

Evaluatie afgifte VOG RP

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



Colofon

Uitgave:

Ergo: bureau voor markt- en beleidsonderzoek
Plantage Parklaan 18, 1018 ST Amsterdam
Telefoon: 020 6272100
Email: mail@ergo.nl

Rapportnummer Ergo:

Ergo:1086-b

Datum:

December 2006

Opdrachtgever:

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC),
Ministerie van Justitie
Contactpersoon: dr. F.W. Beijgaard
Kenmerk: 1281

Auteurs:

drs. H. Roth
drs. M.C. Valk
drs. M. Haak
drs. X. Sam-Sin

Bestellingen:

Exemplaren zijn bij Ergo verkrijgbaar à € 30,= (exclusief BTW en verzendkosten)

© 2006 WODC, Ministerie van Justitie. Auteursrechten voorbehouden

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
1 Verantwoording	5
1.1 Achtergrond	5
1.2 Doelstelling en probleemstelling	6
1.3 Opzet en uitvoering van het onderzoek	7
2 De VOG RP als nieuw instrument	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Integriteitsinstrumenten naast de VOG RP	11
2.3 Ontstaansgeschiedenis VOG RP: een kort overzicht	12
2.4 De ontwikkeling van het aantal aanvragen VOG RP	14
2.5 Het doel van de aanvraag	16
3 Het werkproces rond de VOG RP	19
3.1 Inleiding	19
3.2 De intake	20
3.3 Beoordeling van de gegevens door het COVOG	22
3.4 Databeheer	24
3.5 De toekomst van de VOG RP	25
4 Onderzoek onder belanghebbenden	27
4.1 Inleiding	27
4.2 Wie zijn de belanghebbenden?	27
4.3 De visie van de belanghebbenden	28
5 Conclusies	35
5.1 Antwoord op de onderzoeksvragen	35
5.2 Conclusies	40
Summary	40

Bijlage 1: Samenstelling begeleidingscommissie

Bijlage 2: Aanvraagformulier VOG RP

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 integriteitsinstrument? 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 integriteitsinstrument?
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 vermog. 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.

1 Verantwoording

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en begeleid door een commissie onder voorzitterschap van prof.dr. E.J.J.M. Kimman heeft Ergo, bureau voor marktonderzoek, een evaluatieonderzoek verricht naar de uitgifte van de Verklaring Omtrent Gedrag Rechtspersonen (VOG RP). In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de achtergrond, de doelstelling, de opzet en de uitvoering van het project.

1.1 Achtergrond

Sinds april 2004 bestaat het Centraal Orgaan Verklaring Omtrent Gedrag (COVOG). Dit uitvoeringsorgaan van het ministerie van Justitie is opgericht in verband met de centralisering van de uitgifte van de Verklaring Omtrent Gedrag Natuurlijke Personen (VOG NP). Voorheen werd de VOG NP (in de volksmond vaak aangeduid als 'verklaring van goed gedrag') door de gemeenten afgegeven. In 2004 is deze taak overgenomen door het ministerie van Justitie, en namens deze door het COVOG.

Sinds de oprichting is het COVOG met nog een taak belast: de afgifte van de Verklaring Omtrent Gedrag Rechtspersonen (VOG RP). Rechtspersonen (vennootschappen, maatschappen, stichtingen) die hun integriteit willen aantonen, kunnen daartoe gebruik maken van een verklaring waarin de minister van Justitie aangeeft dat in justitiële zin niets is gebleken van eventuele bezwaren tegen de rechtspersoon. Het COVOG geeft deze verklaring af namens de minister.

De VOG RP bestaat pas sinds de inwerkingtreding van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens per 1 april 2004, eveneens de startdatum van het COVOG. Het instrument is in feite gemodelleerd naar de VOG NP, en evenals de VOG NP gebaseerd op een evaluatie van het strafrechtelijk verleden van de aanvrager, in dit geval een rechtspersoon, inclusief de natuurlijke personen die binnen deze rechtspersoon sleutelposities bekleden. Dit impliceert dat het COVOG nauw samenwerkt met de Justitiële Informatie Dienst (JustID) te Almelo waar het strafrechtelijk verleden van zowel rechtspersonen als natuurlijke personen is geregistreerd. JustID heette tot 10 januari 2006 Centrale Justitiële Documentatie (CJD),

Eind jaren negentig duiken in publicaties de eerste ideeën op voor een integriteitsinstrument voor rechtspersonen. Pas vier jaar later raakt de ontwikkeling van de VOG RP als integriteitsinstrument voor rechtspersonen in een stroomversnelling. Een belangrijke concrete aanleiding voor de ontwikkeling van de VOG RP was dat de Europese Unie voorschrijft dat bedrijven, om in aanmerking te komen voor (grote) opdrachten van de overheid, hun integriteit moeten kunnen aantonen. De VOG RP voorziet hierin. Daarnaast was er in december 2002 het advies van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid om, naar aanleiding van de bouwfraudeaffaire, actiever ernaar te streven om niet-integere bedrijven uit te sluiten van aanbestedingsprocedures. Ten slotte verwachtte het ministerie van Justitie met de VOG RP ook tegemoet te komen aan de bredere maatschappelijke behoefte aan een integriteitstoets. De VOG RP kan bijvoorbeeld als toetssteen fungeren indien rechtspersonen onderling contracten willen afsluiten of overeenkomsten aangaan.

Aanvrager en belanghebbende

Op basis van de beleidsregels terzake bepaalt het COVOG of een aanvraag van een VOG RP ontvankelijk is. Een algemeen criterium hierbij is dat het gebruik van de VOG RP eraan moet bijdragen om een maatschappelijk risico te beperken. Tevens hanteert het COVOG het beginsel dat er zowel een 'aanvrager' van de VOG RP dient te zijn (de rechtspersoon waarvan de integriteit wordt getoetst) als een organisatie die van de aanvrager *verlangt* een VOG RP te overleggen om zodoende het maatschappelijke risico te verkleinen. Deze organisatie wordt wel aangeduid als de *belanghebbende* partij.

Bij elke aanvraag van een VOG RP, ongeacht het doel ervan, is er sprake van zowel een belanghebbende als een aanvrager. Dit onderscheid sluit nauw aan bij de praktijk van de VOG NP, waarbij ook altijd de rol van de aanvrager (meestal een sollicitant) en die van de belanghebbende (meestal een werkgever) wordt onderscheiden.

Tegenvallende animo

Na verloop van tijd werd echter duidelijk dat de animo voor de VOG RP achterbleef bij de verwachtingen. Tussen april 2004 en begin 2005 bleef het aantal aanvragen VOG RP beperkt tot ongeveer 800. Een belangrijke reden hiervoor was dat verplichting om een VOG RP aan te leveren lange tijd beperkt bleef tot aanbestedingen van de Rijksoverheid in de sectoren bouw, ICT en milieu. Er werd voorzien dat het aantal aanvragen over 2005 op ongeveer 1000 zou blijven steken, terwijl men aanvankelijk had gerekend op circa 6000 aanvragen per jaar. De gesmoorde ontwikkeling van het aantal aanvragen van VOG RP stond in schril contrast met ontwikkelingen bij de VOG *Natuurlijke* Personen (VOG NP), waarvan het aantal aanvragen de prognoses juist overtrof. Overigens is gedurende het onderzoek duidelijk geworden dat het aantal aanvragen VOG RP in 2006 gestaag is toegenomen.

Evaluatie VOG

Het ministerie van Justitie heeft voorzien in een tussentijdse evaluatie van de VOG RP. Daartoe is het gewenst meer inzicht te krijgen in nut en noodzaak van het instrument, en in de wijze waarop het proces van de uitgifte verder kan worden geoptimaliseerd. In de evaluatie staat tevens de vraag centraal waarom het gebruik van de VOG RP vooralsnog achter blijft bij de verwachtingen. Er is dus onderzoek verricht naar zowel het instrument VOG RP, als naar de organisatie die de VOG RP afgeeft, het COVOG.

1.2 Doelstelling en probleemstelling

De **onderzoeksdoelstelling** kan als volgt worden geformuleerd:

Inzicht bieden in de mogelijkheden tot optimalisering van de centrale afgifte van VOG RP, zowel met betrekking tot de inhoud van de VOG RP als tot het aantal verstrekkingen.

De **probleemstelling** is drieledig:

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 integriteitsinstrument?
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?

Overkoepelend

17. Welke trends en ontwikkelingen onderscheiden experts, COVOG-medewerkers en belanghebbenden?

1.3 Opzet en uitvoering van het onderzoek

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).

Het onderzoek is gefaseerd uitgevoerd, waarbij in fase 1 een aantal verkennende gesprekken is gevoerd met leidinggevenden en medewerkers van het COVOG, en met een aantal medewerkers van de JustID. Tevens is in deze fase het elektronische gegevensbestand bij het COVOG bestudeerd, aangevuld met een scan van de papieren dossiers. Vervolgens is in fase 2 een kwalitatief onderzoek uitgevoerd onder belanghebbenden, organisaties die van andere rechtspersonen een VOG RP hebben verlangd. De resultaten hiervan zijn in fase 3 weer besproken met enkele medewerkers van het COVOG en de JustID, en door hen van commentaar voorzien. Naast empirisch onderzoek heeft Ergo ook kennisgenomen van diverse relevante achtergronddocumenten, zoals relevante wetgeving en secundaire literatuur over aanbestedingen.

Verweving met evaluatie VOG NP

Gelijktijdig met de evaluatie van de VOG RP, heeft Ergo een evaluatieonderzoek met betrekking tot de VOG NP uitgevoerd. Bij het COVOG zijn beide processen organisatorisch met elkaar verweven en houden dezelfde medewerkers zich met beide processen bezig. Om die redenen kon Ergo met medewerkers van het COVOG in een en hetzelfde interview over beide processen van gedachte wisselen.

Fase 1: verkennend onderzoek

In onderzoeksfase 1 zijn er gesprekken gevoerd met 4 medewerkers van het COVOG en 2 van de JustID te Almelo. Er is naar gestreefd om vooral medewerkers te spreken die overzicht hebben over het totale werkproces en de belanghebbenden.

Daarnaast is een deel van het gegevensbestand van het COVOG geanalyseerd. Hiertoe zijn de aanvraaggegevens over het jaar 2005, voorzover digitaal beschikbaar, door Ergo bestudeerd. Vanwege privacyregels verlangde het COVOG dat deze analyse ten kantore van het COVOG werd uitgevoerd, opdat de bestandsgegevens in huis konden blijven.

De belanghebbenden bij VOG RP zijn in het digitale bestand van het COVOG *niet* opgenomen. Om een indruk te krijgen om welke organisaties het gaat, is (handmatig) een aantal dossiers doorgenomen en zijn de NAWT-gegevens van de belanghebbenden genoteerd. Op deze manier is een bestand van belanghebbende organisaties samengesteld. Dit bestand is in het onderzoek tevens gebruikt om contact te leggen met belanghebbenden en hen uit te nodigen voor een vraaggesprek.

Fase 1 heeft een eerste inzicht opgeleverd in het werkproces, en in de samenstelling van de groep belanghebbenden.

Fase 2: kwalitatief onderzoek onder belanghebbenden

In fase 2 zijn in totaal 24 gesprekken gevoerd, waarvan 18 diepte-interviews met functionarissen van belanghebbende organisaties. Daarnaast zijn ook korte telefonische vraaggesprekken gevoerd met vijf kleinere aannemers die *niet* als aanvrager van een VOG RP bij het COVOG bekend zijn. Ten slotte is gesproken met een grote financiële organisatie die van zakelijke relaties geen VOG RP verlangt, maar daartoe wel zou kunnen overgaan.

Er is dus niet gekozen voor een grootschalige enquête onder belanghebbende organisaties, maar voor intensieve ondervraging van een relatief kleine groep. Deze (kwalitatieve) aanpak biedt meer mogelijkheden om dieper in te gaan op de motieven en overwegingen van de doelgroep.

Deze fase biedt onder andere inzicht in de redenen waarom belanghebbenden een VOG RP vragen, de verwachtingen van de belanghebbenden, de typen organisaties waarvoor een VOG RP gevraagd wordt, de wijze van handelen in voorkomende gevallen (ook bij weigering), de tevredenheid met de service van het COVOG, en mogelijke verbeterpunten met betrekking tot de dienstverlening door het COVOG en de inhoud van de verklaring.

Fase 3: kwalitatief onderzoek COVOG-medewerkers en ketenpartners

In fase 3 zijn 7 diepte-interviews gehouden met medewerkers en een leidinggevende van het COVOG. Daarbij is gesproken met medewerkers die betrokken zijn bij verschillende onderdelen van het werkproces, zowel van de administratie als (senior) beoordelaars. Tevens is wederom een gesprek gevoerd met een medewerker van de JustID. In deze gesprekken is nader ingegaan op het werkproces en zijn relevante knelpunten besproken die in fase 2 door belanghebbenden waren gesignaleerd.

Uitvoering en begeleiding

Het onderzoek is aangevangen in februari 2006 en afgerond in november 2006. Het veldwerk en de rapportage zijn begeleid door een wetenschappelijke begeleidingscommissie. In de bijlage is de samenstelling van de commissie gegeven.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de opkomst van de VOG RP als nieuw instrument. Hoofdstuk 3 beschrijft het werkproces bij de verstrekking van een VOG RP. Hoofdstuk 4 gaat in op de visie van de belanghebbenden. Ten slotte volgen in hoofdstuk 5 de conclusies.

2 De VOG RP als nieuw instrument

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de volgende onderzoeksvragen:

1. Gebruikt men ook andere instrumenten om de integriteit van rechtspersonen vast te stellen?
2. Van welke categorieën rechtspersonen vragen de belanghebbenden een VOG RP?

Daarnaast wordt antwoord gegeven op het volgende onderdeel van de probleemstelling:

- *Waarom is het gebruik van de VOG RP tot nu toe beperkt gebleven?*

Alvorens in te gaan op de VOG RP, wordt in paragraaf 2.1 een overzicht gegeven van de andere instrumenten die worden gebruikt om de betrouwbaarheid van rechtspersonen te toetsen. Vervolgens wordt in paragraaf 2.2 ingegaan op de ontstaansgeschiedenis van de VOG RP, en in paragraaf 2.3 op de ontwikkeling van de vraag naar dit instrument.

2.2 Integriteitsinstrumenten naast de VOG RP

Uit de gesprekken met functionarissen van belanghebbende organisaties wordt duidelijk dat de meesten van hen ook andere middelen inzetten om de betrouwbaarheid van zakelijke relaties (rechtspersonen) te toetsen. Deels betreft het middelen die een overlap hebben met de VOG RP, deels betreft het andersoortige toetsingen.

