

Bestuurlijke boetes en de Verklaring Omtrent het Gedrag

Een onderzoek naar de realiseerbaarheid en wenselijkheid van het betrekken van bestuurlijke boetes bij de VOG-screening aan de hand van een casestudy naar handhaving en integriteit in de financiële sector

Dr. mr. E.G. van 't Zand
Prof. mr. dr. J.H. Crijns
Prof. mr. dr. P.M. Schuyt
Prof. mr. dr. M.M. Boone
Mr. dr. M.L. van Emmerik

Met medewerking van:
Mr. I. van der Steen
L. Verlinde



Samenvatting

AANLEIDING EN ONDERZOEKSVRAAG

De Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) is een vorm van antecedentscreening gericht op het voorkomen van inbreuken op de integriteit van kwetsbare personen, bedrijven, organisaties of sectoren. Sinds 2004, toen de afhandeling van VOG-aanvragen centraal werd ondergebracht bij screeningsautoriteit Justis, is dit preventieve instrument breed in de samenleving ingeburgerd geraakt. Het jaarlijkse aantal aanvragen is in de afgelopen vijftien jaar sterk gestegen van meer dan honderdduizend naar meer dan een miljoen. Naar aanleiding van incidenten is de VOG-screening een aantal keer aangescherpt, zoals voor zedendelinquenten, of uitgebreid, zoals door middel van een continue screening voor de kinderopvang en taxibranche. Ook heeft de vraag naar uitbreiding door middel van het betrekken van additionele bronnen, waaronder politiegegevens en bestuurlijke boetes, een aantal keer op de politieke agenda gestaan. De VOG-screening behelst tot op heden primair een onderzoek naar het gedrag van de aanvrager op basis van diens *justitiële* documentatie. Afgifte van een VOG-aanvraag kan slechts worden geweigerd op basis van een strafbaar feit dat, gelet op het risico voor de samenleving, aan het doel ervan in de weg zal staan.

Niet alleen de VOG, maar ook de bestuurlijke boete heeft sinds de invoering ervan – zo rond de jaren negentig – een enorme vlucht genomen, hetgeen de laatste jaren tot de discussie leidt in hoeverre de verschillen tussen strafrechtelijke handhaving en handhaving door middel van het punitief bestuursrecht – meer in het bijzonder de bestuurlijke boete – gerechtvaardigd zijn. De Afdeling Advisering van de Raad van State overwoog in dit verband in een ongevraagd, kritisch advies uit 2015: “Het meest in het oog springt het feit dat tegenwoordig – anders dan oorspronkelijk de bedoeling van de bestuurlijke boete was – zware, complexe overtredingen bedreigd worden met hoge bestuurlijke boetes, en dat hoge boetes worden gesteld op relatief lichte feiten.”¹ Dit stelt ons voor de vraag in hoeverre het wenselijk is het huidige beleid te handhaven, waarbij bestuurlijke boetes, hoe hoog ook, nooit in de VOG-beoordeling worden betrokken, terwijl strafrechtelijke sancties, hoe licht ook, in beginsel altijd kunnen worden meegewogen. Derhalve staat in dit onderzoek de volgende onderzoeksvraag centraal.

1 Zie Afdeling Advisering van de Raad van State, Advies van 13 juli 2015, W03.15.0138/II, *Stcr.* 2015, 30280, p. 1.

Centrale onderzoeksvraag. In hoeverre is het realiseerbaar en wenselijk bestuurlijke boetes bij de VOG-screening te betrekken?

METHODEN VAN ONDERZOEK

De centrale onderzoeksvraag is opgesplitst in vijf onderzoeksvragen. Ter beantwoording hiervan is voor een combinatie van juridisch en empirisch onderzoek gekozen, waarbij de nadruk lag op het te rade gaan bij belanghebbende instanties in de praktijk. Met het ophalen van ervaringen en percepties uit de praktijk aan de hand van kwalitatieve onderzoeksmethoden (een focusgroep en interviews) is beoogd belangrijke criteria, gezichtspunten en randvoorwaarden te formuleren die een rol spelen bij het beantwoorden van de onderzoeksvraag. Om gezien de grote diversiteit aan bestuurlijke boetes (vgl. hoofdstuk 4) een focus aan te brengen in het empirisch onderzoek, is gekozen voor de vorm van een casestudy, in een sector waarvan werd verwacht dat handhaving door middel van bestuurlijke boetes, naast strafrechtelijke sanctionering, daarbinnen een grote rol speelt, namelijk de *financiële sector*. Ten eerste kan een heel aantal financieel-economische overtredingen zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden gehandhaafd en breidt het aantal overtredingen van ordeningswetgeving dat strafbaar wordt gesteld zich nog steeds uit.² Ten tweede geldt met name in de financiële sector dat sprake kan zijn van ernstige normovertredingen, met een niet-geringe normatieve lading, waarvoor zeer hoge bestuurlijke boetes kunnen worden opgelegd.

