

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

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



Opmaak: AlphaZet prepress, Bodegraven

© 2020 WODC, tenzij anders aangegeven. Auteursrechten voorbehouden. Voor deze publicatie is licentie verleend aan de Universiteit Leiden, Instituut voor Strafrecht en Criminologie.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vervoelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur.

Voor zover het maken van reprografische vervoelvoudingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-94-xxxx-xxx-x
ISBN 978-94-xxxx-xxx-x (e-book)
NUR xxx

www.boomjuridisch.nl

Voorwoord

Voor u ligt een verslag van het onderzoek naar het betrekken van bestuurlijke boetes in de VOG-screening, dat wij in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid hebben mogen uitvoeren.

Met veel plezier hebben wij met een team van onderzoekers van het Instituut voor Strafrecht & Criminologie en de afdeling Staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden aan dit onderzoek op het snijvlak van het bestuurlijke boeterecht, het strafrecht en het VOG-beleid gewerkt.

Wij danken het WODC voor het in ons gestelde vertrouwen dit onderzoek tot een goed einde te brengen. Hieraan hebben de discussies tijdens de bijeenkomsten van de begeleidingscommissie op vruchtbare wijze bijgedragen. Wij danken in het bijzonder de voorzitter voor het in goede banen leiden hiervan. Gedurende het empirisch onderzoeksproces mochten wij ons tevens op constructieve wijze ondersteund weten door de commissie, onder andere door ons in contact te brengen met de juiste personen van de in dit onderzoek betrokken organisaties. De begeleidingscommissie kende de volgende samenstelling: em. prof. mr. G.J. Veerman (voorzitter), prof. dr. D.J. Korf (Universiteit van Amsterdam, Bongers Instituut voor Criminologie), mr. dr. A.G. Mein (Hogeschool van Amsterdam), mr. W.M. de Jongste (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum), en mr. drs. C. Aangeenbrug (Ministerie van Justitie en Veiligheid, Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen, Portefeuille Integriteit en Kansspelen).

Ook zijn wij dankbaar voor de hulp van Lilian Verlinde, die als student-assistent bij vooral het transcriberen en coderen van de interviews heeft geholpen en de bijdrage van Isabel van der Steen, die – beginnend als student-assistent en eindigend als collega – ons gedurende het gehele onderzoeksproces met haar enthousiaste inzet heeft ondersteund.

Tot slot richten wij een nadrukkelijk woord van dank aan al onze respondenten, die ons in alle openheid van zovele juridische, praktische en anderszins relevante gezichtspunten en overwegingen hebben voorzien. Zonder hen hadden wij het voorliggende onderzoek niet kunnen uitvoeren.

Elina van 't Zand, Jan Crijns, Pauline Schuyt, Miranda Boone en Michiel van Emmerik

16 juni 2020

Inhoudsopgave

VOORWOORD	V
LIJST MET AFKORTINGEN	IX
1 INLEIDING	1
1.1 Doel en ontwikkeling van de VOG	1
1.2 Aanleiding onderzoek	4
1.3 Opzet onderzoek en onderzoeksvragen	5
2 METHODEN	9
2.1 Juridisch onderzoek	9
2.2 Empirisch onderzoek	12
2.2.1 De 'belanghebbende' organisaties	12
2.2.2 Het onderzoeksproces en de verzamelde data	14
3 VERKLARING OMTRENT HET GEDRAG	19
3.1 Doelen, achtergronden en ontwikkelingen	19
3.1.1 Criminaliteitspreventie	19
3.1.2 Privacybescherming	21
3.1.3 Ontwikkelingen	22
3.2 Wijze van beoordeling	25
3.2.1 Terugkijktermijnen	26
3.2.2 Het objectieve criterium	28
3.2.3 Het subjectieve criterium	31
3.2.4 Belangenafweging	33
3.3 Inzichten uit de literatuur	34
3.3.1 Juridisch onderzoek	34
3.3.2 Criminologisch onderzoek	37
3.4 Conclusie	39
4 BESTUURLIJKE BOETE	41
4.1 Aard en ontwikkeling van de bestuurlijke boete	41
4.1.1 Rechtskarakter	41
4.1.2 Ontwikkeling	44
4.1.3 Discussie	45
4.2 Overzicht van bestuurlijke boetes	47
4.2.1 Boetebevoegdheden, betrokken bestuursorganen, overtredingen en normadressaten	48
4.2.2 Boetehoogtes	50
4.3 Conclusie	53

5	INTEGRITEIT EN HANDHAVING IN DE FINANCIËLE SECTOR	55
5.1	Doelen, taken en doelgroepen van de instanties	56
5.2	Handhaving door boeteoplegging	63
5.2.1	Plaats van de boete binnen het handhavingsspectrum	63
5.2.2	Doelen van boeteoplegging en aard van de overtreden norm	66
5.2.3	Keuze voor straf- of bestuursrecht	69
5.2.4	Boeteaantallen, boetehoogtes en normadressaten	71
5.2.5	Registratie, publicatie en bewaartermijnen	74
5.2.6	Tussenconclusie	76
5.3	Toetsen van integriteit	78
5.3.1	De NBA	79
5.3.2	De NOB	80
5.3.3	DSI	82
5.3.4	Stichting Tuchtrect Banken	82
5.4	Gegevensuitwisseling tussen de betrokken instanties	83
5.5	Conclusie	88
6	REALISEERBAARHEID EN WENSELIJKHEID IN DE FINANCIËLE SECTOR	91
6.1	Realiseerbaarheid volgens de respondenten	91
6.2	Wenselijkheid volgens de respondenten	95
6.2.1	Relevante beroepen of doelgroepen	95
6.2.2	Relevante bestuurlijke boetes	97
6.2.3	Doelmatig- en doeltreffendheid	98
6.3	Normatieve overwegingen	103
6.3.1	De bestuurlijke boete als bron voor integriteits- toetsing: het verhaal achter de bestuurlijke boete	103
6.3.2	Straf na de straf en rechtsbescherming	106
6.4	Conclusie	107
7	ANALYSE EN DISCUSSIE	109
7.1	Aanleiding en aanpak	109
7.2	Realiseerbaarheid	111
7.3	Wenselijkheid	114
7.3.1	Facetten van boeteoplegging	114
7.3.2	Integriteitseisen	117
7.4	Normatieve overwegingen	120
7.5	Aansluiting op de VOG-systematiek	122
7.5.1	Doelen: risicopreventie en privacybescherming	122
7.5.2	Risico-inschatting	125
7.6	Conclusie	128
	LITERATUURLIJST	133
	SAMENVATTING	141
	SUMMARY	153
	BIJLAGE I – OVERZICHT RESPONDENTEN	165
	BIJLAGE II – CODEBOEK	167

Lijst met afkortingen

ACM	Autoriteit Consument en Markt
AFM	Autoriteit Financiële Markten
AP	Autoriteit Persoonsgegevens
Awr	Algemene Wet inzake Rijksbelastingen
BFT	Bureau Financieel Toezicht
BRP	Basisregistratie Personen
CIR	Centrum voor Internationaal Recht
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
COVOG	Centraal Orgaan Verklaring Omtrent het Gedrag
CvdM	Commissariaat voor de Media
DNB	De Nederlandsche Bank N.V.
DSI	Stichting Dutch Securities Institute
EMIR	European Market Infrastructure Regulation
ESMA	European Securities and Market Authority
FEC	Financieel Expertise Centrum
FIOD	Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst
FIU	Financial Intelligence Unit
GVA	Gedragsverklaring Aanbesteden
iCOV	infobox voor Crimineel Onverklaarbaar Vermogen
ILT-(IOD)	Inspectie Leefomgeving en Transport (Inlichtingen- en Opsporingsdienst)
ISZW-DO	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid – Directie Opsporing
JDS	Justitieel Documentatie Systeem
Justid	Justitiële Informatiedienst
KBVG	Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders
Kifid	Klachteninstituut financiële dienstverlening
KMar	Koninklijke Marechaussee
KNB	Koninklijke Notariële Beroepsvereniging
KSa	Kansspelautoriteit
KvK	Kamer van koophandel
LBB	Landelijk Bureau Bibob
MBT	Marktoezichthoudersberaad
NBA	Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants
NOB	Nederlandse Orde van Belastingadviseurs
NOvA	Nederlandse Orde van Advocaten
NRVT	Nederlands Register Vastgoed Taxateurs
NVB	Nederlandse Vereniging van Banken

NVWA-(IOD)	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (Inlichtingen- en Opsporingsdienst)
NZa	Nederlandse Zorgautoriteit
Protocol AAFD	Protocol aanmelding en afdoening van fiscale delicten en delicten op het gebied van douane en toeslagen
RB	Register Belastingadviseurs
RIEC	Regionaal Informatie en Expertisecentrum
SRA	Samenwerkende Registeraccountants en Accountants-administratieconsulenten
TRACK	Toezicht op Rechtspersonen, Analyse, Controle en Kennisgeving
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VOG-NP	Verklaring Omtrent het Gedrag (Natuurlijke Personen)
VOG-RP	Verklaring Omtrent het Gedrag Rechtspersonen
Wcr	Wet controle op rechtspersonen
Wet Bibob	Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
Wft	Wet op het financieel toezicht
Wjsg	Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens
WTA	Wet toezicht accountantsorganisaties
Wwft	Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme

De Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) is een veelgebruikte vorm van screening, gericht op het voorkomen van inbreuken op de integriteit van kwetsbare personen, bedrijven, organisaties of sectoren. Deze integriteitsscreening komt volgens de Beleidsregels VOG-NP-RP 2018¹ op het volgende neer:

Bij een VOG-aanvraag wordt onderzoek gedaan naar het justitiële verleden van een natuurlijke persoon of een rechtspersoon en zijn bestuurders, vennoten, maten of beheerders. Daarbij wordt het belang van de aanvrager afgewogen tegen het risico voor de samenleving in het licht van het doel van de aanvraag. Naar aanleiding hiervan wordt verklaard of al dan niet is gebleken van bezwaren tegen die natuurlijke persoon of rechtspersoon en wordt de VOG geweigerd respectievelijk verstrekt.

De VOG behelst dus een integriteitsbeoordeling die ziet op het *justitiële* verleden van zowel natuurlijke als rechtspersonen. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de Bibob-beoordeling,² kunnen andere dan strafrechtelijke antecedenten geen doorslaggevende rol spelen in de VOG-beoordeling. In het onderzoek dat aan dit rapport ten grondslag ligt, is bestudeerd in hoeverre het realiseerbaar en wenselijk is de VOG-screening uit te breiden door niet alleen justitiële antecedenten, maar ook *bestuurlijke boetes* hierin te betrekken.

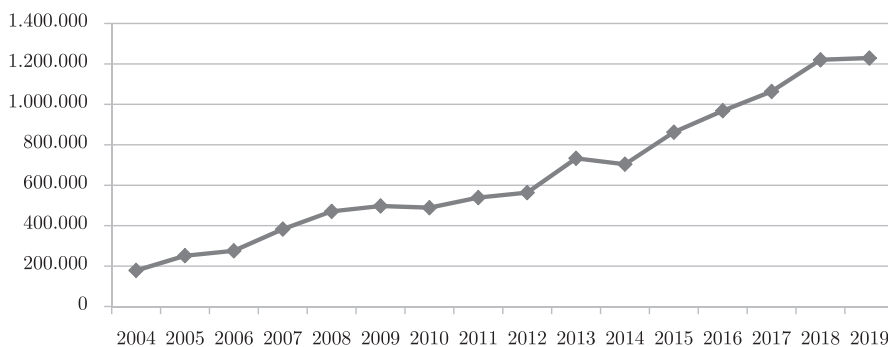
1.1 DOEL EN ONTWIKKELING VAN DE VOG

Sinds 2004, het moment dat de VOG-screening centraal werd ondergebracht bij Screeningsautoriteit Justis (uitvoeringsinstantie van het Ministerie van Justitie en Veiligheid), is het aantal VOG-aanvragen sterk toegenomen: van meer dan honderdduizend in 2004 tot meer dan 1 miljoen in 2019. Deze groei wordt weergegeven in figuur 1. Op basis van deze groei kan worden vastgesteld dat dit screeningsinstrument een belangrijke plaats in onze samenleving heeft verworven en mogelijk de meest gebruikte vorm van screening van justitiële antecedenten behelst die wij in Nederland kennen. Sinds de invoering van de gecentraliseerde screening in 2004 kwam herhaaldelijk vanuit overheid, politiek of samenleving de vraag op of deze vorm van antecedentenscreening verder diende te worden uitgebreid. Zo werd in

1 Paragraaf 1 Beleidsregels VOG NP-RP 2018, *Stcrt.* 2017, 68620.

2 Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, *Stb.* 2002, 347.

2011 een nieuwe vorm van screening, te weten *continue screening*, ingevoerd voor de taxibranche en tevens in 2013 voor de kinderopvang.³ Bij deze vorm van screening gaat bij een nieuwe registratie in de justitiële documentatie automatisch een signaal uit naar de toezichthouder (KIWA in geval van de taxichauffeurs en de GGD in geval van de kinderopvang), die de betrokken medewerker vervolgens kan verzoeken opnieuw een VOG te overleggen. Naast de continue screening in deze branches staan andere uitbreidingen op stapel, waaronder een continue screening in de burgerluchtvaart,⁴ en het zelfstandig betrekken van politiegegevens in de beslissing al dan niet een VOG af te geven voor functies die een hoge mate van integriteit vereisen.⁵ Ook werd recentelijk middels Kamervragen aan de Minister van Justitie en Veiligheid voorgelegd of het wenselijk is tuchtrechtelijke uitspraken aan de VOG-screening toe te voegen – dit naar aanleiding van een misbruikschandaal in de atletiekwereld, waarbij de betrokken atleetkleraar wel tuchtrechtelijk was veroordeeld door het Instituut voor Sport Rechtspraak, maar niet strafrechtelijk.⁶ Deze voorbeelden laten zien dat geregeld en vaak naar aanleiding van incidenten de vraag opsteelt of het *type antecedenten* dat in de VOG-screening wordt betrokken dient te worden uitgebreid.



Figuur 1. Ontwikkeling VOG-aanvragen natuurlijke personen van 2004-2019

Bron: Qlikview en managementrapportages COVOG 2004-2019⁷

De groei die het gebruik van de VOG doormaakt is mogelijk doordat een VOG voor iedere *al dan niet betaalde werkrelatie* kan worden aangevraagd.⁸ Daarnaast kan altijd om een VOG worden gevraagd ten behoeve van een visum of emigratie, indien een VOG wettelijk is voorgeschreven of indien

3 Zie: 'Continue screening effectief', Justis.nl; 'Een jaar continue screening in de kinderopvang', Justis.nl.

4 Kamerstukken II 2015/16, 34 501, nr. 5.

5 Wijziging van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens in verband met het mogelijk maken van het in bepaalde gevallen weigeren van afgifte van een verklaring omtrent het gedrag op basis van politiegegevens, zie: Kamerstukken II 2019/20, 35 355, nr. 2.

6 Kamerstukken II 2018/19, Aanhangsel, nr. 1337.

7 Cijfers verkregen van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

8 Paragraaf 2.1 Beleidsregels VOG-NP-RP 2018.

een eenmanszaak wordt gevraagd een VOG te overleggen voor het aangaan van een zakelijke overeenkomst.⁹ De VOG-screening heeft dus een groot bereik en kan voor een breed scala aan doelen worden aangewend; niet alleen voor (onbezoldigde) werkrelaties maar ook voor vrijwilligerswerk, opleiding, stage, adoptie, politieke ambtsdragers, bestuurders en toegang tot de woningmarkt.¹⁰ In artikel 35 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens is bepaald dat een VOG kan worden geweigerd indien een strafbaar feit aan *het doel* waarvoor deze is aangevraagd in de weg zal staan. In de wet is echter niet nader gespecificeerd wat onder dit doel mag worden verstaan. In de beleidsregels is dit doel evenmin nader gespecificeerd of afgebakend; volgens paragraaf 2.1 wordt een VOG-aanvraag in behandeling genomen indien een onderzoek naar het gedrag van de aanvrager noodzakelijk is om, gelet op het doel van de aanvraag, een risico voor de samenleving te beperken. Een onderzoek naar het gedrag van de aanvrager wordt in ieder geval noodzakelijk geacht in de hierboven genoemde gevallen, waaronder het bestendigen of aangaan van een (on)betaalde werkrelatie.

Bij het beoordelen van een VOG-aanvraag vindt een beoordeling van de integriteit van de aanvrager plaats aan de hand van diens justitiële verleden. Hiervoor worden alle justitiële gegevens opgevraagd die betreffende de aanvrager in het Justitieel Documentatiesysteem (JDS) zijn geregistreerd.¹¹ Al enige tijd speelt de vraag in hoeverre additionele bronnen – waaronder politiegegevens en bestuurlijke boetes – van toegevoegde waarde zijn bij de beoordeling van de integriteit van de aanvrager. De benaming van het screeningsinstrument lijkt hieraan op het eerste gezicht niet in de weg te staan, nu in algemene termen wordt gesproken van een verklaring ‘omtrent het gedrag’. De wet daarentegen biedt momenteel slechts ruimte over te gaan tot weigering van de VOG indien in de justitiële documentatie met betrekking tot de aanvrager een *strafbaar feit* is vermeld.¹² Andersoortige antecedenten kunnen derhalve niet *zelfstandig* in de beoordeling worden betrokken, zodat deze geen doorslaggevende rol spelen en het integriteitsoordeel primair op het justitiële verleden van de aanvrager berust. Het wetsvoorstel omtrent het betrekken van politiegegevens als zelfstandige weigeringsgrond brengt hierin mogelijk verandering.¹³ De in dit rapport voorliggende vraag luidt of het realiseerbaar en wenselijk is de VOG-screening verder uit te breiden door ook *bestuurlijke boetes* te betrekken bij het oordeel over het gedrag c.q. de integriteit van de aanvrager.

9 Idem.

10 Artikel 5 lid 3 sub a Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek.

11 Paragraaf 3 Beleidsregels VOG-NP-RP 2018.

12 Artikel 35 lid 1 Wjsg.

13 Deze wetswijziging is voorgesteld met het oog op beroepen die een hoge mate van integriteit vereisen, waarvoor het van groot belang is dat de aanvrager van onbesproken gedrag is, zie: *Kamerstukken II 2019/20*, 35 355, nr. 2.

1.2 AANLEIDING ONDERZOEK

De aan dit onderzoek ten grondslag liggende vraag is, in tegenstelling tot andere uitbreidingsvoorstellen, niet opgekomen naar aanleiding van incidenten en de daaraan gerelateerde wens bepaalde beroepsgroepen of sectoren aan striktere integriteitseisen te onderwerpen, maar veeleer vanuit de ontwikkeling die de bestuurlijke boete sinds de invoering ervan – zo rond de jaren negentig – heeft doorgemaakt. Als gevolg van deze ontwikkeling is in de loop der jaren een discussie ontstaan in hoeverre bepaalde 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 publiceerde in dit verband in 2015 een ongevraagd, kritisch advies met de volgende aanleiding:

“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.”¹⁴

Nu de bestuurlijke boete sinds pakweg drie decennia een enorme vlucht heeft genomen, is de vraag in hoeverre het oorspronkelijke onderscheid (van de aard en context) van overtredingen die via het bestuursrecht worden bestraft, nog voldoende doorslaggevend is om de verschillen die er tussen straf- en bestuursrechtelijke handhaving bestaan te rechtvaardigen. Een van de verschillen die de Afdeling Advisering van Raad van State onderkent, betreffen de *rechtsgevolgen* in de vorm van een registratie in het Justitieel Documentatiesysteem, die bij bestuursrechtelijke afdoening ontbreken.

“...strafrechtelijke sancties, waaronder een geldboete van € 100 of hoger worden geregistreerd. De bestuurlijke boete daarentegen, ongeacht de hoogte ervan, wordt niet aangemerkt als een justitieel gegeven. Dit betekent dat zelfs een zeer hoge bestuurlijke boete er niet toe kan leiden dat onder omstandigheden een verklaring omtrent het gedrag [...] wordt geweigerd.”¹⁵

Dit verschil tussen het strafrecht en het punitief bestuursrecht is op zichzelf logisch, omdat aanvankelijk met invoering van de bestuurlijke boete juist *decriminalisering* werd beoogd.¹⁶ Het onderscheidend karakter van straf- en bestuursrechtelijke afdoening zou inhouden dat overtredingen die een geringe normatieve lading hebben en bedreigd worden met relatief lage boetes voor bestuurlijke handhaving in aanmerking komen, terwijl delicten

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

15 *Idem*, p. 20.

16 Afdeling Advisering van de Raad van State, Advies van 13 juli 2015, W03.15.0138/II, *Stcrf.* 2015, 30280.

die zwaarder van aard zijn en die de rechtsorde in ernstige mate schokken middels het strafrecht worden bestraft.¹⁷ Nu echter niet meer enkel bij lichte overtredingen voor het bestuurlijke boeterecht wordt gekozen en – in vergelijking tot het strafrecht – steeds hogere boetes kunnen worden opgelegd, acht de Afdeling Advisering van de Raad van State dit onderscheid moeilijk te rechtvaardigen. Met name in de volgende gevallen:

- 1) zwaardere en minder eenvoudig vaststelbare overtredingen; of
- 2) overtredingen die zwaar worden beboet.¹⁸

Ten aanzien van deze gevallen, waarin het dus niet langer enkel gaat om lichte overtredingen of lichte boetes met een geringe normatieve lading, rijst de vraag naar de rechtsgevolgen die aan bestuursrechtelijke handhaving kleven. Hieraan is de vraag gerelateerd of dergelijke boetes, nu het onderscheid met strafrechtelijke overtredingen minder scherp te trekken lijkt, niet ook een rol dienen te spelen bij het beoordelen van de integriteit van de aanvrager in het kader van de VOG. 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. Nu normovertredingen waarop bestuurlijke boetes volgen eveneens de integriteit van de aanvrager kunnen raken en bijgevolg een risico voor de samenleving met zich kunnen brengen, is het van belang een antwoord te vinden op de probleemstelling van dit onderzoek, namelijk of en in hoeverre het realiseerbaar en wenselijk is bestuurlijke boetes bij de VOG-screening te betrekken.

1.3 OPZET ONDERZOEK EN ONDERZOEKSVRAGEN

Zodoende is de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

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

Deze centrale onderzoeksvraag heeft een tweeledig karakter. Enerzijds gaat het om de vraag in hoeverre het betrekken van informatie omtrent bestuurlijk beboete overtredingen als ‘antecedenten’ in de VOG-beoordeling wense-

17 De Afdeling Advisering van de Raad van State stelt dat verder voor afdoening middels het strafrecht in aanmerking komen: normovertredingen die de lichamelijke of psychische integriteit van personen aantasten dan wel die een zodanige inbreuk maken op de belangen van burgers en bedrijven of een zodanig forse bedreiging vormen voor het integer functioneren van (sectoren binnen) de samenleving dat het wenselijk is dat de overtreder zich ten overstaan van de rechter verantwoordt.

18 Idem.

lijk is, zowel in het licht van de doelstelling van het voorkomen van risico's voor de samenleving, als in het licht van normatieve overwegingen zoals privacy, proportionaliteit en rechtsbescherming. Anderzijds gaat het om de praktische haalbaarheid van het betrekken van dergelijke antecedenten, welke niet – zoals justitiële antecedenten – gezamenlijk zijn geregisterd in een centraal documentatiesysteem. De vraag naar het betrekken van een compleet nieuwe bron van informatie in de VOG-screening is als zodanig niet eerder aan de orde geweest of onderzocht. Ten aanzien van bijvoorbeeld het eerdergenoemde wetsvoorstel voor het opnemen van politiegegevens als zelfstandige weigeringsgrond bij de VOG-aanvraag, geldt dat politiegegevens reeds sinds de invoering van de beleidsregels – zij het niet zelfstandig, maar *ter inkleuring* van het risico – in de VOG-beoordeling worden betrokken. Ditzelfde geldt voor informatie van de reclassering en van het Openbaar Ministerie; deze informatie kan worden ingewonnen ten behoeve van een *goede oordeelsvorming*,¹⁹ dat wil zeggen indien twijfel bestaat over het wel of niet afgeven van de VOG op basis van enkel de gegevens uit de justitiële documentatie. Indien naast informatie uit het Justitieel Documentatiesysteem, en in bredere zin over het *justitiële* verleden van een persoon, een geheel nieuwe bron van informatie – in casu bestuurlijke boetes – in de VOG-beoordeling wordt betrokken, wordt een niet eerder ontgonnen (onderzoeks-)terrein betreden. Onderhavig onderzoek betreft derhalve een verkennend onderzoek naar de raakvlakken van twee verschillende 'instrumenten', te weten bestuursrechtelijke handhavingstrajecten, welke kunnen uitmonden in het opleggen van een bestuurlijke boete en het preventieve, bestuursrechtelijke instrument van de VOG-screening. Om deze bestuurlijke boete met de VOG in verband te brengen, is de centrale onderzoeksvraag opgesplitst in de volgende vijf onderzoeksvragen:

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

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

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?

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?

19 Paragraaf 3.3.1 Beleidsregels VOG-NP-RP 2018.

Ter beantwoording van de probleemstelling is voor een combinatie van juridisch en empirisch onderzoek gekozen, waarbij ten aanzien van de realiseerbaarheid en wenselijkheid in het bijzonder aansluiting is gezocht bij de ervaringen en percepties van belanghebbenden uit de praktijk. Het onderzoeksproces heeft bestaan uit twee fasen. Ten eerste de fase waarin door middel van juridisch onderzoek de doelstellingen en het beoordelingskader van de VOG in kaart zijn gebracht (onderzoeksvraag 1) en een overzicht is gecreëerd van alle bestaande mogelijkheden tot het opleggen van bestuurlijke boetes (onderzoeksvraag 2). In deze eerste onderzoeksfase is tevens aan de hand van empirisch onderzoek te rade gegaan bij medewerkers van de diverse afdelingen van screeningautoriteit Justis, te weten de afdelingen Centraal Orgaan Verklaring Omtrent het Gedrag (COVOG), Landelijke Bureau Bibob (LBB) en Toezicht op Rechtspersonen (TRACK). Dit om te bezien hoe zij in het screeningsproces ten aanzien van het beoordelen van de integriteit van een persoon of onderneming en de mate van risico die deze vormt gebruikmaken verschillende type antecedenten, waaronder ook bestuurlijke boetes.²⁰

De informatie verkregen uit het juridisch en empirisch onderzoek in de eerste onderzoeksfase, heeft vervolgens grond gevormd voor de selectie van een *casestudy*, op basis waarvan verder is ingezoomd op de praktijk. Voor het kiezen van een focus van het empirisch onderzoek is aansluiting gezocht bij een sector waarin werd verwacht dat handhaving door middel van bestuurlijke boetes, naast strafrechtelijke sanctionering, een grote rol speelt, namelijk de *financiële sector*. Binnen de financiële sector zijn vervolgens interviews gehouden met zoveel mogelijk belanghebbende partijen, waaronder toezichthoudende en handhavende instanties, die zowel integriteit toetsen als handhaven door middel van bestuurlijke boetes, en beroepsverenigingen, die eveneens de integriteit van hun leden toetsen (onderzoeksvraag 3). Het doel van de interviews was belangrijke criteria, gezichtspunten en randvoorwaarden in kaart te brengen die een rol spelen bij de vraag in hoeverre het realiseerbaar en wenselijk is bestuurlijke boetes bij de VOG-screening te betrekken (onderzoeksvragen 4 en 5).

In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de hoofdstukken van dit rapport, de onderzoeksvragen die in elk hoofdstuk worden beantwoord en de data aan de hand waarvan de beantwoording plaatsvindt. In het navolgende hoofdstuk (2) worden de methoden en het proces van dataverzameling verder toegelicht.

20 Op grond van de Wet Bibob, de Wet controle oprechtspersonen of de Beleidsregels VOG-NP-RP 2018.

Tabel 1: Overzicht hoofdstukken, onderzoeksvragen en data

Hfst.	Titel	Onderzoeksvraag	Data
1	Inleiding	-	-
2	Methoden	-	-
3	Verklaring Omtrent het Gedrag	ozv 1. Wat zijn de achterliggende doelstellingen van de VOG-screening	Juridisch onderzoek
4	Bestuurlijke boete	ozv 2. Welke bestuurlijke boetes kunnen mogelijk worden opgelegd, door welke bestuursorganen, en wat is de (maximale) hoogte van deze boetes?	Juridisch onderzoek o.a. wet- en regelgeving geraadpleegd via www.overheid.nl
5	Integriteit en handhaving in de financiële sector	ozv 3. Hoe vinden handhaving door boeteoplegging en integriteitstoetsingen in de praktijk plaats; welke doelen, zaak-gerelateerde overwegingen en praktische aspecten spelen hierbij een rol?	Empirisch onderzoek: Expertinterviews / focusgroep (n = 28)
6	Realiseerbaarheid en wenselijkheid in de financiële sector	ozv 4. In hoeverre kan het betrekken van bestuurlijke boete-informatie in de VOG-screening realiseerbaar worden geacht? ozv 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?	Empirisch onderzoek: Expertinterviews / focusgroep (n = 28)
7	Analyse en discussie	Centrale onderzoeksvraag. In hoeverre is het realiseerbaar en wenselijk bestuurlijke boetes bij de VOG-screening te betrekken?	Analyse van de eerdere onderzoeksresultaten

In het vorige hoofdstuk zijn de onderzoeksvragen en opzet van het onderhavige onderzoek in grote lijnen beschreven. Hierop wordt in dit methodologische hoofdstuk nader ingegaan. Ten eerste wordt de aanpak en het verloop van het juridisch gedeelte van het onderzoek besproken, vervolgens de aanpak en het verloop van het empirische gedeelte.

2.1 JURIDISCH ONDERZOEK

Het doel van het juridisch onderzoek is het beantwoorden van de eerste twee onderzoeksvragen. Ten eerste is beoogd de achterliggende doelstellingen, beoordelingssystematiek en uitwerking hiervan in de praktijk ten aanzien van de Verklaring Omtrent het Gedrag te expliciteren. Hiertoe is wet- en regelgeving evenals de wetsgeschiedenis en jurisprudentie in kaart gebracht. Tevens zijn de belangrijkste uitkomsten van het binnen Nederland verrichte juridisch en criminologisch onderzoek naar de VOG uitgewerkt. Dit ter beantwoording van de eerste onderzoeksvraag:

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

Ten tweede had het juridisch onderzoek ten doel een overzicht te creëren van alle mogelijkheden tot het opleggen van een bestuurlijke boete en de daarbij behorende boetemaxima. Dit ter beantwoording van de tweede onderzoeksvraag:

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

Hiertoe is geïnventariseerd in *welke wetten en regelingen* bestuurlijke boetes voor *welke overtreding* worden geregeld en *aan wie* die boetes kunnen worden opgelegd. Hiervoor is gezocht aan de hand van de zoekterm “bestuurlijke boete” via www.overheid.nl. Dit is laatstelijk herhaald op 21 juni 2019. Deze zoektocht gaf 223 resultaten, dat wil zeggen 223 wetten, algemene maatregelen van bestuur en regelingen waarin de woordcombinatie “bestuurlijke boete” voorkomt. Het aantal artikelen waarin deze woordcombinatie wordt gebezigd, bedraagt 681 in totaal, echter bevatten niet al deze artikelen rele-

vante informatie voor het doel van het creëren van een boeteoverzicht. In 275 artikelen is sprake van een (omschrijving van de) overtreding waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, een bepaling omtrent de hoogte van de boete en/of een bepaling omtrent de overtreder. Bij in totaal 391 artikelen is er geen sprake van bovenstaande, maar bevat de bepaling (informatie over) overgangsrecht, wijze van invordering, samenloop, openbaarmaking van opgelegde bestuurlijke boetes, opname in registers, recidive, berekening van de bestuurlijke boete, het aanwijzen van gemachtigde ambtenaren, enzovoorts. Deze artikelen zijn niet in het overzicht opgenomen, omdat zij niet rechtstreeks relevant worden geacht voor de beantwoording van de onderzoeksvragen.

De 275 resterende artikelen zijn vanwege de omvang niet integraal in het onderhavige onderzoeksrapport opgenomen. Gekozen is het overzichtsbestand (in Excel-format) als bijlage bij dit rapport online beschikbaar te stellen via de website van het WODC. In dit Excelbestand is per artikel de volgende informatie opgenomen:

1. Situatie/feiten: een omschrijving van de overtreding.
2. Hoogte boete: de maximale hoogte van de op te leggen bestuurlijke boete.
3. Opgelegd aan persoon/bedrijf: aan wie de bestuurlijke boete kan worden opgelegd.

In dit overzicht zijn eveneens relevante verwijzingen tussen artikelen binnen een wet of regeling en tussen een wet en een lagere regeling opgenomen. Bepalingen over verzwaring of vermindering van de bestuurlijke boete zijn niet in alle gevallen expliciet vermeld in de kolom over de hoogte van de boete. Wel kan daarop worden gezocht in het overzicht, aangezien de letterlijke tekst van de bepalingen vermeld staat in de kolom met de letterlijke tekst van de artikelen.