Eigen checklist

Een aantal (overheids)organisaties stelt zelf een checklist op, al dan niet geïnspireerd op de vragenlijst die diensten van de rijksoverheid in het kader van de BIBOB-procedures (zie kader) gebruiken om de integriteit te toetsen van bedrijven die inschrijven op hun aanbestedingen. Bedrijven moeten dan aangeven dat zij niet in surseance van betaling zijn geweest, hun belastingen tijdig hebben betaald, geen fout hebben gemaakt bij de beroepsuitoefening, etc. De aanvrager bevestigt met zijn handtekening dat hij de vragenlijst naar waarheid heeft ingevuld. Bij gebleken onjuistheden of bij onregelmatigheden wordt het bedrijf uitgesloten van inschrijving op toekomstige aanbestedingen.

Per 1 juni 2003 is de Wet BIBOB (Bevordering IntegriteitsBeoordelingen door het Openbaar Bestuur) in werking getreden. Deze wet moet voorkomen dat overheidsorganisaties ongewild criminele activiteiten mogelijk maken door het verlenen van een vergunning, het verstrekken van een subsidie of het verlenen van een overheidsopdracht. Voor zover het de aanbestedingen betreft, richt de Wet BIBOB zich tot op heden uitsluitend op de aanbestedingen boven de Europese drempelwaarde in de branches bouw, ICT en milieu (met name afvalverwerking).

Financiële instrumenten

Daarnaast worden vooral instrumenten ingezet waarmee financiële betrouwbaarheid van bedrijven kunnen worden vastgesteld, zoals de kredietwaardigheid en de solvabiliteit. Veel

belanghebbenden hebben namelijk meer oog voor de kwaliteit en continuïteit van leveranciers of aannemers, dan voor hun strafrechtelijk verleden. Zij wensen niet met bedrijven in zee te gaan waarvan de continuïteit een onzekere factor is.

Om bedrijven financieel door te lichten wordt gebruik gemaakt van de diensten van handelsinformatiebureaus, bijvoorbeeld Graydon of Dun & Bradstreet.

Kamer van Koophandel

Tevens vragen belanghebbenden informatie op bij de Kamers van Koophandel. Het gaat hier vooral om informatie over de bedrijfsvorm, de structuur van het bedrijf en over de beslissbevoegdheid van de sleutelfiguren. Ook kan bij de Belastingdienst een verklaring worden opgesteld dat een bedrijf tijdig de verschuldigde sociale premies heeft afgedragen en loon-, vennootschaps- en omzetbelasting heeft betaald. Een enkeling raadpleegt nieuws- en krantenarchieven.

Notaris- en non-faillissementverklaring

Veel belanghebbenden geven de voorkeur aan een VOG RP boven een verklaring van de notaris of een door de rechtbank opgestelde non-faillissementsverklaring, die voorheen soms werd gevraagd als integriteitsbewijs van rechtspersonen. Daarnaast vragen belanghebbenden van bedrijven soms een non-faillissementsverklaring. Deze kunnen bedrijven verkrijgen bij de plaatselijke arrondissementsrechtbank. Een bedrijf dat 5 jaar niet in surseance van betaling is geweest, krijgt een non-faillissementsverklaring.

Duurzaam inkopen

Incidenteel is gewezen op een nieuwe trend in kringen van overheidsinkopers, waarbij gezocht wordt naar manieren om de integriteit van een bedrijf te relateren aan 'maatschappelijk ondernemen'. Deze ontwikkeling wordt ook wel aangeduid met 'duurzaam inkopen'. In sommige gemeenten worden bijvoorbeeld leveranciers van bedrijfskleding uitgesloten van aanbestedingen, omdat hun producten in lagelonenlanden onder verwerpelijke arbeidsomstandigheden worden geproduceerd. Het idee is afkomstig uit de mode-wereld zelf, en heeft geleid tot de oprichting van Fair Wear Foundation.

Naast sociale eisen wordt in het kader van duurzaam inkopen ook steeds meer aandacht besteed aan het opnemen van milieueisen in het bestek van een aanbesteding. Deze ontwikkeling wordt van rijkswege gestimuleerd door Senter/Novem, een agentschap (op het gebied van milieu- en energie-innovatie) van het ministerie van Economische Zaken.

2.3 Ontstaansgeschiedenis VOG RP: een kort overzicht

2.3.1 Institutionele inbedding

Sinds april 2004 worden de VOG NP en de VOG RP verstrekt door het Centraal Orgaan Verklaring Omtrent Gedrag (COVOG), een uitvoeringsorgaan van het ministerie van Justitie. Het COVOG is speciaal opgericht in verband met de centralisering van de afgifte van de VOG NP, die voorheen werd afgegeven door de gemeenten, zij het onder een andere naam. De VOG RP bestond niet voor april 2004, hoewel er al in de jaren negentig van de vorige eeuw door beleidsmakers werd gesproken over de ontwikkeling van een dergelijk integriteitsinstrument voor rechtspersonen, getuige enkele kamerstukken uit die periode.

Het was een logische stap om de afgifte van VOG RP eveneens bij het COVOG onder te brengen, temeer omdat screening van enkele natuurlijke personen (personen in sleutelpo-

sities binnen de rechtspersoon) deel uitmaakt van de integriteitstoets in het kader van de VOG RP.

Commentaar medewerkers: de VOG RP als resultante

Gesprekspartners bij het COVOG bevestigen dat de totstandkoming van de VOG RP de resultante is van twee parallelle ontwikkelingen: enerzijds de oprichting van het COVOG in het kader van de centrale aanpak van de uitgifte van de VOG NP en anderzijds de urgente behoefte aan een integriteitinstrument in het kader de Europese aanbestedingsregels. Binnen het ministerie van Justitie ontstond toen het idee om een integriteitinstrument voor rechtspersonen te ontwikkelen, de VOG RP, en dit via de nieuwe organisatie COVOG beschikbaar te stellen aan de markt. Daarbij is tevens het idee ontstaan, zo stellen deze medewerkers van het COVOG, om de VOG RP niet alleen beschikbaar te stellen in het kader van aanbestedingen, maar ook bij contracten en overeenkomsten tussen rechtspersonen, en bij lidmaatschappen van brancheverenigingen.

2.3.2 Wettelijke context

Een belangrijke factor die heeft geleid tot de ontwikkeling van de VOG RP is de integriteitstoetsing bij Europese aanbestedingen. De VOG RP kan ook niet los gezien worden van de bouwfraudeaffaire, die de overheid meer alert heeft gemaakt op de noodzaak om bedrijven buiten de deur te houden, waarvan vaststaat dat ze in het recente verleden malafide werkwijzen hebben gevolgd.

1. De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid adviseerde naar aanleiding van de bouwfraudeaffaire om actiever ernaar te streven niet-integere bedrijven uit te sluiten van aanbestedingsprocedures. De Europese regelgeving maakt dit mogelijk. Het kabinet heeft dit advies opgevolgd middels het (in 2004) uitvaardigen van beleidsregels met betrekking tot integriteit en uitsluiting bij aanbestedingen in BIBOB-sectoren. Op grond van deze beleidsregels zijn aanbestedende diensten *binnen de rijksoverheid* sinds 2004 verplicht om de integriteit van ondernemers te toetsen bij opdrachten in de sectoren bouw, ICT en milieu *boven de Europese drempelbedragen*.
2. In december 2005 zijn de aanbestedingsregels vervat in twee nieuwe besluiten, te weten het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (afgekort Bao) en het Besluit aanbestedingen speciale sectoren (afgekort Bass). Deze besluiten impliceren dat aanbestedende diensten van overheidsorganisaties voortaan verplicht zijn om bij Europese aanbestedingen een onderzoek te doen naar de integriteit van de organisaties die voor een opdracht in aanmerking komen. De VOG RP kan hiervoor worden gebruikt.

Tevens is onlangs de 'raamwet aanbesteden' door de Tweede Kamer aangenomen. Deze 'Aanbestedingswet' zal naar verwachting medio 2007 in werking treden. De aanbestedingswet bouwt voort op Bao en Bass en stelt het overleggen van een VOG RP als absolute voorwaarde voor organisaties die inschrijven op aanbestedingen van alle aanbestedende overheden, dus ook de decentrale overheden. Dit zou uiteraard ertoe leiden dat het aantal aanvragen VOG RP enorm toeneemt.

2.4 De ontwikkeling van het aantal aanvragen VOG RP

2.4.1 De cijfers en de feiten

Belanghebbenden

Tabel 2.1: Percentage aanvragen en belanghebbenden per sector

Sector belanghebbende	Aantal aanvragen (N=1205)
Particulier	20%
Overheid	80%
Totaal	100%

Bij 80% van alle in 2005 ingediende aanvragen is een overheidsorganisatie de belanghebbende. In 20% gaat het om particuliere organisaties.

Aanvragers

De analyse van het digitale bestand van het COVOG wijst uit dat in 2005 ruim 1200 aanvragen VOG RP zijn behandeld. De bedrijven met de meeste aanvragen in 2005 (44 en 48 aanvragen respectievelijk) zijn beide grote bouwbedrijven. Daarnaast is er een groep die tussen de twee en vijftien aanvragen voor een VOG RP heeft ingediend. Ook binnen deze groep zijn de bouwbedrijven het talrijkst, gevolgd door ICT-bedrijven.

Aan de hand van het doel van de aanvraag in combinatie met de bedrijfsnaam van de aanvrager valt vaak af te leiden in welke sectoren de aanvragers actief zijn. De bedrijven die een aanvraag voor een VOG RP doen in het kader van Europese aanbestedingen zijn veelal aannemers, bouwbedrijven, ICT-bedrijven. Maar ook organisaties uit de zakelijke dienstverlening (organisatieadviesbureaus, uitzendorganisaties) komen als aanvrager in het bestand voor.

De organisaties die een VOG RP aanvragen in het kader van een contract of overeenkomst zijn actief in uiteenlopende sectoren: bouw, ICT, zakelijke dienstverlening, autorecycling, transport et cetera. 9% van de aanvragers in het bestand van het COVOG voor 2005 zijn bedrijven die zich willen aansluiten bij een al dan niet bekende branchevereniging.

In de categorie 'anders' figuren zeer uiteenlopende bedrijven, uit alle denkbare branches. De bouwsector (weg- en waterbouw, aannemerijen, dakdekkers, installatiebedrijven) is niettemin oververtegenwoordigd. Verder valt op dat een aantal vervoersbedrijven een VOG RP aanvraagt om (in de woorden van een aanvrager) 'in aanmerking te komen voor een vergunning van de Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie' (NIWO). Ook de horeca is in deze categorie vertegenwoordigd.

2.4.2 Redenen waarom de VOG RP pas langzaam van de grond is gekomen

VOG RP niet sterk gepromoot

De gesprekken met medewerkers van het COVOG wijzen uit dat het COVOG spoedig na de oprichting overbelast raakte. Niet alleen had het COVOG, net als andere nieuwe organisaties, tijd nodig om op stoom te komen, maar ook overtrof het aantal aanvragen VOG NP de prognoses, zo geven COVOG-medewerkers aan. De organisatie moest alle zeilen bijzetten om het gestaag toenemend aantal aanvragen VOG NP tijdig te verwerken. Van de weeromstuit is daarbij de verdere inhoudelijke ontwikkeling van de VOG RP op een zacht pitje gezet, aldus medewerkers van het eerste uur.

In dat verband is door de COVOG-medewerkers ook aangegeven dat er, althans voor zover het COVOG daarbij betrokken is, bewust weinig promotionele aandacht aan de VOG RP is besteed. Wel werden de aanvragen die binnenkwamen naar behoren afgehandeld.

De COVOG-leiding beaamt dat aan de promotie van het nieuwe instrument VOG RP weinig aandacht besteed is. Daarbij wijzen zij er echter op dat de verantwoordelijkheid voor de promotie van de VOG RP niet in de eerste plaats bij het COVOG ligt, maar elders binnen het departement.

Matige naleving van de aanbestedingsregels

Ergo heeft door middel van een deskstudie nog een factor vastgesteld die mogelijk mede verklaart waarom het gebruik van de VOG RP is achtergebleven bij de verwachtingen. Onderzoek uit 2005 in opdracht van het ministerie van Economische Zaken (Nalevingsmeting Aanbesteden 2004, Bureau Significant) wijst uit dat de naleving van de aanbestedingsregels te wensen overlaat. Heel wat overheidsopdrachten die volgens de Europese richtlijnen zouden moeten worden aanbesteed, worden niet conform de regels uitgevoerd. Weliswaar laten vooral de lagere overheden het op dit punt afweten, maar ook de rijksoverheid neemt de regels niet altijd in acht.

Een afdoende verklaring voor het achterblijven van de naleving wordt in de studie niet gegeven. Wel concluderen de onderzoekers dat de verklaring deels gezocht moet worden in de complexiteit en de ondoorzichtigheid van de regelgeving, en deels bij een tekort aan deskundigheid van de inkopers en aanbesteders bij overheidsorganisaties.

De laatste ontwikkeling: meer aanvragen

Ondanks de geruisloze introductie van de VOG RP en de gebrekkige naleving van de Europese aanbestedingsregels door overheidsorganisaties, neemt het aantal aanvragen van VOG RP sinds enige tijd toch toe. In 2005 kwamen per maand gemiddeld zo'n 100 aanvragen binnen. Intussen (zomer 2006) is dit aantal volgens medewerkers van het COVOG opgelopen tot zo'n 300 aanvragen per maand. Dit is niet terug te voeren op promotiecampagnes – die zijn er nooit geweest – maar het is volgens het COVOG veeleer het gevolg van een langzaam doorsijpelen van de bekendheid van de VOG RP in kringen van overheidsdienaren die belast zijn met de aanbesteding. Steeds meer vragen overheidsorganisaties bij aanbestedingen ook een VOG als zij hiertoe niet formeel verplicht zijn. En ook in andere kringen neemt de bekendheid en de belangstelling langzaam maar zeker toe, zo veronderstelt het COVOG op basis van signalen uit de buitenwereld. Bij de vaststelling dat er in 2006 steeds meer aanvragen ten behoeve van aanbestedingen binnenkomen, gaan wij af op de inschattingen die COVOG-medewerkers maken.

Bovendien komen er ook steeds meer aanvragen van VOG RP binnen voor doeleinden waarvoor de VOG RP oorspronkelijk niet was bedoeld, en waarvan het helemaal niet duidelijk is of ze ontvankelijk zijn. De beleidsregels ten aanzien van de ontvankelijkheid van aanvragen van VOG RP moeten derhalve nauwkeuriger worden vastgesteld, zo stelt een COVOG-medewerker.

Generieke VOG RP

Er is echter ook een ontwikkeling die zal leiden tot een zekere afname van het aantal aanvragen. Het COVOG heeft al kort na de introductie van de VOG RP ingespeeld op de behoefte van bedrijven om meerdere exemplaren van een VOG RP in een keer te kunnen bekomen, met het oog op hun regelmatig gebruik ervan. Daartoe is de 'generieke VOG RP' ontwikkeld. Organisaties die regelmatig inschrijven op aanbestedingen komen hiervoor in aanmerking. Het betreft in feite een aantal gemerkte kopieën van de VOG RP (tussen de 10 en de 100 exemplaren), die als officieel document beschouwd mogen worden.