Aan de hand van een casestudy binnen de financiële sector hebben wij een groot aantal belanghebbende instanties in ons onderzoek kunnen betrekken, waarmee wij binnen één sector niet alleen een zeer divers, maar ook diepgaand beeld hebben kunnen verkrijgen. Wij hebben in totaal met 28 personen verdeeld over zestien verschillende (afdelingen van) organisaties gesproken. Deze organisaties betroffen: 1) screeningsautoriteit Justis (afdelingen COVOG, LBB, TRACK); 2) toezichthoudende en handhavende organisaties (ACM, AFM, Belastingdienst, BFT, DNB); 3) beroeps- of brancheverenigingen (Adfiz, DSI, NBA, NOB, Stichting Tucht recht Banken); 4) overige relevante organisaties (FEC, iCOV, Ministerie van Financiën).

Aan de in dit onderzoek betrokken instanties is de vraag voorgelegd hoe handhaving door bestuurlijke beboeting en integriteitstoetsing in de praktijk plaatsvinden, en meer in het bijzonder welke doelen, zaak-gerelateerde overwegingen en praktische aspecten hierbij een rol spelen. Een en ander heeft uitermate relevante informatie opgeleverd, niet alleen over de praktijk van het opleggen van bestuurlijke boetes, maar ook over de mogelijkheden

2 Zie Afdeling Advisering van de Raad van State, Advies van 13 juli 2015, W03.15.0138/II, *Stcrf.* 2015, 30280, p. 3.

die elk van de instanties heeft om de integriteit van financiële professionals of ondernemingen te toetsen en op te treden indien niet-integer gedrag wordt geconstateerd. De interviews met experts van deze organisaties hebben niet alleen rijke inzichten en voorbeelden uit de praktijk opgeleverd van de wijze waarop de verschillende instanties elk voor zich te werk gaan, maar ook van de onderlinge samenwerking tussen deze instanties, welke op basis van convenanten en samenwerkingsverbanden op grote schaal lijkt plaats te vinden ten behoeve van het bevorderen en bewaken van de integriteit van professionals en ondernemingen op de financiële markt. Hoewel deze casestudy naar de financiële sector geen informatie oplevert die zonder meer kan worden gegeneraliseerd naar andere sectoren waarin normovertredingen door middel van bestuurlijke boetes worden gehandhaafd, kan de informatie die de grondige beschrijving van de financiële sector oplevert (*thick description*) wel degelijk overdraagbare gezichtspunten opleveren, die ook ten aanzien van andere sectoren en andere type boetes op soortgelijke wijze kunnen gelden. Gezien de aanzienlijke verschillen die reeds binnen de financiële sector met betrekking tot handhaving door middel van boeteoplegging en het toetsen van integriteit zijn aangetroffen, valt evenwel te verwachten dat indien ook informatie, gezichtspunten en voorwaarden uit andere sectoren in de analyse worden betrokken, dit antwoord alleen nog maar meer divers zal worden.

VERKLARING OMTRENT HET GEDRAG

Onderzoeksvraag 1. Wat zijn de achterliggende doelstellingen van de VOG-screening?

De wetgever beoogde met de huidige inrichting van het VOG-instrument een tweedelig doel te bereiken; enerzijds *criminaliteitspreventie* en anderzijds de *bescherming van de persoonlijke levenssfeer* (van in het Justitieel Documentatiesysteem geregistreerden). Deze doelstellingen van de VOG laten zich in beleid en praktijk vertalen in het voorkomen van risico's voor de samenleving en het bieden van resocialisatiekansen aan ex-justitiabelen. Wat betreft criminaliteitspreventie werd sinds 2004 een belangrijker plaats toegekend aan de VOG door twee belangrijke wetwijzingen. Ten eerste door aanvragen altijd in behandeling te nemen waar het (on)betaalde werkrelaties betreft. Ten tweede door niet alleen onherroepelijke veroordelingen, maar ook andere justitiële gegevens, zoals openstaande zaken, sepots en transacties in de beoordeling te betrekken. Een en ander heeft er in de afgelopen vijftien jaar zichtbaar toe bijgedragen dat deze vorm van antecedentenscreening een belangrijke plaats in de maatschappij inneemt.