Uit dit bestuurlijke boete-overzicht valt op te maken dat sprake is van een grote hoeveelheid verschillende bestuurlijke boetebevoegdheden met grote variëteit in onderliggende overtredingen, boetehogtes en bevoegde bestuursorganen. Aangezien het duidelijk een onmogelijkheid zou zijn om alle (275) bestuurlijke boetes in het onderzoek te betrekken, diende een keuze te worden gemaakt met betrekking tot het type boetes waarop zou worden gefocust. Getracht is criteria op te stellen op basis waarvan uit deze grote hoeveelheid bestuurlijke boetemogelijkheden een selectie zou kunnen worden gemaakt van boetes die mogelijk zinvol betrokken kunnen worden in de VOG-screening. Dit betroffen criteria als:

1. De aard van de overtreder: wordt de boete opgelegd aan een natuurlijke persoon of aan een rechtspersoon?
2. De aard van de overtreding: hoe 'strafrechtelijk' van aard is de te beboeten overtreding (ging het bijvoorbeeld voorheen om een strafbaar feit; betreft het een overtreding die tevens strafrechtelijk kan worden afge-

- daan; betreft het een overtreding die inhoudelijk sterke gelijkenis vertoont met een of meer strafbare feiten)?
3. Het bevoegde bestuursorgaan: is het opleggen van de betreffende boete voorbehouden aan een bepaald (centraal opererend) bestuursorgaan of kan deze worden opgelegd door een veelheid van (decentrale) bestuursorganen?
 4. De hoogte van de boete (abstract/concreet): hoe hoog is het boetemaximum (abstract) of hoe hoog is het opgelegde boetebedrag (concreet)?
 5. Recidive (abstract/concreet): betreft het een boetebevoegdheid die alleen in geval van recidive kan worden toegepast (abstract) of heeft de betreffende overtreder eerder voor vergelijkbare feiten een boete gekregen (concreet)?
 6. De betrokken sector: reguleert de betreffende boetebevoegdheid een sector die al in belangrijke mate onderhevig is aan (VOG-)screening?
 7. De kwantiteit: wordt de betreffende boetebevoegdheid in de praktijk veelvuldig toegepast?
 8. De mate en kwaliteit van de registratie: wordt de boete (centraal) geregistreerd, wat wordt daarover geregistreerd en is deze registratie relatief gemakkelijk raadpleegbaar?

Dit overzicht heeft vooral het inzicht opgeleverd dat de bestuurlijke boete een enorm terrein van overtredingen beslaat en derhalve pragmatische redenen nopen tot het maken van een duidelijk keuze, teneinde diepgaand empirisch onderzoek te kunnen doen. De boetelijst en de mogelijke selectiecriteria zijn tijdens een bijeenkomst van de WODC-begeleidingscommissie aan de voorzitter en leden ervan voorgelegd, waarbij werd besproken welke aanvliegroute voor de focus van het empirisch onderzoeksdeel de voorkeur zou verdienen. Een groot deel van de bovenvermelde vragen bleek niet eenvoudig op basis van louter juridisch bronnenonderzoek te beantwoorden, waaronder de frequentie waarmee de boetebevoegdheden worden toegepast (criterium 7) en hoe in de praktijk invulling wordt gegeven aan het bepalen van boetehogtes (criterium 4) en recidive (criterium 5). De specifieke bevoegde bestuursorganen (criterium 3) kunnen evenmin eenvoudig uit de tekst van de wet worden afgeleid, daar het vaak (door een Minister) gedelegeerde bevoegdheden betreft. Geconcludeerd werd dat de boetelijst zo omvangrijk en gevarieerd is, dat primair aansluiting zoeken bij sectoren (criterium 6) de voorkeur verdient. Ten aanzien van de te selecteren sector verdient het de voorkeur aansluiting te zoeken bij bestuurlijk beboetbare overtredingen die gezien hun aard nauw verwant zijn aan strafrechtelijk te beboeten feiten (criterium 2). Dat wil zeggen overtredingen die zowel bestuurs- als strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd, zoals economische delicten, waarvan in de financiële sector veel sprake is. In het navolgende, waarin verslag wordt gedaan van het verloop van het empirisch onderzoek, wordt verder ingegaan op de redenen binnen deze specifieke sector, in de vorm van een casestudy, verder vorm te geven aan het onderzoek.

2.2 EMPIRISCH ONDERZOEK

2.2.1 *De 'belanghebbende' organisaties*

De overige onderzoeksvragen, welke tezamen met het boeteoverzicht en de doelstellingen van de VOG, dienen te leiden tot een antwoord op de vraag naar de realiseerbaarheid en wenselijkheid van het uitbreiden van de VOG-screening met bestuurlijke boetes, wilden wij beantwoorden aan de hand van de gevoelde behoefte en ervaring van belanghebbenden uit de praktijk. Begonnen is het perspectief van screeningsautoriteit Justis in kaart te brengen. Vervolgens is getracht dit beeld verder uit te breiden aan de hand van de casestudy binnen de financiële sector, waarbij de visies van verschillende toezichthoudende instanties, die zowel bestuurlijke boetes opleggen als integriteit toetsen, en beroepsverenigingen, die eveneens de integriteit van hun leden toetsen, op een rij zijn gezet. Hierbij was de volgende onderzoeksvraag leidend:

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?

De vragen omtrent de realiseerbaarheid en wenselijkheid van uitbreiding van de VOG-screening zien de praktische mogelijkheden ervan evenals op de doelmatigheid en doeltreffendheid die zowel de 'opleggers' als de 'gebruikers' van bestuurlijke boetes, waaronder Justis en beroepsverenigingen vanuit hun ervaring percipiëren. Aan de hand van interviews is bij elk van de belanghebbende instanties getracht belangrijke criteria, gezichtspunten en randvoorwaarden in kaart te brengen die een rol kunnen spelen bij de vraag of, en zo ja, welke bestuurlijke boetes voor de VOG-screening nuttig zouden kunnen zijn. Zowel de vraag naar de praktische haalbaarheid als de vragen naar de wenselijkheid kunnen met behulp van deze inzichten worden beantwoordt:

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?

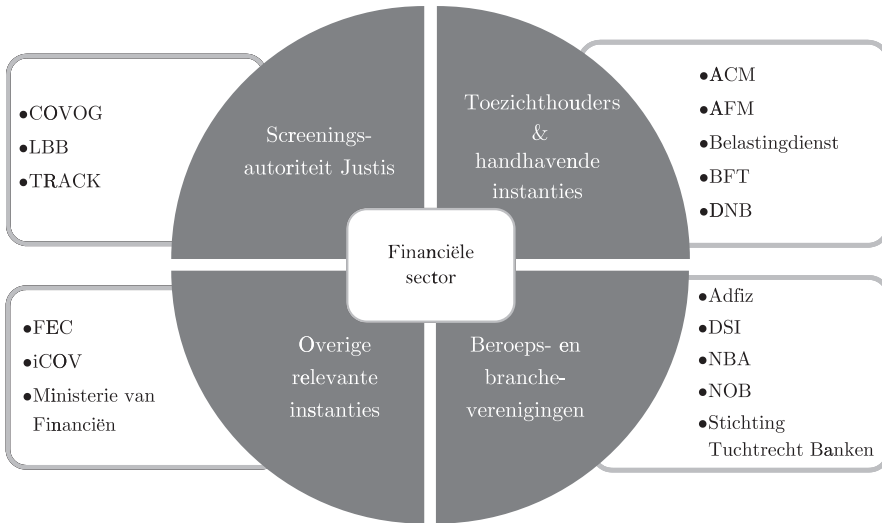
- a. In hoeverre kan dit een bijdrage leveren aan de doelstellingen van de screening?
- b. In hoeverre spelen normatieve overwegingen hierbij een rol?

Gestart is met het afnemen van interviews bij screeningsautoriteit Justis bij in totaal vijf personen: een van de afdeling Centraal Orgaan Verklaring Omtrent het Gedrag (COVOG), twee van de afdeling toezicht op rechtspersonen (TRACK) en twee van het landelijk bureau Bibob (LBB). Daarnaast is met vier medewerkers van de afdeling COVOG, die zich bezighielden met

beleidsontwikkeling, een focusgroep gehouden. De interviews met medewerkers van Justis zijn, naast het boeteoverzicht, als aanzet gebruikt voor het besluit over de te selecteren casestudy. Uit de interviews met Justis-medewerkers bleek echter geen eenduidig beeld naar voren te komen ten aanzien van sectoren waarvoor het betrekken van bestuurlijke boetes wenselijk zou zijn. Primair suggereerden zij aansluiting te zoeken bij sectoren waarvoor het aanvragen van een VOG verplicht is en, daarmee samenhangend, het aantal aanvragen het grootst is. Dit betreffen onder andere de taxibranche, de kinderopvang en de financiële dienstverleningssector. Voorts konden de respondenten voor de financiële sector het meest concreet aangeven welke bestuurlijke boetes mogelijk in aanmerking zouden kunnen komen om bij de VOG-screening te worden betrokken, te weten fiscale boetes. Bij andere sectoren, zoals de kinderopvang of de taxibranche, bestond een minder specifiek beeld omtrent welke bestuurlijke boetes hiervoor relevant zouden kunnen zijn.

In overleg met de WODC-begeleidingscommissie is vervolgens geopteerd voor de financiële sector als casestudy met als voornaamste argument dat, wil de casestudy voldoende diepgaand inzicht kunnen leveren, deze dient te worden toegespitst. Aangezien verwacht werd dat in het bijzonder in deze sector handhaving door middel van bestuurlijke boetes, naast strafrechtelijke sanctionering, een grote rol speelt, zouden beoordelaars van het COVOG, indien zij enkel strafrechtelijke antecedenten in hun oordeel betrekken, onvoldoende zicht kunnen hebben op eventueel normovertredend gedrag – en dus op de integriteit – van de aanvrager. Dit, terwijl juist in de financiële sector integriteit van groot (maatschappelijk) belang wordt geacht. Niet voor niets worden immers in deze sector – in verhouding tot het strafrecht bezien – zeer hoge bestuurlijke boetes opgelegd. Zo beschouwd, wordt met de keuze voor de financiële sector als casestudy aangesloten bij een sector waarvoor de onderzoeksvraag extra prangend lijkt te zijn, immers kan het hier gaan om zware (norm)overtredingen die, wanneer voor bestuursrechtelijke handhaving wordt gekozen, tot zeer forse boetes kunnen leiden, maar die niettemin thans niet kunnen worden betrokken bij antecedentenscreening in de vorm van een VOG.

In hoeverre bepaalde bestuurlijke boetes voor de VOG-screening van belang zouden kunnen zijn, is nader onderzocht aan de hand van de ervaringen en percepties van personen werkzaam binnen diverse belanghebbende organisaties in de financiële sector. In totaal zijn 28 personen geïnterviewd verdeeld over 16 verschillende (afdelingen van) organisaties. Deze organisaties zijn in vier overkoepelende categorieën onder te verdelen, te weten: 1) screeningsautoriteit Justis; 2) toezichhoudende en handhavende organisaties; 3) beroeps- en brancheverenigingen; en 4) overige relevante organisaties. Deze indeling is gevisualiseerd in figuur 2.1. Een volledige lijst van de respondenten is als bijlage bij dit rapport opgenomen. Zie bijlage 1.



Figuur 2.1. Overzicht geïnterviewde organisaties

2.2.2 Het onderzoeksproces en de verzamelde data

Nu de meeste organisaties zich bereidwillig toonden aan ons onderzoek deel te nemen door middel van een interview, is het empirisch onderzoeksproces voorspoedig verlopen. Dit ondanks dat de benaderde personen binnen hun werkzaamheden doorgaans weinig te maken hadden met de VOG en zich daardoor afvroegen of wij bij hen wel op het juiste adres zouden zijn. Wij hebben telkens getracht duidelijk te maken dat sprake is van een exploratief onderzoek, wat ziet op het bij elkaar brengen van twee aparte regimes, namelijk bestuursrechtelijke handhaving en integriteitstoetsing binnen de financiële sector enerzijds en antecedentenscreening op basis van de VOG anderzijds. Enkele benaderde instanties hebben niet gereageerd op het (herhaalde) verzoek om medewerking of zagen in onze onderzoeksvraag geen aanleiding medewerking te verlenen. De voornaamste reden hiervoor was dat het onderwerp van onderzoek onvoldoende raakvlakken had met hun doelen en taken. In dit geval hebben zij ons wel weer doorverwezen naar voor ons onderzoek relevante instanties waarmee zij samenwerken. Ondanks het exploratieve karakter wilden de meeste instanties graag meewerken en werden vervolgens in de interviews diverse inzichten en ervaringen uit de praktijk naar voren gebracht die relevant waren voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag naar de realiseerbaarheid en wenselijkheid van het bij de VOG-screening betrekken van bestuurlijke boetes. Dit leverde voor het onderzoek bruikbare overwegingen op over de verwachte doelmatigheid en doeltreffendheid van een dergelijke uitbreiding, evenals praktische en normatieve overwegingen die daarbij van belang zijn.

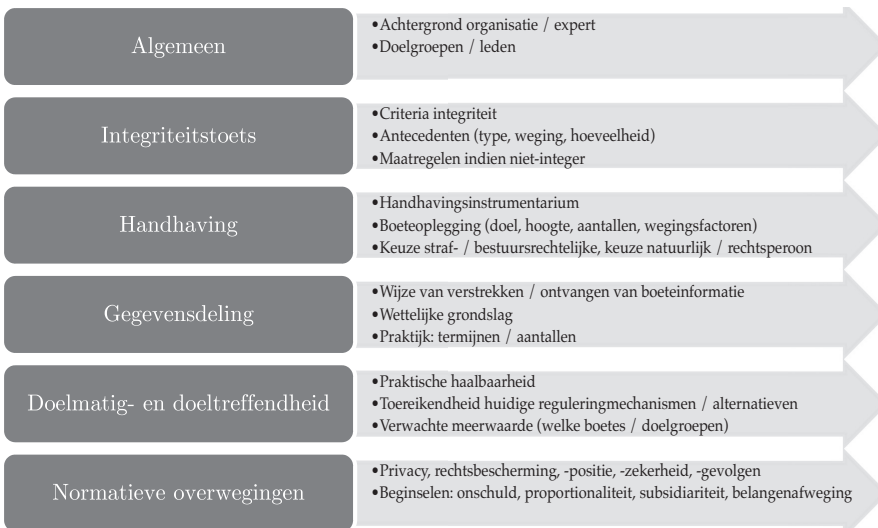
In totaal is in achttien interviews en een focusgroep (binnen zestien verschillende (afdelingen van) organisaties) met 28 personen gesproken. De interviews zijn grotendeels (tien van de achttien) door twee onderzoekers afgenomen, evenals de focusgroep; de overige interviews zijn door een onderzoeker afgenomen (acht van de achttien). Een van de onderzoekers is bij elk van de interviews aanwezig geweest, teneinde de consistentie van de te bespreken onderwerpen te waarborgen. De interviews namen gemiddeld een uur in beslag, waarbij het kortste interview een duur van minder dan een half uur kende en het langste ruim anderhalf uur duurde. Het kortste 'interview' betrof een telefoongesprek met branchevereniging van onafhankelijk financieel adviseurs Adfiz. Een interview van een uur bleek vaak voldoende gelegenheid te bieden de vooraf opgestelde topiclijst te doorlopen.

Voor de interviews bij het COVOG werd beoogd deze in de vorm van twee focusgroepen met vijf tot zes medewerkers te laten plaatsvinden, met als reden dat geen van de individuele medewerkers die zich toeleggen op de VOG eerder te maken heeft gehad met (het beoordelen van) bestuurlijke boetes, nu deze simpelweg niet in de beoordeling kunnen worden betrokken. Vanwege het exploratieve karakter van ons onderzoek beschouwden wij het van toegevoegde waarde de medewerkers in een focusgroep hierover met elkaar van gedachten te laten wisselen in een dynamische setting, wat gelegenheid schept tot het op elkaar reageren en daarmee het omhooghalen van nieuwe ideeën (brainstorm). Uiteindelijk is onder beleidsmedewerkers een focusgroep met vier personen tot stand gekomen, terwijl onder de beoordelaars slechts bij een persoon animo bleek te bestaan, waardoor deze de vorm kreeg van een individueel interview.

Alle interviews en de focusgroep zijn gehouden aan de hand van algemene topiclijsten, welke per interview steeds specifiek werden aangevuld met informatie over de betreffende organisatie op basis van de van toepassing zijnde wet- en regelgeving en de bronnen beschikbaar op de website van de organisatie, zoals beleidsdocumenten en jaarverslagen. Aangezien deze topiclijsten per organisatie verschilden, zijn deze niet als bijlage bij dit onderzoeksrapport opgenomen, maar is ervoor gekozen het (algemene) codeboek, gebruikt voor het coderen van de interviews, dat hier nauw bij aansluit, integraal op te nemen. Zie bijlage 2. Hoewel het codeboek vier pagina's beslaat, is hieronder in figuur 2.2 een verkorte versie daarvan weergegeven, om inzichtelijk te maken welke overkoepelende thema's en concrete onderwerpen daarbinnen in de interviews aan bod zijn gekomen.

Ten eerste zijn de organisatie in het algemeen en de werkzaamheden van de geïnterviewde professional in het bijzonder ter sprake gesteld. Ten tweede is gevraagd naar hoe de organisatie de integriteit van de onder haar vallende financiële professionals of instellingen beoordeelt, waaronder de bronnen die daarvoor worden geraadpleegd en de 'antecedenten' die worden meegewogen. De aanvullende waarde van de VOG voor hun eigen integri-

teitstoets, dan wel voor personen of beroepen die buiten het toezicht of de beroepsvereniging vallen, is eveneens besproken. Bij de bestuursorganen met handhavende taak is, ten derde, tevens naar hun beleid daaromtrent en specifiek naar de toepassing van handhavingsbevoegdheden, in het bijzonder het opleggen van een bestuurlijke boete, gevraagd. Ten vierde is met het oog op de realiseerbaarheid, aangezien gegevensdeling met het COVOG nog geen bestaande praktijk is, in de interviews aandacht besteed aan de wijze waarop informatie-uitwisseling door en tussen de instanties thans plaatsvindt, zowel de wettelijke grondslag als de praktische uitvoering daarvan. Ten vijfde zijn de betrokken personen gevraagd naar hun overwegingen, voor zover aanwezig, over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het uitbreiden van de VOG-screening met bestuurlijke boete-informatie. Ten slotte zijn normatieve overwegingen die een rol spelen bij ofwel boeteoplegging ofwel de beoordeling daarvan in het kader van integriteit aan de orde gesteld. Deze hoofd- en sub thema's, welke schematisch zijn weergegeven in figuur 2.2, leverden bij elk van de interviews rijke informatie op, waarbij diverse criteria, gezichtspunten en randvoorwaarden naar voren zijn gekomen die van belang zijn voor de beantwoording van de vraag naar de realiseerbaarheid en wenselijkheid van het uitbreiden van de VOG-screening met bestuurlijke boete-informatie.



Figuur 2.2. Beknopte weergave interviewtopics

Aan elk van de interviews ging een uitleg over het doel van het onderzoek door de onderzoekers en het tekenen van een *informed consent*-formulier door de respondent(en) vooraf. De interviews zijn vervolgens, op twee na, met goedkeuring van de respondenten opgenomen. Met behulp van de audio-opname kan een nauwkeurige en vrij letterlijke uitwerking worden gerealiseerd, hetgeen door de respondenten werd gewaardeerd. De trans-

cripten van de interviews zijn geanonimiseerd uitgewerkt en opgeslagen. De audio-opnames van de interviews worden bewaard in een aparte, door middel van encryptie beveiligde, map. Door het garanderen van vertrouwelijkheid en anonimiteit konden de respondenten vrijuit spreken, zo was althans de algemene indruk van de onderzoekers. Hieraan droeg bij dat aan sommige respondenten op hun verzoek de transcripten eerst ter goedkeuring zijn voorgelegd. Tevens droeg bij aan de openheid waarmee de respondenten spraken dat de meesten aan het begin van het interviews benadrukten niet namens de organisatie als geheel te spreken, maar op persoonlijke titel. Dit leek hen een zekere ruimte te geven om vrijuit te spreken vanuit hun eigen ervaringen en percepties. Met dit onderzoek is ook niet beoogd zicht te krijgen op de gehele organisatie of formele organisatiestandpunten, maar zo divers mogelijke ervaringen en gezichtspunten in kaart te brengen, door van iedere relevante instantie binnen de financiële sector steeds twee experts te interviewen en daarbij te variëren tussen vier typen instanties (zoals weergegeven in figuur 2.1).

Hoewel er vele spelers actief zijn binnen de financiële sector die de case-study mogelijk hadden kunnen verbreden, zijn wij tijdens het empirisch onderzoek op een punt gekomen waarin wij meenden dat het betrekken van nog meer belanghebbende organisaties de casestudy niet verder zou verdiepen, zodat gesproken zou kunnen worden van een saturatiepunt. Van de volledigheid van de relevante instanties die wij in het onderzoek hebben betrokken, hebben wij ons op twee manieren vergewist. Ten eerste is de totale lijst met benaderde instanties in zorgvuldige afstemming met de WODC-begeleidingscommissie tot stand gekomen. Ten tweede is aan het einde van elk van de interviews gevraagd welke belanghebbende partijen wij voor dit onderzoek nog meer zouden moeten benaderen. Met uitzondering van enkele instanties die ofwel net te ver van de financiële sector af stonden ofwel om uiteenlopende redenen geen medewerking wilden verlenen, zijn alle door de respondenten genoemde instanties in dit onderzoek betrokken.

De laatste stap in het dataverzamelingsproces betrof het coderen van de interviewtranscripten, zodat de verzamelde informatie per onderwerp gestructureerd kon worden ten behoeve van de analyse. Hiertoe is gebruik gemaakt van een codeboek, zie bijlage 2. De eerste versie van het codeboek is tot stand gekomen op basis van de topiclijsten van de interviews. Vervolgens zijn drie interviews door drie personen onafhankelijk en bottom-up gecodeerd, waarbij de tekst van het interview leidend was en daaraan intuïtief codes zijn toegekend. Na deze codes gezamenlijk beoordeeld te hebben is het codeboek verder aangepast en uitgewerkt. Vervolgens is in het coderingsprogramma ATLAS.ti (versie 8.4.22) een interview door drie personen onafhankelijk gecodeerd. Op basis van de onderlinge vergelijking van deze coderingen is het codeboek definitief gemaakt. Met behulp van deze aanpak is beoogd de data op betrouwbare wijze te structureren. Ten slotte is door de

drie codeurs een dag lang gezamenlijk gecodeerd, waarbij alle vragen over het toekennen van codes aan de data en de interpretatie van de data direct onderling zijn besproken en afgestemd. Ook bij latere codeerwerkzaamheden zijn vragen die rezen direct ter sprake gebracht. Aan de hand van deze werkwijze is gestreefd naar een zo hoog mogelijke interne betrouwbaarheid van de coderingen om daarmee de data-analyse van een zorgvuldig opgebouwd fundament te voorzien.

Naast voornoemde overwegingen, die zien op de interne validiteit en de betrouwbaarheid van de dataverzameling, tot slot nog een overweging ten aanzien van de externe validiteit. Hoewel de data alleen betrekking heeft op instanties binnen de financiële sector, is ernaar gestreefd aan de hand van deze casestudy voldoende informatie uit de praktijk op te halen om door middel van *thick description* criteria, randvoorwaarden en gezichtspunten te formuleren die tot een antwoord op de onderzoeksvraag kunnen leiden. Hoewel deze casestudy dus geen generaliseerbare informatie oplevert, kan de informatie die de grondige beschrijving van deze case oplevert wel 'vertaalbare' of 'overdraagbare' informatie opleveren,¹ die op soortgelijke wijze toepassing kan vinden in andere sectoren en bij andere type overtredingen en bestuurlijke boetes.

1 Decorte & Zaitch 2016, p. 143.

In dit hoofdstuk staat de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG), zijnde een preventief instrument ter voorkoming van criminaliteit, centraal. Dit hoofdstuk draagt bij aan het beantwoorden van de eerste onderzoeksvraag.

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

Ten eerste worden de doelen, achtergronden en ontwikkeling van de VOG beschreven. Ten tweede wordt ingegaan op de wijze waarop aan deze doelstellingen uitvoering wordt gegeven. Daarvoor wordt het beoordelingskader uiteengezet, aan de hand waarvan wordt besloten of de VOG wordt geweigerd respectievelijk verstrekt. Specifiek wordt aandacht besteed aan de wijze waarop risico's worden ingeschat, waaronder het gebruik van screeningsprofielen, het beoordelen van de relevantie van een delict en het wegen van delicten. Tot slot wordt wetenschappelijk onderzoek, voor zover relevant voor het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag van dit rapport, kort aangehaald, waaronder juridisch onderzoek dat handelt over de proportionaliteit van de VOG als zijnde een bestuursrechtelijk instrument met een preventief, non-punitief karakter en criminologisch onderzoek dat de impact van de VOG inzichtelijk maakt.

3.1 DOELEN, ACHTERGRONDEN EN ONTWIKKELINGEN

3.1.1 Criminaliteitspreventie

Met de VOG wordt beoogd criminaliteit in dienstverband te voorkomen. In 2013 verwoordde toenmalig minister van Veiligheid en Justitie (Opstelten) in een Kamerbrief het doel van het integriteitsbeleid, waarvan de VOG deel uitmaakt, als volgt:

Met het integriteitsbeleid ten aanzien van natuurlijke personen en rechtspersonen beoogt de overheid herhaling en (verdere) verspreiding van crimineel gedrag binnen kwetsbare sectoren, bedrijven en organisaties te voorkomen.¹

1 Kamerstukken II 2012/13, 33 199, nr. 2.

De huidige wijze van integriteitscreening die plaatsvindt naar aanleiding van een VOG-aanvraag bestaat sinds 2004, het jaar waarin de behandeling van VOG-aanvragen werd gecentraliseerd en ondergebracht bij screeningsautoriteit Justis, afdeling Centraal Orgaan Verklaring Omtrent het Gedrag (COVOG) – een uitvoeringsinstantie van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Voor die tijd werden VOG-aanvragen op lokaal niveau, door de burgemeester, behandeld.² Met de wijziging die begin deze eeuw plaatsvond, werd volgens de wetgeschiedenis primair beoogd de VOG een belangrijker plaats toe te kennen in het kader van *criminaliteitspreventie*.³ Hieraan is in de wetgeving op twee manieren uitvoering gegeven. Ten eerste door niet meer vooraf te toetsen of een aanvraag in behandeling kan worden genomen. Ten tweede door niet alleen informatie over onherroepelijke veroordelingen, maar alle soorten justitiële gegevens – dat wil zeggen ook openstaande zaken, sepots en transacties – in de beoordeling te betrekken.⁴ De voorheen door burgemeesters uitgevoerde toets in het kader van een VOG-aanvraag kon niet alleen per gemeente verschillend uitpakken,⁵ ook leken burgemeesters niet altijd en op gelijke wijze over volledige en actuele informatie omtrent het criminele verleden van aanvragers te beschikken. Zodoende is ervoor gekozen bij herziening van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg), welke in 2004 in werking is getreden, in nog grotere mate rekening te houden met haar ondersteunende functie op het gebied van criminaliteitspreventie, door de VOG daarin een belangrijke plaats toe te kennen.⁶

Een belangrijke wijziging die dienovereenkomstig in 2004 werd doorgevoerd was het laten vervallen van de ontvankelijkheidstoets bij VOG-aanvragen voor werkrelaties. Hierdoor is het niet langer noodzakelijk om (als criterium voor ontvankelijkheid) te beoordelen of het doel waarvoor de verklaring wordt gevraagd van ‘voldoende maatschappelijk gewicht’ is alvorens een VOG-aanvraag in behandeling wordt genomen.⁷ In artikel 34 lid 1 Wjsg staat vermeld dat de Minister een VOG-aanvraag niet in behandeling neemt indien een onderzoek naar het gedrag van de aanvrager kennelijk niet noodzakelijk is om, gelet op het doel van de aanvraag, een risico voor de

2 Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag 1955.

3 *Kamerstukken II 1995/96, 24 797, nr. 3, p. 6.*

4 *Kamerstukken II 1995/96, 24 797, nr. 3, p. 6.*

5 Bij burgemeesters bestond onduidelijkheid over “de criteria die gelden bij de beoordeling van de vraag of het doel waarvoor de afgifte wordt gevraagd, het instellen van een onderzoek naar het gedrag van de betrokkene wettigt (artikel 24, eerste lid, onder b van de Wet JD 1955). Richtlijnen waarbij doeleinden zijn aangewezen die een zodanig onderzoek niet wettigen, zijn niet gegeven. [...] Het is derhalve geheel aan de burgemeesters overgelaten te beoordelen of het doel, waarvoor de afgifte wordt gevraagd, van zodanig maatschappelijk gewicht is te achten, dat van de overheid mag worden gevraagd zich een zij het in negatieve zin uitgedrukt – oordeel over de betrokkene te vormen.” Aldus de memorie van toelichting bij de Wjsg. Zie daarvoor: *Kamerstukken II 1995/96, 24 797, nr. 3, p. 9.*

6 *Kamerstukken II 1995/96, 24 797, nr. 3, p. 6.*

7 *Kamerstukken II 1995/96, 24 797, nr. 3, p. 10.*

samenleving te beperken. Wanneer sprake is van een risico voor de samenleving is echter niet in de wet noch in de beleidsregels nader gespecificeerd, waarmee voor de invulling ervan veel ruimte lijkt te worden gelaten aan individuele beoordelaars. Toenmalige minister van Justitie (Sorgdrager) liet, in de memorie van toelichting inzake de Wjsg, weten ervan uit te gaan dat de behoefte van werkgevers aan inzicht in het justitiële verleden van aspirant-werknemers ‘in de meeste gevallen gerechtvaardigd’ is: “Aangezien niet voorstelbaar is dat om een verklaring omtrent het gedrag wordt gevraagd in die gevallen waarin er geen gerechtvaardigde behoefte aan een integriteitsonderzoek is, wordt voorgesteld om niet meer te toetsen of een aanvraag tot afgifte van een verklaring in behandeling kan worden genomen.”⁸

Bijgevolg is volgens het huidige beleid het aanvragen van een VOG voor ieder type werk of beroep mogelijk. Een onderzoek naar het gedrag van de aanvrager wordt in ieder geval noodzakelijk beschouwd om een risico voor de samenleving te beperken wanneer het gaat om het bestendigen of aangaan van een ‘al dan niet betaalde werkrelatie’.⁹ In die gevallen is het niet (langer) ter beoordeling van het bestuursorgaan (het COVOG) maar van de derde-belanghebbende, zoals een werkgever, of het voor de betreffende functie wenselijk is over een VOG te beschikken. Het daarmee beoogde doel, namelijk het vergroten van de ‘betrouwbaarheid van de verklaring voor derden’,¹⁰ lijkt behaald, nu het aantal VOG-aanvragen in de afgelopen vijftien jaar een hoge vlucht heeft genomen. Niet in alle gevallen wordt de wenselijkheid van een VOG overgelaten aan het oordeel van derden: in sommige gevallen neemt de overheid hierbij sturende rol in door de VOG voor bepaalde kwetsbare beroepen of sectoren verplicht te stellen. Juist de sectoren waarin een wettelijke VOG-plicht geldt maken tezamen het grootste deel van alle VOG-aanvragen uit; de gezondheidszorg, het onderwijs, de kinderopvang, de financiële dienstverlening en de taxibranche.¹¹

3.1.2 Privacybescherming

Naast de sterke rol die in de Wjsg aan de VOG werd toegekend ten behoeve van criminaliteitspreventie, gold als tweede belangrijke doel van het VOG-instrument dat hiermee de privacy van ex-justitiabelen zo ver als mogelijk zou worden beschermd. Een VOG wordt al dan niet afgegeven, maar de derde-belanghebbende – dit kan een werkgever, zakenrelatie, vrijwilligersorganisatie, stagebedrijf of verhuurder betreffen – krijgt in beginsel geen inzage in het justitiële verleden van de aanvrager. Indien de VOG wordt afgegeven houdt dit in dat door het COVOG, namens de Minister voor Rechtsbescherming, de beoordeling is gemaakt dat op grond van een onderzoek naar het

8 *Kamerstukken II 1995/96, 24 797, nr. 3, p. 10.*

9 Beleidsregels VOG NP-RP 2018, par 2.1.

10 *Kamerstukken II 1995/96, 24 797, nr. 3, p. 11.*

11 Kruize & Gruter 2016, p. 65.

justitiële verleden niet is gebleken van contra-indicaties.¹² Een werkgever of andere derde-belanghebbende die een VOG vereist mag ervan uitgaan dat, indien de VOG is verstrekt, de aanvrager geen actueel, relevant justitieel verleden heeft. Dit wil niet zeggen dat er überhaupt geen sprake is van justitiële antecedenten; het kan zijn dat de antecedenten ofwel buiten de terugkijkperiode vallen (niet actueel),¹³ ofwel per saldo niet als risico voor de beoogde functie worden beschouwd (niet relevant).¹⁴ Echter is het ook mogelijk dat van een aanvrager die in het buitenland woonachtig is geweest de justitiële gegevens niet konden worden opgevraagd bij justitiële autoriteiten in het buitenland.