Het is niet bekend hoeveel aanvragers in 2005 van deze mogelijkheid gebruik hebben gemaakt, omdat dit niet geregistreerd staat. Zodra steeds meer aanvragers van deze mogelijkheid gebruik maken, zal dit de groei van het afzonderlijke aantal aanvragen uiteraard temperen. Ook zal de administratieve lastendruk voor de bedrijven hierdoor afnemen.

Uit gesprekken met belanghebbenden heeft Ergo echter afgeleid dat velen van hen nog niet bekend zijn met deze service. Bovendien is de houdbaarheid van de generieke VOG RP beperkt. Niet elke belanghebbende neemt genoegen met een VPG RP die een half jaar eerder is verstrekt.

Informatie over de generieke VOG RP is overigens (nog) *niet* te vinden op de website van Justitie/COVOG, maar wel op die van Postbus 51 en van het ministerie van Economische Zaken.

2.5 Het doel van de aanvraag

Ergo heeft bij bestudering van de gegevens vastgesteld dat er nogal eens inconsistenties zijn in de gegevens die de aanvrager verstrekt. Wat wordt aangeduid als 'overeenkomst', blijkt bijvoorbeeld regelmatig een Europese aanbesteding te zijn; ook kan het gaan om de toetreding tot een brancheorganisatie, et cetera. Ondanks deze inconsequenties en de vele fouten biedt de registratie van het COVOG een bruikbare indicatie van het percentage aanvragen per doel.

Tabel 2.2: Aanvragen VOG RP in 2005 naar doel van de aanvragen (N = 1205)

Europese aanbestedingen (EUA)	51%
Afsluiten van overeenkomsten / contract (AOC)	11%
Toetreding tot brancheorganisaties, verenigingen en stichtingen (BVS)	9%
Anders, namelijk (RVG)	29%
Totaal	100%

Uit tabel 4.1 valt af te leiden dat in 2005 Europese aanbestedingen de belangrijkste reden vormen om een VOG RP aan te vragen. Dat mocht ook verwacht worden, aangezien de VOG RP hiertoe primair is ontwikkeld. Echter ook voor andere doeleinden wordt om een VOG RP gevraagd. De categorie AOC bevat uiteenlopende huur- en onderhoudscontracten. Ook vinden we hier overeenkomsten tussen gemeenten en bedrijven, waarbij het be-

drijf door middel van (onder andere) de VOG RP in aanmerking komt voor toekomstige opdrachten van de gemeente (waartoe ze op een 'groslijst' worden gezet). In de categorie BVS gaat het vooral om toetredingen tot brancheorganisaties in de reiswereld (ANVR) en de uitzendsector (NBBU). In de categorie 'anders' vallen vooral (openbare en niet openbare) aanbestedingen in de (weg- en water)bouwsector. De categorie 'anders' bevat verder nogal wat ondernemingen die voor erkenning of registratie in het buitenland (vooral de Benelux) kennelijk een integriteitbewijs moeten overleggen.

3 Het werkproces rond de VOG RP

3.1 Inleiding

Indeling paragrafen

Dit hoofdstuk behandelt het werkproces bij de afgifte van een VOG RP. Daarbij is steeds onderscheid gemaakt tussen...

- het werkproces (de feitelijke werkwijze);
- het commentaar van medewerkers van het COVOG en JustID;
- observaties van Ergo.

Onderzoeksvragen ten aanzien van het werkproces

In dit hoofdstuk staan de volgende onderzoeksvragen centraal (zie paragraaf 1.2):

1. Verloopt het werkproces bij de VOG RP zoals gepland in april 2004? Wat wel en wat niet?
2. Welke variabelen betreft het COVOG in de beslissing over de afgifte van de VOG RP?
3. Welke variabelen geven de doorslag bij de beoordeling?
4. Wat is de kwaliteit van de informatie waarmee het COVOG beslist?
5. Wat doet het COVOG als er informatie ontbreekt?
6. Hoeveel en welke typen aanvragen worden niet ontvankelijk verklaard? Om welke redenen?
7. Welke schakels in het werkproces voor de VOG RP kunnen geoptimaliseerd worden?

Paragraaf 3.2 behandelt de intake van de aanvraag. Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 ingegaan op de beoordeling door het COVOG. Paragraaf 3.4 ten slotte is gewijd aan het databeheer door het COVOG.

Een opmerking vooraf: het werkproces is sinds april 2004 nauwelijks aangepast

De gesprekken met de COVOG-medewerkers wijzen uit dat het werkproces ten aanzien van de VOG RP tussen 1 april 2004 en augustus 2006 in grote lijnen hetzelfde is gebleven. Zoals elders staat beschreven, is het COVOG in de afgelopen twee jaar vooral bezig geweest met de productie: de afgifte van ruim een kwart miljoen aanvragen VOG NP en ruim duizend VOG RP in 2005. Er kon weinig capaciteit vrijgemaakt worden voor aanpassingen in het proces, zo stellen enkele zegslieden bij het COVOG. Behalve de beide hieronder genoemde aspecten, was er verder ook geen aanleiding tot belangrijke aanpassingen van het werkproces.

Slechts op twee punten is het werkproces bijgesteld, zo geven de medewerkers van het COVOG en JustID aan.

- De instelling van de generieke VOG RP;
- De autorisatie van enkele COVOG-medewerkers om in noodzakelijke gevallen direct het centrale justitiële archief te raadplegen.

3.2 De intake

3.2.1 Invullen en opsturen formulier

De feiten

De aanvraag van een VOG RP wordt (anders dan de aanvraag van een VOG NP) door de aanvrager *rechtstreeks* bij het COVOG ingediend, in de vorm van een ingevuld aanvraagformulier¹ en een aantal bescheiden, zoals een uittreksel van de Kamer van Koophandel, en een kopie van een erkend identiteitsbewijs van de natuurlijke personen die sleutelposities bekleden binnen de rechtspersoon. Tevens dient een omschrijving van het doel van de aanvraag (een tekst van de *belanghebbende organisatie*, dus niet de aanvrager) ingediend te worden. Hierbij dient de belanghebbende organisatie aan te geven om welke werkzaamheden het gaat, in welke branche de werkzaamheden worden verricht en welke mogelijke risico's er zijn voor de samenleving. De aanvragen die bij het COVOG binnenkomen worden door de administratie in het datasysteem ingevoerd.

Commentaar van de medewerkers

Volgens de medewerkers van het COVOG komt het met grote regelmaat voor dat niet alle vereiste documenten zijn bijgesloten. Het (steekproefsgewijze) dossieronderzoek bevestigt deze indruk. In circa een kwart van de dossiers ontbreekt bijvoorbeeld een kopie van het paspoort van één of meer van de te screenen natuurlijke personen. Eveneens in circa een kwart van de gevallen ontbreekt de bijlage waarin de belanghebbende organisatie het doel van de aanvraag moet omschrijven, zo geven COVOG-medewerkers aan.

De administratie stuurt na ontvangst van aanvragen waarbij bijlagen ontbreken, een ontvangstbevestiging met de aantekening dat de aanvraag ontvangen is, maar dat deze niet in behandeling kan worden genomen wegens het ontbreken van het specifiek genoemde document. Toch ontbreken er vaak stukken in de dossiers van de aanvragen die wel in behandeling zijn genomen, zo wijst het dossieronderzoek uit.

Dossieronderzoek Ergo

Onderzoek van enkele tientallen 'papieren' dossiers wijst uit dat in circa een kwart van de gevallen het vereiste document van de belanghebbende (waarin deze het doel van het onderzoek omschrijft) ontbreekt. Soms heeft het COVOG in een dergelijk geval genoeg genomen met een brief van de aanvrager (en dus niet van de belanghebbende), waarin deze zelf uitlegt wat het doel van de aanvraag is. Uiteindelijk ontbreekt er in een kwart van de dossiers nog steeds een document, terwijl ze wel in behandeling zijn genomen. Bij het COVOG is, zo is opgemerkt door medewerkers, intussen bekend dat het dossierbeheer meer aandacht vraagt.

Observaties Ergo

Navraag bij de belanghebbende organisaties leert dat men vaak niet precies weet of begrijpt welke informatie het COVOG verlangt. Veel belanghebbenden weten niet eens dat zij een bijdrage aan de aanvraag moeten leveren, zo wijzen de diepte-interviews met belanghebbenden uit. In de praktijk komt het met de aanvragen in verband met aanbestedingen overigens bijna altijd goed, omdat de aanvrager meestal wel beschikt over een (papieren of digitale) versie van de aanbestedingaanvraag. Hiermee neemt het COVOG genoeg.

¹ Een (verkleind) afschrift van dit formulier is als bijlage 2 opgenomen in dit rapport. Het formulier kan ook bekeken en uitgeprint worden via de website van het ministerie van Justitie.

3.2.2 Bepaling ontvankelijkheid

De feiten

De ontvankelijkheid van een aanvraag wordt beoordeeld op de administratie van het COVOG (in overleg met beoordelingsmedewerkers). De belangrijkste beoordelingscriteria zijn dat het doel van de aanvraag legitiem moet zijn (een aanbesteding, lidmaatschap van een branchevereniging, een zakelijke overeenkomst) en dat er een belanghebbende moet zijn.

Commentaar van de medewerkers

Er is sinds de opstart van het COVOG in april 2004 gebleken dat er over de ontvankelijkheid van sommige aanvragen onduidelijkheid is. Dit geldt niet zozeer voor de aanvragen in het kader van een aanbesteding, maar voor veel andersoortige aanvragen, zo geven de COVOG-medewerkers aan die hierbij zijn betrokken. Het beoordelen van de ontvankelijkheid van de aanvraag voor een VOG RP is (nog) niet zo uitgekristalliseerd als die voor een VOG NP. Zo komt het regelmatig voor dat de medewerkers samen moeten zoeken naar een oplossing aangezien de beleidsregels niet in alle voorkomende gevallen voorzien in richtlijnen voor de beoordeling van de ontvankelijkheid van een aanvraag.

Uit de gesprekken met COVOG-medewerkers komt naar voren dat de bepaling van de ontvankelijkheid de betrokken medewerkers soms veel hoofdbreken bezorgt. Het betreft hier zoal aanvragen van een VOG RP in het kader van een de aanvraag van een subsidie of een vergunning, bijvoorbeeld een horecaondernemer die een horecaexploitatievergunning wil aanvragen (opgelegd door een gemeente). De beleidsregels bieden geen duidelijke richtlijnen of een dergelijke aanvraag ontvankelijk is of niet, bij een subsidieaanvraag evenmin. Het COVOG moet maar naar beste weten handelen.

Ook onduidelijk zijn de richtlijnen bij de aanvraag van een VOG RP door een organisatie die zich wil aansluiten bij een volstrekt onbekende brancheorganisatie. Er komen veel van zulke aanvragen binnen. Die zijn in principe ontvankelijk, maar er is ook een regel die bepaalt dat er alleen een VOG RP verstrekt kan worden als de branchevereniging erkend is. Echter, om erkend te worden moet de branchevereniging statuten opstellen, waarin staat dat de aanvraag van een VOG RP verplicht is. Zo is het COVOG steeds weer gedwongen om een ingewikkelde afweging te maken.

Om de bepaling van de ontvankelijkheid van aanvragen te stroomlijnen en eenduidiger te maken, is in 2006 een lijst opgesteld met criteria waarop de ontvankelijkheid van aanvragen kan worden beoordeeld. Het is niet duidelijk in hoeverre de problemen bij de ontvankelijkheidsbepaling voor COVOG-medewerkers hiermee tot het verleden behoren.

Observaties Ergo

Naarmate het aantal en de verscheidenheid van de aanvragen toenemen, vinden de medewerkers van het COVOG het steeds problematischer dat er geen duidelijke aanwijzingen zijn voor het bepalen van de ontvankelijkheid van aanvragen voor een VOG RP. Zonder duidelijke beoordelingsrichtlijnen kost het veel tijd en aandacht om te bepalen of een aanvraag ontvankelijk is. En juist tijd is voor het COVOG een schaars goed.

Vooralsnog lost het COVOG dit soms op door niet al te kritisch naar de ontvankelijkheid te kijken. Alle volledig ingevulde en van de vereiste bijlagen voorziene aanvragen worden ontvankelijk verklaard. Inmiddels is er door het COVOG ook een lijst opgesteld met criteria voor de bepaling van de ontvankelijkheid van aanvragen. Het is nog onduidelijk of deze

lijst de beoordeling vergemakkelijkt, want geen van de respondenten heeft er tijdens de interviews over gesproken.

3.2.3 Check op de gegevens en ‘doorzetten’ naar JustID

De feiten

Bij de beoordeling van de aanvraag wordt gecontroleerd of alle gegevens van de aanvrager juist en volledig zijn. Omdat onderzoek door het COVOG niet uitsluitend is gericht op de rechtspersoon, maar ook op de natuurlijke personen die sleutelposities binnen die rechtspersoon innemen (bijvoorbeeld vennoten, maten, bestuurders en of beheerders), leunt het COVOG sterk op de bedrijfsinformatie van de Kamers van Koophandel. Aan de hand van het register van de Kamer van Koophandel wordt bekeken of de bedrijfsgegevens correct zijn.

Zodra de ontvankelijkheid is vastgesteld en alle documenten bijgesloten zijn, wordt de aanvraag ‘doorgezet’ naar Almelo. JustID kijkt of er antecedenten zijn voor de relevante natuurlijke personen binnen de betreffende rechtspersoon en voor de rechtspersoon. Voor de rechtspersoon gaat het hierbij vooral om milieudelicten en om economische delicten. De natuurlijke personen worden op dezelfde manier gescreend als bij een VOG NP. Of hierbij profielen gehanteerd worden is niet geheel duidelijk.

Commentaar van de medewerkers

Het is soms moeilijk om na te gaan hoe een bedrijf precies in elkaar zit en wie er gescreend moeten worden, zo stellen de COVOG-medewerkers. Niet zelden wordt het bestuur van een BV weer gevormd door een andere BV, die al dan niet in het buitenland is gevestigd. De medewerkers van het COVOG zoeken door tot de laag van ‘echte, natuurlijke personen’ achter het bedrijf gevonden is.

Observaties Ergo

Theoretisch gesproken biedt een ingewikkelde bedrijfsstructuur de aanvrager mogelijkheden om sleutelfiguren met antecedenten buiten beeld te houden. Zowel COVOG-medewerkers als belanghebbenden wijzen hierop. Er zijn echter geen concrete aanwijzingen dat dit daadwerkelijk gebeurt.

3.3 Beoordeling van de gegevens door het COVOG

3.3.1 Antecedenten of niet

De procedures en de feiten

Als er geen antecedenten gevonden zijn, wordt er automatisch een VOG RP aangemaakt en verstuurd. Als er wel antecedenten worden aangetroffen, wordt door het COVOG bekeken of de delicten een risico vormen in relatie tot de betreffende werkzaamheden. Deze beoordeling vindt plaats door gespecialiseerde functionarissen. Bij het beoordelen van de antecedenten wordt altijd gekeken naar de feit/functie-relatie, het tijdsverloop, de leeftijd van de betrokkenen, de recidive en de hoogte van de straf. Het resultaat van de weging (de beoordeling) wordt gecontroleerd door een senior beoordelaar.