Het wetenschappelijk onderzoek naar de VOG heeft hiermee echter geen gelijke tred gehouden, zodat nog grotendeels onduidelijk is in hoeverre het VOG-instrument daadwerkelijk effectief is in het beperken van de risico's

voor de samenleving. Tot op heden richtte slechts een evaluatieonderzoek zich op dit effect en dit onderzoek wees uit dat met het weigeren van VOG's slechts een gering effect wordt bereikt. Dat door de VOG slechts weinig (toekomstige) delictplegers worden tegengehouden zou mede komen doordat deze nalaten te solliciteren op functies waarvoor een VOG is vereist (zelfselectie). Aan het tweede doel van de VOG, het beschermen van de privacy van ex-justitiabelen, wordt invulling gegeven doordat derden-belanghebbenden – dit kan een werkgever, zakenrelatie, beroepsvereniging, vrijwilligersorganisatie, stagebedrijf of verhuurder betreffen – in beginsel niet zelf inzage in het justitiële verleden wordt verleend. Of dit ook de resocialisatiekansen van ex-justitiabelen ten goede komt, is nog maar de vraag. Deze kansen lijken in de praktijk namelijk te worden begrensd doordat van het moeten overleggen van een VOG voor (steeds meer) soorten functies een niet te onderschatten zelfselectie-effect uitgaat. Personen met een strafblad vermijden het aanvragen van een VOG omdat zij vrezen dat deze wordt afgewezen. Wat hieraan bijdraagt is dat erg beperkt inzicht bestaat in de vraag welke justitiële antecedenten (zowel het type delict als de wijze van afdoening) voor welke functies als risico worden gezien. Het VOG-beleid is dermate ruim geformuleerd en laat dusdanig veel beoordelingsruimte om – per individuele zaak – dit risico in te schatten, dat een zeker grijs gebied ontstaat en dientengevolge onzekerheid bij het voorspellen wie wanneer kans maakt op welke baan.

BESTUURLIJKE BOETE

Onderzoeksvraag 2. Welke bestuurlijke boetes kunnen mogelijk worden opgelegd, door welke bestuursorganen, en wat is de (maximale) hoogte van deze boetes?

Duidelijk is geworden dat de bestuurlijke boete – zijnde een bestraffende sanctie bestaande uit de betaling van een geldsom – de afgelopen decennia een hoge vlucht heeft genomen, waardoor het voor vele bestuursorganen inmiddels een onmisbaar handhavingsinstrument is geworden. Ten behoeve van dit onderzoek is middels een boeteoverzicht (een begin van) een antwoord gegeven op de vragen welke boetebevoegdheden er zijn, ter zake van welke overtredingen en aan wie zij kunnen worden opgelegd, welke bestuursorganen bevoegd zijn tot opleggen en wat de boetemaxima zijn. We hebben gezien dat de variëteit in bestuurlijke boetes enorm is, zowel wat betreft de onderliggende overtredingen en de betrokken bestuursorganen als wat betreft de (maximale) boetehogtes. Het schetsen van een volledig overzicht van de op dit moment in Nederland bestaande bestuurlijke boetebevoegdheden en de overtredingen ter zake waarvan deze kunnen worden opgelegd, is een schier onmogelijke opgave gebleken. De boetebevoegdheden en beboetbare overtredingen zijn neergelegd in tal van bijzondere bestuurlijke wetten. Wie daarbij het tot oplegging bevoegde bestuursorgaan

is, is lang niet altijd gemakkelijk te achterhalen, nu op het niveau van de formele wet vaak de verantwoordelijke minister wordt aangewezen als de formeel bevoegde instantie. Welk bestuursorgaan deze bevoegdheid vervolgens in de praktijk uitoefent, vergt nogal eens nadere bestudering van de lagere regelgeving. Wel leert een blik op het boeteoverzicht dat het gaat om bestuursorganen van allerlei pluimage.

Wat betreft de hoogte van deze boetes zeggen de wettelijke boetemaxima als zodanig niet veel over de hoogte van de in de praktijk opgelegde bestuurlijke boetes, alleen al omdat de hoogte van de bestuurlijke boete in het concrete geval afhankelijk is van de ernst van het feit, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan, terwijl tevens rekening dient te worden gehouden met de draagkracht van de overtreder. Het moge duidelijk zijn dat deze enorme variëteit binnen de bestuurlijke boetepraktijk het ingewikkeld maakt om te spreken van 'de' bestuurlijke boete, laat staan dat gemakkelijk een antwoord zou kunnen worden gegeven op de vraag of en in hoeverre het realiseerbaar en wenselijk is bestuurlijke boetes bij de VOG-screening te betrekken.

