er relatief weinig aandacht besteed aan de inhoudelijke ontwikkeling van de VOG RP. Zo ontbreekt het aan een uitgewerkt beoordelingskader voor het screenen van rechtspersonen voor andere doeleinden dan Europese aanbestedingen. Ook het bepalen van de ontvankelijkheid van aanvragen was een probleem. In juli 2006 is er echter een lijst verspreid onder de medewerkers van het COVOG met criteria ter beoordeling van de ontvankelijkheid van aanvragen. In het bestek van het onderzoek kon niet worden vastgesteld of hiermee aan alle onduidelijkheid een eind is gekomen.

Matig dossierbeheer

Het digitale databestand werkt wellicht als basis voor de dagelijkse werkzaamheden, maar is minder geschikt als basis voor doelgroepanalyses en marktprognoses, omdat het niet alle benodigde managementinformatie kan genereren. Zo is het onmogelijk om te bepalen hoeveel Voorstellen Tot Weigering er in 2005 zijn verstuurd. De in het bestand geregistreerde gegevens bevatten bovendien veel fouten.

Groei zet toch in

Intussen neemt de vraag naar de VOG RP in het laatste half jaar gestaag toe, zo stelt het COVOG zelf vast. In 2005 waren er gemiddeld 100 aanvragen per maand, anno 2006

staat de meter op ongeveer 300. Dit zou als een aanwijzing gezien kunnen worden dat het instrument bekender wordt, wellicht ook omdat de aanbestedingsprocedures stilaan beter worden gevolgd.

Naar verwachting zal de groei doorzetten, gelet op de inwerkingstelling van de aanbestedingswet (naar verwachting 2007), waarin ook de lagere overheden (naar verwachting) verplicht zullen worden een integriteitstoets toe te passen. Belanghebbende overheidsorganisaties zijn ook verantwoordelijk voor de recente toename van het aantal aanvragen, vooral als gevolg van de voorschreven integriteitstoets op grond van de Bao en de Bass.

Onder de belanghebbenden zijn er relatief weinig bedrijven (circa 20% in 2005). Er zijn geen tekenen dat er spoedig een toename is te verwachten van het aantal bedrijven dat van andere bedrijven een VOG RP vraagt.

Belanghebbenden: belangrijkste conclusies

Overheid en aanbestedingen

Veruit de belangrijkste groep belanghebbenden wordt gevormd door de overheid, zowel rijksdiensten als instanties van decentrale overheden. In de meeste gevallen vragen deze overheidsorganisaties VOG RP van bedrijven die inschrijven op Europese en andere aanbestedingen, maar soms ook bij het afsluiten van zakelijke contracten en het aangaan van overeenkomsten (met inbegrip van het opstellen van een lijst met preferred suppliers). Daarnaast maken brancheorganisaties gebruik van de VOG RP voor het screenen van bedrijven die willen toetreden tot de brancheorganisatie.

De aanleiding om een VOG RP te vragen

De belangrijkste aanleiding om de VOG RP te verlangen is terug te voeren op de regelgeving rond Europese aanbestedingen, die de rijksoverheid verplicht een integriteitstoets uit te voeren. Decentrale overheden hebben die verplichting (nog) niet, maar een deel van de betreffende instanties volgt de werkwijze zoals vastgelegd in de regelgeving vrijwillig op. Daarnaast bestaat er onder aanbestedende diensten een behoefte om risico's te verkleinen. Men wil zich, wijs geworden door de bouwfraude, indekken tegen malafide partijen. In dat kader is de VOG RP een van de middelen. Daarbij wordt door veel belanghebbenden vooral ingezet op de 'preventieve werking' van de eis om een VOG RP te overleggen. Dit is weliswaar een onbewezen effect, maar men houdt zich gaarne aan die gedachte vast. Daarnaast zijn zij van mening dat de VOG RP althans de belangrijkste risico's inperkt.

De brancheorganisaties die een VOG RP verlangen van kandidaat-leden hebben een ander motief. Men hoopt door gebruik te maken van de VOG RP bedrijven te weren die een smet zijn op de branche. Of de VOG RP daar een probaat middel voor is, wordt intussen door sommige brancheorganisatie betwijfeld.

Vertrouwen in Justitie

In het algemeen zijn de contactpersonen die namens de belanghebbenden de VOG RP verlangen, niet goed op de hoogte van de strekking en reikwijdte van de VOG RP. Men veronderstelt dat het instrument deugt, zich daarbij verlatend op de deskundigheid van de mensen van Justitie. De contactpersonen bij belanghebbende organisaties blijken overigens in meerderheid te veronderstellen dat de toets betrekking heeft op ongeveer alle belastende zaken die Justitie kan vinden. Dat de grote bedrijven die in de bouwfraudeaffaire op een negatieve manier in het nieuws zijn geweest, kennelijk wel een VOG RP kunnen krijgen, is voor deze belanghebbenden dus niet helemaal te rijmen.

Tegen die achtergrond en gezien het beperkte inzicht in de totstandkoming van het oordeel dat aan de VOG RP ten grondslag ligt, is het begrijpelijk dat de respondenten weinig ideeën hebben over mogelijke verbeteringen van de VOG RP. Ze gaan eigenlijk ervan uit dat de VOG RP geen verbetering behoeft en spreken hierbij hun vertrouwen uit voor het ministerie van Justitie.

VOG RP sluit meestal aan bij behoeften

Ergo concludeert dat de VOG RP wel degelijk aansluit bij de beperkte verwachtingen van de meeste belanghebbenden. Het is echter de vraag of dit zal veranderen, als deze belanghebbenden meer inzicht krijgen in de basis van de VOG RP. De belanghebbenden die momenteel namelijk de meeste twijfels hebben over de VOG RP, zijn de weinigen die bijzonder goed op de hoogte zijn van wat een VOG RP vermag. Zij wijzen haarfijn op de beperkingen van de screening.

De meeste belanghebbenden verwachten dat zij door middel van het vragen van een VOG RP bedrijfsmatige risico's kunnen beperken. Het is voor hen belangrijk dat zij over een middel kunnen beschikken dat niet alleen snel en goedkoop, maar ook degelijk is. Wat precies de inhoud van een VOG RP is, weten de meeste belanghebbenden niet.

Aanvraagprocedure

Uit commentaar van de belanghebbenden valt op te maken dat met name de kleinere bedrijven niet weten hoe zij een VOG RP kunnen aanvragen. Rondvraag onder (kleinere) aannemers leert dat het bestaan ervan zelfs zo goed als onbekend is. Belanghebbenden zien zich dus vaak geplaatst voor de taak om aan hun onderaannemers uit te leggen hoe zij een VOG RP kunnen aanvragen. Aanvragers vinden het allemaal veel gedoe.

De doorlooptijd van een aanvraag VOG RP is in de ogen van de belanghebbenden een knelpunt. Als men niet beschikt over een generiek VOG RP en dus een (nieuwe) aanvraag moet doen, is acht weken volgens vrijwel iedereen te lang. Vier weken zou acceptabel zijn. Opmerkelijk is dat veel belanghebbenden niet (goed) op de hoogte zijn van het bestaan van de generieke VOG RP. Verondersteld mag worden dat (dus) ook veel inschrijvers op aanbestedingen er niet van weten.