Als men bij het COVOG tot de conclusie komt dat een VOG RP moet worden onthouden op basis van de antecedenten van (een van) de natuurlijke personen, krijgen de betreffende personen hiervan eerst een vooraankondiging, alvorens een Voornemen Tot Weigeren wordt verstuurd. Mocht de aangeschreven natuurlijke persoon van mening zijn dat de ge-

gevens waarop het COVOG zich baseert onjuist zijn, dan heeft men de mogelijkheid schriftelijk een verzoek te doen om de gegevens te corrigeren.

Commentaar medewerkers

De COVOG-medewerkers uiten tijdens de gesprekken hun twijfel over de procedure die gevolgd wordt als er voor een organisatie antecedenten zijn gevonden. Immers, de praktijk leert dat een bedrijf de functionaris die de aanleiding is voor de VTW, eenvoudig kan laten 'verdwijnen' uit het bestuur en deze vervangen door een andere ('schone') persoon. Een hernieuwde aanvraag voor een VOG RP komt er vervolgens moeiteloos doorheen.

In de gesprekken met de medewerkers van het COVOG en de JustID is stilgestaan bij hun twijfels over de doelmatigheid van de screening, gelet op de mogelijkheden voor rechtspersonen om de screening om de tuin te leiden. Het is immers denkbaar dat een bedrijf bij de Kamer van Koophandel andere leidinggevenden inschrijft dan degenen die werkelijk de touwtjes in handen hebben.

Eveneens komt het voor dat er een strafrechtelijke zaak loopt tegen een rechtspersoon of een bestuurder binnen de rechtspersoon. In het geval van een aanbesteding kan het COVOG het delict niet meenemen in de beoordeling, zolang er geen onherroepelijke veroordeling is. Zeker bij rechtspersonen gaan er in de praktijk vaak jaren overheen voor een strafrechtelijke zaak tot in hoger beroep is uitgevochten. Al die tijd is het COVOG niet gerechtigd een bedrijf een VOG RP te onthouden, zo is wettelijk bepaald.

3.3.2 Doorlooptijd

Procedure

De maximaal toegestane doorlooptijd bedraagt op papier 8 weken.

Commentaar medewerkers

Tot mei 2006 was er sprake van een achterstand bij de behandeling van aanvragen. In mei 2006 was de achterstand in de behandeling van de aanvragen weggewerkt, zo stellen enkele COVOG-medewerkers. De medewerkers van het COVOG geven verder aan dat de doorlooptijd van aanvragen van een VOG RP in de eerste helft van 2006 door het COVOG flink is gereduceerd. Bedroeg de doorlooptijd begin 2006 nog wel eens langer dan acht weken, momenteel (september 2006) ligt het VOG RP vaak al binnen een maand bij de aanvrager.

Observaties Ergo

De gesprekken met belanghebbenden wijzen uit dat het nog niet tot hen is doorgedrongen dat de doorlooptijd sinds mei 2006 aanzienlijk is verkort. De belanghebbenden gaan ervan uit dat de aanvraagprocedure langer duurt. Voor sommigen is dit een reden om af te zien van het gebruik van de VOG RP, vooral bij kleinere (snel uit te voeren) aanbestedingen.

3.3.3 De beoordeling

De feiten: nog geen VOG RP geweigerd

Uit de bestandsanalyse en uit de gesprekken met COVOG-medewerkers is af te leiden dat de circa 1200 aanvragen VOG RP in 2005 alle zijn toegewezen. En ook in augustus 2006, toen de laatste gesprekken met medewerkers plaatsvonden, waren nog steeds alle aanvragen VOG RP gehonoreerd.

Een en ander kan niet los gezien worden van het lichte karakter van de screening en van de voorwaarde dat bij aanbestedingen alleen onherroepelijke vonnissen meewegen bij de beoordeling van een aanvraag.

Commentaar medewerkers:

In gesprekken met COVOG-medewerkers komt verder naar voren dat zij bij de beoordeling van aanvragen voor een VOG RP vaak niet kunnen terugvallen op een beoordelingskader. Dit geldt *niet* voor de aanvragen in het kader van aanbestedingen; daarover is de wet helder en volstaan de richtlijnen. Maar ook in andere gevallen kunnen COVOG-medewerkers bij de beoordeling slechts gebruik maken van het screeningsprofiel voor aanbestedingen, want andere screeningsprofielen zijn er niet. De beoordelaars nemen dan de nodige terughoudendheid in acht en zullen, bij gebrek aan harde afwijzingsgronden, niet snel overgaan tot afwijzing van een verzoek om een VOG RP.

In het verlengde hiervan merken de medewerkers ook op dat bij de screening de rechtspersoon het uitgangspunt is, niet de natuurlijke personen. Stel dat een persoon die gescreend wordt als eigenaar van bedrijf X, ook een leidinggevende rol speelt bij bedrijf IJ. Dit bedrijf IJ zal in het kader van de screening van bedrijf X niet meegenomen worden, dus ook niet als er antecedenten zijn op naam van bedrijf IJ. De zakelijke betrekkingen en de werkzaamheden van de bestuurders (in andere organisaties) zouden daarom volgens sommige ingewijden deel moeten uitmaken van de screening van de relevante natuurlijke personen binnen een rechtspersoon. Zo zou ook onderzocht moeten worden welke commissariaten een bestuurder heeft en welke rol hij daarbij speelt. Een dergelijke uitbreiding naar de 'relatieverbanden' vergt volgens een ingewijde wel een verandering van de wet. En de screening zou uiteraard langer gaan duren. Of de voordelen van een uitgebreidere screening daartegen opwegen, is de betrokken COVOG-medewerkers niet duidelijk.

COVOG-medewerkers signaleren verder dat bedrijven een onherroepelijke veroordeling kunnen traineren door steeds weer tegen het vonnis in beroep te gaan. Zolang de zaak dient, wordt een VOG RP niet geweigerd.

Observaties Ergo

Zowel bij het COVOG en JustID als bij belanghebbende organisaties zijn er medewerkers die zich erover verbazen dat geen van de bouwbedrijven die zijn genoemd in verband met de bouwfraude tot nu toe een VOG RP is onthouden. De gesprekken met belanghebbenden wijzen uit dat dit bij sommigen van hen afbreuk doet aan het vertrouwen in de VOG RP. Kennelijk zijn zij er niet van op de hoogte dat een VOG RP alleen kan worden geweigerd als er sprake is van een onherroepelijke veroordeling en dat dit nog niet geldt voor deze bouwbedrijven.

3.4 Databeheer

De feiten en het commentaar van de medewerkers

Het werkproces van het COVOG dient uiteraard ondersteund te worden door een deugdelijk gegevensbeheer. De gegevens van elk dossier worden door het COVOG deels digitaal en deels op papier vastgelegd. Het registratiesysteem is opgezet als een eenvoudig cliëntvolgsysteem: de erin opgeslagen informatie laat zich slechts per rij (per casus) aflezen.

Observaties Ergo

Uit bestudering van de digitale registratie leidt Ergo af dat het databeheersysteem van het COVOG niet lijkt te zijn ingericht op het genereren van managementinformatie. Het weinig gesystematiseerde en onvolledige karakter van het databestand zijn volgens Ergo een

punt van zorg, zeker in het licht van de verwachte toename van het aantal aanvragen in de nabije toekomst. Er kan bijvoorbeeld niet gemakkelijk een doelgroepanalyse worden gemaakt van aanvragers en belanghebbenden, noch van de ontwikkelingen in de tijd. Het is bijvoorbeeld onmogelijk om vast te stellen of er meer belanghebbenden in het bedrijfsleven van andere bedrijven waarmee zij zaken doen een VOG RP vragen. Op basis van de beschikbare bestanden kunnen ook geen groeiprognoses worden opgesteld. Ook is niet te achterhalen hoeveel VTW's er op jaarbasis zijn verstuurd.

Het valt daarnaast op dat er in de vastgelegde gegevens nogal eens inconsistenties zijn te vinden, bijvoorbeeld in de registratie van het doel van de aanvraag en de nadere omschrijving daarvan. Voor een belangrijk deel zijn dit slordigheden van de aanvrager, die bij de data-entry door het COVOG netjes zijn overgenomen. In de database ontbreken verder de gegevens van de belanghebbende organisatie en van de contactpersoon bij die organisatie. Deze gegevens zijn (doorgaans) wel op papier in de dossiers voorhanden, aangezien ze als bijlage met het ingevulde formulier worden meegestuurd.

3.5 De toekomst van de VOG RP

In deze paragraaf wordt ingegaan op initiatieven die door het COVOG worden ontplooid of waarover wordt nagedacht. Het betreft verbeterimpulsen voor zowel de procesgang als de inhoud van de VOG RP.

3.5.1 Zelflerende organisatie

Uit gesprekken met COVOG-medewerkers is af te leiden dat de organisatie na een intensieve startperiode, waarin alle zeilen moesten worden bijgezet om aan de vraag naar VOG RP en vooral VOG NP te voldoen, anno 2006 in iets rustiger vaarwater terechtkomt.

In grote lijnen is het werkproces hetzelfde gebleven. Niettemin is geconstateerd dat er bij het COVOG sinds april 2004 voortdurend kleine aanpassingen worden verricht terwijl er steeds weer nieuwe op de rol komen te staan. Het betreft kleine aanpassingen van zowel de organisatie, het werkproces als van het informatieaanbod via de website. In dat opzicht is het COVOG een zelflerende organisatie, hoewel de gesprekken met medewerkers ook uitwijzen dat de gewenste aanpassingen niet altijd voortvarend worden doorgevoerd. Zo is de data-entry nog steeds van matige kwaliteit, hoewel dit probleem al lang bekend is.

Het gaat bijvoorbeeld om de volgende (voorgenomen) veranderingen:

- Overwogen wordt om de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit (volledigheid en correctheid) van het dossier over te dragen van de front office (administratie) aan senior administratief medewerkers (SAM). De SAM is verantwoordelijk voor de eerste toets en is dus zelf gebaat bij een volledig dossier.
- Overwogen wordt om de generieke VOG RP, die nu alleen beschikbaar is in het kader van aanbestedingen volgens de BAO en BASS regelingen, ook ten behoeve van andere aanbestedingsprocedures beschikbaar te stellen.

3.5.2 Toekomstige aanpassingen VOG RP

Bij het COVOG wordt, zo leren wij uit de vraaggelbesprekken met medewerkers, nagedacht over verdere verbeteringen van de VOG RP, en over de uitbreiding van het toepassingsgebied.

Zo wordt voorzien dat in de toekomst ook boetes van de NMa worden meegenomen in de afwegingen bij het verlenen van VOG RP bij Europese aanbestedingen. De vraag is alleen hoe. Ook de mogelijkheden om transacties mee te laten wegen worden bestudeerd,

evenals de mogelijkheden om bestuurlijke boetes mee te laten wegen. Een probleem hierbij is echter dat er geen centrale registratie bestaat van de bestuurlijke boetes, die in Nederland door tal van instanties kunnen worden uitgedeeld. Zo leeft de gedachte (bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat) om ook voor het goederenvervoer een integriteitstoets verplicht te stellen, waarbij de VOG RP dan een centrale rol zou spelen. Er loopt een discussie tussen de betrokken beleidsambtenaren in hoeverre bestuurlijke boetes hierbij een rol moeten spelen in het beoordelingskader. Ook de mogelijke ontwikkeling van een geheel nieuw instrument is onderwerp van gesprek tussen COVOG-medewerkers onderling en tussen COVOG-medewerkers en externe betrokkenen.

4 Onderzoek onder belanghebbenden

4.1 Inleiding

Onderzoeksvragen ten aanzien van de belanghebbenden

In dit hoofdstuk staan de volgende onderzoeksvragen centraal (zie paragraaf 1.2):

1. Welke groepen belanghebbenden kunnen worden onderscheiden?
2. Waarom vragen belanghebbenden VOG RP van deze categorieën rechtspersonen?
3. Wat zijn hun verwachtingen hierbij?
4. Wat doen belanghebbenden als rechtspersonen de gevraagde VOG RP niet overhandigen?
5. Is er behoefte aan een ander integriteitsinstrument?
6. In hoeverre zijn de belanghebbenden tevreden over de bruikbaarheid en de afgifteprocedure van de VOG RP?
7. Op welke punten zijn belanghebbenden ontevreden? Wat zou er volgens de belanghebbenden anders moeten?
8. Hoe kan het gebruik van de VOG RP volgens de belanghebbenden worden vergroot?

Paragraaf 4.2 beschrijft de soorten organisaties die belanghebbenden zijn bij de VOG RP. Vervolgens wordt in paragraaf 4.3 ingegaan op de resultaten van het kwalitatieve onderzoek onder belanghebbenden.

4.2 Wie zijn de belanghebbenden?

De belanghebbenden bij VOG RP zijn in het digitale bestand van het COVOG *niet* opgenomen. Om een indruk te krijgen om welke organisaties het gaat, is (handmatig) een aantal dossiers doorgenomen en zijn de NAWT-gegevens van de belanghebbenden genoteerd. Op deze manier is een bestand van belanghebbende organisaties samengesteld. Dit bestand is in het onderzoek tevens gebruikt om contact te leggen met belanghebbenden en hen uit te nodigen voor een vraaggesprek.

Onder de belanghebbenden zijn overheidsorganisaties veruit in de meerderheid ten opzichte van organisaties uit de marktsector. Bij circa 80% van de aanvragen is de belanghebbende een overheidsorganisatie. Wat betreft de rijksoverheid treden vooral Rijkswaterstaat en het ministerie van Defensie regelmatig op als belanghebbende organisatie, en ook de Rijksgebouwendienst blijkt 'klant' van het COVOG. Daarnaast zijn het vooral gemeentelijke diensten die als belanghebbende optreden. Ook een aantal provincies is als belanghebbende in de dossiers terug te vinden.

Verder zijn sommige woningbouwcorporaties (in de rol van vastgoedontwikkelaar), een enkele school (in de rol van aanbesteder van nieuwbouw) en commerciële projectontwikkelaars als belanghebbende opgetreden. De Stichting Nederlandse Restwaardemarkt (NRM) blijkt veelvuldig als belanghebbende op te treden (autosloopbedrijven dienen een VOG RP te overleggen om zaken te mogen doen met de NRM), en ook de Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen (NBBU) is regelmatig in de dossiers terug te vinden als partij die van de aanvrager een VOG RP verlangt.