INTEGRITEIT EN HANDHAVING IN DE FINANCIËLE SECTOR

Onderzoeksvraag 3. Hoe vinden handhaving door boeteoplegging en integriteitstoetsingen in de praktijk plaats; welke doelen, zaak-gerelateerde overwegingen en praktische aspecten spelen hierbij een rol?

Boeteoplegging in de praktijk

Uit de empirische bevindingen is een drietal belangrijke facetten rondom het opleggen van bestuurlijke boetes door handhavende instanties afgeleid, welke niet alleen voor de financiële sector van belang kunnen worden geacht. Ten eerste de plaats van de bestuurlijke boete binnen het bredere toezichtinstrumentarium. Binnen het gehele toezicht- en handhavingstraject kunnen diverse formele en informele maatregelen worden opgelegd, vooruitlopend op of in plaats van boeteoplegging, zodat met het enkel betrekken van bestuurlijke boetes in de VOG-screening nog steeds lang niet alle relevante informatie over het gedrag van een persoon kan worden meegewogen. Ten tweede spelen uiteenlopende inhoudelijke en pragmatische overwegingen een rol in het keuzeproces om tot boeteoplegging over te gaan. Dit heeft tot gevolg dat lang niet alle overtredingen die potentieel voor een bestuurlijke boete in aanmerking komen, ook daadwerkelijk met een dergelijke boete worden afgedaan. Bovendien wordt in sommige gevallen vooral ingezet op het beboeten van ondernemingen, waardoor dergelijke boetes niet gemakkelijk tot een individu te herleiden zijn, althans niet zonder uitgebreid kennis te nemen van de gehele toezichthistorie. Ten derde kan de ernst en de mate van verwijtbaarheid van de aan de verschillende (type) boetes

ten grondslag liggende overtredingen nogal uiteen lopen. Hierdoor kan een boetesanctie pas op waarde worden geschat indien de hieraan ten grondslag liggende omstandigheden en gedragingen in aanmerking worden genomen. Deze bevindingen leiden tot de constatering dat in het domein van de bestuursrechtelijke handhaving dermate diverse instanties aan zet zijn dat het meewegen van 'de' bestuurlijke boete geen eenvoudige of eenduidige exercitie betreft.

Integriteitstoetsing in de praktijk

Vervolgens zijn de reeds geldende integriteitseisen en de mechanismen om deze te waarborgen door zowel toezichthouders als beroepsorganisaties binnen de financiële sector in kaart gebracht. Gebleken is dat zij voor het toetsen van integriteit uiteenlopende informatiebronnen kunnen raadplegen. Tussen de toezichthouders vindt op gestructureerde en regelmatige basis gegevensdeling plaats, waaronder via samenwerkingsverbanden als het Markttoezichthouders-beraad, iCOV en FEC. De op civielrechtelijke leest geschoede beroepsorganisaties en tuchtcolleges zijn veeleer afhankelijk van de meldingen die zij van leden of gescreenden zelf ontvangen en tevens van de vraag of deze al dan niet een VOG kunnen overleggen. Ondanks dat niet op directe wijze informatie door de toezichthouders met de beroepsverenigingen wordt uitgewisseld, hebben de toezichthouders op basis van zowel bilaterale samenwerkingsovereenkomsten als het indienen van tuchtklachten mogelijkheden om van toezichtantecedenten melding te maken. Van de laatste mogelijkheid wordt echter, althans volgens de in dit onderzoek betrokken respondenten, in de praktijk beperkt gebruik gemaakt. Hieruit kan worden opgemaakt dat er weliswaar verschillende wegen bestaan om integriteitsschendingen – van in dit geval financiële professionals – aan te kaarten, echter lijken deze wegen in de praktijk lang niet allemaal te worden bewandeld.

REALISEERBAARHEID EN WENSELIJKHEID

Onderzoeksvraag 4. In hoeverre kan het betrekken van bestuurlijke boete-informatie in de VOG-screening realiseerbaar worden geacht?

Onderzoeksvraag 5. In hoeverre kan het betrekken van bestuurlijke boete-informatie in de VOG-screening wenselijk worden geacht?