Belangrijk in het kader van privacybescherming is in ieder geval dat, bij afgifte van de VOG, eventueel aanwezige doch niet actuele en relevante antecedenten *niet* op de VOG worden vermeld. Deze vormgeving van het screeningsinstrument is expliciet bedoeld ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van ex-justitiabelen.¹⁵ In Nederland is het niet mogelijk, zoals in ons omringende landen als België, Luxemburg en Duitsland,¹⁶ een uittreksel van de justitiële documentatie te verkrijgen. In deze landen is het vaak zo dat een werkgever, via een potentiële werknemer die deze een uittreksel van het strafblad overhandigt, zelf inzicht krijgt in en een beoordeling maakt van het strafblad.¹⁷ Wie in Nederland wil bekijken welke justitiële gegevens er over hem of haar geregisterd staan, mag deze inzien, maar deze worden geenszins schriftelijk verstrekt.¹⁸ Zodoende is het niet mogelijk dat werkgevers potentiële werknemers kunnen verplichten of druk op hen kunnen uitoefenen om een kopie van hun strafblad te tonen, alvorens zij worden aangenomen. Volgens de wetsgeschiedenis is met de huidige vormgeving van het VOG-instrument beoogd “om zonder de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene te schaden, inzicht te geven in de justitiële achtergrond van betrokkene in het licht van het doel waarvoor de verklaring wordt gevraagd.”¹⁹ Aldus wordt rekening te houden met twee ‘tegengestelde aspecten’, te weten criminaliteitspreventie en bescherming van de privacy van (ex-)justitiabelen.²⁰

3.1.3 Ontwikkelingen

Zoals in het inleidende hoofdstuk in figuur 1 zichtbaar werd, heeft de belangrijke rol die aan de VOG wordt toegekend ter voorkoming van crimi-

12 Beleidsregels VOG NP-RP 2018, par 1.

13 Beleidsregels VOG NP-RP 2018, par 2.1.

14 Beleidsregels VOG NP-RP 2018, par 3.3.

15 *Kamerstukken II 1995/96, 24 797, nr. 3, p. 6.* Zie ook: Helsloot e.a. 2013.

16 Meijer e.a. 2018.

17 Meijer e.a. 2018, p. 10.

18 Art. 18 Wjsg.

19 *Kamerstukken II 1995/96, 24 797, nr. 3, p. 10.*

20 Idem.

naliteit geleid tot wat een proliferatie van integriteitscreening kan worden genoemd, als gevolg waarvan momenteel meer dan een miljoen VOG's per jaar worden aangevraagd. Hieraan draagt bij dat incidenten, actualiteiten en politieke druk aanleiding kunnen vormen het integriteitsbeleid in bepaalde (kwetsbare) sectoren aan te scherpen.²¹ In het navolgende wordt een aantal maatschappelijke en politieke ontwikkelingen onderscheiden die aan de groei van de VOG een bijdrage hebben geleverd.

De inzet van het screeningsinstrument lijkt binnen bepaalde sectoren in zekere zin incident-gestuurd te zijn, waaraan een maatschappelijke behoefte aan bescherming door de overheid ten grondslag ligt. Dit geldt het sterkst voor sectoren waarin met minderjarigen wordt gewerkt, zoals het onderwijs en de kinderopvang, en waarbij zich incidenten op het vlak van de zeden hebben voorgedaan. Daarnaast geldt dit voor sectoren waarin sprake is van zogenoemde gezags- of afhankelijkheidsrelaties, zoals de taxibranche en de gezondheidszorg. In 2007 werd het VOG-beleid aangescherpt door middel van een *verscherpt toetsingskader* voor zedendelicten bij functies waarin sprake is van een afhankelijkheidsrelatie. Dit naar aanleiding van een wegens *sex chatting* met een leerling ontslagen leraar, die op een andere school vervolgens weer was aangenomen. Hoewel de VOG hieraan niet debet was, werden de regels voor afgifte strikter vanwege veranderde (maatschappelijke) opvattingen omtrent het belang van een veilige (school)omgeving.²² Vervolgens vormde het als de Amsterdamse zedenzaak bekende staande grootschalige kindermisbruik door Robert M. aanleiding tot een reeks verscherpte maatregelen in de kinderopvang, waaronder een *continue VOG screening* die sinds 2013 geldt voor alle medewerkers in deze sector. Deze continue screening houdt in dat op het moment dat er een nieuwe zaak in het Justitieel Documentatiesysteem (JDS) wordt geregistreerd een signaal uitgaat naar het COVOG, die de toezichthouder (de GGD's) kan adviseren van de betreffende medewerker te verlangen dat deze een nieuwe VOG-aanvraag doet. Tot slot leidden (institutionele) misbruikschandalen, zoals binnen kerken, jeugdzorginstellingen en sportclubs, eveneens tot een sterke vraag naar bescherming van overheidswege. Bijgevolg werd op verzoek van NOC*NSF de *regeling Gratis VOG* in het leven geroepen voor vrijwilligers die met minderjarigen werken,²³ waarvan in 2018 ruim 6.200 organisaties gebruikmaakten,²⁴ waaraan ruim 100.000 gratis VOG's zijn afgegeven.²⁵

21 *Beleidsdoorlichting Preventiemaatregelen 2013.*

22 *Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VI, p. 40; 'Zedendelinquent aan banden', Trouw 10 januari 2007.*

23 Gratisvog.nl.

24 'Kabinet helpt vrijwilligersorganisaties met gratis VOG', Justis.nl.

25 'Kwartaalcijfers VOG NP en VOG voor vrijwilligers', Justis.nl.

Integriteit wordt dus door zowel de maatschappij als de overheid als noodzakelijk beschouwd in gevallen waarin met minderjarigen of anderszins kwetsbare personen wordt gewerkt en in gevallen waarbij sprake is van gezags- of afhankelijkheidsrelaties. Daarnaast wordt integriteit als noodzakelijk beschouwd waar het gaat om 'sleutelposities' in onze samenleving, waarbij de professional, bijvoorbeeld een bestuurder, van onbesproken gedrag behoort te zijn. In de jaren negentig kwam juist in dit kader de VOG als risicopreventie-instrument op de politieke agenda te staan, als onderdeel van een bredere maatschappelijke roep om maatregelen tegen corruptie ten behoeve van een integer openbaar bestuur. Het was vooral de IRT-affaire die de roep om professionalisering van de overheid evenals scherpere maatregelen om dit te garanderen hoog op de agenda plaatste.²⁶ Daarnaast zorgden allerlei fraude-schandalen op het gebied van vastgoed en aanbestedingen, waarbij door een combinatie van ondermijning door georganiseerde misdaad en omkoopbare ambtenaren de verwevenheid van onder- en bovenwereld en groeide, voor verlegging van de focus van enkel een strafrechtelijke aanpak naar aanvulling op het strafrecht door inzet van de 'bestuursrechtelijke aanpak'. Een bekend voorbeeld van deze 'dubbelstrategie' betreft de Bibob-screening (Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur), waarmee vermenging van de onder- met de bovenwereld door investeringen in vastgoed en infiltratie in een integere overheid werd geprobeerd te voorkomen.²⁷ Op dit discours lijkt de verstevigde plek van de VOG binnen het bredere palet aan (preventieve) maatregelen behorende tot de 'bestuursrechtelijke aanpak', die vanaf de jaren negentig op grote schaal is ingevoerd, te zijn gestoeld.

Anno nu, dat wil zeggen enkele decennia later, krijgt de VOG wederom een belangrijke plaats binnen deze aanpak en wel specifiek op de 'Actie-agenda aanpak ondermijning' die in 2018 door de minister van Justitie en Veiligheid werd gelanceerd. In dit kader is uiteenlopende ondermijningswetgeving ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit ophanden,²⁸ waaronder intra-gemeentelijke informatie-uitwisseling, gegevensuitwisseling door samenwerkingsverbanden,²⁹ uitbreiding van de reikwijdte van de wet Bibob, het zelfstandig weigeren van de VOG op basis van politiegegevens,³⁰ en een verplichte VOG voor bestuurders (wethouders en gedeputeerden).³¹

26 De Graaf, 'Een duivels dilemma. Integriteit op de veiligheidsagenda', in: *College Tour* 16 juni 2014.

27 Van der Vorm 2016.

28 *Kamerstukken II* 2019/20, 29 911, nr. 259.

29 Dit betreft samenwerkingsverbanden tussen bestuursorganen en private partijen. Conceptwetsvoorstel gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (WGS). Internetconsultatieversie d.d. 6 juli 2018.

30 *Kamerstukken II* 2019/20, 35 355, nr. 2.

31 *Kamerstukken II* 2018/19, 28 844, nr. 156.

Wat de VOG betreft wordt dit preventie-instrument aangescherpt respectievelijk uitgebreid waar het gaat om cruciale beroepen in de samenleving, zoals gevangenispersoneel, medewerkers van het Openbaar Ministerie of buitengewoon opsporingsambtenaren (door politiegegevens als weigeringsgrond op te nemen) dan wel bestuurders bij gemeenten en provinciale staten (door een wettelijke VOG-plicht).

Daarentegen ligt, voor zover bekend, aan de vraag of de VOG-screening eveneens uitgebreid dient te worden met bestuurlijke boetes echter geen maatschappelijke of politieke wens of incident ten grondslag. In 2016 liet toenmalig staatssecretaris Dijkhoff weten dat uit een verkenning naar bestuurlijke boetes als additionele bron “niet [is] gebleken dat het betrekken van deze bron bij de VOG-screening leidt tot aanvullende preventie, terwijl wel bleek dat voor de realisatie hiervan nog een hoop werk moet worden verzet.”³² De bezwaren omtrent de realiseerbaarheid die hierbij genoemd werden, betroffen enerzijds de privacy-eisen die gelden bij het verwerken en delen van bestuurlijke boete-informatie, welke niet op hetzelfde niveau zouden zijn als die van justitiële gegevens. Anderzijds golden praktische bezwaren omtrent gegevensuitwisseling, waardoor volgens de staatssecretaris “het betrekken van bestuurlijke boeten [...] disproportioneel veel inzet [lijkt] te vergen.”³³ Besloten werd omtrent dit vraagstuk ‘een vinger aan de pols te houden’.³⁴

3.2 WIJZE VAN BEOORDELING

Sinds de centrale afhandeling van VOG-aanvragen in 2004 is ingevoerd, zijn de criteria voor afgifte strikter geworden, doordat alle soorten justitiële gegevens in de beoordeling van een VOG-aanvraag kunnen worden betrokken.³⁵ Hoewel het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van ex-justitiabelen ervoor zorgt dat hun re-integratiekansen niet onnodig worden geschaad, hangen deze kansen *de facto* vooral samen met hoe strikt of soepel

32 *Kamerstukken II 2015/16, 34 300 VI, nr. 78, p. 3.*

33 *Idem.*

34 Interessant is dat de staatssecretaris vervolgens voor zichzelf een soort toetsingskader formuleert voor de toekomstige beantwoording van de vraag naar de wenselijkheid van het betrekken van additionele bronnen bij de VOG-screening: ‘Indien in de toekomst reden ontstaat voor het betrekken van andere bronnen dan justitiële gegevens en politiegegevens, ben ik van mening dat dan gekeken moet worden naar de kwaliteit en betrouwbaarheid van de bron. Hierbij is het volgende van belang. Bepalend voor de vraag of een bron wordt betrokken bij de screening is de mate waarin de bron leidt tot aanvullende preventie. Daarnaast is de objectiviteit van bronnen een belangrijk criterium. Vereist is dat de bron niet alleen voor de gebruiker (i.c. de werkgever/ branche) transparant en eenduidig moet zijn, maar dat ook de betrokkene op de hoogte is dat de bron onderdeel uitmaakt van de screening. Voor de gebruiker betekent dit dat de informatie een zekere mate van ‘hardheid’ moet hebben.’

35 *Idem.*, p. 6. Behoudens onherroepelijke vrijspraken, overeenkomstig artikel 35 lid 3 Wjsg.

het afgiftebeleid van de VOG is vormgegeven en wordt uitgevoerd. In dat verband laten cijfers zien dat het aantal VOG-weigeringen lang niet zo sterk is toegenomen als het aantal VOG-aanvragen. De cijfers van het totaal aantal VOG-aanvragen en -afgiften vanaf 2004 zijn hieronder in tabel 3 terug te vinden, waarbij het aantal VOG-aanvragen en -afgiften waarbij sprake was van justitiële antecedenten apart is uitgesplitst. Het gaat hierbij om aanvragen waarbij sprake was van justitiële documentatie, maar nog niet is beoordeeld of de justitiële antecedenten die zijn aangetroffen binnen de terugkijktermijn vallen en relevant zijn voor de betreffende functie. In het hiernavolgende wordt nader ingegaan op het beoordelingskader aan de hand waarvan wordt besloten een VOG af te geven dan wel te weigeren.

Tabel 3. Aanvragen en afgiften VOG-NP van 2004-2019

Jaar	Instroom aanvragen	VOG-aanvragen met antecedenten	Aantal afgegeven VOG's	Waarvan afgegeven met antecedenten	Aantal geweigerde VOG's	% geweigerd
2004	178.496	13.856	-	-	378	0,21%
2005	251.379	42.332	-	-	826	0,33%
2006	275.563	51.754	-	-	1.659	0,60%
2007	382.671	65.310	-	-	3.044	0,80%
2008	470.687	77.849	-	-	2.996	0,64%
2009	497.230	79.697	-	-	4.300	0,86%
2010	488.631	-	399.313	87.922	3.979	0,81%
2011	538.771	-	535.854	88.648	3.332	0,62%
2012	563.273	-	463.910	94.545	3.189	0,57%
2013	733.120	-	735.603	109.325	4.141	0,56%
2014	703.860	-	699.015	107.840	2.479	0,35%
2015	862.230	-	859.466	133.694	3.030	0,35%
2016	968.300	-	962.310	146.800	3.650	0,38%
2017	1.063.632	-	1.051.328	153.700	3.099	0,29%
2018	1.220.100	-	1.218.538	186.042	3.251	0,27%
2019	1.228.962	-	1.234.932	204.434	4.103	0,33%

Bron: Qlikview en managementrapportages COVOG 2004-2019³⁶

3.2.1 Terugkijktermijnen

Bij de beoordeling van justitiële gegevens worden terugkijktermijnen in acht genomen. De periodes waarover wordt teruggekeken zijn echter uiteenlopend, tevens gelden verschillende uitgangspunten om te bepalen of een

36 Cijfers verkregen van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

justitieel gegeven binnen de terug te kijken periode valt.³⁷ Over het algemeen betreft de terugkijktermijn *vier jaar*. Hierop gelden echter leeftijd-, delict- en functie-gebonden uitzonderingen. Voor aanvragers onder de 23 jaar die geen ernstig delict hebben gepleegd,³⁸ geldt een terugkijktermijn van *twee jaar*.³⁹ Voor zedendelicten⁴⁰ geldt een *niet in duur beperkte* terugkijktermijn.⁴¹ Tot slot gelden voor bepaalde functies langere terugkijktermijnen, zoals *vijf jaar* voor taxichauffeurs en *dertig jaar* voor personeel van justitiële inrichtingen.⁴² Ook voor functies waaraan hoge integriteitseisen worden gesteld, wordt het volgens de toelichting op de beleidsregels noodzakelijk geacht langer terug te kijken, namelijk *tien jaar*.⁴³ Volgens deze toelichting kunnen, wanneer grote verantwoordelijkheden worden gedragen en/of men verstrekkende bevoegdheden heeft, de gevolgen voor de samenleving zeer ingrijpend zijn indien deze verantwoordelijkheden en/of bevoegdheden oneigenlijk worden gebruikt.⁴⁴ Voorbeelden van dergelijke functies zijn die bij het Openbaar Ministerie en de bijzondere opsporingsdiensten, en die van gerechtelijk deskundigen en buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's).

Bij het bepalen of justitiële antecedenten binnen de terugkijktermijn vallen, geldt overigens als uitgangspunt niet de datum waarop een delict is gepleegd, maar de datum waarop de zaak is afgedaan.⁴⁵ Wanneer tussen de pleegdatum en de datum van afdoening meer dan twee jaren zijn verstreken, wordt de pleegdatum wel als uitgangspunt genomen, behoudens bij zeden- of fraudedelicten.⁴⁶ De binnen de terugkijktermijn aangetroffen justi-

37 Beleidsregels VOG NP-RP 2018, par. 3.1.

38 Dit wil zeggen dat er ten aanzien van de aanvrager geen justitiële gegevens worden aangetroffen die worden gekwalificeerd als misdrijven tegen de zeden, of geweldsmisdrijven waarvoor een vrijheidsstraf van zes jaar of meer kan worden opgelegd dan wel dat er ten aanzien van de aanvrager geen sprake is van een justitieel gegeven dat betrekking heeft op (verdenking van) een misdrijf, als bedoeld in de artikelen 83, of 83b van het Wetboek van Strafrecht.

39 Beleidsregels VOG NP-RP 2018, par. 3.1.1. sub d.

40 Indien het justitiële gegevens betreft over misdrijven tegen de zeden zoals opgenomen in de artikelen 240b tot en met 250 van het Wetboek van Strafrecht, alsmede de artikelen 250a tot en met 250ter (oud) en/of artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht, voor zover de gedraging het dwingen of bewegen tot prostitutie betreft en/of artikel 140 van het Wetboek van Militair Strafrecht, voor zover de gedraging een zedendelict betreft. In het navolgende zal in dit verband worden gesproken over zedendelicten zoals bedoeld in deze beleidsregels.

41 Beleidsregels VOG NP-RP, par 3.1.1.

42 Beleidsregels VOG NP-RP, par. 3.1.1 sub a.

43 Zie voor een overzicht; 'Terugkijktermijnen', Justis.nl.

44 Volgens de toelichting op de Beleidsregels VOG NP-RP 2018, par. 3.1.1.

45 Beleidsregels VOG NP-RP 2018, par. 3.1.2.

46 Dit is, volgens de toelichting op de beleidsregels, omdat deze soms pas na langere tijd aan het licht komen, zie: Beleidsregels VOG NP-RP 2018, par. 3.1.2.

tiële gegevens worden vervolgens aan de hand van een objectief en subjectief criterium beoordeeld.⁴⁷

3.2.2 Het objectieve criterium

Aan de hand van de justitiële gegevens uit het Justitieel Documentatiesysteem (JDS) wordt allereerst de vraag beantwoord of aan het objectieve criterium is voldaan.

*Met toetsing aan het objectieve criterium wordt bepaald of de strafbare feiten die ten aanzien van de aanvrager zijn aangetroffen, indien herhaald, gelet op het risico voor de samenleving, een belemmering vormen voor het doel waarvoor de VOG is aangevraagd.*⁴⁸

Justitiële gegevens. De justitiële gegevens kunnen zowel uit Nederland als uit het buitenland afkomstig zijn.⁴⁹ Indien een VOG-aanvraag wordt gedaan ten behoeve van een rechtspersoon worden ook de relevante justitiële gegevens op naam van elk van de (on)middellijke bestuurders, vennoten, maten of beheerders van die rechtspersoon meegewogen. Als de in de justitiële documentatie aangetroffen strafbare feiten – indien zij worden herhaald in de functie – een risico voor de samenleving zouden opleveren, wordt de VOG in beginsel geweigerd. Dit kan zowel een veroordeling als een openstaande zaak betreffen, het gaat erom dat sprake is van een justitieel gegeven, op basis waarvan een risico voor de samenleving kan ontstaan. Overeenkomstig het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens (Bjsg) worden namelijk als justitiële gegevens aangemerkt de gegevens van misdrijven waarvan het proces-verbaal door het openbaar ministerie in behandeling is genomen.⁵⁰ Dit betekent dat ook gegevens betreffende openstaande zaken,⁵¹

47 Volgens paragraaf 3.1.1. van de VOG-beleidsregels betreft het COVOG, indien binnen de terugkijktermijn relevante justitiële gegevens zijn aangetroffen, ook alle overige relevante justitiële gegevens die buiten de terugkijktermijn liggen in de beoordeling van de aanvraag. Aan deze strafbare feiten komt onvoldoende gewicht toe om zelfstandig te worden betrokken bij de beoordeling van de VOG-aanvraag; zij worden echter wel betrokken bij de inschatting van het risico.

48 Artikel 35 Wjsg jo. par. 3.2 beleidsregels.

49 Buitenlandse gegevens kunnen onherroepelijke veroordelingen uit landen binnen de EU betreffen die zijn verkregen via het ECRIS-netwerk. Ook kunnen dit onherroepelijke veroordelingen van buiten de EU betreffen, indien deze zijn bijgeschreven in het JDS op grond van de WOTS in geval Nederland de tenuitvoerlegging van het strafvonnis heeft overgenomen.

50 Art. 2 Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens (Bjsg). Volgens artikel 1, onder a, Wjsg worden onder justitiële gegevens verstaan de bij algemene maatregel van bestuur te omschrijven persoonsgegevens of gegevens over een rechtspersoon inzake de toepassing van het strafrecht of de strafvordering.

51 Het betrekken van openstaande zaken zou slechts van betekenis zijn voor het beoordelen van een eventueel risico dat aanwezig is, zonder dat daarbij een oordeel omtrent de schuld van de verdachte wordt gegeven, zie o.a. RvS 24 juni 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI9706, RvS 22 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ3405, RvS 26 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX8241.

sepots,⁵² transacties,⁵³ en niet-onherroepelijke uitspraken⁵⁴ tot weigering van een VOG op grond van het objectieve criterium kunnen leiden. De wijze van afdoening, bijvoorbeeld het verschil tussen een veroordeling en een beleids-spot, speelt wel een rol bij de weging van de omstandigheden van het geval (*het subjectieve criterium*).

Indien herhaald. Bij de toets aan het objectieve criterium wordt enkel gekeken of er sprake *zou zijn* (niet of daadwerkelijk sprake *is*) van een risico voor de samenleving wanneer dit of een soortgelijk delict zou worden herhaald in de uitoefening van de functie, taak of bezigheid waarvoor de VOG is aangevraagd. Bij de toets aan het objectieve criterium is derhalve niet relevant of sprake is van een reëel recidivegevaar.

Risico voor de samenleving. De vaststelling van het risico voor de samenleving geschiedt met behulp van een algemeen of specifiek screeningsprofiel, waarin de risico's nader worden uitgewerkt. Het algemene screeningsprofiel is onderverdeeld in acht risicogebieden: informatie, geld, goederen, diensten, zakelijke transacties, proces, aansturen organisatie en personen. Op deze risico's kan afzonderlijk of in combinatie worden getoetst. Daarnaast gelden specifieke screeningsprofielen, onder andere met betrekking tot functies waarvoor de VOG wettelijk verplicht is, zoals de screeningsprofielen 'taxibranche; chauffeurskaart', 'onderwijs' en 'gezondheidszorg en welzijn van mens en dier'.⁵⁵ Tezamen met het screeningsprofiel 'financiële dienstverlening' vormen dit de meest gebruikte screeningsprofielen.⁵⁶ Gezien het belang van laatstgenoemd screeningsprofiel voor onderhavig onderzoek, wordt de beschrijving hiervan in onderstaand kader weergegeven.

-
- 52 In paragraaf 3.2.1 VOG-beleidsregels wordt een onderscheid gemaakt tussen technische sepots en beleidssepots; alleen laatstgenoemden worden in de beoordeling betrokken. Hierbij gaat het, volgens de toelichting op de beleidsregels, immers om zaken waarin strafvervolgning haalbaar zou zijn geweest, echter is van (verdere) strafvervolgning afgezien op gronden aan het algemeen belang ontleend. Bij technische sepots gaat het daarentegen om gevallen waarin het Openbaar Ministerie van vervolging afziet omdat onvoldoende uitzicht bestaat op een veroordeling. Deze worden niet betrokken in de besluitvorming.
- 53 Het verschil tussen bijvoorbeeld een transactie en een veroordeling kan vervolgens wel een rol spelen onder het subjectieve criterium bij de afweging van de omstandigheden van het geval (par. 3.3 VOG beleidsregels).
- 54 Ingevolge artikel 35, derde lid, Wvjs, betreft de minister slechts niet in zijn oordeel de justitiële gegevens met betrekking tot de strafbare feiten die zijn afgedaan met een onherroepelijke vrijspraak. De minister mag bij de beoordeling dus ook feiten betrekken waarvoor de betrokkene niet onherroepelijk is veroordeeld, zie o.a. RvS 5 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5109, RvS 31 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2347.
- 55 Zie voor een compleet overzicht: 'Screeningsprofielen VOG NP 2018' te raadplegen via https://www.justis.nl/binaries/19411446_Screeningsprofielen_VOG%20NP_def_tcm34-371057.pdf.
- 56 Volgens Kruize en Gruter worden in 45% van de aanvragen algemene risicogebieden toegepast en in 55% specifieke screeningsprofielen, zo blijkt uit cijfers van 2015, zie: Kruize & Gruter 2016, p. 69.

Het screeningsprofiel financiële dienstverlening heeft betrekking op personen die werkzaam zijn bij een financiële dienstverlener of een financiële instelling. Beroepen in dit profiel zijn onder andere accountants, hypotheekadviseurs en medewerkers bij financiële instellingen. Financiële dienstverleners gaan om met gevoelige en vertrouwelijke informatie, contant en giraal geld en waardepapieren. Het omgaan met gevoelige informatie van klanten en het toegang hebben tot hun financiële gegevens brengt het risico met zich mee van misbruik van deze gegevens zoals afpersing, (afdreiging) chantage, vervalsing, fraude, diefstal en verduistering. In de dienstverlenende sector bestaat daarnaast het gevaar van omkoping en witwassen. Indien het klantcontact bij klanten thuis plaatsvindt, bestaat het risico van gewelds- en zedenmisdrijven.

In de screeningsprofielen wordt in algemene zin beschreven welke risico's aan de functie verbonden zijn. Hiermee is echter niet beoogd een limitatieve opsomming van alle mogelijke risico's te geven, maar slechts voorbeelden te geven van risico's die zich kunnen voordoen.⁵⁷ Bijgevolg is geen uitputtend overzicht voorhanden van welke delicten voor welke functies als risico worden beschouwd. Het is evenwel mogelijk dat een VOG wordt geweigerd op grond van een delict dat niet staat vermeld bij het betreffende screeningsprofiel.⁵⁸ In een door het ministerie in 2013 uitgevoerde beleidsdoorlichting is geconstateerd dat de wijze van beoordelen of sprake is van een risico is gebaseerd op een "niet in de betreffende wetgeving geëxpliciteerde, vooronderstelling" van het risico dat bepaalde ex-delinquenten vormen, namelijk het risico dat "inbreuk wordt gemaakt op de integriteit van, dan wel schade wordt toegebracht aan, (kwetsbare) sectoren, bedrijven, organisaties en personen."⁵⁹ De screeningsprofielen geven als zodanig in ieder geval geen uitsluitel over of herhaling van een strafbaar feit in een bepaalde functie wel of geen risico voor de samenleving zou vormen, aangezien dit maatwerk vormt en ter discretie van de beoordelaar staat.

Belemmering voor de functie. Aan de hand van het toepasselijke screeningsprofiel wordt het risico voor de samenleving in kaart gebracht, op basis waarvan vervolgens wordt bepaald of sprake is van een belemmering voor een behoorlijke uitoefening van de functie, taak, of bezigheid waarvoor de VOG is aangevraagd. Niet elk justitieel gegeven hoeft echter relevant te zijn, dit is afhankelijk van de sterkte van de relatie tussen het strafbare feit en het doel van de aanvraag. Bepaald wordt of sprake is van een (al dan niet sterke) feit-functierelatie. Een veroordeling voor rijden onder invloed zal, volgens de toelichting op de beleidsregels, eerder aan afgifte van een VOG in de weg staan voor de functie van taxichauffeur dan voor de functie van accountant.

57 Zie voor toelichting op de screeningsprofielen: 'Screeningsprofielen VOG NP 2018' te raadplegen via https://www.justis.nl/binaries/19411446_Screeningsprofielen_VOG%20NP_def_tcm34-371057.pdf.

58 RvS 9 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1433.

59 *Beleidsdoorlichting preventiemaatregelen 2013*, p. 59.

3.2.3 Het subjectieve criterium

Het subjectieve criterium ziet op de ‘omstandigheden van het geval’ die ertoe kunnen leiden dat de objectieve vaststelling van een risico voor de samenleving ten aanzien van deze aanvrager niet zou moeten leiden tot een weigering van de afgifte van de VOG.

Omstandigheden van het geval die altijd in de beoordeling worden betrokken zijn:

- de afdoening van de strafzaak;
- het tijdsverloop;
- de hoeveelheid antecedenten.⁶⁰

Ook de eventuele minderjarigheid ten tijde van het plegen van een strafbaar feit behoort bij de omstandigheden van het geval te worden betrokken. Aan de hand van deze omstandigheden kan worden geoordeeld dat het belang dat de aanvrager heeft bij het verstrekken van de VOG zwaarder weegt dan het belang van beschermen van de samenleving, tegen het door middel van het objectieve criterium vastgestelde risico.⁶¹ Het hangt derhalve af van deze omstandigheden van het geval, op zichzelf en in onderlinge samenhang bezien, of in een concreet geval het belang van de aanvrager zal prevaleren boven het belang van beschermen van de samenleving. Vaak is het een combinatie van de factoren van het subjectieve criterium die leidt tot afgifte van de VOG.⁶²

Tijdsverloop. Hoe het tijdsverloop wordt beoordeeld wordt in de beleidsregels niet nader toegelicht. Hierover is enkel vermeld dat hoe dichter het laatste (relevante) justitiële gegeven bij de datum van het moment van beoordeling ligt, hoe zwaarder het justitiële gegeven wordt gewogen. Hoewel niet expliciet in de beleidsregels vermeld, wordt het tijdsverloop beoordeeld in het licht van de terug te kijken periode. Indien deze vier jaar betreft, zal na ommekomst van ruim drie jaar kunnen worden gesproken van voldoende tijdsverloop. Indien deze echter onbeperkt is, zoals bij zedendelicten, zal een andere maatstaf gelden om te beoordelen wanneer van (on)voldoende tijdsverloop kan worden gesproken. Is het tijdsverloop in het licht van de terug te kijken periode beperkt, dan wordt doorgaans overwogen dat de verstreken periode sinds de laatste veroordeling nog te kort is om te kunnen concluderen dat het risico voor de samenleving in voldoende mate is afgenomen om toewijzing van de VOG te rechtvaardigen.

60 Beleidsregels VOG NP-RP 2018, par 3.3.1.

61 Beleidsregels VOG NP-RP 2018, par 3.3.

62 Kruize & Gruter 2016.

Hoeveelheid antecedenten. Bij de toets aan het subjectieve criterium kunnen ook alle justitiële gegevens die buiten de terugkijktermijn liggen, maar wel relevant zijn voor het doel van de aanvraag, worden betrokken.⁶³ Aan deze feiten komt onvoldoende gewicht toe om ze zelfstandig te betrekken bij de beoordeling van de VOG-aanvraag. Deze kunnen wel meegewogen worden ‘ter inkleuring’ van het risico dat de aanvrager vormt. Zij geven, in samenhang gezien met de binnen de terugkijktermijn aangetroffen feiten, een beeld van de manier waarop de aanvrager met geldende wet- en regelgeving omgaat. De uiteindelijke inschatting van het risico dat de aanvrager opnieuw met justitie in aanraking komt, wordt aldus gemaakt op grond van zowel binnen als buiten de terugkijktermijn aangetroffen strafbare feiten. Naast justitiële gegevens kunnen ook politiegegevens in de beoordeling worden betrokken,⁶⁴ zoals processen-verbaal en (dag)rapporten. Ondanks het feit dat deze informatie niet in alle gevallen tot vervolging heeft geleid, kan deze bij de beoordeling van de aanvraag worden betrokken met als doel en betrouwbaar beeld van de integriteit van de aanvrager te verkrijgen.

Afdoening van de strafzaak. Waar het tijdsverloop in het licht van de terugkijktermijn wordt bepaald en de weging van het aantal antecedenten voornamelijk op een optelsom neerkomt, is veel minder duidelijk hoe de wijze van afdoening van de strafzaak precies wordt beoordeeld. Bepaald dient te worden wat de rechter (of officier van justitie) in de opgelegde straf tot uitdrukking heeft willen brengen; of het een licht of ernstig feit betrof dan wel of het delict de betrokkene licht of zwaar is aangerekend. In de beleidsregels wordt niet geconcretiseerd waaruit de ernst van het delict dient te worden afgeleid. Zodoende is niet duidelijk of in het (bestuursrechtelijke) beoordelingsproces aansluiting wordt gezocht bij de strafrechtelijke normen rondom bepaling van de straf – zoals de richtlijnen voor strafvordering van het OM of de Oriëntatiepunten voor straftoemeting van de rechterlijke macht.⁶⁵ Er valt derhalve weinig te zeggen over hoe de beoordelaars deze inschatting maken. Het uitgangspunt is, volgens de toelichting op de beleidsregels, dat het COVOG niet treedt in het oordeel van de strafrechter of de officier van justitie. Wel is duidelijk dat in de beleidsregels in ieder geval geen ‘ondergrenzen’ zijn bepaald ten aanzien van de strafmaat, zodat ook afdoeningen middels een voorwaardelijke straf of voorwaardelijk sepot, een geldboete van ruim honderd euro of taakstraf van minder dan veertig uur in beginsel tot weigering van een VOG kunnen leiden.