4.3 De visie van de belanghebbenden

Door middel van (face-to-face en telefonische) interviews met contactpersonen van belanghebbende organisaties is nagegaan wat de motieven zijn om een VOG RP te verlangen, hoe zij denken over nut en noodzaak van het instrument en de wijze waarop de afgifte van de VOG RP verloopt. De meeste contactpersonen (als zodanig vermeld in de dossiers van COVOG) zijn inkoper, manager of beleidsambtenaar. In enkele gevallen betreft het veiligheids- cq sceeningsfunctionarissen. Er is gesproken met belanghebbende organisaties uit de volgende sectoren:

Tabel 4.1: geïnterviewde belanghebbenden naar sector/branche (N = 19)

Belanghebbenden per sector/branche	Aantal
rijksoverheid	4
bedrijven	4
gemeenten	4
brancheorganisaties	3
politiecorpsen	1
waterschappen	1
onderwijsinstellingen	1
provincies	1
Totaal	19

4.3.1 Belangrijkste aanleidingen voor het verzoek een VOG RP te overleggen

Op grond van de data-analyse is in paragraaf 2.5 geconcludeerd dat er meerdere aanleidingen zijn om een VOG RP te vragen: inschrijving op Europese aanbestedingen, toetreding tot brancheorganisaties, het afsluiten van overeenkomsten en contracten, en overige doeleinden.

Europese aanbestedingen

Een integriteittoets maakt deel uit van de Europese aanbestedingsprocedure en is voor de rijksoverheid verplicht bij rechtspersonen uit de sectoren bouw, ICT en milieu. Een aantal belanghebbenden geeft aan dat voor hen de screening van bouwbedrijven prioriteit heeft, gezien de relatief verse herinnering aan de bouwfraudeaffaire. Bovendien gaat het, zo stellen zij, om grote projecten waarbij veel geld omgaat en er relatief veel mogelijkheden zijn om te frauderen. De risico's wil men met de VOG RP beperken.

Enkele functionarissen bij belanghebbende overheidsorganisaties stellen dat hun aanbestedingstraject door het vragen van een VOG RP in ieder geval transparanter is geworden. Ze weten dus beter met wie ze in zee gaan, maar hebben ook het gevoel dat zij zich met een VOG RP als het ware indekken tegen mogelijke problemen tijdens de uitvoering.

In het bijzonder voor overheidsorganisaties gaat er volgens de belanghebbenden ook een *preventieve* werking uit van de verplichting om een VOG RP te overleggen. Bedrijven die iets op hun kerfstok hebben, zullen in het algemeen terughoudend zijn om in te schrijven op een aanbesteding, als duidelijk is dat zij een VOG RP moeten overleggen, zo verwachten functionarissen van een aantal belanghebbende overheidsorganisaties.

Brancheorganisaties

Naast de overheid zijn brancheorganisaties belangrijke gebruikers van VOG RP, al is niet ten aanzien van elke branchevereniging duidelijk of bedrijven die zich bij de brancheorganisatie willen aansluiten, werkelijk verplicht zijn om een VOG RP te overleggen. De discussie hierover loopt nog binnen enkele brancheorganisaties, zo hebben de gesprekken met vertegenwoordigers van belanghebbende brancheorganisaties. Als een branchevereniging een VOG RP verlangt, is dat om *“de goede naam van de branche te bewaren”* en omdat *“er grote belangen mee gemoeid zijn voor de klanten”*.

Zakelijke overeenkomsten

Veel overheidsorganisaties kiezen ervoor om ook voor niet-Europese aanbestedingen een VOG RP te verlangen. Dit is weliswaar niet (bij wet) verplicht, maar het wordt door sommige aanbestedende overheden toch als regel gesteld. Daarbij is het uitgangspunt dat men veelal met dezelfde bedrijven werkt en het de transparantie ten goede komt om bij projecten (ongeacht de omvang ervan) altijd dezelfde richtlijnen te hanteren.

Overheidsorganisaties die voor al hun openbare en niet-openbare aanbestedingen een VOG RP laten overleggen, kiezen vaak ervoor om een lijst op te stellen van integere bedrijven. In dat geval wordt de reden van aanvraag van een VOG RP aangeduid als ‘zakelijke overeenkomst’. Deze werkwijze omzeilt de hindernis van de (soms) lange doorlooptijd van aanbestedingsprocedures.

(semi-)Commerciële bedrijven zoals woningcorporaties en projectontwikkelaars, hebben hun weg naar de VOG RP nog niet massaal gevonden. Zij zijn ook niet verplicht om volgens de Europese richtlijnen aan te besteden. Overigens is een enkeling zijn aanbestedingsproces al zo aan het inrichten dat ingespeeld kan worden op de (verwachte) verplichting om met ingang van 2007 een VOG RP van inschrijvers te verlangen.

4.3.2 Uiteenlopende verwachtingen van de effectiviteit van de VOG RP

Binnen de groep belanghebbende (semi-)overheidsorganisaties zijn er nogal uiteenlopende verwachtingen ten aanzien van de effectiviteit VOG RP.

- Er zijn belanghebbenden die het louter als een verplichting zien, een administratieve last die nu eenmaal hoort bij de formele aanbestedingsprocedure. De meesten van hen hebben niet veel verwachtingen ten aanzien van de effectiviteit van de VOG RP.
- Anderen zien het als een manier om bedrijfsmatige risico's te beperken of om zich juridisch in te dekken (*“Goed, ik geef toe dat het is misgegaan met die aannemer, maar we hebben een VOG RP van hem gekregen, dus ons valt niets te verwijten!”*).
- Verder zijn er belanghebbenden die weinig verwachten van de VOG RP als integriteitsinstrument, maar ervan overtuigd zijn dat er een afschrikkende werking van uitgaat. Malafide partijen zouden niet inschrijven op een aanbesteding als ze weten dat ze een VOG RP moeten overleggen, zo wordt verondersteld.

Brancheorganisaties verwachten dat de VOG RP een effectief en betrouwbaar middel is om malafide brancheleden buiten de organisatie te houden. Zij willen een middel hebben om ‘malafide’ bedrijven de toetreding tot de branchevereniging weigeren. Over de betrouwbaarheid en de effectiviteit van de VOG RP lopen de meningen uiteen. Er zijn brancheorganisaties die de VOG RP beschouwen als een probaat middel, maar er zijn er ook die twijfelen aan de effectiviteit en de betrouwbaarheid ervan. Daarnaast zijn er bran-

cheorganisaties die vooral verwachten dat er een preventieve werking uitgaat van de VOG RP.

Voor de meeste belanghebbenden die de VOG RP als meer zien dan een opgelegde formaliteit, geldt dat het instrument vooral van betekenis is ten aanzien van partijen die men niet goed kent. In het zakelijke verkeer geldt immers dat goede relaties en onderling vertrouwen een belangrijke basis vormen. Die basis ontbreekt als (zoals bij aanbestedingen) zich aanbieders melden waar men nooit eerder mee gewerkt heeft. Het middel van de VOG RP wordt dan opportuun. Andersom geldt ook dat inkopers minder belang hechten aan een VOG RP als men zaken doet met een bekende relatie of met een partij die in de markt als betrouwbaar bekend staat.

Bovendien veronderstelt een groot aantal belanghebbenden dat door het COVOG nu al 'alles' wordt meegewogen in de screening ten behoeve van de VOG RP; wat dat alles dan behelst laat men gaarne over aan deskundigen.

4.3.3 De aanvraagprocedure volgens de belanghebbenden

Belanghebbende op afstand

De gesprekken met vertegenwoordigers van belanghebbende organisaties bevestigen dat de belanghebbende organisaties weinig zicht hebben op de aanvraagprocedure. Hun bemoeienis met de procedure is beperkt; ze worden alleen geacht een bijlage op te stellen met enige informatie over het project. Om die reden hebben de meeste contactpersonen beperkt zicht op de aanvraagprocedure als geheel. Toch worden zij hierover regelmatig door aanvragers om nadere informatie gevraagd, zo wijzen de gesprekken met belanghebbenden uit. Een aantal belanghebbenden stelt vast dat bij veel bedrijven kennelijk nog onduidelijkheid heerst over sommige aspecten van de aanvraagprocedure van de VOG RP.

Sommige belanghebbenden zeggen bovendien regelmatig te maken te hebben met aanvragers die helemaal niet weten hoe ze de VOG RP kunnen aanvragen: *'Ik moet ze aan het handje meenemen, en naar de juiste site verwijzen'*. Dit betreft vooral kleinere bedrijven, die niet gewend zijn in te tekenen op grote projecten die Europees worden aanbesteed. Bij problemen nemen deze bedrijven doorgaans contact op met de belanghebbende, die hen vervolgens op het juiste spoor zet. In deze groep van kleine aannemers worden negatieve geluiden gehoord over de aanvraagprocedure, zo geven deze belanghebbenden aan.

Onbekend

Ergo heeft in het kader van dit onderzoek de proef op de som genomen en contact gezocht met vijf willekeurig gekozen (kleinere) aannemers in de bouwsector. In vier van de vijf gevallen bleek het bedrijf nog nooit van een VOG RP gehoord te hebben. Geen van de bedrijven had ervaring ermee. Zou een van de betreffende functionarissen (door de vermelding in de aankondiging van de aanbesteding) verplicht zijn om een VOG RP te overleggen, dan weten de meesten niet waar zij moeten beginnen met de aanvraag.

Het formulier in de ogen van de belanghebbenden

Uit de gesprekken met belanghebbenden komt naar voren dat vooral de wat kleinere aannemers de weg naar de website van het ministerie van Justitie niet weten te vinden en dus ook het formulier niet zelfstandig kunnen bemachtigen. Zij bellen doorgaans de belanghebbende op, die hen vervolgens helpt.

Het feitelijke invullen van het aanvraagformulier lijkt niet zozeer een probleem te vormen. Het bijsluiten van de gevraagde documenten is echter wel een behoorlijk struikelblok. Er is vooral onduidelijkheid over de omschrijving van het doel van de aanvraag en of de belanghebbende of de aanvrager deze beschrijving moet geven. Hoewel formeel de belanghebbende hiertoe een document moet opstellen, is deze zich daarvan veelal in het geheel niet bewust. Aanvragers houden de belanghebbenden op dit punt kennelijk uit de wind door zelf iets mee te sturen, bijvoorbeeld een afschrift van de aankondiging van de aanbesteding.

De doorlooptijd volgens belanghebbenden

Volgens de meeste belanghebbenden die een VOG RP verlangen in verband met een aanbesteding, is de gemiddelde doorlooptijd van acht weken voor het verkrijgen van een VOG te lang. Ook de aanvragers zelf geven aan (volgens de belanghebbenden) dat acht weken naar hun idee te lang is voor het aanvragen van een VOG RP. Weliswaar duurt een (Europese) aanbesteding al gauw twee tot drie maanden, toch zou vier weken voor de meeste aanvragers een reëlere termijn zijn.

Een uitzonderlijke categorie zijn de projecten die op stel en sprong moeten beginnen. Er zou een spoedprocedure moeten zijn waarbij de VOG RP binnen een week wordt afgegeven, zo stellen enkele belanghebbenden. Sommige aanbestedingen (bijvoorbeeld in verband met noodreparaties) vereisen dat immers.

De doorlooptijd van de aanvraag is in andere gevallen dan aanbestedingen geen probleem. Voor een lidmaatschap van een brancheorganisatie, of in het kader van een huurcontract of vergunning gelden geen strakke deadlines.

Periodieke, generieke VOG RP volgens belanghebbenden

Een substantieel aantal belanghebbenden zou het toejuichen als het COVOG aan grootgebruikers onder de aanvragers een generiek, periodiek geüpdatet VOG RP zou aanbieden. Dat de mogelijkheid hiertoe in feite al bestaat, is deze belanghebbenden niet opgevallen.

4.3.4 Wat belanghebbenden weten over de inhoud van de toetsing

De meeste belanghebbenden die tijdens het onderzoek zijn ondervraagd, hebben er geen helder beeld van hoe de beoordeling door het COVOG tot stand komt en waarop de screening is gebaseerd. Men weet (min of meer) of veronderstelt dat het COVOG het justitiële verleden bekijkt. Dat alleen het strafrechtelijk verleden (en dan nog alleen de onherroepelijke veroordelingen) in de afwegingen wordt betrokken, weten veel respondenten niet. Men gaat er vanuit dat *alle* belastende informatie over een bedrijf op de een of andere manier wordt meegewogen. Daarbij maken de meeste respondenten geen expliciet onderscheid tussen strafrechtelijke, privaatrechtelijke of bestuursrechtelijke antecedenten, zo men dat onderscheid al kent.

Dat sommige antecedenten worden meegewogen en andere niet is bij slechts een minderheid van de ondervraagde belanghebbenden bekend. Dat naast de rechtspersoon ook de bestuurders in persoon gescreend worden, is een aspect waarvan de meeste belanghebbenden zich niet echt bewust zijn. Het kan de meeste belanghebbenden echter niet zo veel schelen wat er bij een dergelijke toetsing nu precies gebeurt. Als het maar gedegen is.

Een aantal belanghebbenden geeft aan wel belangstelling te hebben voor de beoordelingscriteria. Een enkeling vindt het zelfs een noodzakelijke voorwaarde om vertrouwen te

kunnen hebben in de waarde van het document. Een belanghebbende geeft aan dat de VOG RP voor hem pas waarde zal hebben als hij precies op de hoogte is van de beoordelingsgrond. Vervolgens kan hij dan zelf beslissen of hij met het bedrijf in zee gaat.

De meerderheid zegt echter te vertrouwen op het oordeel van een instantie die door het ministerie Justitie speciaal voor deze taak in het leven is geroepen: het COVOG. Het gaat toch vooral om de preventieve werking, aldus een gemeentefunctionaris: *“Uiteindelijk krijgt in Nederland elke organisatie een VOG RP”*.

4.3.5 De betekenis van de VOG RP

Nuttig

Een meerderheid van de belanghebbenden geeft aan dat zij de VOG RP als een nuttig integriteitinstrument beschouwen. *“Als instantie die sterk gelieerd is aan de overheid wil ik straks bij de nieuwbouw in onze achtertuin geen louche jongens over de vloer”*, aldus een medewerker van een belanghebbende organisatie. Zij geven aan dat zij meerdere integriteitinstrumenten gebruiken naast elkaar, die elk een deelgebied bestrijken ten einde op elk deelgebied het risico te beperken. Naar hun mening is de VOG RP een deugdelijk instrument om de risico's met betrekking tot het justitiële verleden van een bedrijf en de sleutelfiguren daarbinnen te toetsen. Deze belanghebbenden verwachten niet dat het VOG RP eveneens bijvoorbeeld de financieel-economische integriteit toetst. Dit is een ander terrein en daarvoor zijn andere, specialistische instrumenten meer aangewezen middelen. De VOG RP is een document dat is gebaseerd op een relatief 'lichte' toetsing, maar voor een organisatie van waarde is doordat het bedrijfsmatige risico's inperkt, aldus deze belanghebbenden.

In grote lijnen zijn de meeste belanghebbenden redelijk tot zeer tevreden over de VOG RP, ondanks de geringe bekendheid met de precieze inhoud van de toets. Men vindt het positief dat het document direct bij het ministerie van Justitie is aan te vragen. En het is waardevol dat het document daardoor altijd op dezelfde manier, door één instantie wordt afgegeven. Het wordt daarmee een objectief instrument.