- a. In hoeverre kan dit een bijdrage leveren aan de doelstellingen van de screening?
- b. In hoeverre spelen normatieve overwegingen hierbij een rol?

Realiseerbaarheid

Op de vraag naar de realiseerbaarheid van het betrekken van bestuurlijke boetes bij het screeningsinstrument VOG zijn vanuit de empirie zowel juri-

dische als praktische gezichtspunten naar voren gekomen. De praktische haalbaarheid blijkt onder meer af te hangen van aantallen (hoe meer boetes, des te lastiger gegevensuitwisseling wordt), de vraag of boetes al dan niet worden gepubliceerd, de bereidheid om gegevens te delen, te centraliseren en/of het eigenaarschap uit handen te geven en, niet onbelangrijk, de (technische) mogelijkheden die ICT-systemen bieden. Daar gebleken is dat tussen de in dit onderzoek betrokken instanties reeds op grote schaal mogelijkheden tot onderlinge gegevensuitwisseling bestaan, lijkt op eenzelfde wijze ook met de afdeling COVOG (Centraal Orgaan Verklaring Omtrent het Gedrag) van screeningsautoriteit Justis informatie te kunnen worden gedeeld. Hiervoor is het creëren van een wettelijke grondslag, zowel voor het delen van de gegevens door het bevoegde bestuursorgaan als voor het meewegen van de gegevens door het COVOG, waarbij tevens privacy-waarborgen in acht worden genomen onontbeerlijk.

Een belangrijk (praktisch) obstakel is echter dat het thans veelal ontbreekt aan heldere (centrale) registratiesystemen van bestuurlijke boetes. Informatie-uitwisseling blijkt in de praktijk op drie verschillende manieren te geschieden, namelijk op volledig geautomatiseerde basis, op regelmatige basis dan wel op incidentele basis. Volledig geautomatiseerde toegang tot registratiesystemen – zoals momenteel bij VOG-beoordelingen geschiedt middels het raadplegen van het centrale Justitieel Documentatiesysteem (JDS) – is op dit moment niet realiseerbaar, aangezien er geen gecentraliseerde systemen bestaan waarin de enorme variëteit aan bestuurlijke boetes direct raadpleegbaar is. Toezichthouders geven daarentegen te kennen dat waar bestuurlijke boetes worden gepubliceerd via hun websites, en specifiek te herleiden zijn tot een (rechts)persoon, er voor het COVOG in beginsel geen praktische obstakels zijn om hiervan kennis te nemen. Geconcludeerd kan worden dat er momenteel weliswaar nog veel praktische obstakels bestaan, maar dat deze in veel gevallen – voor zover dit als wenselijk wordt beschouwd – te slechten zijn.

Wenselijkheid

De wenselijkheid van het uitbreiden van de VOG-screening met bestuurlijke boetes, zoals uit het empirisch onderzoek naar voren komt, valt uiteen in enerzijds argumenten die zien op de doelmatigheid en doeltreffendheid van een dergelijke uitbreiding en anderzijds normatieve overwegingen die hierbij van belang zijn. Voor de doelmatigheid hebben de hiervoor besproken facetten van boeteoplegging de nodige implicaties. In dat verband hebben we geconstateerd dat de ernst van de (norm)overtreding en de verwijtbaarheid van de overtreder zich veelal maar tot op beperkte hoogte laten afleiden uit de hoogte van opgelegde boetes. Tevens spelen in het keuzeproces dat al dan niet tot het opleggen van een bestuurlijke boete leidt, uiteenlopende beleidsmatige en pragmatische overwegingen een rol. Aangezien de toezichttrajecten en handhavingspraktijken van verschillende instan-

ties dermate uiteenlopen, kan aan de bestuurlijke boete, indien deze in de VOG-beoordeling zou worden betrokken, geen eenduidige betekenis worden toegekend en zal het meewegen van bestuurlijke boetes een complexe exercitie behelzen. Om de gewenste eenduidigheid en inzichtelijkheid voor VOG-beoordelaars, maar ook voor derden-belanghebbenden zoals werkgevers, zakenrelaties of opdrachtgevers, die op het oordeel daarvan dienen te vertrouwen, te creëren is voor elk van de verschillende soorten boetes de nodige achtergrondkennis van de toezichttrajecten en handavingspraktijken noodzakelijk.

