

Samenvatting

EEN DIEF, ALTIJD EEN DIEF? EEN VERKENNING ROND HET METEN VAN DE EFFECTIVITEIT VAN DE VERKLARING OMTRENT HET GEDRAG

**PETER KRUIZE
PAUL GRUTER**

In de Beleidsdoorlichting Preventiemaatregelen 2013 van het ministerie van Veiligheid en Justitie is geconstateerd dat wetenschappelijk onderzoek op het terrein van de effectiviteit van de VOG (Verklaring Omtrent het Gedrag) ontbreekt. Dit onderzoek is een eerste aanzet om deze lacune te vullen.

Het onderzoek bestaat uit drie sporen. In het eerste spoor zijn de beleidskaders geschetst en is de beleidstheorie gereconstrueerd. Hiertoe zijn de Beleidsregels 2013 en de daarbij behorende parlementaire correspondentie bestudeerd; ook zijn relevante sleutelrespondenten geïnterviewd. Daarnaast is er geput uit juridische en criminologische literatuur.

Het tweede spoor betreft de VOG-screening in de praktijk. Hier is de feitelijke uitvoering van het beleid in kaart gebracht en zijn de auteurs nagegaan, in hoeverre de uitvoering in de praktijk conform de beleidstheorie plaatsvindt. Voor dit onderdeel is met diverse respondenten gesproken en is gebruik gemaakt van cijfermateriaal verstrekt door het COVOG.

Bij het derde spoor zijn twee methoden uitgetest om de effecten van de VOG te meten. De eerste methode is gebaseerd op een experimenteel design, waarbij een groep personen die een VOG is geweigerd, wordt vergeleken met personen die wel een VOG hebben gekregen. Tevens is gebruik gemaakt van een tweede controlegroep, namelijk personen die antecedenten hebben die vergelijkbaar zijn met de personen van de groep ‘VOG geweigerd’, zonder dat zij een VOG hebben aangevraagd. Deze methode is uitgetest voor twee screeningsprofielen, namelijk die van onderwijspersoneel en taxichauffeurs. Het ijkpunt hierbij is een VOG-aanvraag uit 2011. Tevens is in kaart gebracht welke criminele antecedenten deze personen in de periode daarna (tot juni 2016) op hun naam hebben staan en wat de arbeidsparticipatie is geweest tot en met 2014.

De tweede methode die is uitgetest laat zich omschrijven in termen van een simulatie. De personen die een VOG aanvragen vormen hierbij niet het uitgangspunt, maar degenen die in het Justitieel Documentatiesysteem (JDS) zijn geregistreerd; een groep met antecedenten in de periode 2012-2015 en een groep zonder antecedenten in deze zelfde periode. Beide steekproeven-

zijn willekeurig uit JDS getrokken. Vervolgens is door medewerkers van het COVOG vastgesteld, of deze personen in aanmerking zouden zijn gekomen voor een VOG in 2011 als zij daartoe een aanvraag zouden hebben gedaan. Ook deze methode is uitgetest voor twee screeningsprofielen, namelijk die van onderwijspersoneel en taxichauffeurs.

Beleidstheorie

Uit de Beleidsregels blijkt dat met de VOG twee doelen centraal staan, namelijk: het voorkomen dat het strafblad van een persoon openbaar wordt gemaakt (de waarborg van de persoonlijke levenssfeer) en het beschermen van de samenleving tegen (notoire) delictplegers in bepaalde maatschappelijke functies. Bij het al dan niet afgeven van een VOG worden twee belangen tegen elkaar afgewogen: het risico voor de samenleving versus het belang van de aanvrager.

Het strafblad van de personen voor wie een VOG wordt aangevraagd, wordt door deze werkwijze inderdaad niet openbaar gemaakt; de functierelevante delicten worden alleen gedeeld met de aanvrager. Die doelstelling is daarmee gewaarborgd. Aan de tweede doelstelling van de VOG – het beschermen van de samenleving tegen (notoire) delictplegers in bepaalde maatschappelijke functies – ligt de algemene veronderstelling ten grondslag dat de kans dat iemand crimineel gedrag zal vertonen groter is indien hij zich eerder schuldig heeft gemaakt aan dit soort gedrag. Deze algemene veronderstelling wordt gesteund door de uitkomsten van criminologisch onderzoek.