Voor sommige brancheorganisaties is de VOG RP een uitkomst, omdat voorheen niet alle gemeenten een VOG (NP) wilden afgeven als het om lidmaatschap van een brancheorganisatie ging.

Twijfel aan het nut

Ondanks hun waardering voor de VOG RP als een middel om risico's te beperken, onderkennen alle belanghebbenden de betrekkelijkheid van de voorspellende waarde van het document. Een bedrijf dat een VOG RP krijgt kan de volgende dag alsnog de fout in gaan. Daarom houden de meeste belanghebbenden, zeker de lokale en regionale overheid, het plaatselijke nieuws goed in de gaten. Op die manier weten ze in de meeste gevallen toch wel welke bedrijven in een slecht daglicht staan.

Ook heeft een aantal belanghebbenden twijfels over de betekenis van het VOG RP als integriteitinstrument. Vooral belanghebbenden die te maken hebben met aannemers die betrokken zijn geweest bij de bouwfraudeaffaire en vervolgens toch een VOG RP blijken te krijgen, trekken daarover wel hun wenkbrauwen op.

Voorts heerst onder belanghebbenden de gedachte dat grote bouwbedrijven toch wel een VOG RP krijgen, omdat het grote bedrijven zijn die niet zomaar uitgesloten kunnen worden. Dat brengt echter in de ogen van sommigen het VOG RP op den duur in diskrediet.

Uit de gesprekken met de belanghebbenden komt naar voren dat de functionarissen die het minst op de hoogte zijn van de ins and outs van de VOG RP, er het meeste vertrouwen in hebben. De weinige goed ingevoerde functionarissen tonen zich des te kritischer (*“de VOG RP biedt schijnveiligheid”*). Een van hen zegt weinig vertrouwen te hebben in de VOG RP. Hij geeft de voorkeur aan zijn eigen screeningsmethoden, na de proef op de som te hebben genomen door een VOG RP aan te laten vragen door een bedrijf, waarvan men wist dat het enkele jaren eerder een onherroepelijke veroordeling had gekregen. Het bedrijf kreeg een VOG RP. Sindsdien is het vertrouwen in de VOG RP aan het afkalven, aldus de betrokken medewerker.

Kritiek

De kritiek uit de kleine kring van goed ingevoerde belanghebbenden heeft onder andere betrekking op het feit dat de motivatie om een VOG RP al dan niet te verlenen, niet wordt gedeeld met de belanghebbende. Daardoor wordt aan de belanghebbende niet de gelegenheid geboden om zelf een afweging te maken. Dat wordt door hen als onbevredigend gezien, omdat zij bedrijven niet willen uitsluiten op basis van een elders geveld oordeel, waarvan men de achtergronden niet kent.

Eveneens uit de hoek van degenen die goed op de hoogte zijn, komt de kanttekening dat in het geval van aanbestedingen lopende rechtszaken niet meewegen in het oordeel. Daar zit een risico in, want zolang een zaak loopt (eventueel tot aan de Hoge Raad) wordt een VOG RP niet onthouden. Maar als na zoveel jaar een zaak in hoger beroep alsnog bekrachtigd wordt, moet je die onderneming vervolgens uitsluiten op basis van iets dat jaren geleden heeft gespeeld, zo vragen deze belanghebbenden zich af.

Ook bij een brancheorganisatie die van de leden een VOG RP vereist, heerst twijfel over het nut van de VOG RP. De betreffende brancheorganisatie overweegt in de toekomst geen VOG RP meer te eisen. Een VOG RP kost immers geld en moeite maar helpt onvoldoende om ondernemers die men buiten de deur wil houden, daadwerkelijk uit te sluiten.

4.3.6 Verbeteropties VOG RP volgens de belanghebbenden zelf.

In de gesprekken met belanghebbenden is stilgestaan bij de mogelijke ‘verbetering’ van de VOG RP. De meeste respondenten hebben hier geen opvatting over. Het begint er al mee dat de meesten niet juridisch onderlegd zijn en zich over dit vraagstuk niet eerder gebogen hebben.

Incidenteel wordt de suggestie gedaan om te voorzien in de behoefte van de belanghebbende inzicht te krijgen in de afweging die het COVOG maakt. In de VOG RP zou een motivatie moeten worden opgenomen, die het de belanghebbende mogelijk maakt zelf een afweging te maken. In feite wordt hier gevraagd om inzage in de beschikking die door het COVOG wordt opgesteld als een VOG RP wordt onthouden. Dat recht heeft de belanghebbende bij aanbestedingen echter nu ook al (zie www.ez.nl), maar dat is algemeen onbekend en ook nog nooit in praktijk gebracht, aangezien nimmer een VOG RP is geweigerd.

5 Conclusies

Paragraaf 5.1 biedt een overzicht van de antwoorden op de onderzoeksvragen. In paragraaf 5.2 staan de belangrijkste conclusies die Ergo trekt op basis van de antwoorden op de onderzoeksvragen en andere in het kader van het onderzoek verzamelde informatie.

5.1 Antwoord op de onderzoeksvragen

5.1.1 Antwoord op onderzoeksvragen over het werkproces

Onderzoeksvragen over het werkproces

1. Verloopt het werkproces bij de VOG RP zoals gepland in april 2004? Wat wel en wat niet?
2. Welke variabelen betreft het COVOG in de beslissing over de afgifte van de VOG RP?
3. Welke variabelen geven de doorslag bij de beoordeling?
4. Wat is de kwaliteit van de informatie waarmee het COVOG beslist?
5. Wat doet het COVOG als er informatie ontbreekt?
6. Hoeveel en welke typen aanvragen worden niet ontvankelijk verklaard? Om welke redenen?
7. Welke schakels in het werkproces voor de VOG RP kunnen geoptimaliseerd worden?

Antwoord op de onderzoeksvragen over het werkproces

Onderzoeksvraag 1: Werkproces verloopt zoals vastgesteld in 2004

Het werkproces verloopt in grote lijnen nog steeds zoals het bij aanvang in 2004 gepland was. Slechts twee aspecten zijn sindsdien veranderd: de instelling van de generieke VOG RP en de autorisatie van enkele COVOG-medewerkers om in noodzakelijke gevallen direct het centrale justitiële archief te kunnen raadplegen. Ergo concludeert dat het COVOG sinds de opstart weinig aandacht heeft kunnen besteden aan reflectie over en aanpassingen van het werkproces, aangezien alle tijd en capaciteit moesten worden ingezet voor de verwerking van het onverwacht hoge aantal aanvragen voor VOG NP. Zo is er weinig aandacht besteed aan de ontwikkeling van kaders voor het bepalen van de ontvankelijkheid van de aanvragen.

Onderzoeksvragen 2 en 3: Welke variabelen wegen mee en wat geeft de doorslag?

Als er voor een gescreende rechtspersoon geen antecedenten worden gevonden, kan de beslissing van het COVOG om een rechtspersoon al dan niet een VOG RP te verstrekken getypeerd worden als 'hard': uitsluitend gebaseerd op de 'harde' gegevens in het centrale justitiële register. Er zijn dan in centrale justitiële register geen antecedenten aangetroffen die de verstrekking van een VOG RP in de weg staan.

Als er wel antecedenten worden gevonden, dan is er slechts een strak beoordelingskader als het doel van de aanvraag een Europese aanbesteding is. Voor aanvragen met een ander doel ontbreekt een specifiek screeningsprofiel. Bij gebrek aan beter gebruikt men ook bij deze aanvragen het screeningsprofiel voor Europese aanbestedingen. De beoordelaars nemen hierbij de nodige terughoudendheid in acht: zij zullen een aanvraag van een VOG RP in deze gevallen niet snel afwijzen. De medewerkers zelf twijfelen dan ook soms aan de effectiviteit van de beoordeling.

Echter ook in het geval van aanvragen voor een Europese aanbesteding is er wel wat af te dingen op de volledigheid van de informatie waarop de beoordeling plaatsvindt:

- Bestuurlijke boetes en transacties wegen niet mee; boetes van de NMa wegen momenteel (november 2006) evenmin mee;
- Als voor een van de sleutelpersonen binnen een organisatie antecedenten worden aangetroffen, kan een bedrijf de betreffende persoon overzetten naar een niet te screenen functie, zodat deze bij een nieuwe aanvraag buiten beeld blijft;
- Zolang zaken in hoger beroep dienen, mag een organisatie geen VOG RP worden onthouden bij aanbestedingen.

Daarnaast speelt een rol dat de VOG RP, hoewel primair bedoeld als integriteitstoets in het kader van Europese aanbestedingen, door de markt veel breder toepasbaar werd geacht. Er is nog steeds geen uitgewerkt beoordelingskader voor het screenen van rechtspersonen en natuurlijke personen bij aanvragen met een ander doel dan Europese aanbestedingen.

Onderzoeksvraag 4: Kwaliteit van de informatie waarop de beoordeling berust

De kwaliteit van de informatie uit het centrale justitiële register, waarop de beoordeling berust, is meestal goed. Niet zozeer de kwaliteit van de informatie staat ter discussie, maar de reikwijdte en de robuustheid van de beoordeling. De screening is momenteel eigenlijk te beperkt. Het voornaamste punt van kritiek op de VOG RP is dat een aantal zaken bij de beoordeling niet meeweegt (zie antwoord op onderzoeksvragen 2 en 3). Daarnaast is er de kritiek dat zaken die in hoger beroep dienen buiten beschouwing blijven en dat versluieringsconstructies mogelijk zijn waarbij sleutelfiguren met een onherroepelijke veroordeling buiten beeld worden gemanoeuvreerd.

Onderzoeksvraag 5: Ontbrekende informatie

Het COVOG neemt aanvragen voor VOG RP pas in behandeling, als het volledig ingevulde formulier, getekend en voorzien van stempels, inclusief alle gevraagde bijlagen, in hun bezit is. Zo lang er nog gegevens of stukken ontbreken, proberen de COVOG-medewerkers deze zo snel mogelijk van de aanvrager (of de belanghebbende) te verkrijgen. Toch ontbreken er bijlagen in ongeveer een kwart van de dossiers van gevallen waarin wel een VOG RP is verstrekt. Het is dus niet duidelijk hoe hard het COVOG zich in de praktijk opstelt als er stukken ontbreken.

Het aanmaken van een volledig dossier bij het COVOG kost veel tijd en inspanningen. Er ontbreken regelmatig cruciale documenten waardoor de aanvraag niet 'doorgezet' kan worden naar JustID. Dit leidt dus tot vertraging.

In dit verband is ook vastgesteld dat het digitale databestand wellicht goed werkt als basis voor de dagelijkse werkzaamheden, maar niet geschikt is als basis voor doelgroepanalyses en marktprognoses, omdat het niet alle vereiste managementinformatie kan genereren. Het ontbreken van de registratie van de belanghebbende bij VOG RP is een voorbeeld van een dergelijke onvolkomenheid.

Onderzoeksvraag 6: Ontvankelijkheid

Er zijn geen harde gegevens met betrekking tot het aantal niet-ontvankelijk verklaarde aanvragen. Deze worden door het COVOG niet digitaal geregistreerd. Tot voor kort ontbraken duidelijke criteria voor de bepaling van de ontvankelijkheid van aanvragen. Dit leidde tot vertraging bij de bepaling van de ontvankelijkheid, maar de meeste aanvragen werden wel in behandeling genomen. Aanvragen werden tot voor kort alleen niet-

ontvankelijk verklaard, als er geen sprake is van een belanghebbende. Inmiddels heeft het COVOG een lijst opgesteld met criteria voor de beoordeling van de ontvankelijkheid van aanvragen. Het is vooralsnog niet duidelijk in hoeverre het gebruik van deze lijst tijdwinst oplevert. Ook is nog niet duidelijk of de lijst uitputtend is.

Onderzoeksvraag 7: Optimalisering werkproces

De volgende schakels in het werkproces kunnen geoptimaliseerd worden:

- strakker dossierbeheer;
- vastomlijnde criteria voor de beoordeling van de ontvankelijkheid van aanvragen;
- beoordelingskaders voor aanvragen die niet betrekking hebben op Europese aanbestedingen;
- beoordelingsprocedures over de hele linie aanscherpen, zodat niet elke aanvrager uiteindelijk een VOG RP krijgt.
- betere digitale gegevensinvoer: minder fouten en vollediger.
- Overstappen op een datasysteem dat alle gewenste managementinformatie kan genereren.

De optimalisering van de overige hierboven genoemde schakels in het werkproces zal leiden tot kwaliteitsverhoging en meer betrouwbaarheid. Ook zullen meer efficiëntie en tijdwinst het gevolg ervan zijn.

5.1.2 Antwoord op onderzoeksvragen over de belanghebbenden

Onderzoeksvragen over belanghebbenden

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

Antwoord op de onderzoeksvragen over het werkproces

Onderzoeksvraag 8 : Samenstelling groep belanghebbenden

In meer dan driekwart van de gevallen zijn de belanghebbenden bij de VOG RP overheidsorganisaties: vooral organisaties van de rijksoverheid en gemeenten, in mindere mate provinciale overheden. Het doel van de meeste aanvragen van VOG RP voor deze groep belanghebbenden is een Europese aanbesteding. De rijksoverheid is wettelijk verplicht om in de branches IT, bouw en milieu een VOG RP te vragen van organisaties die inschrijven op een aanbesteding boven de Europese drempelwaarde. Echter ook gemeenten en provincies vragen van inschrijvers op aanbestedingen vaak een VOG RP. Ook voor grote aanbestedingen onder de Europese drempelwaarden eisen overheidsinstellingen soms een VOG RP van de inschrijvende organisaties.

Bij de semi- en niet-overheidsinstellingen gaat het bijvoorbeeld om woningcorporaties, politiecorpsen, waterschappen, scholen en vastgoedontwikkelaars. Het belangrijkste doel voor hen is risicobeperking: men wil geen zakelijke band aangaan met een organisatie die in justitiële zin als malafide wordt beoordeeld. Daarnaast betreft het brancheorganisaties die malafide partijen willen uitsluiten van lidmaatschap (bijvoorbeeld de Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendorganisaties) of van een zakelijke overeenkomst (bijvoorbeeld de Stichting Nederlandse Restwaardenmarkt).

Onderzoeksvraag 9: Samenstelling groep aanvragers

De bedrijven die een aanvraag voor een VOG RP doen in het kader van Europese aanbestedingen zijn veelal aannemers, bouwbedrijven, ICT-bedrijven. Maar ook organisaties uit de zakelijke dienstverlening (organisatieadviesbureaus, uitzendorganisaties) komen als aanvrager in het bestand voor.

De organisaties die een VOG RP aanvragen in het kader van een contract of overeenkomst zijn actief in uiteenlopende sectoren: bouw, ICT, zakelijke dienstverlening, autorecycling, transport et cetera. 9% van de aanvragers in het bestand van het COVOG voor 2005 zijn bedrijven die zich willen aansluiten bij een al dan niet bekende branchevereniging.