Vervolgens dient in het kader van de doeltreffendheid bepaald te worden in hoeverre de resultaten van het empirisch onderzoek blijk geven van incidenten die – door middel van het uitbreiden van de VOG-screening met bestuurlijke boetes – mogelijk hadden kunnen worden voorkomen. Het onderzoek heeft echter weinig concrete voorbeelden opgeleverd ten aanzien van personen, beroepen of branches (welke buiten het bereik van de taken en verantwoordelijkheden van de toezichthoudende instanties of beroepsorganisaties vallen), waarbij zich problemen voordoen op het gebied van integer handelen, waarvoor het meewegen van bestuurlijke boetes bij de VOG-screening een mogelijke oplossing zou kunnen bieden. Dergelijke voorbeelden werden slechts in hypothetische zin gegeven.

Niettemin kan uit het empirisch onderzoek worden opgemaakt dat voor vier overkoepelende groepen functies het VOG-instrument een waardevolle aanvulling op het bestaande instrumentarium zou kunnen vormen, welke breder kunnen worden getrokken dan louter de financiële sector. Dit betreffen: 1) leidinggevende functies, tot enkele lagen onder de top van een instelling; 2) functies bij overheidsinstellingen, waaronder toezichthouders; 3) functies waarin het klantbelang voorop staat, waarbij het risico bestaat dat dit belang wordt geschaad doordat klanten worden misleid of klantgegevens worden misbruikt; 4) zelfstandigen of éénpitters, die uit de aard van hun functie, als vrijgevestigde, weinig met VOG-verplichtingen te maken zullen hebben.

Ten aanzien van de vraag in hoeverre de uitbreiding van het VOG-instrument met bestuurlijke boetes een waardevolle aanvulling kan zijn op het bestaande instrumentarium wat betreft integriteitstoetsingen, kan worden geconcludeerd dat een dergelijke uitbreiding in beginsel nuttige informatie kan opleveren om een goed beeld te krijgen van de integriteit van personen of ondernemingen. Echter kan geen eenduidig antwoord worden gegeven op de vraag of en in hoeverre het betrekken van (bepaalde) bestuurlijke boetes in de VOG-screening een nuttige, ofwel potentieel doeltreffende, aanvulling zou kunnen zijn op het bestaande instrumentarium ter bevordering van integriteit, binnen in dit geval de financiële sector. Bij het ontbreken van heldere signalen dat dit inderdaad het geval zou kunnen zijn, moet het er vooralsnog op worden gehouden dat dit niet het geval is.

Tot slot komen uit het empirisch onderzoek ook normatieve overwegingen naar voren die meespelen bij het beantwoorden van de wenselijkheidsvraag, met name omtrent privacy, proportionaliteit en de rechtspositie en de rechtsbescherming van de beboete overtreder. Deze fundamentele uitgangspunten zijn breder geldig dan alleen binnen de financiële sector. Op het uitgangspunt 'hoe meer informatie, hoe beter', valt het een en ander af te dingen waar het gaat om het beschermen van de privacy en de proportionaliteit van een opgelegde boetesanctie. In overweging zou moeten worden genomen in welke mate het weigeren van een VOG op basis van een opgelegde bestuurlijke boete al dan niet leidt tot 'straf' na de straf. Met het oog op de rechtspositie en rechtsbescherming dienen justitiabelen in het punitieve bestuursrecht voldoende op de hoogte te zijn van de gevolgen die mogelijk aan een boete kunnen worden verbonden. Mede in verband hiermee kan als belangrijke voorwaarde worden gesteld dat de bestuurlijke boete onherroepelijk is, alvorens aan een bestuurlijke boete gevolgen kunnen worden verbonden in de vorm van het weigeren van een VOG.

ANALYSE EN DISCUSSIE

Aansluiting op de VOG-systematiek

Bovenstaande bevindingen omtrent realiseerbaarheid en wenselijkheid zijn vervolgens in het licht van de huidige VOG-systematiek geplaatst om te bepalen of en in hoeverre de uit de empirie voortkomende criteria en randvoorwaarden voor het betrekken van bestuurlijke boetes bij de VOG-screening aansluiten bij het beleid en de praktijk van de VOG-beoordeling. Uitgaande van het primaire doel van de VOG, te weten risicopreventie, lijkt het betrekken van bestuurlijke boetes hier in theorie op te kunnen aansluiten. Het criterium om een VOG-aanvraag in behandeling te nemen – het beperken van een risico voor de samenleving – is in de VOG beleidsregels namelijk niet nader gespecificeerd en aldus ruim te interpreteren. Voor het betrekken van bestuurlijke boetes, al dan niet als zelfstandige weigeringsgrond, in de VOG-beoordeling ontbreekt echter momenteel een wettelijke grondslag. Deze zou derhalve eerst moeten worden gecreëerd alvorens bestuurlijke boetes in de VOG-screening kunnen worden meegenomen.