Onderzoek laat echter ook zien dat er uitzonderingen zijn op deze empirische bevinding. De Beleidsregels rond de VOG komen in belangrijke mate tegemoet aan deze uitzonderingen. Zo wordt, door de introductie van terugkijktermijnen, rekening gehouden met het feit dat het voorspellend karakter van eerder gepleegde delicten op een gegeven moment uitdooft. Deze zijn deels delicts- en deels leeftijdsafhankelijk. Daarnaast is er aandacht voor de frequentie, het tijdsverloop en de ernst van de gepleegde feiten. En, indien dit noodzakelijk wordt geacht, is er ook aandacht voor de omstandigheden waaronder het feit is gepleegd. De algemene conclusie is dat de filosofie van de VOG is gebouwd op een realistisch fundament en in theorie effectief kan zijn.

Een belangrijke beperking is echter dat de primaire VOG-screening uitgaat van JDS-registraties. Daarmee wordt de theoretische effectiviteit van de VOG fors beknot. Het instrument kan immers alleen worden benut voor personen die in het JDS zijn geregistreerd en omdat veel criminaliteit verborgen blijft en dientengevolge niet in JDS wordt geregistreerd zwemmen er vele vissen door het VOG-vangnet.

Criminologisch onderzoek laat zien dat het hebben van werk een belangrijke 'aan de samenleving'-bindende factor kan zijn en daarmee een preventief effect heeft. De wijze waarop de VOG is vormgegeven heeft ook impliciet tot doel om personen niet onnodig te belemmeren in hun professionele werkloopbaan. Er worden immers niet alleen eisen gesteld aan het type antecedenten binnen een bepaalde terugkijktermijn (objectieve screening), maar er is tevens ruimte voor een individuele beoordeling (subjectieve screening).

VOG-screening in de praktijk

In de Beleidsregels wordt gesproken over een objectieve en een subjectieve screening. In praktijk maakt het COVOG ook dit onderscheid. Bij de objectieve screening gaat het om de vraag, of de persoon in kwestie relevante antecedenten heeft binnen de terugkijkperiode. De Beleidsregels stellen zeer precies vast wat de terugkijktermijnen zijn, maar de regels zijn minder specifiek over het antwoord op de vraag wat nu relevante antecedenten zijn. De praktijk die het COVOG hiervoor heeft ontwikkeld, geeft een nadere invulling van de algemene richtlijnen van de Beleidsregels. Als richtlijn zijn er per profiel screeningslijsten ontwikkeld met relevante (straf)wetartikelen. Deze lijsten zijn echter dynamisch en niet meer dan een richtlijn. De toetsing van de uitvoering van de beleidsregels vindt plaats door de rechter, in het geval de geweigerde aanvrager in beroep en eventueel hoger beroep gaat. Het COVOG past, naar eigen zeggen, het screenings- en daarmee het VOG-uitgiftebeleid regelmatig aan op basis van nieuwe jurisprudentie.

De Beleidsregels geven ruimte om rekening te houden met ‘de omstandigheden van het geval’. Dit wordt de subjectieve screening genoemd. Hierbij worden – aldus de Beleidsregels – in ieder geval de afdoening van de strafzaak, het tijdsverloop en de hoeveelheid antecedenten betrokken. Dit zijn eveneens de elementen waarop het COVOG haar subjectieve screening baseert. Ook hier geldt dat de Beleidsregels niet voorschrijven op welke wijze deze elementen dan moeten worden gewogen en is het COVOG zelf dat hier invulling aan geeft. Om de interne validiteit te vergroten wordt er gewerkt met een tweede beoordeling in het geval er sprake is van relevante antecedenten (op basis van de objectieve screening). Ook hier vindt de externe toetsing plaats door de rechter in het geval dat er beroep wordt aangetekend na een afwijzing van een VOG-verzoek.