Het COVOG is niet gehouden de omstandigheden waaronder de strafbare feiten zijn gepleegd in de beoordeling te betrekken. De omstandigheden die aanleiding waren tot het begaan van een strafbaar feit worden enkel in de beoordeling betrokken indien op basis van de subjectieve wegingscriteria

63 Beleidsregels VOG NP-RP 2018, par 3.1.1.

64 Art. 36 lid 1 Wjsg.

65 Kurtovic & Rijnsburger 2016.

niet tot een goede oordeelsvorming gekomen kan worden of twijfel bestaat over de vraag of de VOG kan worden afgegeven.⁶⁶ Indien op basis van de standaard 'omstandigheden van het geval' (hoeveelheid, ernst en tijdsverloop van de delicten) niet tot een goede oordeelsvorming kan worden gekomen, is het COVOG bovendien bevoegd zelfstandig inlichtingen in te winnen bij het Openbaar Ministerie en de reclassering.⁶⁷ Te denken valt aan het opvragen van een dagvaarding bij een openstaande zaak of het opvragen van de tenlastelegging in een zedenzaak van geruime tijd geleden, dit om de ernst van de zaak evenals de mate van verwijtbaarheid van de veroordeelde te kunnen inschatten. Ook reclasseringsinformatie kan dienen als achtergrondinformatie ter beoordeling van het risico, maar is vaak niet doorslaggevend voor de te nemen beslissing op de aanvraag.

3.2.4 Belangenafweging

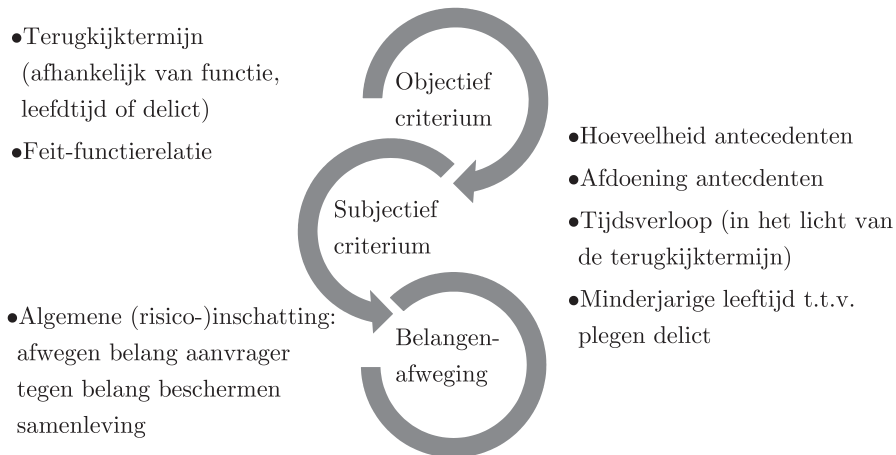
Als de VOG-aanvraag wordt afgewezen, heeft de aanvrager via een bestuursrechtelijke procedure (zienswijze, bezwaar, beroep, hoger beroep) de kans op onderbouwde wijze aan te tonen dat de weging van voornoemde factoren in zijn of haar voordeel dient uit te vallen, zodat de VOG kan worden afgegeven. De aanvrager van een VOG is zelf verantwoordelijk voor het aanleveren van dergelijke aanvullende informatie.⁶⁸ Zo is het aan de aanvrager eventueel de omstandigheden waaronder het delict is gepleegd c.q. verzachtende omstandigheden onder de aandacht te brengen, bijvoorbeeld dat het delict niet is gepleegd tijdens de uitoefening van een functie maar zich heeft voorgedaan in de privésfeer. Ook dient de aanvrager zijn of haar belang bij de afgifte van de VOG te onderbouwen, evenals de ontwikkelingen die hij of zij sinds het (laatst gepleegde) delict heeft doorgemaakt. Het belang van de aanvrager zal uiteindelijk namelijk worden afgewogen tegen het belang van het beschermen van de samenleving.⁶⁹ Op basis van de subjectieve wegingscriteria, eventueel aangevuld met de belangen en omstandigheden die de aanvrager zelf aandraagt, zal aldus een totaalinschatting worden gemaakt van het risico voor de samenleving en of dit laag genoeg is om de VOG af te geven. Dit beoordelingsproces is hieronder schematisch weergegeven in figuur 3.

66 Beleidsregels VOG NP-RP 2018, par. 3.3.1. Zie ook: RvS 20 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3093.

67 Beleidsregels VOG NP-RP 2018, par. 3.3.

68 *Kamerstukken II* 2015/16, 24 587, nr. 623.

69 Wildemors 2012, p. 82.



Figuur 3. Wijze van beoordeling van VOG-aanvragen⁷⁰

3.3 INZICHTEN UIT DE LITERAATUUR

3.3.1 Juridisch onderzoek

Naar de VOG-beoordeling als zodanig is nog opvallend weinig onderzoek gedaan.⁷¹ De wijze waarop aan het beoordelingskader, zoals hierboven geschetst, in concrete zaken uitvoering wordt gegeven is dus grotendeels onbekend.⁷² Niet voor niets wordt de VOG-beoordeling, niet alleen door ex-justitiabelen, maar ook door professionals binnen de strafrechtketen, wel eens als black box omschreven.⁷³ Waar de VOG in de juridische literatuur aandacht krijgt, is dit vaak in het licht van strafrechtelijke beginselen, onder andere het proportionaliteitsbeginsel. De VOG wordt namelijk ook wel aangeduid als een 'bijkomend gevolg' van straf, in navolging van de internationale literatuur, waar bijvoorbeeld van '*collateral consequence of conviction*'⁷⁴ dan wel '*legal consequence of criminal conviction*'⁷⁵ wordt gesproken. Met het begrip *collateral consequences* wordt gewezen op het feit dat het hier gaat om gevolgen voor justitiabelen die weliswaar geen onderdeel vormen van het proces van strafoplegging of -tenuitvoerlegging, maar wel op de opgelegde straf (het strafblad) zijn gebaseerd. In algemene zin betreft het formele

⁷⁰ Overgenomen uit Van 't Zand-Kurtovic 2018.

⁷¹ Momenteel laat het WODC door DSP-groep een evaluatie van het VOG-beleid uitvoeren, zie: 'Achtergronden Verklaring Omtrent Gedrag', Wodc.nl.

⁷² Behoudens: Kurtovic 2012b. Tevens zijn door enkele auteurs voorbeelden van uitspraken en casuïstiek besproken, zie o.m.: Kurtovic 2015; Meijer 2015.

⁷³ Van 't Zand-Kurtovic 2017; Gosliga 2015.

⁷⁴ Demleitner 1999.

⁷⁵ Meijer e.a. 2019.

(ofwel juridische) bijkomende gevolgen van strafvervolgning die een justitiabele beperken in een volwaardige deelname aan de samenleving.⁷⁶

In de juridische literatuur wordt zodoende ook in het kader van bestraffing aandacht besteed aan de bijkomende gevolgen daarvan op het gebied van de VOG. Een vraag die steeds meer aandacht krijgt, is in hoeverre de strafrechter bij het opleggen van straf rekening dient te houden met dergelijke bijkomende gevolgen ervan. Dit, omdat de VOG-screening steeds bredere toepassing vindt en derhalve de kans steeds groter wordt dat een ex-justitiabele er in zijn of haar loopbaan mee van doen zal krijgen. Dit stelt strafrechtjuristen voor de vraag of de VOG al dan niet als strafbeïnvloedende omstandigheid zou moeten gelden.⁷⁷ Hoewel deze vraag gezien het almaar stijgende aantal VOG-aanvragen steeds urgenter wordt, valt hierover in de strafrechtelijke jurisprudentie echter geen duidelijke lijn te ontwaren.⁷⁸ Wel kan worden gezegd dat in het afgelopen decennium in strafzaken steeds meer aandacht is ontstaan voor de VOG – ofwel op instigatie van de verdediging dan wel ambtshalve door de rechter.⁷⁹ Uit de jurisprudentie volgt dat strafrechters in sommige gevallen zelfs bereid zijn overwegingen ten overvloede met betrekking tot de VOG in hun uitspraak op te nemen, in anticipatie op een eventuele latere bestuursrechtelijke VOG-procedure. Een van de vele voorbeelden betreft de volgende overweging:

Wellicht ten overvloede overweegt de rechtbank ambtshalve nog het volgende. Naar het oordeel van de rechtbank zou het onwenselijk zijn als de onderhavige schuldigverklaring tot gevolg zou hebben dat in de toekomst de afgifte van een VOG aan de verdachte wordt geweigerd.⁸⁰

Hoewel de toepassing van het proportionaliteitsbeginsel doorgaans beperkt is tot de strafsoort, -hoogte, en -modaliteit, staan rechters in toenemende mate voor de vraag of dit beginsel niet ook meebrengt dat in de straftoemettingsbeslissing rekening worden gehouden met het risico dat een veroordeelde mogelijk niet langer in aanmerking komt voor een VOG en bijgevolg zijn of haar baan dreigt te verliezen. Gezien het gegeven dat bijkomende gevolgen van straf, als het niet kunnen verkrijgen van een VOG, door ex-justitiabelen als zwaarder kunnen worden ervaren dan de straf zelf,⁸¹ kan worden beargumenteerd dat de strafrechter de ogen voor dergelijke 'leed-toevoeging' niet gesloten kan houden indien deze het proportionaliteitsbeginsel niet wil uithollen.⁸²

76 Boone & Kurtovic 2016.

77 Schuyt 2014.

78 Kurtovic & Rijnsburger 2016; Meijer 2017; Meijer 2018.

79 Boone & Kurtovic 2016; Anker 2016; Schuyt 2014, p. 10-15; Schuyt & Schoutsen 2014.

80 Rb. Den Haag 2 april 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:3752.

81 Van 't Zand-Kurtovic 2017.

82 Boone & Kurtovic 2016.

De beginselen en rechtswaarborgen die gelden voor de justitiabele in het strafrecht, kunnen echter niet worden doorgetrokken naar een bestuursrechtelijke VOG-procedure. Daar een VOG-weigering geen punitieve maatregel betreft, maar de VOG een bestuursrechtelijk instrument betreft dat een preventief doel dient,⁸³ gelden de rechtswaarborgen die artikel 6 EVRM biedt ten aanzien van een *criminal charge* niet. Bijgevolg is niet alleen het *ne bis in idem* beginsel niet van toepassing, maar ook de onschuldpresumptie niet, nu weigering van een VOG reeds op een verdenking van een strafbaar feit mag worden gebaseerd.⁸⁴ Binnen het bestuursrecht is enkel een redelijk vermoeden dat een persoon een risico vormt voldoende, waarvan reeds sprake is voordat diens schuld aan een strafbaar feit in een strafrechtelijke procedure is komen vast te staan.⁸⁵ Ook het proportionaliteitsbeginsel geldt bij bestuursrechtelijke, preventieve maatregelen, als zodanig niet. Niet de verwijtbaarheid of schuld van de dader aan het gepleegde delict geldt als redelijke begrenzing van de vraag of een VOG – gerechtvaardigd – kan worden geweigerd,⁸⁶ maar bepalend is het risico dat de ex-justitiabele vormt indien het gepleegde delict zou worden herhaald in de beoogde functie. Afhankelijk van de toegepaste terugkijktermijn kunnen bepaalde delicten over een behoorlijk lange periode als belemmering voor de behoorlijke uitoefening van een functie gelden.

Bovendien worden bij de toets aan het subjectieve criterium slechts het aantal antecedenten, hun afdoeningswijze en het tijdverloop beoordeeld. Ten aanzien van de vraag hoe de ‘wijze van afdoening’ van een delict wordt beoordeeld, is in een vergelijking tussen straf- en bestuursrechtelijke jurisprudentie voorzichtig opgemaakt dat in het bestuursrecht minder nuance te bespeuren valt en vaak lijkt te worden aangenomen dat het delict de aanvrager ‘niet licht’ is aangerekend.⁸⁷ Nu de VOG-procedure sinds 2004 in vergaande mate is geobjectiveerd en gestandaardiseerd, heeft dit tot gevolg dat subjectieve argumenten, zoals het positieve gedrag en de goede intenties van de aanvrager een veel minder grote rol lijken te spelen dan daarvoor.⁸⁸ Reclassering Nederland uitte de zorg dat aan een VOG-beslissing derhalve geen ‘realistische inschatting van actuele risico’s’ ten grondslag hoeft te liggen.⁸⁹

83 Zie o.a. RvS 24 juni 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI9706; RvS 26 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX8241.

84 Zie o.a. RvS 22 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ3405; RvS 5 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5109; RvS 31 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2347; RvS 26 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX8241.

85 RvS 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:331.

86 Idem.

87 Kurtovic & Rijnsburger 2016.

88 Boone 2011.

89 Brief van de Algemeen Directeur van Reclassering Nederland aan de vaste Kamercommissie voor Veiligheid en Justitie 3 april 2014 <https://www.reclassering.nl/media/1290/14-030-101385-vaste-kamercommissie-voor-vj-ao-vog-9-april-140403.pdf>.

Aan deze kritiek is tegemoet gekomen, doordat het COVOG met de drie reclasseringsorganisaties overleg heeft gevoerd over welke relevante informatie reclasseringswerkers zouden kunnen aanleveren ten behoeve van een VOG-aanvraag. Ook is met Penitentiaire Inrichtingen afgesproken dat gedefinieerden een Beschrijving Getoond Gedrag kunnen verkrijgen, waarin de directeur van de PI verslag doet van diens arbeids- en leerervaringen tijdens detentie ten behoeve van de VOG-aanvraag.⁹⁰ Weliswaar heeft de aanvrager diverse mogelijkheden informatie waaruit een laag risico blijkt in een zienswijze of bezwaarschrift met het COVOG te delen, echter blijft dit op initiatief van de aanvrager en vormt het geen standaard onderdeel van de procedure. Evenmin is bekend hoeveel waarde hieraan in de beoordeling wordt toegekend.

3.3.2 Criminologisch onderzoek

Naast juridisch-normatief onderzoek is het van belang hier, tot slot, onderzoek aan te stippen naar het effect dan wel de impact van de VOG op zowel de veiligheid van de samenleving als de re-integratiekansen van ex-justitiabelen. De beoordeling ziet immers op het afwegen van het belang van de aanvrager tegen het risico voor de samenleving.⁹¹ Over het preventieve effect van de VOG heeft staatssecretaris Dijkhoff in een Kamerbrief uit 2016 het volgende gezegd: “De preventieve werking van de VOG kan op twee manieren worden gezien: Het aantal afgewezen VOG’s. En de mensen die inschatten dat zij vanwege hun justitieel verleden geen VOG krijgen en geen aanvraag indienen.”⁹² Uit het weinige onderzoek dat naar de effecten van de VOG is gedaan, blijkt dat juist dit laatste aspect daaraan een substantiële bijdrage levert.

Naar het effect van de VOG voor een veilige samenleving is slechts eenmaal onderzoek gedaan, mede naar aanleiding van de in de beleidsdoorlichting van preventiemaatregelen gedane constatering dat het VOG-beleid berust op (niet in wetgeving geëxpliciteerde) vooronderstellingen over het recidiverisico dat bepaalde ex-delinquenten met zich zouden brengen voor (kwetsbare) sectoren, bedrijven, organisaties en personen.⁹³ In 2016 is vervolgens aan de hand van kwantitatief onderzoek van twee vergelijkbare groepen delictplegers, op basis van hun justitiële documentatie, vergeleken wat het effect was van een VOG-weigering dan wel -afgifte. Een opvallende uitkomst hiervan was dat van VOG-weigering slechts een (zeer) beperkt netto effect uitgaat voor de veiligheid van de samenleving.⁹⁴ Dit heeft volgens

90 Zie https://www.justis.nl/binaries/uit-de-praktijk-16-maatwerk-bij-de-vog-screening_tcm34-85280.pdf.

91 Beleidsregels VOG NP-RP 2018, par. 1.

92 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 300 VI, nr. 78, p. 2.

93 *Beleidsdoorlichting preventiemaatregelen 2013*, p. 59.

94 Kruize & Gruter 2016.

de onderzoekers te maken met het feit dat van de delictplegers aan wie de VOG geweigerd werd (een klein deel van het totaal aan VOG-aanvragers), veel in de vijf daaropvolgende jaren *niet* recidiveerden.⁹⁵ Terwijl van de delictplegers aan wie de VOG werd afgegeven (een groter deel van het totaal aan VOG-aanvragers), relatief veel toch een strafbaar feit pleegden.⁹⁶ Mede op basis van deze bevinding werd in dit evaluatieonderzoek de conclusie getrokken dat “het netto effect van het weren van deze personen uit bepaalde functies relatief beperkt is.”⁹⁷ Een andere verklaring die dit onderzoek bood voor dit beperkte netto effect, is dat er een ‘sterke zelfcensuur’ heerst onder personen met een strafblad; zij solliciteren niet naar functies waarvoor zij een VOG nodig zullen hebben.⁹⁸

Dit zelfselectie-effect is, impliciet dan wel expliciet, ook uit andere onderzoeken naar voren gekomen.⁹⁹ Ten eerste uit een kwalitatief, longitudinaal onderzoek naar de impact van de VOG op de re-integratie van jongvolwassenen,¹⁰⁰ liet als meest opvallende uitkomst zien dat jongvolwassenen zichzelf bij voorbaat uitsluiten van allerlei kansen op de arbeidsmarkt, vanwege de anticipatie van afwijzing op basis van hun justitiële verleden.¹⁰¹ Het niet kunnen overleggen van een VOG impliceerde voor hen het gelabeld worden als ‘crimineel’, als gevolg waarvan jongvolwassenen soms liever uit zichzelf vertrekken bij een werkgever, stage of opleiding dan het risico te lopen – als eenmaal uitkomt dat zij een strafblad hebben – te worden afgewezen en weggestuurd.¹⁰² De VOG vormde zodoende bij het merendeel van deze jongvolwassenen een belemmerende factor in de zoektocht naar werk (en bij een deel ook naar een geschikte opleiding), juist omdat niet van tevoren in te schatten is voor welke functies zij met hun verleden al dan niet in aanmerking zouden komen, en na ommekomst van hoeveel tijd zij weer kans zouden maken op een VOG. Een onderzoek uit 2019, dat zich specifiek

95 Althans volgens de gegevens uit het JDS.

96 Bij deze uitkomst kan overigens de kritische kanttekening worden geplaatst dat is gekeken naar óf de aanvragers opnieuw een delict pleegden, niet in hoeverre dit de goede uitoefening van de functie belemmerde waardoor een risico voor de samenleving ontstond. Immers kan niet worden gezegd dat het primaire doel van de VOG, namelijk het voorkomen van recidive in dienstverband, wordt behaald wanneer enkel wordt gekeken naar recidive in het algemeen. Zie: Kurtovic & Boone 2017a; Kruize e.a. 2017 (repliek); Kurtovic & Boone 2017b (dupliek).

97 Kruize & Gruter 2016, p. 12.

98 Kruize & Gruter 2016, p. 25.

99 Zie bijvoorbeeld voor een studie naar werkkansen van ex-gedetineerden waaruit is gebleken dat hooguit 6% van de ex-gedetineerden een VOG had aangevraagd in de vijf jaren na vrijlating, waaraan mogelijk deels de reden ten grondslag ligt dat zij inschatten geen VOG te zullen verkrijgen, Ramakers 2020.

100 Dit onderzoek combineerde longitudinaal onderzoek (interviews en observaties), waarbij 31 jongvolwassenen over een langere periode werden gevolgd in hun re-integratieproces en tevens personen die hen bijstonden in dat proces (veelal re-integratieprofessionals) werden geïnterviewd.

101 Van 't Zand-Kurtovic 2017.

102 Van 't Zand-Kurtovic 2017.

richtte op de zogenaamde 'VOG-mijders',¹⁰³ rapporteerde ook geanticiperde afwijzing onder jongeren. Dat wil zeggen dat van de 1.885 geënquêteerde jongeren op het mbo en vmbo 37 geen VOG aanvroegen uit angst voor afwijzing, wat in 28 gevallen onterecht zou zijn omdat deze jongeren zelf aangaven geen strafblad te hebben.¹⁰⁴

3.4 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk is de onderzoeksvraag naar de achterliggende doelstellingen van de VOG-screening beantwoord. Gebleken is dat de wetgever met de huidige inrichting van het VOG-instrument een tweedelig doel beoogde te bereiken; enerzijds *criminaliteitspreventie* en anderzijds de *bescherming van de persoonlijke levenssfeer* (van in het JDS geregistreerden). Ten behoeve van criminaliteitspreventie is ten eerste de toets of een VOG-aanvraag in behandeling kan worden genomen voor alle al dan niet betaalde werkrelaties komen te vervallen, waardoor voor ieder type functie een VOG-screening kan worden uitgevoerd. Ten tweede zijn de gronden voor afgifte aangescherpt teneinde de betrouwbaarheid van de VOG te vergroten, waardoor nagenoeg alle typen justitiële gegevens, waaronder openstaande zaken, in de VOG-beoordeling worden betrokken. Deze doelstellingen hebben er in de afgelopen vijftien jaar toe bijgedragen dat deze vorm antecedentscreening zich in de maatschappij breed heeft gemaakt.

Door strafbladen niet in schriftelijke vorm te verstrekken, zodat deze niet door toekomstige werkgevers kunnen worden ingezien, maar de beoordeling van het risico dat hieruit voortvloeit aan screeningsautoriteit Justis wordt gelaten, lijkt de persoonlijke levenssfeer van (ex-)justitiabelen *de jure* te worden gewaarborgd en, daarmee, hun resocialisatiekansen niet onnodig te worden belemmerd. *De facto* zijn deze resocialisatiekansen echter afhankelijk van hoe strikt dan wel soepel de beoordelingswijze van VOG-aanvragen plaatsvindt. Hierin bestaat echter weinig inzicht, nu er weinig juridisch-criminologisch onderzoek naar de VOG-beoordeling is gedaan en de beleidsregels een zeer ruime beoordelingsvrijheid laten aan de beoordelaars van het COVOG. Het is derhalve geen sinecure in te schatten in hoeverre personen met een strafblad het risico lopen geen VOG te kunnen verkrijgen, voor welk type functie dit geldt, bij welke wijze van afdoening en voor hoe lang. In de praktijk leidt deze onzekerheid tot een zekere mate van zelfselectie onder (ex-)justitiabelen, doordat zij vanwege anticipatie op een VOG-afwijzing überhaupt geen VOG-aanvraag doen en banen die dit vereisen, mijden.¹⁰⁵

103 In dit onderzoek betroffen dat jongeren op het mbo en vmbo die mogelijk geen VOG zouden aanvragen uit angst voor afwijzing.

104 Boekhoorn e.a. 2019, p. 63.

105 Kruize & Gruter 2016; Van 't Zand-Kurtovic 2017; Boekhoorn e.a. 2019.

Mede om die reden zou volgens eerder evaluatieonderzoek het preventieve effect dat VOG-weigeringen an sich hebben op het weren van potentiële delictplegers uit bepaalde functies gering zijn.¹⁰⁶ Het preventieve effect lijkt, vooralsnog, vooral gevonden te worden in het mechanisme van zelfselectie.

Nu we hebben gezien dat in het VOG-beleid zeer open normen worden gehanteerd wat betreft de beoordeling in hoeverre er sprake is van een risico voor de samenleving, is de vraag in hoeverre dit bepalend is voor de vraag naar de realiseerbaarheid en wenselijkheid van het betrekken van bestuurlijke boetes bij de VOG. Getracht wordt immers een zo nauwkeurig mogelijk antwoord te geven op de vraag welke type boetes (waaronder de hoogte en de ernst) voor welke type functies van belang zouden kunnen zijn en derhalve een bijdrage zouden kunnen leveren aan de doelstellingen van de screening, namelijk criminaliteitspreventie. In het afsluitende hoofdstuk van dit rapport zullen de empirische bevindingen hieromtrent, volgend uit hoofdstuk 5 en 6, geanalyseerd worden in het licht van de hier besproken doelstellingen, beoordelingswijze en effecten van de Verklaring Omtrent het Gedrag.

Nadat in het vorige hoofdstuk het ene in dit onderzoek centraal staande ‘instrument’ – de Verklaring omtrent het Gedrag – op hoofdlijnen is besproken, zal in dit hoofdstuk het andere ‘instrument’ – de bestuurlijke boete nader worden geïntroduceerd. Vervolgens zullen in de navolgende hoofdstukken beide ‘instrumenten’ op elkaar worden betrokken door de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden of en in hoeverre het wenselijk en realiseerbaar is bestuurlijke boetes bij de VOG-screening te betrekken. Meer in het bijzonder zal in dit hoofdstuk de tweede onderzoeksvraag worden beantwoord.

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

Ter beantwoording van deze vraag zal in het tweede deel van dit hoofdstuk – mede aan de hand van een ten behoeve van dit onderzoek opgemaakt overzicht van bestuurlijke boetes dat (online) als bijlage bij dit rapport is toegevoegd – worden ingegaan op de grote variëteit aan bestuurlijke boetebevoegdheden, waarbij onder meer wordt stilgestaan bij de onderliggende overtredingen, de bevoegde bestuursorganen en de boetemaxima. In het eerste deel van het hoofdstuk zal eerst worden ingegaan op het rechtskarakter van de bestuurlijke boete, de ontwikkeling die de bestuurlijke boete de afgelopen decennia heeft doorgemaakt en de actuele discussie die over de bestuurlijke boete wordt gevoerd, nu deze mede aan de basis van dit onderzoek ligt. Voor al deze aspecten geldt dat we ons beperken tot het schetsen van de hoofdlijnen, nu dit onderzoek niet tot doelstelling heeft (de praktijk van) de bestuurlijke boete als zodanig te beschrijven. De focus ligt op het beschrijven van die aspecten van de bestuurlijke boete die noodzakelijk zijn voor een goed begrip van de volgende hoofdstukken.

4.1 AARD EN ONTWIKKELING VAN DE BESTUURLIJKE BOETE

4.1.1 Rechtskarakter

Artikel 5:40 lid 1 Awb definieert de bestuurlijke boete als een ‘bestraffende sanctie, inhoudende een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom’. Deze definitie brengt helder tot uitdrukking dat de bestuur-

lijke boete conform zijn benaming enkel kan bestaan uit de verplichting tot betaling van een geldsom (en dus niet uit enige andere verplichting),¹ terwijl deze verplichting ook onvoorwaardelijk is. Van een bestuurlijke boete in voorwaardelijke vorm wilde de wetgever destijds niet weten, nu een dergelijke constructie wel erg zou overlappen met de reeds bestaande last onder dwangsom.² Daarnaast stelt deze definitie onomwonden dat de bestuurlijke boete als een bestraffende sanctie wordt gekwalificeerd. Het doel van het opleggen van een bestuurlijke boete is derhalve gelegen in leedtoevoeging (ongeacht de vraag of dit ook daadwerkelijk zo wordt ervaren door degene die de bestuurlijke boete ontvangt).³ Belangrijke consequentie van deze doelstelling is dat de bestuurlijke boete – ongeacht de hoogte daarvan – wordt gekwalificeerd als *criminal charge* in de zin van artikel 6 EVRM, met verzwaarde rechtsbescherming tot gevolg. Concreet betekent dit dat – anders dan bij reparatoire (op herstel gerichte) sancties als de last onder dwangsom en de intrekking van een vergunning, welke zijn gericht op herstel of het voorkomen van herhaling – in het kader van bestuurlijke boeteoplegging de waarborgen van (onder meer) artikel 6 lid 2 en 3 EVRM onverkort van toepassing zijn.⁴ Concreet gaat het dan om voor de praktijk van de handhaving belangrijke waarborgen als de onschuldpresumptie, het zwijgrecht en het *ne bis in idem* beginsel.⁵ In dit verband wordt ook wel gesproken van de strafrechtelijke waarborgen, nu deze en dergelijke waarborgen in geval van strafrechtelijke handhaving reeds van oudsher van toepassing zijn, maar sinds een aantal decennia dus ook overeenkomstige toepassing vinden in het bestuurlijke boeterecht. Sinds de inwerkingtreding van de algemene regeling van de bestuurlijke boete in Titel 5.4 van de Awb in 2009 zijn enkele van deze uit artikel 6 EVRM voortvloeiende waarborgen ook van een expli-

-
- 1 Hierin verschilt de bestuurlijke boete significant van bijvoorbeeld de strafbeschikking, die op grond van artikel 257a Sv uit tal van verschillende sancties kan bestaan. Zie uitgebreider over de overeenkomsten en verschillen tussen de bestuurlijke boete en de strafbeschikking Crijns 2014. Zie voor de verhouding tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving ook Crijns 2019.
 - 2 Zie *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 133-134.
 - 3 Vgl. artikel 5:2 lid 1, sub c Awb, waarin een bestraffende sanctie wordt omschreven als ‘een bestuurlijke sanctie voor zover deze beoogt de overtreder leed toe te voegen’.
 - 4 Zie uitgebreider over de kwalificatie van de bestuurlijke boete als *criminal charge* en de consequenties daarvan Michiels e.a. 2016, p. 101-103. Standaardarresten in dit verband zijn uiteraard EHRM 21 februari 1984, NJ 1998/937 (Öztürk t. Duitsland) en EHRM 23 november 2006, AB 2007/51 (Jussila t. Finland). Uit deze laatste kan worden afgeleid dat elke bestuurlijke boete weliswaar een *criminal charge* is, maar dat al naar gelang de zwaarte daarvan enigszins mag worden gedifferentieerd in de mate waarin wordt toegegaan aan de waarborgen van artikel 6 EVRM.
 - 5 Dit laatste beginsel beschermt aldus niet alleen tegen dubbele bestraffing in de strafrechtelijke context (artikel 68 Sr), maar ook tegen samenloop van twee bestuursrechtelijke punitieve sancties (artikel 5:43 Awb) of van een strafrechtelijke en een bestuursrechtelijke punitieve sanctie (artikel 243 lid 2 Sv en artikel 5:44 Awb). Zie hierover uitgebreid Crijns & Van Emmerik 2018.

ciete op de bestuurlijke boete toegesneden wettelijke regeling voorzien (zie bijv. artikel 5:10a Awb, waarin het zwijgrecht is geregeld).⁶

Naast de verzwaarde procedurele waarborgen heeft het punitieve karakter van de bestuurlijke boete nog een andere belangrijke consequentie. Een bestuurlijke boete kan enkel worden opgelegd wanneer de overtreding aan de overtreder kan worden verweten. Anders gezegd: verwijtbaarheid vormt een noodzakelijke voorwaarde voor het opleggen van een bestuurlijke boete. Dit uitgangspunt wordt ook met zoveel woorden tot uitdrukking gebracht in artikel 5:41 Awb, dat bepaalt dat geen bestuurlijke boete wordt opgelegd voor zover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten. Vanuit strafrechtelijk perspectief is dit wellicht weinig verrassend, nu het gehele strafrecht is doortrokken van de gedachte 'geen straf zonder schuld'. Vanuit bestuursrechtelijk perspectief ligt dit echter genuanceerder, nu het enkele bewijs van de gewraakte gedraging doorgaans voldoende is voor het opleggen van een bestuursrechtelijke sanctie, zonder dat de verwijtbaarheid van de overtreder afzonderlijke aandacht behoeft. Deze mag – behoudens duidelijke contra-indicaties – doorgaans worden verondersteld aanwezig te zijn. In het bestuurlijke boeterecht is dit anders, nu de verwijtbaarheid een noodzakelijke voorwaarde is voor het opleggen van een boete. De aanwezigheid van een schulduitsluitingsrond zal dan ook in de weg staan aan het opleggen van een bestuurlijke boete in het concrete geval. Tegelijkertijd moet het vereiste van verwijtbaarheid niet dermate strikt worden opgevat dat de aanwezigheid daarvan steeds nadrukkelijk hoeft te worden bewezen. Anders gezegd: niettegenstaande de onschuldpresumptie van artikel 6 lid 2 EVRM die gezien het *criminal charge* karakter van de bestuurlijke boete ook van toepassing is binnen het punitieve bestuursrecht, staat het vereiste van verwijtbaarheid op zichzelf niet in de weg aan het gebruik van wettelijke bewijs- en schuldvermoedens, mits deze voor de beweerdelijke overtreder redelijkerwijze weerlegbaar zijn.⁷

Tot slot zij vermeld dat in het navolgende aan de orde zal komen dat de mate van verwijtbaarheid ook relevant is voor de hoogte van de bestuurlijke boete. Artikel 5:46 lid 2 Awb bepaalt immers dat het bestuursorgaan de hoogte van de boete – tenzij het gaat om een gefixeerde boete – dient af te stemmen op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder

6 Titel 5.4 is ingevoerd bij Wet van 25 juni 2009 tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht), *Stb.* 2009, 264, in werking getreden op 1 juli 2009.