De wijze waarop bestuurlijke boete-informatie eventueel met het COVOG kan worden gedeeld, sluit echter niet aan op de bestaande werkwijze, aangezien er geen direct toegankelijk, centraal registratiesysteem kan worden geraadpleegd. Het op verzoek per individuele zaak achterhalen van relevante informatie zou niet alleen de doorlooptijden van de VOG-beoordeling aanzienlijk verlengen, maar ook niet dezelfde betrouwbare basis bieden als het Justitieel Documentatiesysteem, wat een beoordelaar in alle gevallen op eigen initiatief kan raadplegen zonder afhankelijk te zijn van andere instanties voor het tijdig (willen) verschaffen van de benodigde informatie.

Bovendien lijken de randvoorwaarden die vanuit de bestuurlijke boetepraktijk worden gesteld aan de mogelijkheid van het meewegen van bestuurlijke boetes in de VOG-screening, met name het meenemen van de ernst van de overtreding zoals deze blijkt uit de achterliggende feiten en gedragingen, niet goed aan te sluiten op de huidige VOG-beoordelingssystematiek. Niet alleen kunnen thans nagenoeg alle justitiële antecedenten als risico voor de samenleving worden beschouwd, ook wordt in beginsel geen nader onderzoek verricht naar de concrete ernst van de overtreding of de mate van verwijtbaarheid, maar wordt voor de ernst van het risico voornamelijk aansluiting gezocht bij wat over de ernst van het vergrijp in de hoogte van de opgelegde straf tot uitdrukking komt. In beginsel geldt dat de VOG-beoordelaar niet treedt in het oordeel van de strafrechter of het Openbaar Ministerie en, bijgevolg, de achterliggende feiten en omstandigheden niet standaard worden meegewogen. Indien men, zogezegd, bij het betrekken van bestuurlijke boetes in de VOG-screening ineens 'met scherp wil schieten', levert dit aldus onvermijdelijk grote verschillen op met de wijze waarop strafrechtelijke antecedenten momenteel worden meegewogen.

Tot slot komt uit de resultaten van het empirisch onderzoek naar voren dat er reeds vele mogelijkheden tot informatie-uitwisseling bestaan binnen de financiële sector, bijvoorbeeld het treffen van aanvullende maatregelen tegen een overtreder via een tuchtrechtprocedure, maar dat hiervan in de praktijk slechts in beperkte mate gebruik wordt gemaakt. Derhalve zal niet alleen de potentiële doeltreffendheid, maar ook de doelmatigheid van een eventuele uitbreiding van de VOG-screening op dit vlak, door ook bestuurlijke boetes hierin te betrekken, beperkt zijn. Bovendien valt niet uit te sluiten dat als de VOG-screening eenmaal is uitgebreid met bestuurlijke boetes, deze vorm van antecedentenscreening eenzelfde proliferatie zal doormaken als de VOG in de afgelopen vijftien jaar.

Conclusie

De resultaten van het juridisch onderzoek en het verrichte empirisch onderzoek binnen de financiële sector leiden tot een genuanceerd antwoord op de centrale onderzoeksvraag naar de realiseerbaarheid en wenselijkheid van het betrekken van bestuurlijke boetes bij de VOG-screening. Oppervlakkig beschouwd lijkt een vrij eenvoudig antwoord voor de hand liggend, namelijk: hoe meer informatie bij de VOG-screening kan worden betrokken, des te vollediger is het beeld dat wordt verkregen omtrent het gedrag van een persoon. Dit zou ervoor pleiten ook bestuurlijke boetes bij de screening te betrekken. Een tweede argument voor het betrekken van bestuurlijke boetes bij de VOG-screening kan worden gevonden in de ontwikkelingen van de afgelopen decennia die ertoe hebben geleid dat het punitieve bestuursrecht en het strafrecht steeds dichterbij elkaar zijn komen te liggen, waardoor het trekken van een scherpe grens hiertussen in het VOG-beleid moeilijk lijkt te rechtvaardigen. Bestuurlijke boetes worden immers, anders dan oorspron-

kelijk bedoeld, ook opgelegd voor zware, complexe overtredingen en kunnen – in verhouding tot het strafrecht – hoog uitpakken.