Voor zover wij in de COVOG-keuken hebben kunnen kijken, hebben we niet geconstateerd dat het COVOG bij de screening afwijkt van de richtlijnen uit de Beleidsregels dan wel dat het COVOG knelpunten ervaart. Wel is er, zoals gezegd, sprake van beleidsruimte voor een nadere invulling van de objectieve en subjectieve screening door de dienst Justis/het COVOG en vindt er gaandeweg bijstelling plaats op basis van maatschappelijke wensen en rechterlijke uitspraken. Er zijn echter tegelijkertijd signalen dat het COVOG een beperkte invulling geeft aan de subjectieve screening van de ‘omstandigheden van het geval’. Er wordt naar de drie genoemde elementen gekeken (afdoening, verloop en aantal), maar in welke mate andere informatie bij de subjectieve screening wordt betrokken hebben we in het kader van deze quick-scan niet kunnen vaststellen. Wel geven de respondenten van andere partijen – reclassering en advocatuur – aan dat naar hun mening in de regel maar weinig externe bronnen worden benut bij de subjectieve screening.

De cijfers geven aan dat het COVOG relatief weinig verzoeken tot afgifte van een VOG weigert. In 2015 zijn er 862.496 aanvragen beoordeeld, daarvan krijgen 3.030 aanvragen een afwijzing. Dit komt overeen met 0,35 procent. Als we alleen kijken naar personen die een VOG hebben aangevraagd en een JDS-registratie op hun naam hebben staan (136.724 personen) dan is het weigeringspercentage 2,22 procent.

Meten van effecten: experimenteel ontwerp

De testresultaten van het experimenteel design onderschrijven de assumptie dat personen aan wie een VOG is geweigerd, significant vaker zijn geregistreerd voor een functioneel delict in een periode van vier jaar na de VOG-aanvraag dan personen die wel een VOG hebben gekregen. Ondanks het feit dat de onderzoekspopulatie een geringe omvang heeft (honderd personen per groep) zijn de gemeten verschillen van dien aard dat deze wel statistisch significant zijn. Deze kans is 39 procent voor personen aan wie een onderwijs-VOG is geweigerd tegenover 2 procent voor personen die wel een VOG hebben gekregen. Bij het screeningsprofiel voor taxichauffeur is het verschil verhoudingsgewijs iets minder groot, maar nog steeds substantieel: 56 procent (VOG-geweigerd) versus 27 procent (VOG-ontvangen).

Daarnaast laat de evaluatie zien dat het niveau van geregistreerde criminele activiteiten van personen aan wie een VOG is geweigerd ongeveer 50 procent lager wordt na deze afwijzing. Dit duidt er mogelijk op dat de VOG-weigering een stimulans is ‘het leven te beteren’ om zodoende in de toekomst wel in aanmerking te komen voor een VOG. Het is ook mogelijk dat de VOG-aanvrager al voor de aanvraag tot dit positieve besluit was gekomen. De verschillen tussen de groep die een VOG is geweigerd en de groep aan wie een VOG is verstrekt zijn echter dermate fors, dat er – ondanks dat het instrument zelf mede debet kan zijn aan het toekomstig gedrag – er weinig twijfel is over het feit dat in dit verband eerder crimineel gedrag een risicofactor is voor toekomstig crimineel gedrag.

Het weren van personen met een verhoogd risico op crimineel gedrag uit bepaalde functies draagt bij aan de integriteit van de branche, is de achterliggende redenering bij het VOG-instrument. Deze vooronderstelling lijkt zeker hout te snijden. De evaluatie laat echter ook zien dat het netto effect van het weren van deze personen uit bepaalde functies relatief beperkt is. Dit is het gevolg van het feit dat slechts een zeer gering percentage van de aanvragers een VOG wordt geweigerd. De berekening laat namelijk zien dat het weigeren van personen die opteren voor een onderwijs-VOG circa 2 procent van het toekomstig geregistreerde crimineel gedrag tegenhoudt. Bij taxichauffeurs ligt dit percentage op 9 procent.