7 Zie hierover onder meer – in relatie tot het strafrecht – EHRM 7 oktober 1988, *NJ* 1991/351 (Salabiaku t. Frankrijk) en – in relatie tot het bestuursrecht – de conclusie van A-G Wattel van 22 mei 2018, ECLI:NL:CBB:2018:187 over bewijsvermoedens bij boetes op grond van de Meststoffenwet alsmede de daarop volgende uitspraak CBB 18 december 2018, ECLI:NL:CBB:2018:652. Zie hierover ook reeds de memorie van toelichting bij de Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht, *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 134.

kan worden verweten.⁸ Dit is een geheel ander uitgangspunt dan het geval is bij reparatoire sancties: daar bepaalt niet zozeer de mate van verwijtbaarheid de ernst van de sanctie, maar veeleer hetgeen nodig is om de sanctie zijn herstellende effect te laten hebben. Tegelijkertijd zal in het navolgende blijken dat de mate van verwijtbaarheid niet allesbepalend is voor de boetehoogte in concreto, nu het bestuursorgaan bij het vaststellen hiervan wordt geacht ook andere factoren te betrekken, bijvoorbeeld factoren die samenhangen met de persoonlijke omstandigheden van de individuele overtreder.

4.1.2 Ontwikkeling⁹

Het startpunt van de ontwikkeling van de bestuurlijke boete wordt doorgaans gelegd bij de inwerkingtreding van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften eind jaren tachtig van de vorige eeuw.¹⁰ Ingevolge deze wet werden de veelvoorkomende lichte verkeersdelicten grotendeels gedecriminaliseerd en onder het bereik van het bestuursrecht gebracht. Als gevolg hiervan hoefden deze verkeersovertredingen niet langer meer langs strafrechtelijke weg te worden geadresseerd, maar konden zij met behulp van een bestuurlijke boete worden afgedaan. Hiermee werd beoogd het overbelaste strafrechtelijk systeem te ontlasten en de effectiviteit van de handhaving te vergroten.¹¹ Deze gedachte bleek al snel niet alleen vruchtbaar in het kader van het verkeersrecht. In de loop van de jaren negentig schoten de bestuurlijke boetebevoegdheden als paddenstoelen uit de grond, omdat deze bestuursorganen de mogelijkheid gaven zelf bestraffend op te treden zonder daarbij afhankelijk te zijn van de strafrechtelijke autoriteiten. Bovendien kon op deze wijze bij de handhaving van overtredingen de expertise van gespecialiseerde bestuursorganen optimaal worden benut. In de loop der jaren ontstonden aldus tal van nieuwe boetebevoegdheden voor bestuursorganen, met als gevolg dat de bestuurlijke boete thans een onmisbaar onderdeel van het bestuursrechtelijk sanctie-instrumentarium is en het strafrecht stevige concurrentie van het bestuursrecht heeft gekregen voor wat betreft bestraffende sanctionering. En waar de bestuurlijke boete oorspronkelijk in het leven was geroepen voor de efficiënte afdoening van veelvoorkomende overtredingen met een relatief milde sanctie, werd de bestuurlijke boete gaandeweg ook steeds meer ingezet voor de sanctione-

8 Zie hierover uitgebreider paragraaf 4.2.2.

9 Zie voor de totstandkoming en ontwikkeling van de bestuurlijke boete onder ander Mein 2015, p. 43-100. Zie voorts in dit verband klassieke redes Michiels 1994; Corstens 1995; Rogier 2001.

10 Zie de Wet administratiefrechtelijke handhaving van verkeersvoorschriften van 3 juli 1989, *Stb.* 1989, 300, in werking getreden op 1 september 1990. Dit neemt overigens niet weg dat ook ruim daarvoor al sancties bestonden die tegenwoordig als bestuurlijke boete zouden worden gekwalificeerd, bijvoorbeeld de fiscale verhoging (zie Michiels e.a. 2016, p. 99).

11 Zie *Kamerstukken II* 1987/88, 20 329, nr. 3, p. 8.

ring van ernstige en/of complexe overtredingen van orderingswetgeving met niet zelden flinke boetes tot gevolg. Inmiddels is zelfs een situatie ontstaan waarin de boetemaxima in het bestuursrecht die in het strafrecht ruimschoots zijn gepasseerd.¹²

4.1.3 Discussie

In het voorgaande is beschreven dat de bestuurlijke boete zich in de afgelopen dertig jaar sterk heeft ontwikkeld. Naarmate de proliferatie van de bestuurlijke boete verder vorderde, kon in de literatuur in toenemende mate de kritiek worden beluisterd dat de rechtsbescherming tegen bestuurlijke beboeting geen gelijke tred met deze ontwikkeling had gehouden, zeker wanneer deze werd vergeleken met de rechtsbescherming in het strafrecht.¹³ In 2015 deed ook de Afdeling Advisering van de Raad van State in een ongevraagd advies over punitieve sanctiestelsels een stevige duit in het zakje. Kort gezegd concludeerde de Afdeling Advisering dat de rechtsbescherming binnen het punitieve bestuursrecht op belangrijke punten achterbleef op die in het strafrecht, terwijl afdoende rechtvaardiging voor deze verschillen ontbrak.¹⁴ De Afdeling Advisering achtte dit temeer problematisch, nu – ondanks verwoede doch ijdele pogingen tot het opstellen van heldere keuzecriteria – het onvoorspelbaar bleef wanneer overtredingen van publiekrechtelijke normen zich nu beter voor strafrechtelijke en wanneer voor bestuursrechtelijke handhaving lenen.¹⁵ In haar advies bracht de Afdeling Advisering ook een aantal concrete verschillen tussen de bestuurlijke boete en de strafrechtelijke handhaving door middel van de strafbeschikking waar het gaat om rechtsbescherming, in kaart. Het gaat dan onder meer over de termijnen voor het instellen van rechtsmiddelen, de (al dan niet) schorsende werking van het instellen van rechtsmiddelen, verjaringstermijnen, de reikwijdte van de rechterlijke toetsing etc. Een van de onderzochte verschillen betreft ook de registratie in de justitiële documentatie: waar vrijwel elke strafrechtelijke afdoening – hoe licht ook – in het JDS wordt geregistreerd, blijven bestuurlijke boetes – hoe hoog ook – buiten de justitiële documentatie. Vervolgens adviseerde de Afdeling Advisering nader onderzoek in te stellen naar de vraag of en in hoeverre een aantal van deze verschillen afdoende kunnen worden gerechtvaardigd.

12 Dit is met name het geval daar waar het bestuursrecht omzetafhankelijke boetes mogelijk maakt (zie bijvoorbeeld artikel 18:16e Wet milieubeheer en artikel 57 Mededingingswet).

13 Zie bijvoorbeeld Albers 2015; Rogier 2014.

14 Zie Afdeling Advisering van de Raad van State, Advies van 13 juli 2015, W03.15.0138/II, *Strct.* 2015, 30280.

15 Zie over de keuze criteria tussen strafrecht en bestuursrecht onder meer Rogier 2014; Van der Vorm 2017a; Van der Vorm 2017b.

In zijn reactie op het advies van de Raad van State nam het kabinet grotendeels afstand van de algemene conclusie dat de rechtsbescherming in het punitieve bestuursrecht zou achterlopen op die in het strafrecht.¹⁶ Niet alleen beantwoordt de rechtsbescherming in het bestuurlijke boeterecht aan de (verzwaarde) vereisten die artikel 6 EVRM daaraan stelt, ook zijn de verschillen in rechtsbescherming tussen het punitief bestuursrecht en het strafrecht – voor zover deze bestaan – in de ogen van het kabinet goddeels inherent aan de aard van beide rechtsgebieden. Wel deed het kabinet de toezegging nader onderzoek naar de gerechtvaardigheid van enkele concrete verschillen te zullen instellen. Onder meer het onderhavige onderzoek vormt daarvan de weerslag.¹⁷

Het is hier niet de plaats om uitgebreid in te gaan op de vraag of de verschillen in rechtsbescherming tussen het bestuurlijke boeterecht en het strafrecht al dan niet kunnen worden gerechtvaardigd en of de rechtsbescherming in het punitieve bestuursrecht gezien de sterke proliferatie van de bestuurlijke boete in de afgelopen decennia al dan niet een been zou moeten bijtrekken.¹⁸ Deze discussie wordt hier slechts kort aangestipt om de aanleiding en context van het onderhavige onderzoek nader toe te lichten.¹⁹ Hierbij zij overigens herhaald dat de vraag naar de realiseerbaarheid en wenselijkheid van het betrekken van bestuurlijke boetes bij de VOG-screening niet volledig nieuw is. Zoals in hoofdstuk 3 al ter sprake kwam, liet de toenmalige staatssecretaris van Veiligheid en Justitie blijkens een brief aan de Tweede Kamer in 2016 al eens een verkennend onderzoek naar deze vraag uitvoeren. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek concludeerde hij dat het betrekken van bestuurlijke boetes bij de VOG-screening op dat moment onvoldoende meerwaarde in termen van aanvullende preventie had. Bovendien zag hij nog teveel praktische beren op de weg in termen van registratie van bestuurlijke boetes en gegevensdeling. Tegelijkertijd gaf hij aan deze mogelijkheid in het licht van de hiervoor geschetste ontwikkeling van de bestuurlijke boete in de afgelopen decennia voor de verdere toekomst zeker niet te willen uitsluiten.²⁰

16 Zie 'Nader rapport bestuurlijke boetestelsels', bijlage bij *Kamerstukken II 2017/18*, 34 775 VI, nr. 102. Eerder stuurde het kabinet al een voorlopige reactie aan de Tweede Kamer (zie *Kamerstukken II 2015/16*, 34 300 VI, nr. 72). Later stuurden de beide verantwoordelijke ministers nog een nadere brief aan de Tweede Kamer waarin zij op verzoek van de Kamer enkele onderwerpen nader uitwerkten (zie *Kamerstukken II 2018/19*, 29 279, nr. 503).

17 Zie voor het onderzoek naar de schorsende werking van het instellen van rechtsmiddelen Bröring e.a. 2020.

18 Zie hierover onder meer Bröring & Keulen 2017. Zie voor kritische besprekingen van (een aantal aspecten van) het kabinetsstandpunt onder meer Verschaeren 2018; Mein & Van der Vorm 2018.

19 Zie hiervoor ook paragraaf 1.2.

20 Zie *Kamerstukken II 2015/16*, 34 300 VI, nr. 78, p. 3. Zie voorts paragraaf 3.1.3.

Voorts zij opgemerkt dat het onderhavige onderzoek gezien voornoemd advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State zijn oorsprong vindt in een discussie over al dan niet gerechtvaardigde verschillen in rechtsbescherming tussen het strafrecht en het punitieve bestuursrecht, waarbij de Afdeling Advisering zich op het standpunt stelt dat het gezien voornoemde proliferatie van de bestuurlijke boete wenselijk zou zijn de rechtsbescherming in het punitieve bestuursrecht op een aantal punten te versterken. Zonder op deze plaats op conclusies te willen vooruitlopen, is het vanuit dat perspectief enigszins paradoxaal te noemen dat een eventuele positieve beantwoording van de centrale onderzoeksvraag van het onderhavige onderzoek – die naar de realiseerbaarheid en wenselijkheid van het betrekken van bestuurlijke boetes bij de VOG-screening – niet zozeer tot een verdere versterking van de rechtsbescherming in het kader van de bestuurlijke boeteoplegging zou leiden, maar veeleer de instrumentele kant daarvan verder zou versterken. Op voorhand valt immers niet in te zien hoe het betrekken van een eerder opgelegde bestuurlijke boete bij een eventuele latere VOG-screening de individuele rechtspositie van de beboete burger of rechtspersoon ten goede zou kunnen komen. Veeleer zou een dergelijke uitbreiding van de bronnen op basis waarvan de VOG-screening plaatsvindt, tot additionele (negatieve) rechtsgevolgen voor de beboete burger of rechtspersoon leiden. In latere hoofdstukken wordt teruggekomen op de vraag wat dit betekent voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag.

4.2 OVERZICHT VAN BESTUURLIJKE BOETES

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.²¹ Niet alleen is het speelveld voortdurend in ontwikkeling, ook is het speelveld buitengewoon diffuus. Waar met een flinke dosis simplificatie zou kunnen worden volgehouden dat met raadpleging van het Wetboek van Strafrecht en een handvol belangrijke bijzondere wetten (Opiumwet, Wet wapens en munitie, Wegenverkeerswet 1994 en de Wet op de economische delicten) het belangrijkste deel van de in Nederland geldende strafbare feiten wel in kaart is gebracht,²² vergt het inventariseren van alle boetebevoegdheden en beboetbare overtredingen heel wat meer inspanning, nu deze zijn neergelegd in tal van bijzondere bestuurlijke wetten. Dat neemt niet weg dat op basis van de literatuur wel het nodige bekend is over het aantal boetebevoegdheden. Zo maakt de literatuur door de jaren heen melding van een

21 Zie voor een inmiddels al wat gedateerd, maar niettemin handzaam overzicht van beboetbare feiten en bijbehorende boetemaxima de bijlagen in Van Houten 2012, p. 153-178.

22 Een snelle blik op artikel 1 en artikel 1a WED leert dat dit inderdaad nogal een simplificatie van de werkelijkheid is.

consequent stijgende lijn, die volgens recente literatuur op dit moment is blijven steken bij zo'n 150 afzonderlijke boetebevoegdheden.²³ Daarmee is echter nog niets gezegd over de vragen welke bevoegdheden het betreft, ter zake van welke overtredingen en aan wie zij kunnen worden opgelegd, welke bestuursorganen bevoegd zijn tot oplegging en wat de boetemaxima zijn. Teneinde deze vragen van (een begin van) een antwoord te kunnen voorzien is ten behoeve van dit onderzoek een boeteoverzicht opgemaakt.²⁴ Dit overzicht bevestigt in grote lijnen het gevarieerde beeld en de aantallen die eerder in de literatuur zijn genoemd. In het navolgende wordt hier nader op ingegaan.

4.2.1 Boetebevoegdheden, betrokken bestuursorganen, overtredingen en normadressaten

De definitie van de bestuurlijke boete zoals die in artikel 5:40 lid 1 Awb wordt gegeven is slechts een algemene definitie en zegt nog niks over de vraag in welke gevallen en aan wie een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, welke autoriteit hiertoe bevoegd is en hoe hoog deze boete kan uitvallen. Deze en dergelijke vragen worden niet in de algemene regeling van de bestuurlijke boete in Titel 5.4 van de Awb geadresseerd, maar pas in de verschillende bijzondere bestuurlijke wetten van een antwoord voorzien. Bestuursorganen kunnen de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete derhalve niet rechtstreeks aan de algemene regeling in de Awb ontnemen, maar moeten deze expliciet krijgen toegekend in een bijzondere wet. Nu artikel 5:4 lid 1 Awb bepaalt dat de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie – dus ook de bestuurlijke boete – bij of krachtens de wet moet worden verleend, is een bestuursorgaan enkel bevoegd tot het opleggen van een bestuurlijke boete wanneer de betreffende bijzondere wet deze bevoegdheid ook expliciet in het leven roept.

Zoals hierboven al ter sprake kwam, is in de afgelopen decennia ruimhartig van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Een blik op het opgemaakte boeteoverzicht laat zien dat vele bijzondere bestuurlijke wetten een of meer boetebevoegdheden kennen. Uiteindelijk zijn 275 verschillende bepalingen gevonden waarin een omschrijving wordt gegeven van een overtreding waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, een boetemaximum wordt weergegeven of iets wordt bepaald over degene die wordt beboet (de natuurlijke persoon en/of de rechtspersoon).²⁵ Dit getal van 275 geeft derhalve nog niet de precieze hoeveelheid afzonderlijke boetebevoegdheden weer; wanneer wordt gecorrigeerd voor bepalingen die niet als zodanig

23 Zie bijvoorbeeld Albers 2019, p. 309. In dezelfde uitgave spreekt Stijnen van 'bijna 140 wetten' (Stijnen 2019, p. 297).

24 Zie voor de gehanteerde methodologie bij het opstellen van dit overzicht paragraaf 2.1.

25 Zie paragraaf 2.1.

een bevoegdheid aan een bestuursorgaan toekennen, komen we in totaal op zo'n 150 afzonderlijke boetebevoegdheden, hetgeen aansluit bij de eerdergenoemde opgaven in recente literatuur.

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: ministers van vrijwel alle vakdepartementen; allerhande toezichthouders en uitvoeringsinstanties als de Autoriteit Consument en Markt (ACM), de Autoriteit Financiële Markten (AFM), De Nederlandse Bank (DNB), de Belastingdienst, de Sociale Verzekeringsbank (SVB), het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), het Centraal Administratie Kantoor (CAK), de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa), de Kansspelautoriteit, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) en het Commissariaat voor de Media; decentrale overheden als provincies (Gedeputeerde staten) en gemeenten (de burgemeester, het college van burgemeesters & wethouders), etc.

Alleen deze opsomming van tot het opleggen van een bestuurlijke boete bevoegde bestuursorganen doet al vermoeden dat ook de overtredingen ter zake waarvan een bestuurlijke boete kan worden opgelegd zeer divers zijn. Binnen alle denkbare maatschappelijke sectoren (financiën, sociale voorzieningen, milieu & leefomgeving, gezondheidszorg, verkeer en transport, onderwijs en kinderopvang, privacybescherming, veiligheid, etc.) vormen bestuurlijke boetes een onderdeel van het beschikbare handhavingsinstrumentarium. In sommige gevallen is de bestuurlijke boete de exclusieve sanctie op de betreffende overtreding; in veel gevallen is het een van de opties voor handhavend optreden en kan het bestuursorgaan ook kiezen voor een andere sanctie, zoals de last onder dwangsom.²⁶ Daarnaast kunnen sommige overtredingen enkel langs bestuursrechtelijke weg worden afgedaan, maar leveren andere overtredingen tevens een strafbaar feit op, hetgeen maakt dat tevens voor strafrechtelijke afdoening kan worden gekozen. Het moge duidelijk zijn dat in dergelijk gevallen heldere afspraken met het Openbaar Ministerie essentieel zijn, om te voorkomen dat een overtreder dubbel wordt

26 In het licht van de centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek is dit bepaald geen irrelevant gegeven. In de latere hoofdstukken (zie onder meer paragraaf 5.2) zal uitgebreider worden stilgestaan bij de vraag wat het feit dat de bestuurlijke boete veelal (slechts) een van de beschikbare handhavingssystemen is, betekent voor de wenselijkheid bestuurlijke boetes bij de VOG-screening te betrekken.

bestraft (vgl. in dit verband artikel 243 lid 2 Sv en artikel 5:44 Awb).²⁷ Om rechtsongelijkheid en rechtsonzekerheid te voorkomen worden dergelijke afspraken geregeld vastgelegd in convenanten.²⁸

Tot slot dient te worden vermeld dat bestuurlijke boetes – vanzelfsprekend afhankelijk van de aard van de onderliggende overtreding – zowel aan rechtspersonen als aan natuurlijke personen kunnen worden opgelegd.²⁹ Deze natuurlijke personen kunnen in voorkomende gevallen ook degenen zijn die tot de overtreding opdracht hebben gegeven of degenen die feitelijk leiding hebben gegeven aan de verboden gedraging. Deze opdrachtgevers of feitelijk leidinggevers kunnen – afhankelijk van de vraag wat het bestuursorgaan in het voorliggende geval oppoortuun acht – zowel naast als in plaats van de rechtspersoon worden beboet, zij het dat – conform de vaste strafrechtelijke jurisprudentie in dezen – het daderschap van de rechtspersoon in alle gevallen moet worden vastgesteld alvorens sprake kan zijn van feitelijk leidinggeven of opdrachtgeven.³⁰

4.2.2 Boetehoogtes

De maximale hoogte van de bestuurlijke boete wegens een bepaalde overtreding dient steeds bij wet te worden bepaald (artikel 5:46 lid 1 Awb). Dit maximum kan per overtreding afzonderlijk worden bepaald, maar de bijzondere wet kan ook één of meer algemene boetemaxima voor alle of een categorie van beboetbare feiten uit de betreffende wet bevatten. Ook kan de bijzondere wet (of de bijbehorende lagere regelgeving) met zogenoemde gefixeerde boetes werken, waarbij het maximum van de boete (behoudens bijzondere omstandigheden) direct ook de precieze hoogte van de boete in het individuele geval is. Met welk systeem de bijzondere wet werkt, is afhankelijk van de aard van de betreffende overtredingen. In geval van veelvoorkomende overtredingen die doorgaans met betrekkelijk lage boetes worden bestraft, wordt nogal eens gekozen voor het systeem van gefixeerde boetes (vgl. de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften). Daar waar het om meer complexe en ernstige overtredingen gaat, waarbij de juiste boetehoogte in een concrete casus veel meer afhankelijk is van de spe-

27 Zie hierover uitgebreid Crijns & Van Emmerik 2018; Crijns 2019.

28 Zie bijvoorbeeld het Protocol aanmelding en afdoening van fiscale delicten en delicten op het gebied van douane en toeslagen (Protocol AAFD), *Stcrt.* 2015, 17272 (in werking getreden op 1 juli 2015), waarin de Belastingdienst en het Openbaar Ministerie voor de buitenwereld kenbare afspraken hebben gemaakt over de vraag wanneer fiscale delicten bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk worden afgedaan.

29 Vgl. artikel 5:1 lid 3, Awb, waarin wordt bepaald dat overtredingen kunnen worden begaan door natuurlijke personen en rechtspersonen, waarbij voor wat betreft het begrip rechtspersoon wordt aangesloten bij artikel 51 lid 2 en 3 Sr.

30 Zie hierover uitgebreid Michiels e.a. 2016, p. 168-169. Zie voorts uitgebreid over de aansprakelijkheid van leidinggevend van ondernemingen: Hornman 2016.

cifieke omstandigheden van het geval, ligt het meer voor de hand om met boetemaxima te werken (vgl. bijvoorbeeld de Wet arbeid vreemdelingen).³¹

Indien gebruik wordt gemaakt van laatstgenoemde systematiek van boetemaxima zal derhalve ook – vergelijkbaar met de strafrechtspraktijk – aan straftoemeting moeten worden gedaan, waarbij ingevolge artikel 5:46 lid 2 Awb niet alleen de ernst van het feit maar ook de mate van verwijtbaarheid een bepalende rol dienen te spelen.³² Ook de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd, zijn in dat verband relevant (artikel 5:46 lid 2 Awb), zodat uiteindelijk in het voorliggende geval een in alle opzichten passende boetheogte wordt bepaald. De memorie van toelichting bij de Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht voegt daar vervolgens nog aan toe dat – in vergelijkbare zin met artikel 24 Sr – tevens rekening dient te worden gehouden met de draagkracht van de overtreder, met name wanneer het gaat om hogere boetes.³³ Concreet betekent dit dat verschillende overtreders voor theoretisch gezien strikt gelijke gedragingen toch uiteenlopende boetes opgelegd kunnen krijgen. Zo wijst de memorie van toelichting bij wijze van voorbeeld expliciet op de context van de sociale zekerheid, waarin draagkracht ‘eerder en vaker een rol zal spelen dan op andere terreinen’.³⁴ Aldus wordt ook in het bestuurlijke boeterecht aan het aan het bestuursrecht ten grondslag liggende evenredigheidsbeginsel tegemoet gekomen (vgl. artikel 3:4 Awb, dat bepaalt dat de nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen).³⁵ Dit beginsel maakt dat zelfs in geval met gefixeerde boetheogtes wordt gewerkt, het bestuursorgaan de boete dient te matigen wanneer sprake is van bijzondere omstandigheden die maken dat de gefixeerde boete in het concrete geval onevenredig hoog is (vgl. artikel 5:46 lid 3 Awb). Ook in dat verband vormt de draagkracht van de overtreder een in ogenschouw te nemen factor. In die zin valt in de jurisprudentie dan ook een tendens waar te nemen dat het onderscheid tussen enerzijds gefixeerde boetes en

31 Eerstgenoemde werkwijze staat ook wel bekend als model A en laatstgenoemde werkwijze als model B, vernoemd naar de modellen zoals voorgesteld door de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten (CTW) in haar rapport ‘Handhaving door bestuurlijke boeten’ uit 1994. Een tweede onderscheidende factor tussen deze twee modellen was dat in model A de bestuurlijke boete in plaats van strafrechtelijke handhaving kwam, terwijl in model B in plaats van het opleggen van een bestuurlijke boete het instellen van strafvervolgning een optie bleef, zodat in concrete gevallen kon worden gekozen. Uiteindelijk heeft de wetgever niet voor een van beide modellen gekozen, maar in de plaats daarvan beide modellen – alsmede mengvormen daarvan – in de Awb te faciliteren. Zie uitgebreid hierover Michiels e.a. 2016, p. 111-112.

32 Zie uitgebreid over de boetemaxima en de wijze van berekening van boetheogtes in het strafrecht en het bestuursrecht Bröring e.a. 2012. Zie over straftoemeting in bestuursrechtelijke context voorts Krukkert 2018.

33 Zie *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 141.

34 Zie *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 142.

35 Zie over het belang van evenredigheid in het kader van de oplegging van bestuurlijke boetes Van Emmerik & Saris 2014.

anderzijds flexibele boetes die enkel aan een abstract boetemaximum zijn gebonden in de praktijk enigszins aan het vervagen is. In toenemende mate wordt van bestuursorganen verwacht dat ze in beide gevallen ter waarborging van de evenredigheid van de concrete boetheogte acht slaan op alle in dat verband relevante factoren, zij het dat de wijze waarop in concreto tot een evenredige uitkomst wordt gekomen in de beide onderscheiden gevallen enigszins verschilt.³⁶

Wanneer we nu kijken naar het opgemaakte boeteoverzicht dan zien we ook wat betreft de boetemaxima een grote variëteit. Bestuurlijke boetes kunnen afhankelijk van het type overtreding uiteenlopen van enkele tientallen euro's tot aan vele miljoenen, waarbij met name de omzetafhankelijke boetemaxima maken dat in sommige gevallen lijkt te gelden: *the sky is the limit*. Voorts valt op dat in de verschillende wetten uiteenlopende systemen worden gehanteerd om een passend boetemaximum te formuleren:³⁷ soms wordt gewerkt met een in een concreet bedrag geformuleerd boetemaximum,³⁸ soms wordt aangesloten bij de boetecategorieën zoals die in het strafrecht gelden (vgl. artikel 23 lid 4 Sr),³⁹ soms wordt het maximum uitgedrukt als een percentage van een bepaald aangrijpingspunt (het schadebedrag,⁴⁰ het aanbestedingsbedrag,⁴¹ de omzet van de onderneming,⁴² etc.) of afhankelijk gemaakt van de duur van de overtreding.⁴³ Ook wordt soms gedifferentieerd in boetemaxima al naar gelang de overtreder een natuurlijke persoon of een rechtspersoon betreft.⁴⁴ Daarnaast kennen sommige wetten een recidiveregeling, op grond waarvan de boete met een bepaald percentage kan worden verhoogd indien de overtreding binnen een bepaalde termijn wordt herhaald.⁴⁵

Het moge duidelijk zijn dat de wettelijke boetemaxima als zodanig nog niet veel zeggen over de hoogte van de in de praktijk opgelegde bestuurlijke boetes, al was het alleen al vanwege het voornoemde gegeven dat artikel 5:46 lid 2 Awb voorschrijft dat 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. Ook zal in de praktijk – zeker in geval professionele partijen

36 Zie hierover reeds Van Emmerik & Saris 2014.

37 Zie hierover ook Bröring e.a. 2012.

38 Vgl. artikel 44a Drink- en Horecawet.

39 Vgl. artikel 19d Wet arbeid vreemdelingen.

40 Vgl. artikel 10a Algemene wet inzake rijksbelastingen.

41 Vgl. artikel 4.21 Aanbestedingswet 2012.

42 Vgl. artikel 18:16e Wet milieubeheer en artikel 57 Mededingingswet.

43 Vgl. artikel 57 Mededingingswet.

44 Vgl. artikel 120j Gezondheids- en welzijnswet voor dieren.

45 Vgl. artikel 34 Arbeidsomstandighedenwet.

betrokken zijn – de overtreder zich gedurende het proces leidende tot de uiteindelijke boeteoplegging de nodige moeite getroosten argumenten naar voren te brengen om de concrete boetehoogte in neerwaartse zin te beïnvloeden. De vraag hoe hoog bestuurlijke boetes op bepaalde overtredingen in de praktijk uitpakken, is grotendeels nog onontgonnen terrein. Vergeleken met de wetenschappelijke kennis over de strafrechtelijke straftoemingspraktijk staat (empirisch) onderzoek naar de ‘bestuurlijke boetetoemeting’ nog in de kinderschoenen.⁴⁶ Dat bestuurlijke boetes niet alleen in theorie maar ook in de praktijk – en met name wanneer het rechtspersonen betreft – zeer hoog kunnen uitvallen, staat evenwel buiten kijf. Daarbij moet overigens worden opgemerkt dat hoog en laag ook (of misschien wel juist) in dit verband relatieve begrippen zijn: waar een in absolute zin betrekkelijk lage boete voor de bewuste overtreder zeer zwaar kan uitpakken (bijvoorbeeld in geval van beboeting van een natuurlijke persoon in het kader van de sociale zekerheidswetgeving), kan een in absolute zin zeer forse boete de bewuste overtreder ook tamelijk koud laten (bijvoorbeeld in geval van omvangrijke boetes voor grote rechtspersonen in het financiële bestuursrecht).

4.3 CONCLUSIE

Alvorens in het volgende hoofdstuk de resultaten van het empirisch onderzoek naar de handhaving en integriteitsbewaking in de financiële sector worden besproken, beoogde dit hoofdstuk een korte kennismaking te bieden met de bestuurlijke boete als zodanig. 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. Ook hebben we gezien dat de variëteit in bestuurlijke boetes enorm is, zowel wat betreft de onderliggende overtredingen en de betrokken bestuursorganen als wat betreft de (maximale) boetehoogtes. Zo leent het instrument van de bestuurlijke boete zich enerzijds voor de grootschalige afdoening van veelvoorkomende overtredingen begaan door grote groepen natuurlijke personen, resulterend in relatief bescheiden boetes (bijvoorbeeld in het kader van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften), terwijl de bestuurlijke boete evenzeer een geschikt instrument kan zijn voor de afdoening van hoog-complexe overtredingen begaan door rechtspersonen of natuurlijke personen aan het roer van grote ondernemingen, resulterend in zeer omvangrijke betalingsverplichtingen (bijvoorbeeld in het kader van de Mededingingswet). Deze enorme variëteit maakt het ingewikkeld om te spreken van ‘de’ bestuurlijke boete, laat staan dat gemakkelijk een antwoord zou kunnen worden gegeven op de

46 Zie voor enkele van de schaarse voorbeelden de eerdergenoemde proefschriften Mein 2015; Krukkert 2018.

vraag of en in hoeverre het realiseerbaar en wenselijk is bestuurlijke boetes bij de VOG-screening te betrekken. Zoals in de eerste twee hoofdstukken al besproken, is er daarom voor gekozen het vervolg van het onderzoek te richten op één specifieke sector, te weten de financiële sector. De resultaten van dit empirische onderzoek worden in de navolgende hoofdstukken besproken.⁴⁷

⁴⁷ Zie voor eerder empirisch onderzoek naar het gebruik van de bestuurlijke boete in de praktijk van het financieel toezicht Mein 2015. In dit onderzoek staat met name de boetepraktijk van de AFM en de DNB centraal.

In dit hoofdstuk staan de in het empirisch onderzoek betrokken instanties centraal die zich richten op integriteit en handhaving in de financiële sector. Op basis van de empirische bevindingen zal in dit hoofdstuk de derde onderzoeksvraag worden beantwoord:

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?

Wat betreft de in dit onderzoek betrokken instanties valt een onderscheid te maken tussen toezichthouders, beroepsverenigingen en overige partijen. Hun taken en doelen zullen eerst worden omschreven, zodat zichtbaar wordt wie zich op welke wijze op welke doelgroepen richt. De beschrijving van de praktijk omtrent zowel integriteitstoetsing als handhaving door boeteoplegging die in dit hoofdstuk centraal staat, vormt een opmaat tot het volgende hoofdstuk, waarin de vraag naar de realiseerbaarheid en wenselijkheid van het betrekken van bestuurlijke boetes in de VOG-screening wordt behandeld. De verschillende wijzen van integriteitstoetsing van financiële professionals die momenteel in de praktijk plaatsvinden door zowel toezichthoudende instanties als beroepsverenigingen kunnen immers mede de wenselijkheid van de VOG als aanvullend integriteitsinstrument bepalen. Daarnaast zal de praktijk van bestuurlijke handhaving aanknopingspunten dienen te bieden voor de vraag welke bestuurlijke boetes mogelijk relevant zijn om in de beoordeling van de VOG mee te wegen. De bevindingen die in dit hoofdstuk centraal staan ten aanzien van de wijze waarop hieraan in de praktijk invulling wordt gegeven, zijn nadrukkelijk gebaseerd op de ervaringen en percepties van de experts die wij binnen elk van de betrokken instanties hebben mogen interviewen en geven geen officiële organisatiestandpunten weer. Door de informatie die wij van experts vanuit verschillende posities binnen verschillende instanties hebben verkregen is een veelzijdig beeld ontstaan omtrent het waarborgen van integriteit in de financiële sector, waarvan in dit hoofdstuk verslag wordt gedaan. De implicaties hiervan voor de te beantwoorden centrale onderzoeksvraag komen in het volgende hoofdstuk aan bod.