Onderzoeksvraag 10: Redenen voor de aanvraag

De belangrijkste reden 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. Lagere overheden hebben die verplichting nog niet, maar een deel van de betreffende instanties volgt de werkwijze zoals vastgelegd in de regelgeving vrijwillig om risico's te beperken. Zowel bij de centrale als de decentrale overheid, wil men 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.

Onderzoeksvraag 11: Verwachtingen van de VOG RP

In het algemeen zijn de meeste contactpersonen die namens de belanghebbenden de VOG RP verlangen, niet goed op de hoogte van de strekking en reikwijdte van de VOG RP. Zij veronderstellen dat het instrument deugt, zich daarbij verlatend op de deskundigheid binnen het ministerie van Justitie.

De belanghebbenden die de VOG RP louter als een verplicht onderdeel van de formele aanbestedingsprocedure zien, hebben meestal geen verwachtingen ervan. De belangrijkste verwachting voor de overige belanghebbenden is dat de VOG RP het bedrijfsrisico beperkt, door het justitieel verleden van mogelijke zakelijke partners te toetsen. Daarnaast verwachten deze belanghebbenden dat het ministerie van Justitie de benodigde kwaliteit in huis heeft om deze toets uit te voeren.

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 in het ministerie van Justitie.

Er zijn nogal wat belanghebbenden die denken 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 goed te rijmen.

Onderzoeksvraag 12: Aanvrager nog niet VOG RP onthouden

De belanghebbenden geven aan dat zij in principe een organisatie die geen VOG RP kan overleggen, zullen uitsluiten van een zakelijke overeenkomst of van een aanbesteding en dergelijke. Dit is echter een zuiver theoretische kwestie, want bedrijven wie een VOG RP is onthouden, zijn er nog niet. Tot op heden is een aanvrager nog niet een VOG RP geweigerd. Of belanghebbenden bedrijven zullen uitsluiten, kan niet met zekerheid worden gezegd. In het databestand is bovendien niet na te trekken hoeveel aanvragers er in 2005 een VTW gekregen hebben.

Onderzoeksvraag 13: Andere integriteitsinstrumenten

De meeste belanghebbenden zetten ook andere instrumenten in voor de toetsing van de integriteit van rechtspersonen. Sommige hiervan worden ingezet in plaats van de VOG RP, bijvoorbeeld de checklist waarin de aanvrager moet aangegeven in het verleden integer te hebben gehandeld. Dit betreft vooral belanghebbenden die goed op de hoogte zijn van alles wat te maken heeft met de toetsing van de integriteit van rechtspersonen. Meestal zijn het evenwel instrumenten die naast de VOG RP worden ingezet om de integriteit van de rechtspersoon op andere gebieden dan het justitiële verleden te toetsen. Dit betreft in het bijzonder toetsingsmiddelen voor de financieel-economische integriteit. In de ogen van de belanghebbenden hebben al deze instrumenten nut binnen hun eigen aandachtsgebied, doordat ze elk het risico op een deelaspect inperken.

Onderzoeksvragen 14 en 15: Tevredenheid met VOG RP en verbeterpunten

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 aannemers uit te leggen hoe zij een VOG RP kunnen aanvragen.

De aanvraag op zich vinden aanvragers vaak veel gedoe. Er moeten veel bijlagen aangeleverd worden en dit gaat in de praktijk ook vaak mis. Er ontbreken in eerste instantie bij een substantieel aantal aanvragen de nodige documenten, zoals een kopie van een paspoort of een document waarin het doel van de aanvraag omschreven staat.

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 alle belanghebbenden lang. Vier weken zou acceptabel zijn, met de mogelijkheid tot een spoedprocedure van een week. 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.

Het merendeel van de belanghebbenden (die er weinig van weten) is overwegend tevreden over de VOG RP. Deze belanghebbenden hebben beperkt zicht op de inhoud van een VOG RP en de toetsing die eraan ten grondslag ligt. Zij zijn tevreden dat hun een instrument ter beschikking staat waarmee de risico's kunnen worden beperkt wat het justitiële verleden van rechtspersonen betreft. De inhoudelijke aspecten van de toetsing zeggen zij

niet te hoeven kennen. Dat het ministerie van Justitie de VOG RP verzorgt, geeft hun voldoende vertrouwen.

Verbeterpunten

Een kleine minderheid van de belanghebbenden heeft zich verdiept in de mogelijkheden om de integriteit van rechtspersonen te toetsen in het algemeen, en de VOG RP in het bijzonder. Deze groep is ontevreden over de volgende aspecten van (de toetsing in het kader van) de VOG RP:

- De toetsing is te beperkt;
- De toetsing kan worden misleid;
- De toetsing is voor de belanghebbende niet transparant.

Hoewel sommige belanghebbenden zich kritisch uitlaten over de effectiviteit van de VOG RP als controle-instrument, zijn zij over de hele linie tevreden over de preventieve werking die uitgaat van het vragen van een VOG RP.

Onderzoeksvraag 16: Stimuleren gebruik VOG RP

De belanghebbenden stellen dat de VOG RP naar hun inschatting nog weinig bekendheid geniet, zelfs niet onder de doelgroepen waarvan veel leden nu al baat hebben bij de VOG RP. Naar hun mening zal meer en gerichtere communicatie over de VOG RP dan ook leiden tot een toename van het aantal aanvragen. Als de screening door middel van de VOG RP strakker wordt opgezet, zal het gebruik op langere termijn verder toenemen.

5.2 Conclusies

Sluit (nog) aan bij verwachtingen

Wat precies de inhoud van een VOG RP is, weten de meeste belanghebbenden niet. Wel verwachten zij dat zij bedrijfsrisico's door het laten aanvragen van een VOG RP in zekere mate kunnen beperken. Dat het ministerie van Justitie de VOG RP verstrekt, is voor de meeste belanghebbenden een aanbeveling en schept vertrouwen in het document.

Ergo concludeert dat het VOG RP wel degelijk aansluit bij de beperkte verwachtingen (althans enige beperking van bedrijfsrisico's) van de meeste belanghebbenden. Het is echter de vraag of dit zal veranderen, als deze belanghebbenden meer inzicht krijgen in de beperkte basis van de VOG RP. De kleine minderheid die momenteel namelijk de meeste twijfels heeft over de VOG RP, zijn bijzonder goed op de hoogte van wat een VOG RP vermag. Deze belanghebbenden wijzen haarfijn op de beperkingen van de VOG RP.

Weinig promotie VOG RP

Het onderzoek wijst uit dat de afgifte van VOG RP gezien moet worden in de context van de nieuwe organisatie COVOG, die sinds de oprichting onder aanzienlijke druk heeft gewerkt.

De vraag waarom er beperkt gebruik wordt gemaakt van de VOG RP (een van centrale onderzoeksvragen), lijkt op het eerste gezicht eenvoudig beantwoord te kunnen worden: er is in de eerste twee jaar sinds de introductie van de VOG RP bewust weinig gedaan om belangstelling ervoor te wekken. Het COVOG heeft daartoe nochtans als uitvoeringsinstantie niet de verantwoordelijkheid en heeft zich als nieuwe organisatie vooral gericht op het uitvoeren en optimaliseren van het interne proces. Het is opvallend dat het aantal aanvragen voor VOG RP steeds vergeleken wordt met de in april 2004 gemaakte prognoses.

De verwachtingen zijn gaandeweg niet aangepast. Waarop die prognoses zijn gebaseerd, is overigens nog steeds niet duidelijk.

Bovendien is er nog een andere reden waarom het aantal aanvragen is achtergebleven bij de verwachtingen: er is sprake van matige naleving van de aanbestedingsregels, zodat met de verplichting om een VOG RP te vragen nogal eens de hand wordt gelicht. Onderzoek van het ministerie van Economische Zaken wijst dit uit en suggereert dat de beperkte naleving van de aanbestedingsregels vooral is terug te voeren op de complexiteit van de regelgeving. En zolang de aanbestedingsregels niet massaal worden nageleefd, zal ook het gebruik van de VOG RP (als onderdeel van de procedure) niet optimaal zijn.

Sinds januari 2006 meer aanvragen door overheidsorganisaties

Het aantal bij het COVOG ingediende aanvragen voor VOG RP geeft een gestage toename te zien van circa 30 aanvragen per maand in april 2004 tot 300 aanvragen per maand in 2006. Los van deze 'autonome' groei van het aantal aanvragen van VOG RP, is na de inwerkingtreding van de nieuwe aanbestedingswet in 2007 een flinke toename te verwachten van het aantal lagere overheden dat bij aanbestedingen een VOG RP van de inschrijvende bedrijven verlangt. Hierdoor zal het aantal aanvragen bij het COVOG verder stijgen.

Het is ten slotte te verwachten dat het aantal aanvragen verder zal toenemen als inkopers en aanbesteders bij overheidsorganisaties (in het algemeen) beter op de hoogte zijn van de voor hen relevante aspecten binnen de complexe regelgeving op het gebied van aanbestedingen. Meer kennis over de regelgeving ten aanzien van aanbestedingen bij inkopers en aanbesteders zal naar verwachting leiden tot een substantiële toename van het aantal VOG RP. Ook speelt mee dat de betrokken inkopers aan deze regels en procedures moeten wennen.

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.

VOG RP nauwelijks gevraagd door individuele bedrijven

De gesprekken met medewerkers van het COVOG wijzen uit dat er nog steeds relatief weinig aanvragen binnenkomen waarbij een bedrijf belanghebbende is. In 2005 was bij 80% van de aanvragen voor VOG RP de overheid belanghebbende. Aanvragen voor particuliere organisaties onderling zijn er nauwelijks, uitgezonderd brancheorganisaties en bouwbedrijven die hun aannemers laten screenen. Er zijn ook geen tekenen dat er spoedig een toename is te verwachten van het aantal bedrijven dat van andere bedrijven een VOG RP vraagt.

Twijfel of het COVOG klaar is voor meer aanvragen

Direct na de opstart van het COVOG in april 2004 bleken er meer aanvragen voor VOG NP binnen te komen dan verwacht. Het gevolg was dat alle beschikbare tijd moest worden ingezet voor de aanmaak van VOG NP. Dit is ten koste gegaan van de promotie en de verdere ontwikkeling van VOG RP. Juist nu het COVOG de greep op het primaire proces heeft versterkt, staat het naar verwachting aan de vooravond van een hausse in het aantal aanvragen van VOG RP (in combinatie met een verdere stijging van het aantal aanvragen van VOG NP). Het is belangrijk dat het COVOG tijdig aanpassingen doorvoert in de formatie om het toenemende aantal aanvragen optimaal te verwerken. Om de benodigde managementinformatie te genereren is er behoefte aan een daartoe ingerichte databank, een

harde gegevensbasis voor de afstemming van allerlei organisatieaspecten op de verwachte toename van het aantal aanvragen.

Aanpassing van de VOG RP

Ergo concludeert op basis van het onderzoek dat de belanghebbenden eerder behoefte hebben aan de aanpassing van de huidige VOG RP, dan aan de ontwikkeling van een nieuw instrument.

Bij de aanpassing van de VOG RP moeten de volgende punten centraal staan:

- *Geloofwaardigheid*: een toetsingsinstrument is op den duur alleen geloofwaardig en effectief, als de screening van een organisatie ook wel eens kan leiden tot een afwijzing. Dit veronderstelt dat de screening voldoende streng is, en dat algemeen bekend wordt dat sommige bedrijven niet door de screening komen;
- *Geen ontsnappen aan*: het bovenstaande veronderstelt dat er geen mogelijkheden zijn een screening van de rechtspersoon op relatief gemakkelijke wijze te ontwijken. Dat betekent dat nagedacht moet worden hoe de VOG RP robuuster kan worden ten aanzien van de trucs die een malafide bedrijf kan toepassen om een adequate screening te ontlopen;
- *Specificiteit*: duidelijk is dat elke sector die in aanmerking komt (of wil komen) voor een integriteitstoets, daartoe een specifieke, op de sector ingerichte toets behoeft. Organisaties in de zorg zullen aan de hand van andere maatstaven beoordeeld moeten worden dan organisaties in bijvoorbeeld de transportwereld;
- *Erkend en gedragen door de sector*: in het verlengde van deze gedachte lijkt het Ergo een goede zaak dat het toetsingskader dat ten behoeve van een sector ontwikkeld wordt, ook in overleg met de sector tot stand komt. Op die wijze krijgt een integriteitstoets voor een sector het karakter van 'zelfreiniging'. In overleg met een sector kan ook een meer gefundeerd besluit worden genomen over de antecedenten die meegewogen en de manier van wegen.
- *Duidelijkheid*. Er moet meer duidelijkheid komen over de geldigheidsduur van een reguliere en een generieke VOG RP. Belangrijker nog, er moet (zeker in bij aanbestedingen) ook meer duidelijkheid komen over de periode van uitsluiting nadat een bedrijf een VOG RP is onthouden. Na hoeveel tijd krijgt zo'n bedrijf weer een VOG RP en kan het dus weer inschrijven op aanbestedingen? Zou dit niet opgenomen moeten worden in het wettelijke kader van de VOG RP?
- *Transparant*: De ins and outs van de toets dienen voor alle betrokkenen helder te zijn en nadrukkelijk te worden uitgelegd. Een duidelijker tekst in de verklaring zelf zou al een heel stuk helpen om mensen duidelijk te maken wat zij eigenlijk 'gekocht' hebben;
- *Geen rompslomp*: de aanvraagprocedure en afgifte dienen eenvoudig te zijn en snel te verlopen. Op termijn kan gedacht worden aan een elektronische aanvraagprocedure, en ook een digitale afwikkeling. Ook kan gedacht worden aan publicatie van aangevraagde en afgegeven VOG RP op een website van het COVOG. Belanghebbende organisaties kunnen dan eenvoudig verifiëren of de partijen waarmee zij zaken doen, de integriteitstoets van het COVOG met succes hebben afgelegd.

Summary

Background

Commissioned by WODC, the Research and Documentation Centre of the Ministry of Justice, Ergo conducted a study into the issue of the Certificate of Good Behaviour for Legal Persons (VOG RP) by the Central Body for the Certificate of Good Behaviour (COVOG). A part of the Ministry of Justice, COVOG is in operation since April 2004.

There is a threefold problem definition

1. *How can the interested parties (the organisations that ask other organisations to submit a VOG RP) and the applicants (the organisations that are asked to submit a VOG RP) be characterised?*
2. *How to explain that use of VOG RP is limited? How can the use of VOG RP among interested parties be stimulated? Which adjustments of the VOG RP are necessary for that purpose?*
3. *Is there a need for another integrity instrument? What differences are there between this new instrument and the VOG RP?*

Derived from the above problem definition are two sets of central research questions: the one pertaining to the evaluation of the work process, the other focusing on the interested parties.

The study included the analysis of the COVOG database and files, in combination with in-depth interviews with COVOG staff, chain partners and focal points within interested parties. The field work for this study took place between January and September 2006.