Daar staat tegenover dat uit dit onderzoek ook naar voren is gekomen dat er de nodige argumenten bestaan die de a priori wenselijkheid van het betrekken van bestuurlijke boetes bij de VOG-screening toch in een wat ander daglicht plaatsen, terwijl het betrekken van bestuurlijke boetes in de VOG-screening ook op de nodige praktische problemen stuit. Zo zijn er allerlei facetten rondom boeteoplegging in de praktijk belicht die onderstrepen dat het betrekken van bestuurlijke boetes in de VOG-screening niet zonder meer leidt tot een betrouwbare basis voor het beoordelen van de integriteit van de aanvrager. Een, hieraan gerelateerd, praktisch obstakel betreft het feit dat het thans veelal ontbreekt aan heldere (centrale) registratiesystemen van bestuurlijke boetes. Voorts zou het vanuit het perspectief van doeltreffendheid wenselijk zijn bestuurlijke boetes vanaf het moment van oplegging reeds in de screening te kunnen betrekken, terwijl het vanuit het perspectief van rechtsbescherming voor de hand ligt bestuurlijke boetes pas vanaf het moment dat zij onherroepelijk zijn geworden mee te wegen. Deze laatste keuze zou de doeltreffendheid evenwel flink in de staart bijten. Ten derde, hoe kan praktisch worden gerealiseerd dat de medewerkers van het COVOG bestuurlijke boetes zodanig ‘inhoudelijk’ bekijken dat zij alleen die bestuurlijke boetes meewegen die daadwerkelijk iets zeggen over een risico op herhaalde overtreding?

Dit leidt tot de constatering dat veel van voornoemde overwegingen die vraagtekens plaatsen bij het betrekken van bestuurlijke boetes in wezen *mutatis mutandis* ook gelden voor de huidige VOG-systematiek. Tot de kern teruggebracht vrezen veel van onze respondenten voor een gebrek aan nuance in de wijze waarop bestuurlijke boetes in de beoordeling zullen gaan worden betrokken. Bovendien zeggen bepaalde (minder ernstige) bestuurlijke boetes maar weinig over de integriteit van de overtreder en diens betrouwbaarheid om in de toekomst in een bepaalde sector werkzaam te zijn. Hiermee worden aarzelingen geuit die precies zo kunnen worden geplaatst bij de huidige VOG-systematiek, nu daarin in beginsel alle strafrechtelijke sancties – hoe licht ook – worden meegewogen, terwijl het aan de discretie van de VOG-beoordelaar wordt overgelaten of en in hoeverre hij bij het inschatten van het risico dieper graaft.

Deze bevindingen houden de huidige VOG-regeling en de daarop gebaseerde beoordelingspraktijk in zekere zin een spiegel voor: waarom in geval van de bestuurlijke boete heel nauwkeurig bezien welke boete onderdeel zou mogen zijn van de VOG-screening, terwijl strafrechtelijke sancties daarvan in beginsel altijd deel uit mogen maken? Daaraan kan worden toegevoegd dat de resultaten van dit onderzoek de bestuurlijke boete evengoed een spiegel voorhouden: blijkbaar heeft de bestuurlijke boete zich in de afgelopen decennia zodanig stormachtig ontwikkeld dat er op zichzelf goede argu-

menten bestaan om ook (bepaalde) bestuurlijke boetes bij de VOG-screening te betrekken, terwijl dit anderzijds als gevolg van de proliferatie van de bestuurlijke boete en de grote diversiteit die daarvan het gevolg is, nog nauwelijks een haalbare kaart lijkt te zijn.

Dat brengt ons tot de slotconclusie dat het betrekken van (bepaalde) bestuurlijke boetes in de VOG-screening in bepaalde gevallen op zichzelf wel wenselijk kan worden geacht, maar dat er op dit moment nog teveel bezwaren zijn om deze a priori wenselijkheid ook handen en voeten te geven in een duidelijke en werkbare regeling, terwijl op het moment evenmin veel duidelijkheid bestaat over de effectiviteit van de huidige VOG-systematiek, laat staan over de mogelijke doeltreffendheid van een eventuele uitbreiding van de VOG-screening met (bepaalde) bestuurlijke boetes. Vanuit dat perspectief ligt het dan ook meer voor de hand eerst de huidige VOG-systematiek (nog eens) kritisch tegen het licht te houden om pas daarna de vraag te beantwoorden of en in hoeverre het betrekken van (bepaalde) bestuurlijke boetes in de screening een nuttige aanvulling zou kunnen vormen en, zo ja, op welke wijze dit kan worden gerealiseerd.