5.1 DOELEN, TAKEN EN DOELGROEPEN VAN DE INSTANTIES

Om te beginnen zullen we in dit hoofdstuk kennismaken met de in dit onderzoek betrokken instanties tot wier taken of doelstellingen het behoort bij te dragen aan de integriteit van de financiële sector. Hoewel deze breed geformuleerde doelstelling opgaat voor nagenoeg alle in dit onderzoek betrokken instanties, zijn er aanzienlijke verschillen tussen de takken van deze sector waarin de instanties opereren en de wijze waarop zij aan deze doelstelling invulling geven. De wijze waarop toezichthoudende instanties hieraan invulling geven is primair de naleving van de wet- en regelgeving door de financiële professional of onderneming die onder hun bereik vallen (de ondertoezichtgestelden) te controleren en waar nodig te handhaven. Indien gedrag wordt geconstateerd dat niet normconform is, kunnen toezichthouders een scala aan handhavingsinstrumenten (of: gedragsbeïnvloedingsinstrumenten) inzetten om het gedrag van instellingen of professionals te beïnvloeden (compliance). In dit verband kan onderscheid worden gemaakt tussen informele en formele handhavingsmaatregelen, bijvoorbeeld een normoverdragend gesprek respectievelijk een boete. Formele handhaving kan naast bestuursrechtelijke maatregelen uit tuchtrechtelijke maatregelen bestaan.

Het toezicht ziet vooral op de naleving van wetgeving en bestuursrechtelijke handhaving daarvan. Zo bewaakt de ACM de mededinging, gelijke concurrentievoorwaarden op markten en de zorgvuldige behandeling van consumenten, houdt het BFT toezicht op alle Wwft-plichtige beroepsgroepen (Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme) en houdt de Belastingdienst, naast diens primaire wettelijke taak van belastingheffing en -inning, toezicht op het nakomen van fiscale verplichtingen.¹ Daarnaast is bij sommige toezichthouders tevens sprake van vergunningverlening en toetsingen van de geschiktheid en integriteit van financiële instellingen of professionals, ook wel toetsing aan de poort geheten. Voordat aan een professional of onderneming goedkeuring, toestemming of een vergunning wordt verleend om binnen een financiële onderneming een bepaalde taak uit te oefenen of dienst te verlenen, wordt de integriteit van de betrokkene getoetst. Voor beleidsbepalers – zij die het beleid van een financiële instelling die onder toezicht staat van de AFM of DNB bepalen of mede-bepalen – geldt op grond van de wet op het financieel toezicht dat hun betrouwbaarheid buiten twijfel dient te staan.² Ook voor personen die een leidinggevende functie vervullen direct onder het echelon van de beleidsbepalers (het tweede echelon) geldt deze betrouwbaarheidseis. Het BFT vervult specifiek voor notarissen een dergelijke poortwachtersfunctie.³

1 Snippe 2019, p. 477.

2 Art. 4:10 Wft.

3 Als onderdeel van de benoemingsprocedure voor notarissen wordt het BFT om advies gevraagd over eventuele belemmeringen voor benoeming, zoals een tuchtrechtelijk of boeteverleden of lopend onderzoek.

Hierin komen deze toezichthouders overeen met beroepsverenigingen; ook daarbij geldt namelijk dat wie als lid wil worden toegelaten aan bepaalde integriteitseisen dient te voldoen. Beroepsverenigingen hebben immers als doel het bevorderen van een goede of kwalitatief hoogwaardige beroepsuitoefening van hun leden.⁴ Wie lid wil worden dient aan de toelatingsvereisten te voldoen, wat doorgaans betekent dat er geen sprake mag zijn van antecedenten die een bezwaar vormen voor toelating tot het lidmaatschap. Beroepsverenigingen kennen derhalve ook toetsing aan de poort. Zij verschillen hierin van toezichthouders dat zij niet-normconform gedrag niet kunnen bijsturen door middel van (formele en informele) bestuursrechtelijke handhavingsmaatregelen, zoals een waarschuwing, dwangsom, intrekking van een vergunning of bestuurlijke boete. Wel kunnen zij tuchtrechtelijke consequenties aan niet-integer gedrag verbinden, zoals het indienen van een tuchtklacht en schorsing van het lidmaatschap. Beroepsverenigingen komen namelijk tot stand op basis van zelfregulering, dat wil zeggen dat de beroepsgroep gedragsregels opstelt waaraan de professional zich ofwel vrijwillig ofwel op grond van een wettelijke plicht dient te houden, zodat degenen die zich niet normconform gedragen ter verantwoording kunnen worden geroepen.⁵ Ten behoeve van de overzichtelijkheid is voor elk van de in dit onderzoek betrokken instanties in onderstaande tabel een omschrijving opgenomen ten aanzien van: 1) de doelen en taken, 2) de doelgroepen die onder de taakomschrijving vallen en 3) de wettelijke grondslag dan wel vindplaats hiervan. Zie tabel 5.1.

Uit dit overzicht blijkt duidelijk dat een groot deel van de toezichthouders als (onderdeel van hun) taakstelling heeft toezicht te houden op het goed functioneren van financiële markten en goed gedrag van marktspelers. De werkzaamheden van de in dit onderzoek betrokken toezichthouders zijn bijgevolg nauw aan elkaar verwant, zodat zij bij hun taakuitoefening geregeld met elkaar van doen hebben en in diverse verbanden samenwerken. Onder andere in het *Markttoezichthoudersberaad* (een samenwerkingsverband tussen ACM, AFM, AP, BFT, CvdM, DNB, KSA, NZa), wat beoogt kennisdeling en ervaringsuitwisseling over zaakoverstijgende onderwerpen mogelijk te maken. Daarnaast vindt gecoördineerde samenwerking plaats door middel van daartoe opgerichte (publiek-private) samenwerkingsverbanden, zoals het FEC en iCOV (waarover meer in 5.4). Voor zaakspecifieke kennisdeling tussen toezichthouders is bilaterale samenwerking de aangewezen weg, wat mogelijk wordt gemaakt op basis van samenwerkingsprotocollen of conventanten. Daar uit het empirisch onderzoek is gebleken dat gegevensuitwisseling over (bestuursrechtelijke, tuchtrechtelijke en strafrechtelijke) antecedenten tussen nagenoeg alle betrokken instanties zowel juridisch als praktisch mogelijk is en ook daadwerkelijk geregeld plaatsvindt, wordt hierop aan het einde van dit hoofdstuk teruggekomen.

4 'Statuten Nederlandse Orde van Belastingadviseurs', Nob.net; 'Missie, beleid en taken', Nba.nl.

5 'DSI's tuchtrecht – de feiten op een rij', Dsi.nl.

Tabel 5.1. Doelen, taken en doelgroepen instanties

	Doelen / taken	Doelgroepen	Grondslag / bron
Toezichthouders			
Autoriteit Consument & Markt (ACM)	<ul style="list-style-type: none"> De werkzaamheden van de ACM hebben tot doel het bevorderen van goed functionerende markten, van ordelijke en transparante marktprocessen en van een zorgvuldige behandeling van consumenten. 	Financiële markten, marktorganisaties.	Art. 2 lid 5 Instellingswet Autoriteit Consument en Markt.
Autoriteit Financiële Markten (AFM)	<ul style="list-style-type: none"> De AFM heeft tot taak het gedragtoezicht op financiële markten uit te oefenen en te beslissen omtrent de toelating van financiële ondernemingen tot die markten. Gedragtoezicht is gericht op ordelijke en transparante financiële marktprocessen, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en zorgvuldige behandeling van cliënten. 	O.a. banken, verzekeraars, pensioenuitvoeringsorganisaties, accountantsorganisaties, financieel adviseurs, bemiddelaars, hypotheekverstrekkers en beurzen.	Art. 1:25 lid 1 en 2 Wft. Art. 2.1, onder a en b, 'Statuten van Stichting Autoriteit Financiële Markten', <i>Afm.nl</i> .
Belastingdienst ⁶	<ul style="list-style-type: none"> De heffing, controle en inning van rijksbelastingen, bijdragen zorgverzekeringswet, premies volksverzekeringen en premies werknemersverzekeringen. De controle op de naleving van wetgeving betreffende in-, uit- en doorvoer van goederen, en van wetgeving op economisch, gezondheids-, milieu- en veiligheidsreïem, economische ordening en financiële integriteit. 	De financiële sector, in het bijzonder belasting- en inhoudingsplichtige burgers en bedrijven.	Art. 2 Uitvoeringsregeling Belastingdienst 2003. 'Wie zijn we?', <i>Over-ons.belastingdienst.nl</i> .

6 Waar de overige vier markttoezichthouders betreffen in de hoedanigheid van zelfstandig bestuursorgaan, is de Belastingdienst als uitvoerende dienst onderdeel van het Ministerie van Financiën. Zie: Snippe 2016, p. 490.

<p>Bureau Financieel Toezicht (BFT)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Het toezicht draagt bij aan de rechtszekerheid, het beschermen van de collectieve financiële belangen van de gebruikers van diensten van die beroepsbeoefenaren en de integriteit van het financiële stelsel in Nederland. Door middel van toezicht op de integriteit van die beroepsbeoefenaren, de kwaliteit van werkzaamheden en hun financiële positie. Toezicht op de naleving van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme. Prudentieel toezicht op financiële ondernemingen, beslissen omtrent de toelating van financiële ondernemingen tot de financiële markten, alsmede bepaalde financiële ondernemingen afwikkelen. 	<p>Gerechtsdeurwaarders, notariaat, Wwft-plichtigen, o.a. (toegevoegd of kandidaat-)notarissen, accountants, belastingadviseurs en administratiekantoren.</p> <p>Organisatiebesluit BFT.</p>	<p>'Missie van het Bureau Financieel Toezicht (BFT)', <i>Bureauft.nl</i>.</p> <p>Art. 5, onder a,</p>
<p>De Nederlandsche Bank (DNB)</p>	<p>Financiële markten, financiële ondernemingen.</p>	<p>Art.1:24 lid 1 Wft.</p> <p>Art. 3 'Statuten van de Nederlandsche Bank N.V.', <i>Dnb.nl</i>.</p>	<p>Art. 1:24 lid 1 Wft.</p> <p>Art. 3 'Statuten van de Nederlandsche Bank N.V.', <i>Dnb.nl</i>.</p>
<p>Beroepsverenigingen</p>			
<p>Stichting DSI (DSI)</p>	<p>De Stichting heeft ten doel bij te dragen tot het in stand houden en het verhogen van de kwaliteit van de effectenmarkt en de financiële dienstverlening op het gebied van krediet en verzekeringen in Nederland en het vertrouwen daarin van het beleggend publiek, onder andere door het vaststellen, toepassen en handhaven van een normatief kader met betrekking tot deskundigheid, integriteit en vakbekwaamheid van de in de branche werkzame natuurlijke personen, alsmede de handhaving en bevordering van de goede beroepsuitoefening door deze personen.</p> <p>De Stichting heeft voorts ten doel het vervullen van de aanklagersfunctie TRB op grond van het tuchtreglement bancaire sector, alsmede het verrichten van ondersteunende diensten ten behoeve van stichting tuchtrecht banken.</p>	<p>De financiële sector: de effecten-sector en de financiële dienstverleningen op het gebied van krediet en verzekeringen.</p>	<p>Art. 2:1 jo. 2:2 'Statuten Stichting DSI', <i>Dsi.nl</i>.</p>

<p>Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Het bevorderen van een goede beroepsuitoefening door accountants en zorg dragen voor de eer van de stand van accountants. • De vereniging heeft ten doel het behartigen van de gemeenschappelijke belangen van haar leden en het bevorderen van een kwalitatief hoogwaardige beroepsuitoefening door de leden van de vereniging. • De vereniging tracht dit doel onder meer te bereiken door de instandhouding van een onafhankelijk tuchtrecht. 	<p>Registeraccountants em Accountant-Administratieconsulenten.</p> <p>Belastingadviseurs en bedrijfsfiscalisten.</p> <p>Art. 2 jo. art 3 Wet op het accountantsberoep.</p> <p>Art. 3 'Statuten Nederlandse Orde van Belastingadviseurs', <i>Nob.nl</i>.</p>
<p>Stichting Tuchtrect Banken</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De stichting heeft ten doel het in standhouden van een onafhankelijk tuchtcollege, te weten: de tuchtcommissie en de commissie van beroep, voor het afhandelen van klachten jegens personen die bij aangesloten kredietinstellingen werkzaam zijn. • Het via deze tuchtcommissie en de commissie van beroep recht doen aan de individuele klager en beklagde en -zo nodig- doen opleggen van maatregelen en het leveren van een bijdrage aan het bewaken en bevorderen van de kwaliteit en integriteit van de bancaire sector. 	<p>De bancaire sector.</p> <p>Art. 3:17c Wet op het financieel toezicht;</p> <p>Art. 2 'Statuten van Stichting Tuchtrect Banken gevestigd te Amsterdam d.d. 13 november 2015', <i>Tuchtrectbanken.nl</i>.</p>
<p>Overige instanties</p>		
<p>Adfiz: branchevereniging van onafhankelijk financieel adviseurs</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Adfiz is belangenbehartiger voor onafhankelijk financieel adviseurs bij relevante partijen: aanbieders van financiële producten, politiek, toezichhouders en andere marktpartijen zoals de consumentenbond. • Adfiz biedt haar leden kennis: over het vak, over bedrijfsvoering en over elkaar. • Met de ondertekening van de Adfiz Integriteitscode verklaren de leden dat de klanten van hun kantoor kunnen vertrouwen op de integriteit van alle medewerkers. Zij stellen expliciet dat in de dienstverlening het klantbelang altijd centraal staat en dat de relatie met klanten berust op integriteit, respect en vertrouwen. 	<p>'Voorwaarden lidmaatschap', <i>Adfiz.nl</i>;</p> <p>'Wie is Adfiz?', <i>Adfiz.nl</i>.</p> <p>Onafhankelijk financieel adviseurs (hoofdzakelijk actief op de gebieden verzekeringen, pensioenen en/of financiële planning, in bezit van een relevante AFM-vergunning, in bezit van een adequate beroepsaansprakelijkheidsverzekering en aangesloten bij Kifid).</p>

Financieel Expertise Centrum (FEC)	<ul style="list-style-type: none"> • Het gezamenlijke doel van de FEC-partners is het versterken van de integriteit van de financiële sector. • De missie van het FEC is om die versterking te realiseren door de onderlinge samenwerking tussen de partners te stimuleren, te coördineren en te vergroten door het uitwisselen van informatie en het delen van inzicht, kennis en vaardigheden. • De taken van het FEC zijn: het creëren van structurele informatie-uitwisseling tussen de partners, het realiseren van een kenniscentrum van, voor en door de partners op de voor het FEC relevante kennisgebieden en het uitvoeren van projecten met het oog op concrete, operationeel bruikbare, resultaten. 	De financiële sector.	Art. 2 jo. art. 3 Convenant houdende afspraken over de samenwerking in het kader van het Financieel Expertise Centrum, <i>Stcrt.</i> 2014, 2351.
infobox voor Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV)	<ul style="list-style-type: none"> • Het gemeenschappelijke doel van de deelnemende organisaties in het kader van iCOV is het: in kaart brengen van (onverklaarbare of criminele) vermogensbestanddelen, het blootleggen van witwas- of fraudeconstructies en het kunnen innen van overheidsvorderingen en/of het anderszins ondersteunen van de publiekrechtelijke en/of toezichthoudende taakuitoefening van de deelnemende organisaties. • De taken van iCOV zijn het op verzoek van een deelnemende organisatie opstellen en leveren van rapportages; het ondersteunen van onderzoeken door een van de deelnemende organisaties; het ontwikkelen van nieuwe producten; het opstellen van criminaliteitsbeeldanalyses of soortgelijke analyses; het opstellen van indicatoren en groepsprofielen; het delen van inzicht en kennis. 	De vermogenspositie van (groepen) personen en organisaties, waaronder financieel-economische geldstromen.	Art. 2 jo. art. 3 Convenant iCOV 2018, <i>Stcrt.</i> 2019, 11302.

<p>Justis, Centraal Orgaan Verklaring Omtrent het Gedrag (COV/OG)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Het beoordelen VOG-aanvragen. Een VOG is een verklaring van Onze Minister dat uit een onderzoek met betrekking tot het gedrag van de betrokken natuurlijke persoon of rechtspersoon ingeseld, gelet op het risico voor de samenleving in verband met het doel waarvoor de afgifte is gevraagd en na afweging van het belang van betrokkene, niet is gebleken van bezwaren tegen die natuurlijke persoon of rechtspersoon. 	<p>Natuurlijke personen of vertegenwoordiger van de rechtspersoon omtrent wiens gedrag een verklaring wordt gevraagd.</p>	<p>Art. 28 jo. art. 33 Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.</p>
<p>Justis, Landelijk Bureau Bibob (LBB)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Adviseren van bestuursorganen (zoals de burgemeester, het college van burgemeester en wethouders en het college van Gedeputeerde Staten) en rechtspersonen met een overheidstaak over de mate van gevaar van misbruik van vergunningen, subsidies, aanbestedingen en vastgoedtransacties. 	<p>Ondernemingen en activiteiten op het gebied van o.a.: recreatie & amusement, milieu & omgeving, vervoer & transport, bouw & vastgoed.</p>	<p>Art. 8 jo. art. 9 jo. art. 10 Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. 'Het bereik van de Wet Bibob', <i>Justis.nl</i>.</p>
<p>Justis, Toezicht op Rechtspersonen en Garantstellingsregeling Curatoren (TRACK)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Het controleren van rechtspersonen met het oog op de voorkoming en bestrijding van misbruik van rechtspersonen, waaronder het plegen van misdrijven en overtredingen van financieel-economische aard door of door middel van deze rechtspersonen. 	<p>Rechtspersonen.</p>	<p>Art. 2 lid 1 Wet controle op rechtspersonen.</p>
<p>Ministerie van Financiën</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Het ministerie van Financiën werkt aan een financieel gezond Nederland en maakt regels voor het goed functioneren van de financiële sector en het toezicht daarop. 	<p>De financiële sector.</p>	<p>'Organisatie ministerie van Financiën', <i>Rijksoverheid.nl</i>.</p>

5.2 HANDHAVING DOOR BOETEOPLEGGING

Nu de doelen en taken van de betrokken instanties kort zijn geïntroduceerd, zal worden stilgestaan bij het handhavingsinstrumentarium waarvan toezichthoudende instanties zich kunnen bedienen. Vervolgens wordt nader ingegaan op de praktijk van handhaving voor zover relevant voor de vraag naar de mogelijke rol van door hen opgelegde bestuurlijke boetes in de VOG-screening. Hierbij komt onder meer het doel van boeteoplegging – in relatie tot de plaats van de boete binnen het totale spectrum van handhavingsinstrumenten – aan de orde. Overige aspecten rondom de handhavingspraktijken die van belang zijn voor de vraag welke bestuurlijke boetes eventueel bij de VOG-beoordeling zouden kunnen worden betrokken, betreffen aantallen en hoogtes van boeteoplegging en keuzecriteria voor strafrechtelijke dan wel bestuursrechtelijke afdoening evenals voor het aanpakken van een natuurlijke persoon of rechtspersoon. Bij wat hierover in het onderstaande naar voren wordt gebracht baseren wij ons niet zozeer op formele, openbare bronnen, maar vooral op wat de experts in de interviews, op basis van hun ervaringen rondom boeteoplegging in de praktijk, naar voren hebben gebracht.

5.2.1 Plaats van de boete binnen het handhavingsspectrum

Teneinde de hierboven beschreven taken en doelen te verwezenlijken staat de toezichthouders een breed arsenaal aan toezichts- en handhavingsinstrumenten ter beschikking. De AFM onderscheidt bijvoorbeeld een tweeëntwintigtal verschillende formele en informele instrumenten die zij kan inzetten om naleving van wet- en regelgeving af te dwingen.⁷ Voor dit onderzoek is van belang dit toezicht- en handhavingsinstrumentarium en de diversiteit daarbinnen beknopt te schetsen om vervolgens de plaats en het doel van de bestuurlijke boete daarbinnen te kunnen bepalen. Dit is van belang voor de vraag naar de wenselijkheid van het (enkel) betrekken van de bestuurlijke boete in de VOG-screening, bezien in relatie tot de overige mogelijkheden binnen het instrumentarium. Aangezien een beschrijving van de verschillende instrumenten zeer omvangrijk zou worden, is gekozen voor een schematische weergave in tabel 5.2. Het categoriseren van de instrumenten en maatregelen is echter geen eenvoudige opgave, zodat het goed mogelijk is dat deze lijst niet uitputtend is dan wel tot simplificering heeft geleid in een poging tot meeromvattende categorieën te komen. In ieder geval geeft deze tabel de voor dit onderzoek meest belangrijke te onderscheiden instrumenten en maatregelen weer.

7 'Toezichtsaanpak AFM', Afm.nl.

Tabel 5.2. Toezicht- en handhavinginstrumentarium

	ACM ⁸	AFM ⁹	Bel.* ¹⁰	BFT ¹¹	DNB ¹²
Informeel					
Waarschuwing (al dan niet openbaar)	x	x		x	x
Normoverdragend(e) gesprek/brief		x		x	x
Pre-tuchtrechtelijk gesprek				x	
Toezegging	x	x			
Openbare kennisgeving					x
Formeel (bestuursrechtelijk)					
Aanwijzing	x ¹³	x		x	x
Last onder dwangsom	x	x		x	x
Bestuurlijke boete	x	x	x	x	x
Vergunning intrekking	x	x			x
Formeel (overig)					
Tuchtklacht		x	x	x	
Schorsing/(beroeps)verbod				x	x
Heenzending bestuurder		x			
Bewindvoerder of (stille) curator		x		x	x

* De Belastingdienst

Boeteoplegging is vaak, zoals hierboven zichtbaar is gemaakt, slechts een van de vele formele toezicht- of handhavinginstrumenten waarover toezichthouders, naast informele maatregelen, beschikken. De Belastingdienst, met als primaire taak het heffen en innen van belastingen, kent een wat minder uitgebreid palet aan instrumenten, bestaande uit formele bestuursrechtelijke maatregelen in de vorm van navorderings- of naheffingsaanslagen dan wel bestuurlijke boetes. De Belastingdienst enerzijds en toezichthouders met een breed (formeel én informeel) scala aan toezicht- en handhavinginstrumenten, zoals de AFM en het BFT, anderzijds lijken niet alleen qua boetebevoegdheden uitersten te vormen, maar ook wat betreft boetedoelen en boete-aantallen. Bij instanties met een breed scala aan handhavinginstrumenten vormt boeteoplegging vaak een *ultimum remedium*, resulterend in door de bank genomen een tiental opgelegde boetes per jaar. Bij de Belastingdienst daarentegen worden verzuimboetes aan de lopende band opgelegd, sterker nog dit type boete wordt geheel geautomatiseerd

8 'Onze toezichtsstijl', Acm.nl.

9 'Welke maatregelen kan de AFM opleggen?', Afm.nl.

10 Zie bijvoorbeeld art. 63b, lid 1, Invorderingswet 1990.

11 Handhavingsbeleid van het Bureau Financieel Toezicht, *Stcr*t. 2016, 65892.

12 'Handhavingsbeleid van de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank', Toezicht.dnb.nl.

13 Art. 12j Instellingswet Autoriteit Consument en Markt.

opgelegd, zonder dat er een mens aan te pas hoeft te komen. Er wordt in dat kader ook wel van een 'boetefabriek' en bijgevolg – in het kader van dit onderzoek relevanter – van een 'informatiefabriek' gesproken.¹⁴

Naast de *ultimum remedium* gedachte kunnen voorts allerlei andere inhoudelijke en pragmatische redenen ertoe leiden dat de bestuurlijke boete selectief wordt toegepast. Zo kunnen opportuniteitsoverwegingen een rol spelen en er uiteindelijk toe leiden dat niet tot boeteoplegging wordt overgegaan, waardoor de boete als zodanig geen *ultimum remedium* vormt. Dit kan het geval zijn indien andere maatregelen reeds een voldoende 'bestrafend' effect hebben voor de ondernemer, hoewel het in formele zin niet om punitieve maatregelen hoeft te gaan. Dezelfde gedraging kan in bepaalde gevallen zowel tot boeteoplegging aanleiding geven als tot hertoetsing van de betrouwbaarheid van de bestuurder. Indien bij hertoetsing wordt geoordeeld dat de betrokkene niet langer aan het betrouwbaarheidsvereiste voldoet en derhalve niet langer in de financiële sector werkzaam mag zijn, kunnen overwegingen omtrent opportuniteit aan boeteoplegging op basis van dezelfde feitelijke gedraging in de weg staan.

De plaats van de bestuurlijke boete in de handhavingspraktijk houdt daarnaast verband met prioritering en capaciteitsoverwegingen van de toezichthouder. Toezichthouders krijgen soms dermate veel signalen of meldingen van misbruik dat ervoor wordt gekozen capaciteit en tijd in te zetten in een grote zaak die uiteindelijk tot oplegging van een (forse) boete leidt waarmee men, met het oog op het afschrikkingseffect, een voorbeeld wil stellen. Sommige toezichthouders leggen de focus op het stellen van voorbeelden en dat breed etaleren, waardoor het voor de betrokkene 'zuur' is dat nu net hij, in plaats van iemand anders, is aangepakt. Ook geldt dat boeteoplegging vaak pas in beeld komt wanneer de overtreding reeds is beëindigd, terwijl een toezichthouder uit effectiviteitsoverwegingen juist zal willen ingrijpen in nog lopende overtredingen door middel van een herstelsanctie. Juist in situaties waarin sprake is van een zeer ernstige overtreding die acuut dient te worden beëindigd, wordt eerder gekozen om tot intrekking van de vergunning over te gaan dan wel – in geval een onderneming door wanbeleid dreigt om te vallen – tot benoeming van een curator. In die gevallen zal niet direct naar beboeting worden gegrepen. Tot slot kan de verdedigingsstrategie van ondertoezichtgestelden eruit bestaan dat zij ervoor kiezen 'vrijwillig' als bestuurder af te treden of hun vergunning in te leveren teneinde onder een formele maatregel vervat in een officieel besluit uit te komen. In die gevallen komt men dus evenmin aan boeteoplegging toe.

14 Snippe 2019, p. 2.

5.2.2 Doelen van boeteoplegging en aard van de overtreden norm

Hoewel binnen het bestuurlijke sanctiearsenaal doorgaans niet snel naar de boete lijkt te worden gegrepen, kan de keuze voor boeteoplegging wellicht beter worden geduid aan de hand van de *doelen* van boeteoplegging en de *aard* van de te beboeten normen en gedragingen. Bij de toezichthouders die beschikken over een breed scala van informele tot formele toezichts-instrumenten hebben de informele maatregelen vooral een (speciaal) preventief karakter. Dit wil zeggen dat het handhavingsbeleid in de eerste plaats gericht is op *herstel*, met als doel dat de overtreder de overtreding beëindigt. Een van de meeste 'softe' instrumenten betreft het gesprek of de gedragsaanwijzing, waarbij het uitgangspunt is dat de toezichthouder weliswaar laat weten dat de onderneming in overtreding is, maar dat de onderneming dit vervolgens op eigen initiatief oplost, zonder formele stok achter de deur. Daar het doel van handhaving meestal het beëindigen van de overtreding is, wordt daarna doorgaans de mogelijkheid tot een last onder dwangsom ingezet. Mocht de onderneming zijn gedrag niet veranderen en een lange toezichthistorie hebben opgebouwd, dan geldt als *ultimum remedium* vaak het intrekken van een vergunning. Dit geldt ook voor de betrokken persoon of onderneming vaak als ultieme sanctie, en wordt volgens verschillende respondenten zelfs als meer zwaarwegend of ingrijpend ervaren dan het opgelegd krijgen van een boetesanctie. Na intrekking van de vergunning is er namelijk geen mogelijkheid meer voor de onderneming om te blijven voortbestaan. Ook andere formele sancties kunnen ingrijpende gevolgen hebben voor de overtreder, zoals een bestuurder die moet aftreden als gevolg van een aanwijzing dat het bestuur anders moet worden samengesteld; dit kan feitelijk dit neerkomen op een beroepsverbod, omdat de persoon een tijd niet in de financiële sector werkzaam mag zijn. Ook formele en informele maatregelen die worden gepubliceerd kunnen vanwege de impact ervan, doordat hierdoor de naam van de onderneming wordt geschaad, als meer ingrijpend dan een bestuurlijke boete worden ervaren.

Vanwege een duidelijke focus op beëindiging van de overtredingssituatie, compliance en herstel, speelt het boete-instrument in de handhaving van bijvoorbeeld de AFM geen prominente rol en betreft het aantal opgelegde bestuurlijke boetes niet veel meer dan ongeveer tien per jaar. Om die reden betreft de bestuurlijke boete daadwerkelijk een *ultimum remedium*. Overwegingen die ertoe kunnen leiden tot boeteoplegging over te gaan zijn de duur en ernst van de overtredingen.¹⁵ De ernst hangt bijvoorbeeld af van de mate waarin beleggers of klanten zijn geschaad of de mate waarin een onderneming door zijn gedrag de markt (het *level playingfield*) heeft verstoord. Bij DNB ligt dit volgens onze respondenten enigszins anders, in die zin dat

15 Desalniettemin worden in enkele gevallen ook bij eenmalige, kortlopende overtredingen boetes opgelegd; indien gedragsbeïnvloeding niet meer aan de orde is, is de boete het enige formele instrument dat kan worden ingezet.

eveneens eerst wordt geprobeerd de situatie te herstellen en normconform gedrag te bewerkstelligen,¹⁶ maar het ook zo kan zijn dat de situatie dermate ernstig is dat direct tot beboeting wordt overgegaan (een combinatie van last onder dwangsom en boete is veelvoorkomend). Zodoende geldt dus niet per definitie dat de boete aan het einde van de escalatieladder zit. Hoewel dit altijd afhankelijk is van de omstandigheden van het geval, zal er niet licht naar beboeting worden gegrepen. In sommige gevallen zou boeteoplegging echter meer als een spreekwoordelijke tik op de vingers kunnen worden beschouwd, zoals blijkt uit onderstaand voorbeeld. De vele wet- en regelgeving waarop door DNB wordt gehandhaafd en de verschillende wijzen van weging van gedragingen hierbinnen, maakt volgens onze respondenten dat op de vraag of een bestuurlijke boete een structureel ernstige tekortkoming impliceert die iets zegt over de (on)betrouwbaarheid van de betrokkene, niet zomaar een eenduidig antwoord kan worden geformuleerd.

In het interview wordt het voorbeeld gegeven van een rapporteur van een instelling die telkens te laat zijn cijfers doorstuurt.¹⁷ De hierop volgende 'rapportageboetes' maken bij DNB een meerderheid van alle opgelegde boetes uit. Volgens de respondenten is het doel van de boete hier veeleer een signaal afgeven dat het afgelopen moet zijn en dat het gedrag moet worden aangepast. Bij eenmaal te laat verstrekken van rapportages legt DNB overeenkomstig het handhavingsbeleid een last onder dwangsom op; bij tweemaal te laat (binnen een aaneengesloten periode van dertien maanden), volgt een boete.¹⁸ Weliswaar krijgt de persoon die tweemaal niet binnen de voorgeschreven termijn gegevens aanlevert overeenkomstig dit beleid een boete, echter volgens onze respondenten hoeft dat niet te betekenen dat deze bij een toets van DNB op grond van de Wft als beleidsbepaler niet betrouwbaar wordt beschouwd en niet meer in de financiële wereld werkzaam mag zijn.¹⁹ Er kunnen namelijk ook omstandigheden aan ten grondslag liggen als een zieke medewerker of iets anders dat binnen de onderneming speelt, waardoor men niet tijdig rapporteert, derhalve valt uit de beboete gedraging niet direct af te leiden in hoeverre die iets zegt over de integriteit van de onderneming of ondernemer.

16 'Visie DNB toezicht 2006-2010', Dnb.nl.

17 Art. 3:73 Wft.

18 'Leidraad vaststellen hoogte bestuurlijke boete en handhavingsbeleid bij niet-tijdige verstrekking financiële rapportages en prudentieel kapitaaltekort', Dnb.nl.

19 Hoewel in de boetebesluiten van DNB te lezen valt dat dergelijke overtredingen als *ernstige* overtredingen worden beschouwd, zoals volgt uit de volgende overweging: "Met betrekking tot de ernst van de overtreding overweegt DNB als volgt. Het doel van de Wft is onder andere het bevorderen van een adequate werking en stabiliteit van de financiële sector, het waarborgen van de soliditeit van financiële ondernemingen en de bescherming van belangen van crediteuren. Teneinde haar toezichthoudende taak adequaat te kunnen uitoefenen, heeft DNB belang bij een tijdig inzicht in de financiële positie van de levensverzekeraar. Om te kunnen beoordelen of wordt voldaan aan de prudentiële voorschriften is het van belang dat de wettelijk verplichte rapportage (tijdig) aan DNB wordt verstrekt. De informatie waaruit volgt of een levensverzekeraar (al dan niet) voldoet aan de prudentiële eisen van de Wft dient immers als signaal voor DNB voor een eventuele actie in het kader van toezicht. DNB beschouwt deze overtreding dan ook als een ernstige overtreding." Zie: 'Beschikking tot het opleggen van een bestuurlijke boete als bedoeld in art. 1:80 Wft aan ABN AMRO Levensverzekering N.V.' Dnb.nl.