Tot slot is aan de hand van deze evaluatiemethode getracht in kaart te brengen wat het effect is van een VOG-weigering op arbeidsparticipatie van de persoon in kwestie. De resultaten suggereren dat een VOG-weigering een negatief effect heeft op de arbeidsparticipatie. De evaluatie laat echter eveneens zien dat er andere factoren een rol spelen, en dat de personen aan wie een VOG is geweigerd ook al voorafgaand aan deze weigering in geringere mate actief zijn op de arbeidsmarkt.

Meten van effecten: simulatie

Met de simulatie is vastgesteld welk deel van de personen, dat voor de functie relevante delicten pleegt in vier jaar na de aanvraag, wordt tegengehouden door een VOG-weigering. De simulatie voor onderwijspersoneel wijst uit dat 42 procent wordt tegengehouden door de screeners van het COVOG en dat 58 procent wel een VOG zou hebben gekregen. Voor de groep taxichauff-

feurs liggen deze percentages op 33 procent (wel tegengehouden) en 67 procent (niet tegengehouden). Volgens deze simulatie worden met het VOG-instrument dus de nodige toekomstige delictspieggers tegengehouden. Dit lukt echter beter bij het onderwijs-screeningsprofiel dan bij het screeningprofiel van taxichauffeurs.

De kans dat een VOG weigering onjuist wordt ingeschat (omdat de persoon in kwestie geen relevante JDS-antecedenten heeft opgedaan in de periode 2012 t/m 2015; vier jaar na de gesimuleerde aanvraag), is – afgezet tegen de gehele populatie – 0,62 procent voor een functie in het onderwijs en 1,23 procent voor taxichauffeurs. Als we dit aandeel onjuist ingeschatte weigeringen afzetten tegen personen met een JDS-registratie voorafgaand aan 2012 (maar geen registratie vanaf 2012) dan lopen de percentages onterechte weigeringen op tot 5,4 procent voor onderwijs en 10,8 procent voor taxichauffeurs.

Metten van effecten: eindbalans

Beide evaluatiemodellen geven aan dat het VOG-instrument een positieve bijdrage levert aan het identificeren van toekomstige delictspieggers. De evaluatie op basis van het experimentele design laat zien dat het uiteindelijke effect van het instrument echter gering is. De screening van het onderwijspersoneel heeft 2 procent van delictspieggers in de periode van vier jaar na de VOG-aanvraag weten tegen te houden. Bij taxichauffeurs ligt dit percentage op 9 procent. Deze uitkomst staat in schril contrast met de resultaten van de simulatie. Hieruit blijkt dat het VOG-instrument 42 procent van de toekomstige geregistreerde delictspieggers weet tegen te houden als ze opteren voor een onderwijsbaan. Voor taxichauffeurs geldt een percentage van 33 procent. Hoe moeten we deze verschillen nu begrijpen?

De crux ligt naar ons idee in het feit dat de simulatie is uitgevoerd voor willekeurige personen, terwijl de evaluatie bij het experimentele design is gebaseerd op personen die daadwerkelijk naar een functie in het onderwijs hebben gesolliciteerd dan wel op willen gaan voor het beroep van taxichauffeur. Blijkbaar is het zo, dat personen die zouden worden tegengehouden door de VOG-screening vaak nalaten te solliciteren naar een baan waar een VOG voor is vereist; tenminste als we er van uit kunnen gaan dat de resultaten bij onderwijspersoneel en taxichauffeurs een algemene geldigheid hebben. Dit zou er op duiden dat er sprake is van zelfselectie bij personen met een belastend strafblad, dan wel dat deze personen überhaupt niet geïnteresseerd zijn in dergelijke banen.