Key results

1 The work process

Hardly any active promotion

The interviews with COVOG staff point out that the limited number of VOG RP issued is to be seen in the context of the new organisation COVOG, which worked under pressure since its foundation. Looking back, it can be concluded that the VOG RP was not actively promoted. Instead, COVOG chose to put the emphasis on the processing of increasing numbers of applications for VOG NP, so that there was no time left for the promotion of VOG RP. This explains why in 2004 and 2005 use of VOG RP remained stable. In addition, compliance with European tender regulations was not very strict, whereas official procedures prescribe that tenderers should submit a VOG RP.

Few adjustments of the work procedures

The processing of applications for VOG being the main activity of COVOG, little attention has been paid to further adjustments of the work procedures and the VOG RP, with respect to content. There are for example no specific screening criteria for applications for other purposes than tenders. Neither were there until recently clear procedures in order to determine the admissibility of applications, until a list of criteria was drawn up in July 2006.

Database has shortcomings

The COVOG database works only as a (tracking and tracing) registration system for individual cases. However, it can not generate all necessary management information, thus impeding for example target group analyses and market forecasts. These are considered important, because demand (for both VOG RP and NP) is expected to continue to increase steadily, clogging up the processing apparatus should no measures be taken. In addition, the information in the database contains many mistakes.

Time-consuming

Compiling a complete file takes up much time and effort. Often applications can not be sent ahead to the central criminal record register (JustID), because some of the necessary documents are lacking. In addition, most applicants too take the view that the application procedures take too much time and effort.

Increasing demand

In the meantime, demand for VOG RP shows a steady increase. By 2006 COVOG receives approximately 300 applications monthly, on average, as opposed to 100 monthly in 2005. This shows that awareness of the VOG RP is on the increase, partly because of the compliance with tendering procedures. It is expected that the number of applications for VOG RP will continue to show a steady increase, both for tender purposes and for a broad range of other purposes. According to the new public tender act local government organisations too must test the integrity of companies tendering for a contract. Government organisations are also responsible for the increasing number of applications because of the compulsory integrity test as stipulated in Bao and Bass.

However, private companies that ask other companies to submit a VOG RP are poorly represented among interested parties (20% in 2005). This will probably remain so in the years to come.

2 Interested parties

Mainly government

By far the most important interested parties are national, regional and local government. It mainly concerns applications in the context of European and other public tender procedures. Also important are applications for non-tender contracts and agreements, including compiling a list of preferred suppliers for future tenders. Finally, trade organisations ask candidate members to provide a VOG RP.

Objectives

The most important reason for organisations to demand a VOG RP can be reduced to statutory regulations with respect to tender procedures. These tender procedures require that national government organisations should check the integrity of organisations tendering for a contract. Local government often voluntarily ask contract partners to submit a VOG RP, either to reduce risks or otherwise. In the near future local government will also be required to check the integrity of companies tendering for a contract. In addition, in view of the fresh memories of the 'Bouwfraude', the parties inviting tenders try to reduce the (most important) risks, by asking VOG RP of the companies tendering for a contract and thus exclude fraudulent companies. Quite a few interested parties especially trust in the preventative effect of the requirement to submit a VOG RP, although there is no hard evidence that fraudulent contractors actually decide not to tender.

Trade associations asking candidate members to submit a VOG RP have a different motive. They try to keep out companies that could blot the reputation of the trade. However, some trade associations have doubts about the effectiveness of the VOG RP in this respect.

Trust in the Ministry of Justice

Generally speaking, interested parties asking other organisations to submit a VOG RP are not much aware of the scope of the document. However, they have a firm belief in the effectiveness of the VOG RP, because it is issued by the Ministry of Justice, whose expertise is beyond all doubt. Apart from that, the greater part of the relevant officials at interested parties suppose that the decision to issue a VOG RP is based on all incriminating evidence the Ministry of Justice can trace. They do not understand how it is possible that building companies involved in the building fraud get a VOG RP anyway.

It can be concluded that the content of a VOG RP (as well as the underlying decision process) is more or less a black box for the interested parties. They trust in the expertise of the Ministry of Justice and have hardly any ideas for adjustments. According to them, the current VOG RP is quite satisfactory.

VOG RP yet satisfactory

Ergo concludes that the VOG RP currently fits the (limited) needs of the interested parties. Most of these officials at interested parties expect that they can reduce certain business risks by asking a VOG RP. For them it is important that the VOG RP both effective and not too costly, and that the application time is acceptable for them. However, this may change as soon as the officials involved gain a clear insight into the content of the VOG RP and the decision process behind it. Those who currently have most doubt about the VOG RP belong to the small group of officials who have a clear insight into the VOG RP and the assessments made by COVOG. They explain in great detail what the limitations are of the current VOG RP.

Poor awareness of procedures

Small companies in particular are little aware of current application procedures. As yet, awareness of the generic VOG RP is quite poor too. A substantial part of the interested parties considers an eight weeks' application time too long. For weeks would be more acceptable to them.

3 Most expectations met

It may be concluded that there is no need for a new integrity instrument instead of the VOG RP, as far as the interested parties are concerned. It may be expected that the number of applications will continue to show a substantial increase, even without adjustments and without active promotion. Whatever future adjustments may be, they must lead to a VOG RP that is credible, inevitable, trade-specific and trade-approved, transparent and most of all simple to apply for.

Bijlage 1: Samenstelling begeleidingscommissie

Samenstelling begeleidingscommissie 'Evaluatie afgifte VOG NP en VOG RP':

Voorzitter:

Prof. Dr. E.J.J.M. Kimman
Vrije Universiteit Amsterdam en SRKK

Leden:

Dr. Ir. F.G.A. de Bakker
Vrije Universiteit Amsterdam
Afd. Bestuur en Organisatie

Dr. F.W. Beijaard
Ministerie van Justitie
WODC / EWB

Mr. J.W. Heuver
College Bescherming Persoonsgegevens (CBP)

Mr. M.P.P.M. Merx
Ministerie van Justitie
Directie Sanctie- en Preventiebeleid

Dr. R. Torenvlied
Universiteit van Utrecht
Capaciteitsgroep Sociologie

Onderzoekers van Ergo: bureau voor markt- en beleidsonderzoek:

Drs. M. Valk
Drs. H. Roth
Drs. X. Sam-Sin
Drs. M. Haak
Drs. J. Otten

Bijlage 2: Aanvraagformulier VOG RP



Toelichting

1 Algemene informatie

1.1 *Wat is een verklaring omtrent het gedrag voor rechtspersonen?*

Met de verklaring omtrent het gedrag voor rechtspersonen kunnen bedrijven richting partners hun integriteit aantonen. Naar aanleiding van een aanvraag wordt onderzoek verricht naar de strafrechtelijke integriteit van de rechtspersoon en de natuurlijke personen die sleutelposities binnen de rechtspersoon vervullen.

1.2 *Wat is een rechtspersoon?*

De verklaring omtrent het gedrag staat geregeld in de Wet justitiële gegevens. In de Wet wordt als rechtspersoon beschouwd de rechtspersoon zoals bedoeld in Boek 2 Burgerlijk Wetboek, alsmede daarmee gelijkgestelde organisaties zoals bedoeld in artikel 51 lid 3 Wetboek van Strafrecht, waaronder de vennootschap onder firma en de maatschap.

1.3 *Wanneer wordt een verklaring omtrent het gedrag voor rechtspersonen gevraagd?*

De verklaring kan in meerdere gevallen worden gevraagd, bijvoorbeeld:

- bij het sluiten van een overeenkomst;
- bij het verkrijgen van een lidmaatschap van een brancheorganisatie indien de verklaring deel uitmaakt van de lidmaatschapsvereisten.

2 Betaling leges

2.1 *Legesbedrag*

Voor het beslissen op een aanvraag tot afgifte van een verklaring omtrent het gedrag voor rechtspersonen worden meerdere onderzoeken verricht. Naast het onderzoek naar het gedrag van de rechtspersoon vindt ook onderzoek plaats naar het gedrag van de natuurlijke personen die sleutelposities vervullen binnen de rechtspersoon; de bestuurders, vennoten, maten of beheerders. De prijs bedraagt € 14750 per aanvraag.

2.2 *Wijze van betaling*

Het legesbedrag dient bij het versturen van de aanvraag te worden overgemaakt op:

Rekeningnummer: 19.23.27984 (Rabobank)

t.n.v. Ministerie van Justitie/ Dienst Bestuurszaken/ COVOG te Den Haag

o.v.v. <naam indiener aanvraag> + <naam rechtspersoon>

Zodra het volledig te betalen bedrag is ontvangen, wordt de aanvraag in behandeling genomen.

2.3 *Geen terugbetaling bij intrekking aanvraag*

Bij intrekking van een in behandeling genomen aanvraag vindt geen terugbetaling van leges plaats.

3 Uitleg Formulieren A, B en C

Formulier A

Algemeen: indien binnen de rechtspersoon één of meer rechtspersonen moeten worden onderzocht, moet Formulier A voor iedere te onderzoeken rechtspersoon afzonderlijk worden ingevuld. Hierbij dient het formulier als volgt te worden doorgenummerd: A1, A2, etc.

Formulier B

Algemeen: dit formulier moet voor iedere te onderzoeken natuurlijke persoon afzonderlijk worden ingevuld. Hierbij dient het formulier als volgt te worden doorgenummerd: B1, B2, etc. Bij 'Functie sedert' moet worden ingevuld: de functie en datum vanaf welke deze wordt vervuld.

Formulier C

Algemeen: de indiener van de aanvraag is veelal één van de natuurlijke personen wiens gedrag moet worden onderzocht (Formulier B). Ook in dat geval moeten de gegevens op beide formulieren worden ingevuld.

4 Checklist bijlagen

Met het aanvraagformulier dienen de volgende bijlagen te worden meegestuurd:

Formulier A

- Een recent en origineel uittreksel (niet ouder dan 14 dagen) van de inschrijving in het handelsregister van de Kamer van Koophandel. Indien geen inschrijving heeft plaatsgevonden, moet een kopie van de statuten worden bijgevoegd;
- Een omschrijving van het doel van de aanvraag. Dit is een omschrijving van de werkzaamheden in verband waarmee om afgifte van de verklaring wordt gevraagd, de branche waarbinnen deze worden verricht en de mogelijke risico's voor de samenleving. Deze omschrijving moet worden opgesteld door de organisatie/ instelling die de rechtspersoon heeft gevraagd een verklaring te overleggen;
- Een kopie van de bekendmaking van de Europese aanbesteding (indien van toepassing);

Formulier B

- Van elk van de te onderzoeken natuurlijke personen een goed leesbare kopie van de pagina(s) uit het paspoort waarop de pasfoto en persoonsgegevens staan;

Formulier C

- Een goed leesbare kopie van de pagina(s) uit het paspoort waarop de pasfoto en persoonsgegevens van de indiener voor aanvraag staan;
- Een kopie van het gedeelte van de statuten waaruit blijkt dat de indiener bevoegd is tot het indienen van de aanvraag. Als de indiener hiertoe niet statutair bevoegd is, een verklaring bijvoegen waaruit blijkt dat de indiener hiertoe is gemachtigd.

5 Versturen aanvraag

Het aanvraagformulier en bijlagen versturen naar:

Ministerie van Justitie
Dienst Bestuurszaken/ COVOG
Postbus 16115
2500 BC Den Haag

6 Onjuiste of onvolledige aanvragen

Bij aangetroffen onjuistheden en/ of onvolledigheden in de aanvraag ontvangt de rechtspersoon het verzoek de gegevens te corrigeren, dan wel aan te vullen binnen een termijn van 14 dagen. Indien niet binnen deze termijn aan het verzoek wordt voldaan, kan de aanvraag buiten behandeling worden gesteld.

Formulier A

Gegevens van de rechtspersoon

invullen in blokletters

Nummer *Zie toelichting voor nummering formulier*

Indien u bent ingeschreven bij de Kamer van Koophandel

Naam rechtspersoon _____

Rechtsvorm _____

KvK-Inschrijvingsnummer _____

BV-nummer _____

Invullen indien van toepassing

Vestigingsadres _____

Statutair vestigingsadres invullen

Postcode _____

Plaats _____

Land _____

Indien u niet bent ingeschreven bij de Kamer van Koophandel

Handelsnaam _____

Rechtsvorm _____

Vestigingsadres _____

Statutair vestigingsadres invullen. Bij ontbreken hiervan, feitelijk vestigingsadres invullen

Postcode _____

Plaats _____

Land _____

Doel van de aanvraag

aankruisen wat van toepassing is

- Europese aanbesteding
- Afsluiten van overeenkomst/contract
- Lidmaatschap brancheorganisatie, vereniging, stichting etc.
- Anders, namelijk: _____

Op een bijlage dient duidelijk te worden omschreven welke werkzaamheden zullen worden verricht, in welke branche deze werkzaamheden zullen plaatsvinden en wat daarbij de (mogelijke) risico's voor de samenleving zijn (zie toelichting).

Formulier B

Gegevens natuurlijke personen

invullen in blokletters

Nummer Zie toelichting voor nummering formulier

man

vrouw (indien gehuwd, tevens meisjesnaam vermelden)

Achternaam	_____	
Tussenvoegsels	_____	<i>Bijvoorbeeld: de, van, van der, etc.</i>
Voorna(a)m(en) voluit	_____	
Geboortedatum	_____	<i>dd/mm/jjjj</i>
Geboortegemeente	_____	<i>Geboorteplaats buitenland invullen indien geboorteland anders dan Nederland is. Benaming ten tijde van geboorte invullen</i>
Geboorteland	_____	
Woonadres	_____	
Postcode	_____	<i>Postadres invullen indien dit afwijkt van het woonadres</i>
Plaats	_____	
Land	_____	
Nationaliteit	_____	
Behorend bij rechtspersoon	_____	<i>Formuliernummer rechtspersoon invullen</i>
Functie sedert	_____	<i>dd/mm/jjjj</i>
Plaats	_____	Datum _____
Handtekening	_____	

Voor iedere te onderzoeken natuurlijke persoon dient formulier B afzonderlijk te worden ingevuld (zie toelichting)

Formulier C

Gegevens indiener aanvraag

invullen in blokletters

man

vrouw (indien gehuwd, tevens meisjesnaam vermelden)

Achternaam

Tussenvoegsels

Bijvoorbeeld: de, van, van der, etc.

Voorna(a)m(en) voluit

Geboortedatum

dd/mm/jjjj

Geboortegemeente

Geboorteland

Geboorteplaats buitenland invullen indien geboorteland anders dan Nederland is. Benaming ten tijde van geboorte invullen

Woonadres

Postadres invullen indien dit afwijkt van het woonadres

Postcode

Plaats

Land

Nationaliteit

Functie

Bent u statutair bevoegd ja

tot het doen van deze
aanvraag? nee

Voeg een kopie bij van de statuten waaruit dit blijkt

Indien u op grond van de statuten niet gerechtigd bent tot het doen van deze aanvraag, dient een verklaring te worden overgelegd waaruit blijkt dat u hiertoe bent gemachtigd.

Ondertekening

Plaats Datum

Handtekening