Ook bij het BFT geldt, volgens onze respondent, dat indien wordt overgegaan tot boeteoplegging, het doorgaans een ernstige zaak betreft; er zijn dan evidente fouten gemaakt door de professional. Desalniettemin kan hierbij een onderscheid worden gemaakt tussen moedwillige, welbewuste fouten en fouten gemaakt uit onwetendheid. Hoewel indien wordt overgegaan tot boeteoplegging de zaak qua zwaarte van de overtreding als ernstig valt aan te merken, betekent dit niet direct dat ook sprake is van een ernstige mate van verwijtbaarheid jegens de overtreder. Waar aan bestuurlijk beboete gedragingen dus niet direct een ernstige mate van verwijtbaarheid valt te koppelen, kunnen andersom juist ook ernstige overtredingen ten grondslag liggen aan andere bestuurlijke sancties, waaronder een last onder dwangsom.²⁰ Vaak geldt hier, net als bij DNB, een combinatie van handhavingmaatregelen, te weten een boete voor de gemaakte fouten en tevens een last onder dwangsom om de situatie te herstellen. Weliswaar geeft de boete uiting aan het beschaamde vertrouwen dat bestaat in de beroepsgroepen waarop het BFT toezicht houdt, toch zijn er verschillende situaties denkbaar, zoals ook blijkt uit onderstaand voorbeeld, waarin dit bij wijze van spreken iedere professional zou kunnen overkomen, zonder dat er dus van een welbewuste normovertreding sprake is.

Een boekhouder of notaris die een bestuurlijke boete opgelegd heeft gekregen vanwege het verrichten van werkzaamheden voor een drugs crimineel kan hierin een welbewuste keuze hebben gemaakt die hem zodoende te verwijten valt, maar het kan ook zo zijn dat de drugs crimineel handig gebruik maakte van verschillende boekhouders of notarissen en deze professionals dus niet per se iets had hoeven op te vallen. Derhalve is het volgens onze respondent erg belangrijk onderscheid te maken naar de onderliggende gedraging waarvoor de boete is opgelegd. Belangrijk is ervan bewust te zijn dat in een aanzienlijk deel van de gevallen het laakbare gedrag vooral uit naïviteit of onwetendheid van de boekhouder of administrateur voorkomt, niet uit het bewust en moedwillig maken van fouten: de ondernemer heeft het laten gebeuren, is erin gerold (de klant met criminele intenties maakt zich immers niet als zodanig aan de deur bekend, maar gaat geraffineerd te werk), of laat zich, al dan niet onder dwang, misbruiken. Voorts kunnen er allerlei andere redenen bestaan waarom van ongebruikelijke transacties geen melding wordt gemaakt.²¹

Een toezichthouder die het meest duidelijk onderscheid maakt in de aard van de overtreden norm dan wel de verwijtbaarheid van de overtreder is de Belastingdienst. Verzuimboetes (de zogenaamde 'automaatboetes') worden opgelegd vanwege het 'simpele' feit dat men te laat is met de belastingaangifte, een zogeheten procesordeverstoring. De mate van verwijtbaarheid

20 Voorbeelden van gedragingen die genoemd werden zijn geen kantoorprocedures hebben of niet aan het opleidingsvereiste voldoende.

21 Genoemd wordt bijvoorbeeld angst voor een aansprakelijkheidsclaim in geval een notaris een klant ten onrechte meldt.

behoeft hierbij niet te worden vastgesteld, het enkele feit dat de gedraging is geconstateerd is voldoende. Daartegenover staan vergrijpboetes, waarbij de mate van verwijtbaarheid moet bestaan uit opzet dan wel grove schuld. Wanneer men ten aanzien van fiscaal norm overschrijdend gedrag in de verwijtbaarheidssferen belandt, en het dus niet gaat om procesordeverstoringen, gaat het om strafwaardig gedrag.²²

Uit het bovenstaande volgt op grond van de interviews dat bij de betrokken instanties het formele karakter van de bestuurlijke boete bestraffend is, waarmee de boete een duidelijk onderscheidend karakter heeft ten opzichte van andere maatregelen, welke vooral gefocust zijn op herstel of gedragsverandering (compliance) en formeel geen bestraffend karakter hebben. Verder geldt beboeting bij sommige toezichthouders duidelijk als *ultimum remedium*, dat in verhouding tot andere bestuursrechtelijke maatregelen schaars wordt toegepast. Omtrent de mate van verwijtbaarheid van de beboete overtreder laten de toezichthouders een genuanceerd beeld zien. Waar bij de Belastingdienst de verwijtbaarheid tot uitdrukking komt in het onderscheid tussen vergrijp- en verzuimboetes, is hier bij andere toezichthouders een minder duidelijk onderscheid te maken. Een boete kan ook een spreekwoordelijke ‘tik op de vingers’ vormen als signaal dat het gedrag moet worden aangepast of kan worden opgelegd voor fouten gemaakt uit onwetendheid of ondeskundigheid dan wel doordat een professional of onderneming door omstandigheden niet tijdig aan bepaalde (administratieve of rapportage) verplichtingen kon voldoen. In deze gevallen hoeft bijgevolg, ondanks dat sprake is van boeteoplegging, geen sprake te zijn van ernstige overtredingen dan wel een ernstige mate van verwijtbaarheid die aan de boete ten grondslag liggen.

5.2.3 Keuze voor straf- of bestuursrecht

Overtredingen die tevens als economisch delict zijn aangemerkt kunnen zowel via het strafrecht als via het bestuursrecht worden gehandhaafd. Bij alle in dit onderzoek betrokken toezichthoudende instanties bestaat de mogelijkheid van duale handhaving. Voor de vraag naar het betrekken van bestuurlijke boetes bij de VOG is het van belang te weten in hoeverre er duidelijke onderscheidende criteria gelden op basis waarvan deze keuze in de praktijk door de diverse handhavende instanties wordt gemaakt. Dit kan immers licht werpen op de vraag in hoeverre het wenselijk is om, zoals thans het geval is, strafrechtelijke afdoeningen wél, maar bestuurlijke boetes niet in de VOG-screening te betrekken. Met behulp van de interviews wordt in het navolgende getracht meer licht te werpen op de vraag hoe in de praktijk het keuzeproces plaatsvindt en wanneer en op basis van welke criteria een zaak door het bestuursorgaan wordt overgedragen aan het OM.

22 Of dat nu bestuurlijk beboet wordt of via het strafrecht wordt afgedaan, overeenkomstig de artikelen 68, 69 en 69a Awr.

Sommige toezichthouders volgen een duidelijk beleid waarin is bepaald dat gedragingen van een bepaalde ernst of mate van verwijtbaarheid dienen te worden aangemeld voor mogelijke strafrechtelijke afhandeling. Bij andere toezichthouders is de praktijk weerbarstiger dan de beleidsuitgangspunten doen vermoeden en spelen diverse wel en niet zaak-gerelateerde overwegingen een rol bij dit afwegingsproces. Bij de Belastingdienst is in het Protocol AAFD duidelijk bepaald welke zaken worden gemeld bij het OM en welke niet.²³ In de regel betreft dit zaken waarbij sprake is van een vermoeden van opzet en het nadeelbedrag een ton of hoger bedraagt.²⁴ De uiteindelijke keuze voor strafrechtelijke afhandeling wordt in een afstemmingsoverleg gemaakt door de Belastingdienst in samenspraak met het OM. Ook aanvullende, subjectieve factoren, zoals een voorbeeldfunctie, kunnen een rol spelen bij de keuze om tot strafrechtelijke vervolging over te gaan. Het boetebeleid van het BFT kent eveneens duidelijke bepalingen omtrent wanneer in een zaak aangifte wordt gedaan, namelijk in geval de overtreding in de vierde of vijfde boetecategorie valt.²⁵ Deze categorieën zien niet op de hoogte van de boete (die is namelijk gerelateerd aan een percentage van de omzet), maar op de ernst,²⁶ duur en verwijtbaarheid van de overtreding.

Bij andere toezichthouders blijkt dit een meer gecompliceerd vraagstuk te betreffen. Opvallend is dat de zwaarte of ernst van de overtreding in de praktijk lang niet altijd een belangrijk onderscheidend criterium vormt. Zodoende kan niet worden gezegd dat de zaken die bij het OM terechtkomen en waarin strafrechtelijke vervolging plaatsvindt per definitie ernstiger zijn dan die waarbij het bestuursorgaan handhaaft. Overwegingen die meespelen bij deze keuze zijn gerelateerd aan prioritering, expertise, capaciteit en doorlooptijden, maar ook aan opsporingsbevoegdheden en sanctiemogelijkheden. Wat betreft de expertise geldt dat deze vaak in het bijzonder bij de toezichthouder aanwezig is. Zo is het denkbaar dat het OM een zaak vanwege de complexiteit niet aanpakt, bijvoorbeeld waar het om fiscale discussies gaat die men bij voorkeur buiten het strafrecht houdt. Ook is het vaak de toezichthouder die het grootste deel van een onderzoek doet, informatie verzamelt en analyseert. In dat geval kan het tijdsverloop een bepalende factor vormen: het bestuursorgaan kan er omwille van de snelheid van handhaving voor kiezen de zaak zelf af te doen. De algemene indruk bestaat dat de doorlooptijd van een bestuursrechtelijke procedure (van voornemen

23 Protocol aanmelding en afdoening van fiscale delicten en delicten op het gebied van douane en toeslagen, *Stcrt.* 2015, 17271.

24 Protocol AAFD, par. 2.1.

25 Intern beleid voor het vaststellen van de hoogte van de bestuurlijke boete op grond van de *Wwft*, Bureauft.nl.

26 De ernst houdt bijvoorbeeld verband met de vraag in hoeverre het een incidentele gedraging betreft. Indien een professional in meerdere dossiers geen klantenonderzoek heeft gedaan en een heleboel ongebruikelijke transacties heeft nagelaten te melden, kan lastig nog van een incidentele gedraging worden gesproken.

via zienswijze naar boetebesluit) beduidend korter is dan het instellen van een strafvervolgning door het OM, waar een zaak enige tijd op de plank kan belanden. De Belastingdienst kan om verschillende redenen sneller moeten handelen dan het OM, onder andere omdat bij fiscale overtredingen per type overtreding verschillende verjaringstermijnen gelden, welke niet parallel lopen aan die in het fiscale strafrecht. Bovendien geldt vaak dat hoe langer men wacht, hoe lastiger het kan worden het verschuldigde geldbedrag te innen. Naast expertise spelen dus prioriterings- en capaciteitsissues van zowel de FIOD, het OM als de toezichthouders een rol. Indien de FIOD tijdelijk geen capaciteit heeft om zaken op te pakken, kan worden teruggevallen op bestuurlijke sanctionering.

Al deze voornoemde inhoudelijke en pragmatische aspecten, zoals expertise, (door)looptijd, capaciteit en prioritering kunnen derhalve het afwegingsproces beïnvloeden. De praktijk is bijgevolg vaak weerbarstiger dan de beleidsuitgangspunten doen vermoeden. Tot slot kunnen, naast voornoemde overwegingen, specifieke mogelijkheden op het vlak van opsporingsbevoegdheden en sanctiesoorten de keuze mede-bepalen. Een reden een zaak over te hevelen naar het OM kan zijn dat – indien de zaak zich nog in het beginstadium van het onderzoek bevindt – de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden gewenst is, zoals telefoontaps of het achterhalen van versleutelde communicatie.²⁷ Eveneens kan het feit dat binnen het strafrecht de mogelijkheid bestaat een andersoortige straf dan een geldboete op te leggen reden vormen de zaak aan het OM over te dragen, als blijkt dat de betrokkene geen verhaal kan bieden, waardoor een boete vermoedelijk niet zal kunnen worden geïnd.

5.2.4 Boeteaantallen, boetehoogtes en normadressaten

Een en ander brengt ons vervolgens bij de vraag naar boetehoogtes en aantallen boetes die toezichthouders opleggen. Waar in het strafrecht bepaalde richtlijnen kunnen gelden die de ernst van het strafbare feit koppelen aan de op te leggen straf, is het de vraag in hoeverre ook bij bestuurlijke boetes de hoogte ervan verband houdt met de ernst van de overtreding. Dit kan immers relevant zijn voor de vraag hoe boetes, mogelijk anders dan strafrechtelijke antecedenten, gewogen dienen te worden in geval deze betrokken worden bij de VOG-beoordeling. Ook boete-aantallen kunnen licht werpen op de vraag naar zowel realiseerbaarheid en wenselijkheid van het betrekken van deze boetes bij de VOG. Een laatste, mogelijk voor deze vraag relevant aspect dat in deze paragraaf zal worden behandeld betreft de keuzecriteria voor het aanpakken van de rechtspersoon of de natuurlijke persoon.

27 Zoals via communicatiediensten als WhatsApp en Telegram.

Uit de interviews blijkt dat de boete-aantallen zeer sterke variatie tussen de instanties vertonen. In de meeste gevallen gaat het over om en nabij een tiental boetes (AFM,²⁸ DNB, BFT notaris-boetes²⁹) oplopend tot enkele tientallen per jaar (ACM,³⁰ BFT Wwft-boetes). Een uitzondering vormt de Belastingdienst met honderdduizenden boetes waar het gaat om verzuimen. De boetehogtes lopen al evenzeer uiteen. Bij alle toezichthouders is een percentage van de omzet richtinggevend. Tegelijkertijd kunnen boetes worden gematigd indien een natuurlijke persoon de boete niet kan dragen, overeenkomstig het draagkrachtbeginsel. Bij de meeste toezichthouders zou om de ernst van de gedraging te achterhalen dus niet zozeer naar de hoogte van de boete, maar naar de onderliggende feiten en gedragingen moeten worden gekeken, aldus de respondenten. Boetebedragen vallen weleens lager uit dan de toezichthouder had gewild daar deze gematigd moest worden vanwege de beperkte draagkracht. Bij sommige ondernemingen of ondernemers valt simpelweg niets te halen, zoals uit de volgende voorbeelden blijkt. De hoogte van de boete is op zichzelf dus geen goede graadmeter voor de mate van verwijtbaarheid of 'foutheid' van de gedraging, zo zijn de respondenten nagenoeg eensgezind van mening.

Een belastingplichtige die opzettelijk ernstige belastingfraude heeft gepleegd, maar geen spreekwoordelijke rooie cent heeft en waarbij het ook niet tot strafrechtelijke vervolging komt, komt in aanmerking voor strafmatiging en kan uiteindelijk slechts een symbolische boete opgelegd krijgen. Hetzelfde geldt voor een rechtspersoon die tegen faillissement aanhangt en waarbij nog een hoog bedrag aan belastingschuld openstaat; ook hier zal rekening worden gehouden met de inbaarheid van de boete. Een ander voorbeeld betreft drie feitelijk leidinggevers van een financiële instelling die worden beboet voor een qua ernst gelijke gedraging, maar waarbij de een, omdat hij meer eigen vermogen heeft, toch een hogere boete krijgt dan de anderen. Achter een lage boete kan dus een ernstig vergrijp schuilgaan, en vice versa.

Duidelijk is in ieder geval dat de boetehoogte geen optimale maatstaf vormt voor de ernst van de overtreding of de mate van verwijtbaarheid van de gedraging, maar dat deze dient te worden afgeleid uit de achterliggende feiten, omstandigheden en gedragingen. Daarnaast wijken de hoogtes van de bestuurlijke boetes überhaupt sterk af van die in het strafrecht. Boetes van de AFM kunnen op enkele tienduizenden tot een ton neerkomen voor natuurlijke personen, en op miljoenen voor grote banken. Bij de ACM lopen mededingingsboetes op tot enkele tientallen miljoenen voor grote ondernemingen.³¹ Hoewel de ACM qua kwantiteit als het tegenovergestelde van een

28 *Jaarverslag Autoriteit Financiële Markten 2018.*

29 *Jaarverslag Bureau Financieel Toezicht 2019.*

30 *Jaarverslag Autoriteit Consument en Markt 2018; Jaarverslag Autoriteit Consument en Markt 2017.*

31 Zoals de boete van veertig miljoen die is opgelegd aan de NS.

‘boetefabriek’ kan worden beschouwd, geldt dat als de toezichthouder tot boeteoplegging overgaat, met name in geval van mededingingsboetes, deze zeer hoog kunnen zijn. Boetes voor overtredingen van consumentenwetgeving vallen doorgaans (veel) lager uit.³² Bovendien, zo voegen respondenten hier nog aan toe, kan voor een kleine onderneming een boete in de tienduizenden euro’s als zeer zwaar worden ervaren, terwijl voor andere ondernemingen, zoals een bank, een torenhoge boete weliswaar onprettig kan zijn, maar vakkundig kan worden afgeboekt op de balans van de onderneming.

Niet enkel de boeteaantallen en boetehoogtes variëren sterk tussen de verschillende toezichthouders, maar ook het beleid wat betreft de keuze voor het beboeten van de rechtspersoon of de natuurlijke persoon. Binnen de handhavingspraktijk van de AFM en DNB worden meer boetes aan rechtspersonen dan aan natuurlijke personen opgelegd. Het kan ingewikkelder zijn bij een natuurlijke persoon uit te komen en gemakkelijker de onderneming als rechtspersoon aan te spreken. Met het beboeten van feitelijk leidinggevers wordt voorts terughoudend omgegaan, mede omdat dit een complexe procedure kan behelzen, waardoor bij deze keuze het capaciteitsvraagstuk meeweegt. Hier is een relatie te leggen met de grootte van de onderneming. Bij grote banken of accountantskantoren is het lastiger vast te stellen wie precies als feitelijk leidinggevende zou kunnen worden aangemerkt, terwijl bij kleine ondernemingen – waar het zichtbaar in de kern van de onderneming misgaat – sneller bij een natuurlijke persoon wordt uitgekomen. Bij het BFT hangt deze keuze ook samen met de beroepsgroep, want bij boekhouders is juist vaak sprake van éénpitters. Gaat het daarentegen om een groter kantoor, dat bijvoorbeeld niet de juiste kantoorprocedures heeft opgesteld of deze procedures bewust aan zijn laars lapt, dan wordt eerder het kantoor als instelling aangepakt dan een natuurlijke persoon.

Deze geluiden uit de praktijk laten zien dat er zeer uiteenlopende afwegingen ten grondslag liggen aan de opportuniteit van het aanpakken van de natuurlijke persoon en/of de rechtspersoon. Hetzelfde geldt, zo hebben we in voorgaande paragraaf gezien, voor de keuzemogelijkheid tussen strafrechtelijke of bestuursrechtelijke handhaving. Waar enkel boetes opgelegd aan natuurlijke personen zich lenen om bij een VOG-aanvraag van een natuurlijke persoon te worden betrokken, stellen deze bevindingen ons voor de vraag in hoeverre het enkel betrekken van deze boetes een wenselijke afbakening oplevert, nu het van diverse (inhoudelijke en pragmatische) factoren afhankelijk is of de bij een overtreding betrokken natuurlijke persoon al dan niet wordt aangepakt. Voorts is gebleken dat voor het beoordelen van de relevantie van bestuurlijke boetes in een eventuele VOG-aanvraag de hoogte van de boete niet als doorslaggevend criterium lijkt te kunnen

32 Indien een webwinkel wordt beboet vanwege het verstrekken van onjuiste informatie over consumentenrechten op de website, dienen deze in geval van beperkte draagkracht van de ondernemingen gematigd te worden.

worden aangemerkt om de ernst van de overtreding te kunnen bepalen. De hoogte is immers voornamelijk afhankelijk van de omzet, waar juist uit de achterliggende feiten en omstandigheden de ernst van de gedraging dient te worden afgeleid. Tot slot variëren boeteaantallen sterk tussen de verschillende handhavende instanties. Waar het gaat om lage boeteaantallen van enkele tientallen zou dit ten aanzien van de realiseerbaarheid en wenselijkheid van het betrekken van deze boetes in de VOG-screening mogelijk minder problemen opwerpen dan waar het gaat om honderdduizenden boetes.

5.2.5 Registratie, publicatie en bewaartermijnen

Tot slot zal, als laatste relevant aspect van de handhavingspraktijk, de verwerking van bestuurlijk beboete antecedenten door de verschillende instanties aan bod komen. Voor overwegingen omtrent zowel de praktische haalbaarheid als de wenselijkheid van het betrekken van bestuurlijke boetes bij de VOG-screening is het van belang aandacht te besteden aan de praktijk omtrent het registreren, publiceren en bewaren van bestuurlijke boetes door de toezichthouders, zoals uit de interviews naar voren is gekomen. Met uitzondering van de Belastingdienst laten alle in dit onderzoek betrokken toezichthouders weten over de wettelijke mogelijkheid tot openbaarmaking van de door hen opgelegde boetes te beschikken. Het publiceren van sancties, waaronder boetes, kan volgens de toezichthouders een combinatie van doelen dienen.³³ Door publicatie kan bijvoorbeeld gewaarschuwd worden tegen een specifieke overtreder – wat binnen het (informele) toezichtinstrumentarium als *naming* en *shaming* wordt bestempeld, maar er kan ook een generaal preventief effect (afschrikking) van uitgaan, doordat de markt wordt geïnformeerd over en gewaarschuwd voor bepaalde gedragingen.

In beginsel staat door deze werkwijze niets eraan in de weg dat derden kennisnemen van de gepubliceerde boetes, waaronder de afdeling COVOG van screeningsautoriteit Justis, aldus de respondenten. Er worden door toezichthouders op dit moment echter geen registratiesystemen beheerd waaruit door andere partijen met een spreekwoordelijke ‘klik op de knop’ informatie kan worden opgevraagd, omdat de interne registratie van maatregelen niet is ingericht voor het doel dit raadpleegbaar te maken voor derden. Sommige respondenten stellen dat het systeem niet is opgetuigd om de preventie van recidive te dienen, zoals dat wel het geval is bij het Justitieel Documentatiesysteem.

Hoewel er dus geen registratiesysteem is waarin aan derden gemakkelijk inzage kan worden verleend, zijn toezichthouders vaak wettelijk verplicht bestuurlijke sancties te publiceren, behoudens wanneer de betrokkene met succes een beroep doet op een uitzonderingsgrond, hetgeen echter zelden

33 ‘Toezichtsaanpak AFM’, Afm.nl; ‘Visie op toezicht 2018-2020’, Dnb.nl; ‘Werkwijze openbaarmaking ACM’, Acm.nl.

het geval is volgens de respondenten. Een belangrijke grond voor het maken van een uitzondering is dat het onevenredig bezwarend voor de betrokken persoon zou zijn om zijn naam openbaar te maken. Dit kan volgens de jurisprudentie echter niet om reputatieschade of economische schade gaan, ook al kan publicatie op zichzelf verstrekkende gevolgen hebben voor een bedrijf, zoals faillissement. Een en ander betekent echter niet dat de boet informatie die op websites beschikbaar wordt gesteld, volledig is. Naast het feit dat niet alle boetes worden gepubliceerd, worden evenmin alle boetes met naam en toenaam gepubliceerd. De ACM kent bijvoorbeeld het beleid enkel de namen van bedrijven en niet die van natuurlijke personen openbaar te maken. Boetes opgelegd aan feitelijk leidinggevers worden in het kader van het beschermen van persoonsgegevens geanonimiseerd gepubliceerd.³⁴ In beginsel worden bovendien alleen de sanctiebesluiten gepubliceerd en niet de onderliggende boeterapporten. Deze informatie is derhalve niet online raadpleegbaar, maar zal bij de betrokken instanties zelf moeten worden opgevraagd.

Daarnaast dient met het oog op de volledigheid van de informatie voor ogen te worden gehouden dat in de meeste gevallen pas tot publicatie wordt overgegaan op het moment dat de boete onherroepelijk is. Voordat een boete echter in rechte komt vast te staan, kan er veel tijd overheen gaan in verband met de mogelijkheid tot het doorlopen van bezwaar-, beroep- en hoger beroepsprocedures – in een enkel geval inclusief het stellen van prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie. Daarna, als de boete eenmaal in rechte is komen vast te staan, kan er nog een bestuursrechtelijke procedure van voornemen tot publicatie en publicatie- of openbaarmakingsbesluit starten.³⁵ Ook dit kan behoorlijk wat tijd in beslag nemen, zodat er in totaal dus meerdere jaren overheen kunnen gaan voordat een boetebesluit openbaar wordt gemaakt. Bij het BFT is hier weliswaar recentelijk verandering in gekomen, nu sinds 2019 nieuwe wetgeving in werking is getreden waarin is bepaald dat reeds vijf dagen nadat er een boetevoornemen is genomen, en er dus nog een bezwaarmogelijkheid openstaat, tot publicatie wordt overgegaan.³⁶ Respondenten zeggen te beseffen dat openbaarmaking in het kader van *naming* en *shaming* grote impact kan hebben voor een bedrijf, zeker omdat niet in alle gevallen moedwillig fouten zijn gemaakt. Ondanks het punitieve oogmerk van het opleggen van een boete lijkt in de praktijk juist openbaarmaking van besluiten, derhalve ook boetebesluiten, personen en ondernemingen meer te raken. In dit kader tonen de meeste respondenten zich er tevens van bewust dat informatie die eenmaal op het internet staat, niet zomaar meer verdwijnt.

34 'Werkwijze Openbaarmaking ACM', Acm.nl.

35 'Werkwijze Openbaarmaking ACM', Acm.nl.

36 Artikel 32i Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn.

Een laatste aspect van registratie en publicatie betreft de wettelijke (bewaar) termijnen die hieraan verbonden zijn. In de interviews is gevraagd hoe lang de informatie online beschikbaar blijft evenals hoe lang men deze informatie intern registreert. Hierop kon echter geen van de respondenten met zekerheid antwoord geven. De meesten vermoedden dat sprake is van een termijn van tussen de vijf en tien jaar, maar hielden daarbij een slag om de arm, omdat zij met het precieze beleid hieromtrent onbekend waren. Sommigen spraken enkel van een minimumtermijn waarop men de boete-informatie op de website moet houden, terwijl deze in de praktijk vaak langer wordt bewaard, omdat er geen beleid is dat voorschrijft dat men boete-informatie na ommekomst van een bepaalde termijn dient te vernietigen.

Al met al kan worden geconcludeerd dat volgens de respondenten van de betreffende toezichthouders vooral op grond van openbaarmakingsverplichtingen bestuurlijke boete-informatie door andere instanties als Justis eenvoudig online kan worden geraadpleegd. Hierop kunnen evenwel uitzonderingen gelden en ook kan onder omstandigheden zonder naam en toenaam worden gepubliceerd. Deze informatie wordt bovendien slechts na ommekomst van de eventuele bezwaar- en beroepsprocedures openbaar, behoudens de door het BFT opgelegde boetes, en bevat slechts het boetebesluit waardoor geen informatie wordt verschaft over het onderliggende traject dat tot boeteoplegging leidde.

5.2.6 Tussenconclusie

In deze paragraaf is ingegaan op de vraag hoe handhaving door boeteoplegging in de praktijk plaatsvindt, in het bijzonder welke doelen, zaakgerelateerde overwegingen en praktische aspecten hierbij een rol spelen. Hieruit kunnen verschillende overwegingen worden afgeleid die relevant zijn voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag naar de realiseerbaarheid en wenselijkheid van het betrekken van bestuurlijke boetes in de VOG-screening. Wat betreft boeteoplegging is geconstateerd dat dit slechts een van de vele handhavingsinstrumenten is waarover toezichthoudende instanties beschikken. Beboeting wordt vaak pas ingezet nadat een divers scala aan informele en formele maatregelen de revue is gepasseerd, als *ultimum remedium* dus. Enerzijds kan dit een argument opleveren de bestuurlijke boete juist *wel* en andere bestuurlijke maatregelen *niet* bij de VOG te betrekken. Anderzijds is gebleken dat de meeste overtredingen mede daardoor juist niet via een boete worden afgedaan. Waar boeteoplegging eerder uitzondering dan regel is, dringt de vraag zich op in hoeverre het relevant is enkel boetes – en derhalve geen andere soorten handavingsmaatregelen – in de VOG-beoordeling mee te nemen.

Het proces om tot boeteoplegging te komen kan voorts door een verscheidenheid aan overwegingen worden beïnvloed, niet alleen van de toezichthouder, zoals overwegingen omtrent prioritering, capaciteit en opportuni-

teit, maar ook van de professional, als strategie om een formeel besluit te ontlopen. Soortgelijke uiteenlopende overwegingen spelen ook een rol bij de keuze om de rechtspersoon ofwel de natuurlijke persoon aan te pakken evenals bij de keuze voor een bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk afdoeningstraject. Deze bevindingen zijn van belang in het licht van de vraag in hoeverre het strikte onderscheid te rechtvaardigen valt strafrechtelijke sancties wel, maar bestuursrechtelijke sancties niet in de VOG te betrekken. Bovendien, in geval het opleggen van boetesancties aan natuurlijke personen in verhouding tot rechtspersonen terughoudend plaatsvindt, terwijl alleen boetes opgelegd aan de natuurlijke personen bij de VOG-beoordeling een rol zouden komen te spelen, heeft dit implicaties voor de doeltreffendheid van een eventuele VOG-uitbreiding met laatstgenoemde boetes.

Een argument voor het betrekken van bestuurlijke boetes bij de VOG zou kunnen zijn dat, zoals is gebleken, het doel van boeteoplegging formeel en consequent onder alle toezichthouders *bestrafing* behelst. Hiermee onderscheidt de boetesanctie zich duidelijk van andere, informele en formele maatregelen, die als doel hebben herstel te brengen in een overtredingssituatie, ofwel te bewegen tot compliance, terwijl de bestuurlijke boete qua punitief element juist aansluit bij strafrechtelijke sancties. Daarmee is echter niet gezegd dat andere formele, en informele, maatregelen – zoals het intrekken van een vergunning – door de overtreder als minder leedtoevoegend worden ervaren. Vervolgens is wat betreft de aard van de overtreding en de verwijtbaarheid van de overtreder in gevallen waarin een boete wordt opgelegd geen eenduidig, maar juist een genuanceerd beeld naar voren gekomen. In beginsel geldt dat tot boeteoplegging wordt overgegaan waar het een ernstige en structurele verwijtbare gedraging betreft. Hierop gelden echter uitzonderingen, zoals de respondenten naar voren brachten. Professionals kunnen niet-moedwillig fouten maken ten aanzien van eisen die aan hen gesteld worden op het vlak van administratie, transparantie en kantoorprocedures, welke niettemin tot boeteoplegging kunnen leiden. Gebleken is voorts dat de mate van verwijtbaarheid van de overtreder niet puur uit de hoogte van de boete af te leiden valt, welke immers veelal aan de omzet gerelateerd is. Respondenten laten weten dat de mate van verwijtbaarheid zodoende uit de onderliggende feiten en gedragingen dient te worden afgeleid. Deze bevindingen hebben implicaties voor de wenselijkheid de bestuurlijke boete te betrekken bij de afweging omtrent de integriteit van een persoon die plaatsvindt in het kader van de VOG. Temeer daar de VOG bedoeld is om herhaling en (verdere) verspreiding van crimineel dan wel niet-integer gedrag binnen kwetsbare sectoren, bedrijven en organisaties te voorkomen.

Waar de boetebesluiten door de meeste toezichthouders, met uitzondering van de Belastingdienst, op de website openbaar worden gemaakt, is dit volgens respondenten geen waterdicht systeem om volledig kennis te kunnen nemen van bestuurlijke boete-informatie door andere instanties als Justis. Immers is hieruit niet op te maken hoe het gehele toezichttraject dat aan

boeteoplegging vooraf is gegaan eruit zag waaronder ook de achterliggende feiten en gedragingen, worden niet alle overtreders met naam en toenaam genoemd en geldt pas vanaf het moment van onherroepelijk worden van de boete en het openbaarmakingsbesluit dat derden hiervan kunnen kennisnemen. Tot slot is gebleken dat boeteaantallen zeer sterk uiteenlopen tussen de verschillende handhavende instanties. Waar het gaat om een groot aantal boetes, wat bij de Belastingdienst het geval is, zal dit niet zozeer voor de wenselijkheid, maar voor de praktische haalbaarheid implicaties hebben. De vraag welke conclusies aan deze bevindingen kunnen worden verbonden met betrekking tot de realiseerbaarheid en wenselijkheid van het bij de VOG-screening betrekken van bestuurlijke boetes, komt in het volgende hoofdstuk aan bod.

5.3 TOETSEN VAN INTEGRITEIT

Zowel de toezichthouders als de beroepsverenigingen houden zich bezig met wat screenen, toetsen dan wel simpelweg beoordelen genoemd kan worden van de integriteit van professionals die werkzaam zijn in de financiële sector. De wijze waarop al deze instanties invulling geven aan een integriteitstoets van de personen die onder hun toezicht dan wel doelgroep vallen, wordt hieronder in kaart gebracht. De wenselijkheid van het uitbreiden van de VOG-screening hangt immers samen met enerzijds de gepercipieerde toereikendheid van de huidige reguleringsmechanismen ten behoeve van het integer houden van de financiële sector (doelmatigheid) en anderzijds de verwachte effectiviteit van het kunnen betrekken van bestuurlijke boetes bij de VOG (doeltreffendheid).

Integriteitstoetsing vindt met behulp van zeer diverse soms veelomvattende bronnen plaats. Antecedenten in allerlei soorten en maten kunnen op enigerlei wijze bij de beoordeling van de integriteit of betrouwbaarheid van financiële professionals worden betrokken. Naast de in dit onderzoek betrokken toezichthouders, oefenen ook andere partijen hun toezicht uit op allerlei takken binnen de financiële sector – de AP, KSa, NVWA, NZa, enzovoorts – waarvan een groot deel ook samenwerkt binnen het Markttoezichthoudersberaad.³⁷ De toezichthouders kunnen zich vaak op uiteenlopende officiële informatiebronnen baseren om tot een integriteitsoordeel te komen. De beroepsorganisaties baseren zich met name op zelfmelding door de getoetsede professional evenals op de VOG. De informatie kan dus enerzijds officiële dan wel direct raadpleegbare bronnen betreffen, die door een beroepsvereniging direct kunnen worden gecontroleerd, zoals de NBA en DSI die om een VOG vragen, welke gebaseerd wordt op onderzoek in het JDS. Anderzijds kan het om indirecte, zelf-rapportage informatie gaan, namelijk informatie

37 Een samenwerkingsverband tussen ACM, AFM, AP, BFT, CvdM, DNB, KSa, NZa.

waarover men de getoetste vraagt zélf naar waarheid te verklaren. Zo vragen de NBA en DSI eveneens aan de aanvragers van een lidmaatschap respectievelijk vergunning of zij ooit strafrechtelijk zijn veroordeeld, en in geval van de NOB ook of zij ooit een bestuurlijke boete opgelegd hebben gekregen. Dit betreft dus geen directe, maar een indirecte mogelijkheid om achter strafrechtelijke en/of bestuursrechtelijke antecedenten te komen. Hieronder wordt per beroepsvereniging ingegaan op de wijze van integriteitstoetsing.

5.3.1 De NBA

De Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants is de bij wet ingestelde organisatie die onder andere belast is met het bevorderen van de goede beroepsuitoefening van haar leden (registeraccountants en accountants-administratieconsulenten). Voor accountants geldt dat als zij ingeschreven wensen te worden in het accountantsregister, zij aan een aantal voorwaarden dienen te voldoen. Een daarvan is het overleggen van een VOG,³⁸ welke niet ouder mag zijn dan drie maanden. Verder worden er geen officiële bronnen geraadpleegd en vaart men voornamelijk op het integriteitsoordeel dat aan de afgifte ofwel weigering van een VOG ten grondslag ligt. Beschikt men niet over een VOG, dan voldoet men niet aan de lidmaatschapsvoorwaarden en zal een verzoek tot lidmaatschap niet in behandeling worden genomen. Door af te gaan op de screening die aan de weigering c.q. afgifte van de VOG ten grondslag ligt, bestaat bij de respondenten van de NBA zelf weinig zicht op wie men op deze wijze buiten de deur houdt dan wel binnen laat, en of deze toets aan de poort dus voldoende voor de integriteit van nieuwe leden instaat. Zij zijn in ieder geval persoonlijk niet bekend met incidenten waaruit het tegendeel zou blijken.

Naast de VOG als formele eis bestaan er bovendien inhoudelijke beoordelingscriteria voor potentiële leden. Zo wordt een aanvraag tot lidmaatschap geweigerd indien er, gelet op de antecedenten van de aanvrager, gegronde vrees bestaat dat de aanvrager zal handelen of nalaten in strijd met wettelijke voorschriften, de accountant betreffende, of dat zijn inschrijving in het accountantsregister op andere wijze de eer van de stand van accountants zal schaden.³⁹ Zelden wordt iemand echter op die grond geweigerd volgens de respondenten. Bij deze 'antecedenten' gaat het vooral om tuchtrechtelijke maatregelen.⁴⁰ Bestuurlijke boetes spelen geen rol, in de zin dat naar bestuursrechtelijke maatregelen of sancties niet wordt gevraagd op het inschrijfformulier. Dit houdt mogelijk verband met het feit dat accountantsboetes vooral aan de kantoren worden opgelegd en niet zozeer aan natuurlijke personen.

38 Art. 38, lid 2, onder b, Wet op het accountantsberoep bepaalt dat degene die in het accountantsregister wenst te worden ingeschreven bij diens aanvraag o.a. een VOG dient te verstrekken.

39 Art. 39, lid 1, sub e, Wet op het accountantsberoep.

40 Deze worden door de Accountantskamer aan de NBA gemeld.

Een bestuurlijke boete die volgens de respondenten wel een rol speelt bij het bewaken van de integriteit van de beroepsgroep is die voor onrechtmatig gebruik van de (beschermende) accountantstitel. Door de Belastingdienst, Bureau Economische Handhaving, wordt aan de NBA, op basis van een convenant, teruggekoppeld hoeveel boetes jaarlijks voor titelmisbruik zijn opgelegd, zij het zonder naam en toenaam. Het betreft niet meer dan tientallen gevallen per jaar. In eerste instantie vindt deze informatiedeling anoniem plaats en in geval de NBA nader op de zaak wil ingaan, wordt gekeken of de anonimiteit door de Belastingdienst kan worden opgeheven, op basis van ontheffing van de geheimhoudingsplicht. Hier wordt echter niet vaak om verzocht, het zou grofweg gaan om enkele gevallen verspreid over enkele jaren. Of de NBA verder werk wil maken van dergelijke zaken hangt mede af van opportuiniteitsoverwegingen, in geval de Belastingdienst zelf al actie heeft ondernomen, maar ook van verjaringstermijnen.⁴¹

Door de AFM mag wel concrete subjectinformatie met de NBA worden gedeeld, op grond van uitzonderingsbepalingen in de Wet toezicht accountantsorganisaties, echter hebben de respondenten dit nog niet meegemaakt. De AFM kiest volgens hen vaker voor de weg van bestuurlijke handhaving, terwijl het indienen van een tuchtklacht ook een van de mogelijkheden binnen de formele toezichtmaatregelen betreft. De gevallen waarin informatie gedeeld werd door de toezichthouder zouden op een of twee handen zijn te tellen. De respondenten beschouwen het bestuursrechtelijke traject en het tuchtrechtelijke traject niet zozeer als complementair aan elkaar, maar als verschillende wegen die bewandeld kunnen worden om accountants of accountantskantoren aan te pakken. Indien de bestuursrechtelijke weg is bewandeld, en sanctieoplegging door de AFM tot gevolg heeft gehad, ligt het niet op de weg van de NBA ook nog langs tuchtrechtelijk weg te verzoeken dat deze persoon een waarschuwing krijgt van de tuchtrechter. Men beschouwt het instrumentarium van de AFM als een ander instrumentarium dan dat van de NBA.

5.3.2 De NOB

De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs is een niet wettelijk verplichte vereniging met als doel het bevorderen van een kwalitatief hoogwaardige beroepsuitoefening door haar leden. Om lid te kunnen worden mag de adviseur niet strafrechtelijk zijn veroordeeld wegens een misdrijf, een bestuurlijke boete opgelegd hebben gekregen wegens een overtreding begaan bij zijn werkzaamheden,⁴² of met betrekking tot zijn eigen belastingverplichtin-

41 De verjaringstermijn bedroeg eerder zes en sinds kort tien jaar. De Belastingdienst kan echter tot vijf jaar na dato onderzoek doen, vervolgens moet de NBA zelf ook nog onderzoek doen.

42 Hierbij kan volgens de toelichting op de Statuten worden gedacht aan artikelen 67a tot en met 67f Awr, maar ook aan boetes van de AFM of BFT.

gen een vergrijpboete hebben gekregen als bedoeld in de artikelen 67d, 67e en 67f Awr.⁴³ Teneinde de integriteit van de leden actief te bewaken, geldt een meldplicht aan het bestuur indien de adviseur wordt veroordeeld,⁴⁴ dan wel een bestuurlijke boete krijgt opgelegd.⁴⁵ Hierop kan een gesprek met het bestuur en mogelijk een sanctie volgen, zoals het starten van een tuchtrechtszaak of ontzegging van het lidmaatschap. Dit laatste betekent dat de adviseur zich niet meer mag associëren met leden van de NOB. Feitelijk raakt een belastingadviseur hierdoor 'out of business', aangezien deze hooguit nog als éénpitter verder kan, aldus de respondenten, waarmee het voor de adviseur veel moeilijker wordt zijn vak uit te oefenen. In de praktijk heeft men echter tot op heden geen meldingen binnengekregen van adviseurs die zijn veroordeeld of beboet. Niet uitgesloten kan worden dat dit te maken heeft met ofwel onbekendheid met de meldplicht ofwel dat leden bewust niet tot melding overgaan. Hoewel er geen directe lijntjes bestaan met toezichthouders, bestaat er voor de Belastingdienst wel de mogelijkheid een tuchtklacht in te dienen bij de NOB. Dit is tot nu toe slechts eenmaal voorgekomen.

Rakend aan het onderwerp van onderhavig onderzoek is nog van belang te vermelden dat de NOB recentelijk een brandbrief naar de staatssecretaris van Financiën heeft gestuurd over het wetsvoorstel dat beoogt medeplegersboetes, die sinds 2015 overeenkomstig artikel 67o Awr aan belastingadviseurs kunnen worden opgelegd, openbaar te maken op de website van de Belastingdienst (art. 67r Awr).⁴⁶ De NOB uitte zich daarin zeer kritisch ten aanzien van deze uitbreiding van het sanctie-instrumentarium door niet alleen medeplegersboetes op te leggen aan adviseurs maar deze vervolgens ook nog openbaar te maken, aangezien dit zeer verstrekkende gevolgen zou kunnen hebben. Overtredingen zouden vijf jaar lang op de website van de Belastingdienst worden gepubliceerd, maar men vreest echter dat deze daarna nooit meer volledig van het internet af te krijgen zijn, waarmee het tijd-beperkende element in feite dus betekenisloos is.⁴⁷ Om de (naam van de) adviseur niet onnodig te beschadigen, wordt in de brandbrief aan de staatssecretaris de oproep gedaan te bezien of er alternatieven zijn die aan dezelfde doelstellingen zouden beantwoorden zonder dezelfde verstrekken-

43 Art. 6, lid 1, sub c, Statuten Nederlandse Orde van Belastingadviseurs.

44 Volgens de toelichting op de Statuten is de verplichting tot het melden van strafrechtelijke veroordelingen nadrukkelijk niet beperkt tot veroordelingen voor financiële misdrijven en/of misdrijven gepleegd in de hoedanigheid van belastingadviseur. Ook anderzootige misdrijven kunnen immers de eer en waardigheid van het beroep aantasten. De meldplicht geldt eveneens voor veroordelingen door een strafrechter in het buitenland. Het bestuur beoordeelt bij iedere melding of en in hoeverre het delict de eer en waardigheid van het beroep raakt. Afdoening van strafzaken door middel van transacties of strafbeschikkingen hoeven niet te worden gemeld.

45 Art. 16, lid 3, Statuten Nederlandse Orde van Belastingadviseurs.

46 'Brief betreft: Wetsvoorstel Overige fiscale maatregelen 2020, art. 67r Algemene wet inzake rijksbelastingen; openbaarmaking vergrijpboetes en toepassing van de medeplegersboete', Nob.net.

47 Waaijer & Noë 2019.

de gevolgen te hebben. Een van deze alternatieven die de beroepsverenigingen voor belastingadviseurs gezamenlijk in dit kader aandragen is het opnemen van deze medeplegersboetes in de VOG.⁴⁸ Vervolgens zouden klanten malafide adviseurs kunnen mijden door een beoogde adviseur te vragen een VOG te overleggen. Dit alternatief wordt qua *naming* en *shaming* als minder ingrijpend en schadelijk voor de adviseur beschouwd.

5.3.3 DSI

DSI richt zich op certificering (van beleggingsprofessionals en compliance officers) en screening van beleggingsprofessionals en andere professionals in de financiële sector die in principe onder toezicht van DNB of de AFM staan. DSI is opgericht door de financiële sector en derhalve geen commercieel screeningsbedrijf. De VOG, waarbij het screeningsprofiel 'financiële dienstverlening' wordt geselecteerd, is een cruciaal onderdeel van het screeningsproces van DSI: zonder VOG wordt door DSI geen screeningsrapport afgegeven. Indien de gescreende professionals geen VOG kan overleggen, stopt daar in principe het screeningsproces, terwijl als de professional geen VOG krijgt én daar bewijs van overlegt, wel een rapport wordt opgemaakt waarin dit gegeven wordt verwerkt. Ten behoeve van het screeningsrapport krijgt de professional, bezijden de formele eis een VOG te overleggen, een integriteitsvragenlijst voorgelegd en tevens moeten diens werkgevers over de afgelopen vijf jaar ieder een verklaring afgeven over de integriteit van de betreffende professional. Over het algemeen vermoedt men bij DSI dat als een professional geen VOG krijgt, deze afhaakt in het aanvraagproces en men niets meer van hem of haar hoort. In een enkel geval wordt nadat een VOG is afgewezen de informatie hiervan in het screeningsrapport opgenomen inclusief een toelichting daarop van de aanvrager; het is dan aan de werkgever hierover een oordeel te vellen. DSI levert weliswaar naar aanleiding van het screeningsproces een rapport op, maar velt zelf geen oordeel over de integriteit van de professional; dit wordt aan de werkgever gelaten.

5.3.4 Stichting Tuchtrect Banken

Op grond van de Wft moeten banken zorgdragen voor een effectief tuchtrect, wat is ondergebracht bij Stichting Tuchtrect Banken, die onder andere onderzoek doet naar meldingen over schendingen van de bankierseed. Meldingen kunnen van iedereen, waaronder van consumenten, afkomstig zijn. Aangezien het een privaatrechtelijke stichting betreft, vindt geen informatie-uitwisseling plaats vanuit overheidsinstellingen, waaronder toezicht-houders. Niettemin kan voor deze stichting, overigens net als voor de hiervoor besproken verenigingen, openbare informatie aanleiding vormen een

48 Dit betreffen de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs, het Register Belastingadviseurs en de SRA.

onderzoek te starten. In geval een bank is beboet, kan Stichting Tuchtrect Banken deze bank benaderen met de vraag of zij geen melding zouden moeten doen over (mogelijk) betrokken bankiers. Indien de Stichting vervolgens onderzoek doet naar aanleiding van een melding, is zij wel afhankelijk van de informatie die zij van de bank krijgt. Maar ook informatie uit openbare bronnen, zoals boetebesluiten die de AFM met betrekking tot feitelijk leidinggevers heeft gepubliceerd kunnen in principe onderdeel uitmaken van een tuchtprocedure.⁴⁹ Onze respondent heeft tot nu toe niet meegemaakt dat dergelijke boete-informatie van de AFM in een tuchtprocedure is betrokken. In het kader van *una via*⁵⁰ wordt namelijk de afweging gemaakt of naast een strafrechtelijk vonnis of bestuurlijke boete het tuchtrect wel van toegevoegde waarde zou zijn, hetgeen aansluit op wat de respondenten van de NBA lieten weten. De vraag die hierbij van belang is, is hoeveel toegevoegde waarde het heeft een tuchtzaak te starten als de AFM reeds een forse boete heeft opgelegd aan het individu. Wel kan het tuchtrect een aanvulling vormen als een bank wordt beboet voor bepaalde gedragingen en de AFM een bewuste keuze heeft gemaakt geen boete aan de betrokken natuurlijke personen op te leggen. Een tuchtrectprocedure kan dan als meerwaarde hebben dat ook het individu wordt aangesproken. Tuchtrectuitspraken worden vervolgens anoniem gepubliceerd op de website van de Stichting, maar ook in een register opgenomen waartoe banken toegang kunnen krijgen ten behoeve van sollicitatieprocedures.⁵¹

5.4 GEGEVENSUITWISSELING TUSSEN DE BETROKKEN INSTANTIES

In deze laatste paragraaf wordt besproken wat uit bovenstaande kan worden opgemaakt omtrent de mate waarin en wijze waarop door de in dit onderzoek betrokken instanties gegevens worden uitgewisseld met het oog op het integer houden van de financiële sector. Het toetsen van de integriteit vindt bij de meeste professionals, zoals uit het voorgaande blijkt, plaats op het moment dat zij lid worden – vrijwillig dan wel bij wet vereist – van een beroepsvereniging, of een vergunning nodig hebben, zoals beleidsbepalers van de AFM of DNB en beleggingsprofessionals van DSI – de zogeheten toetsingen aan de poort. De informatiebronnen die de verschillende instanties hiertoe kunnen raadplegen zijn uiteenlopend in aantal en soort, wat de bevindingen uit de voorgaande paragrafen duidelijk hebben doen blijken.

49 Stichting Tuchtrect Banken onderzoek doet naar individuele bankmedewerkers, zodoende moet de boete individualiseerbaar zijn.

50 *Una via* wil hier zeggen dat indien de overtreder via meerdere rechtsgebieden (bestuurs-, straf- of tuchtrectelijk) kan worden aangepakt, men voor één van deze mogelijke wegen dient te kiezen. Het *una via*-beginsel geldt enkel wanneer het gaat om een stapeling van *punitieve* handhavingstrajecten.

51 Indien een persoon bij hun solliciteert kunnen zij die concrete naam door het register halen. Personen met een beroepsverbod mogen zij niet aannemen.

De op civielrechtelijke leest geschoeide beroepsorganisaties en tuchtcolleges hebben geen directe toegang tot informatie van overheidsinstanties zoals toezichthouders, zodat zij veelal afhankelijk zijn van de meldingen die zij van leden of gescreenden zelf ontvangen en van de vraag of deze al dan niet een VOG kunnen overleggen. Zelfmeldingen betreffen een indirecte bron van informatie, in de zin dat de informatiebron niet direct door de toetsende c.q. screenende instantie te controleren valt. Een voorbeeld van dergelijke zelfmelding is dat DSI in de integriteitsvragenlijst die professionals moeten invullen aan hen de vraag voorlegt of zij mogelijk door de toezichthouder aan de poort zijn geweigerd. De AFM, op haar beurt, neemt vervolgens bij toetsingen aan de poort weer tuchtrechtelijke maatregelen mee, waaronder beëindiging van de inschrijving bij DSI, welke inschrijvingen in een openbaar register zijn opgenomen – waarmee de cirkel in zekere zin rond lijkt. Bij beroepsverenigingen die deels afhankelijk zijn van zelfmelding en dus indirecte informatie, zoals DSI en de NBA, speelt ook de VOG een belangrijke rol in de integriteitstoets, waarbij in ieder geval het COVOG direct toegang heeft tot justitiële antecedenten en op basis daarvan tot het oordeel kan komen dat deze een bezwaar vormen voor het uit te oefenen beroep. De NOB stelt de VOG niet verplicht als voorwaarde voor lidmaatschap en verschilt hierin dus met wettelijk geregelde beroepsgroepen als die van accountants, advocaten of notarissen.

Ondanks dat niet op directe wijze informatie door de toezichthouders met de beroepsverenigingen wordt uitgewisseld, hebben de toezichthouders zowel op basis van bilaterale convenanten als op basis van tuchtprocedures de mogelijkheid om van toezichtincidenten of handhavingsmaatregelen melding te maken. De Belastingdienst kan zodoende op basis van een convenant, weliswaar in beginsel anoniem, informatie over beboete accountants met de NBA delen. Naast convenanten biedt de mogelijkheid van het indienen van tuchtklachten toezichthoudende instanties gelegenheid van incidenten bij een beroepsvereniging melding te maken. Van deze mogelijkheid wordt in de praktijk echter beperkt gebruik gemaakt, althans volgens de in dit onderzoek betrokken respondenten. Volgens respondenten van beroepsverenigingen kiezen toezichthouders vanwege het *una via* beginsel niet snel voor het starten van een tuchtprocedure bij onder andere de NBA of Stichting Tucht recht Banken indien zij reeds de weg van bestuurlijke sanctionering hebben doorlopen. Uit het voorgaande kan worden opgemaakt dat er weliswaar veel verschillende wegen bestaan om normschendingen van in dit geval financiële professionals aan te kaarten, echter lijken deze wegen in de praktijk lang niet altijd te worden bewandeld.

Om deze verschillende wegen inzichtelijk te maken, wordt hier tot slot op hoofdlijnen stilgestaan bij de wijze waarop gegevensuitwisseling tussen de in dit onderzoek betrokken instanties plaatsvindt, zowel de wettelijke basis als de praktische uitvoering ervan. In het empirisch onderzoek is namelijk door respondenten benadrukt dat dergelijke informatie-uitwis-

seling op verschillende wijzen tussen verschillende instanties plaatsvindt. Deze bevindingen zijn van belang voor het creëren van een overzicht, voor zover dat op basis van dit empirisch onderzoek mogelijk is, van de huidige mogelijkheden die er bestaan om op basis van het delen van informatie over antecedenten de diverse beroepsgroepen integer te kunnen houden. Deze mogelijkheden tot onderlinge gegevensdeling zijn van belang voor de wenselijkheidsvraag met betrekking tot het uitbreiden van de VOG-screening – welke centraal staat in hoofdstuk zes – omdat mede aan de hand hiervan kan worden bepaald of het betrekken van bestuurlijke boetes het waarborgen van de integriteit zou bevorderen, en daarmee doeltreffend zou zijn. Tevens kunnen de huidige mogelijkheden met betrekking tot gegevensdeling, evenals de wettelijke grondslag daarvan, van belang worden geacht voor het beantwoorden van de vraag naar de praktische haalbaarheid van het betrekken van bestuurlijke boete-informatie bij de VOG – een uitbreiding waarvoor eveneens een wettelijke grondslag zal dienen te worden gecreëerd.

Op basis van het empirisch onderzoek zijn drie manieren van gegevensuitwisseling te onderscheiden, namelijk op volledig geautomatiseerde basis, op regelmatige basis dan wel op incidentele basis. De eerste en meest verstrekkende wijze betreft informatie-inwinning die volledig geautomatiseerd plaatsvindt, waarbij derden geautoriseerd zijn tot directe inzage in de systemen en registers van de betreffende instantie. Een duidelijk voorbeeld betreft het Justitieel Documentatiesysteem, waarbij in de Wjsg voor allerlei organisaties bevoegdheden zijn gecreëerd om in dit systeem (online) gegevens te raadplegen. In bestuursrechtland bestaat een dergelijk systeem echter niet. Respondenten benadrukken dat hier geen sprake is van een justitiële informatiedienst voor bestuurlijke boetes. Informatiedeling over bestuurlijke boetes vindt ofwel op gestructureerde wijze plaats door middel van het regelmatig delen van (overzicht)lijsten, ofwel op incidentele basis, dat wil zeggen op verzoek van een instantie in een individuele zaak. Een uitzondering lijkt echter de door enkele instanties genoemde database *Inspectieview*, waarin opgelegde boetes – echter niet de achterliggende boeterapportages – van de Inspecties *ILT*, *SZW*, *NVWA* en de omgevingsdiensten raadpleegbaar zijn.

Uit de interviews bleek dat de meeste gegevensdeling tussen de toezichthouders op gestructureerde en regelmatige basis plaatsvindt. Zo zijn verschillende toezichthouders aangesloten bij samenwerkingsverbanden als het Markttoezichthouders-beraad, *iCOV* en *FEC*. Binnen het Financieel Expertise Centrum (*FEC*) komen verschillende toezichthouders maandelijks bijeen en vindt informatiedeling plaats binnen projecten die zich zowel op fenomenen (*no name-based* informatie) als op subjecten kunnen richten. Informatiedeling met betrekking tot subjectinformatie kan ook in het kader van betrouwbaarheidstoetsingen plaatsvinden. Binnen het samenwerkingsverband *infobox* Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (*iCOV*)

werken veertien verschillende overheidsdiensten op het gebied van toezicht en opsporing in het financiële domein samen,⁵² met als expliciet doel het samenbrengen van data door – als collectief – vraag-gestuurde analyseproducten met die data te creëren. Naast deze overkoepelende verbanden vindt samenwerking tussen de toezichthouders onderling plaats op basis van bilaterale samenwerkingsovereenkomsten of convenanten. De Belastingdienst lijkt een grote speler op dit gebied en kan aan zeker 37 verschillende instanties informatie verstrekken op basis van de structurele ontheffingsgrond van artikel 43 lid 3 Uitvoeringsregeling Awr, waaronder aan de ACM, de AFM, het BFT en DNB, reden waarom ook wel van een ‘informatiefabriek’ wordt gesproken.⁵³ De ACM verstrekt op haar beurt bijvoorbeeld informatie aan screeningsautoriteit Justis, afdeling TRACK in het kader van de Gedragsverklaring Aanbesteden.⁵⁴ Ook dit vindt op regelmatige en gestructureerde basis plaats, namelijk door het vertrekken van Excelsheets, waarop staat vermeld welke boetes wanneer onherroepelijk zijn geworden. DNB wisselt, volgens onze respondenten, niet stelselmatig informatie uit, maar deelt informatie in geval hun eigen toezicht een duidelijk raakvlak heeft met een andere toezichthouder, zoals met pensioenfondsen, waarbij DNB toezicht houdt op het ene deel van het fonds en de AFM op het andere deel.

De derde manier waarop informatie wordt uitgewisseld is op verzoek, wat in de praktijk ook in enige mate voorkomt. Van screeningsautoriteit Justis, vragen de afdelingen TRACK en Landelijk Bureau Bibob incidenteel, op basis van individuele zaken boete-informatie op bij bijvoorbeeld de Belastingdienst⁵⁵ of – in geval van een Bibob-screening – bij gemeenten. Respondenten benadrukken dat informatie ophalen uit verschillende bronnen arbeidsintensief is en er de nodige tijd overheen gaat voordat informatieleveranciers over de brug komen. Bij sommige instanties is het aangeleverd krijgen van informatie afhankelijk van het treffen van de juiste persoon die bereid is (binnen de gestelde termijn) werk te maken van het informatieverzoek.

52 Zie Convenant iCOV 2018, bijlage 1 ‘De deelnemende organisaties’, *Stcrt.* 2019, 11302.

53 Snippe 2019, p. 2 en 504. Het proefschrift van Snippe vormt een zeer rijke bron wat betreft fiscale gegevensuitwisseling met o.a. toezichthouders en de wettelijke grondslagen hiervoor en draagt als titel ‘De integratie van fiscale gegevens in het rijksbrede toezicht. Onderzoek naar een veilige haven voor de fiscale informatierijkdom’.

54 In de Aanbestedingswet 2012 is de wettelijke grondslag gecreëerd dat Justis, ten behoeve van de beoordeling van een aanvraag voor een gedragsverklaring aanbesteden, onherroepelijke beschikkingen van de ACM ontvangt. In artikel 4.7, lid 1, sub c, is bepaald dat “Onze Minister van Veiligheid en Justitie betreft in zijn beoordeling van de aanvraag om een gedragsverklaring aanbesteden uitsluitend de gegevens met betrekking tot: c. onherroepelijke beschikkingen op grond van artikel 56 van de Mededingingswet waarbij door de Autoriteit Consument en Markt geen boetevermindering op grond van clementie is verleend.

55 Op basis van artikel 2a Wet controle op rechtspersonen en artikel 27 Wet Bibob.

Gezien de veelheid aan informatie die uit de interviews over onderlinge gegevensdeling naar voren kwam, is een poging ondernomen de informatie die de respondenten gaven over informatie-uitwisseling tussen de instanties, evenals de wijze waarop en doelen ervan, op overzichtelijke wijze te structureren in tabel 5.3. Hoewel door de respondenten veel over gegevensdeling werd gesproken, is de wettelijke grondslag op basis waarvan deze instanties informatie met elkaar uitwisselen beperkt aan bod gekomen. Zodoende is getracht hier de wettelijke grondslag alsnog bij de zoeken, hetgeen echter geen eenvoudige opgave is gebleken. Hoewel op basis van bronnenonderzoek te achterhalen viel dat veel van de ondervraagde partijen onderling een samenwerkingsconvenant hebben gesloten, komt daarin onvoldoende naar voren welke gegevens men op basis van dit convenant precies mag delen en voor welke concrete doeleinden. Zo staat in de samenwerkingsovereenkomst tussen de ACM en AFM beschreven dat de ACM bevoegd is om inlichtingen aan de AFM te verstrekken voor zover dat noodzakelijk is voor de goede vervulling van de wettelijke taken van de AFM.⁵⁶ Hieruit blijkt echter niet welke informatie de ACM precies met de AFM mag delen, in hoeverre dit bijvoorbeeld bestuurlijke boete-informatie over concrete gevallen betreft, en evenmin de frequentie daarvan. Dezelfde onduidelijkheid doet zich voor bij andere convenanten tussen de toezichthouders onderling.⁵⁷

Doordat in de juridische grondslagen of overeenkomsten op basis waarvan informatie wordt gedeeld onvoldoende is geconcretiseerd welke specifieke gegevens al dan niet mogen worden uitgewisseld, is niet duidelijk of dit ook informatie betreft over de integriteit van concrete personen of ondernemingen, zoals bestuurlijke boetes die zijn opgelegd dan wel toezicht- of tuchtrechtelijke antecedenten. Hoewel de wettelijke grondslagen en convenanten hierin niet afdoende inzicht bieden, vormt onderstaande tabel niettemin een poging een en ander op basis van zowel de informatie uit de interviews (waar mogelijk aangevuld na raadpleging van juridische bronnen), overzichtelijk weer te geven. Gezien de complexe opgave die dit vormde, is het goed mogelijk is dat deze lijst geen compleet overzicht biedt. Wat hier wel duidelijk uit kan worden opgemaakt is dat er reeds verschillende instrumenten bestaan om onderling gegevens uit te wisselen. Hierdoor zal het voor personen die binnen de kaders van toezichthouders, screeningsinstanties of beroepsverenigingen vallen en waarbij sprake is van niet-integer gedrag waarschijnlijk lastig zijn om niet bij een van deze instanties op de radar te verschijnen. Volgens een van de respondenten zou er door een sterke toename in geautomatiseerde dataverwerking, al dan niet via samenwerkingsverbanden, een pallet aan screenings en toetsingen zijn ontstaan wat

56 Artikel 7 Samenwerkingsprotocol ACM-AFM, *Stcrt.* 2014, 14473.

57 Zie bijvoorbeeld artikel 6 Samenwerkingsprotocol Autoriteit Consument en Markt – Belastingdienst, *Stcrt.* 2015, 4468.

mogelijk gepaard gaat met aardig wat ‘dubbel werk’, waarin derhalve best ‘gesnoeid’ zou kunnen worden. Wat uitbreiding van de VOG-screening hieraan mogelijk zou kunnen toevoegen en of dit praktisch haalbaar is, wordt in het navolgende hoofdstuk besproken.

5.5 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk is stilgestaan bij de praktijk van handhaving door boeteplegging en integriteitstoetsingen door de in dit onderzoek betrokken instanties, zowel toezichthouders als beroepsverenigingen in de financiële sector. Besproken is welke doelen, zaak-gerelateerde overwegingen en praktische aspecten hierbij een rol spelen die van belang zijn voor de vraag of het uitbreiden van de VOG-screening met bestuurlijke boetes realiseerbaar en wenselijk is. Uit de empirische bevindingen kwamen uiteenlopende, genuanceerde overwegingen naar voren die zowel voor- als tegenargumenten voor een dergelijke uitbreiding opleveren. Deze argumenten worden in het volgende hoofdstuk nader uitgewerkt.

Tabel 5.3. Globaal overzicht gegevensuitwisseling tussen de instanties

Organisatie	Opvragen informatie	Verstrekken informatie	Juridische basis
ACM	OM, Belastingdienst, AFM.	Justis, Belastingdienst, AFM, publicatie op website.	Samenwerkingsprotocol ACM-AFM <i>Stcrt.</i> 2014, 14473; Aanbestedingswet 2012, artikel 4.7 (ziet op GVA); Samenwerkingsprotocol Autoriteit Consument en Markt – Belastingdienst, <i>Stcrt.</i> 2015, 4468.
AFM	FEC, DSI.	Samenwerkingsverbanden met partijen als Belastingdienst, DNB en DSI. European Securities and Market Authority (ESMA), publicatie op website.	Convenanten met partijen als Belastingdienst, DNB, DSI, FEC. ESMA: artikel 11 Mifid II, artikel 23 lid 2 MAR, artikel 22 en 23 EMIR.
Belastingdienst	Wettelijk geregelde tuchtrecht zoals NBA, KNB en BFT voor het Notariaat, NOVA voor accountants en NRVt voor registertaxateurs, AFM, iCOV, ACM.	TRACK, Bibob, AFM (vergrijpboetes), sociale verzekeringen, UWV, sociale verzekeringsbank, toezichthouders op gebied van werk, BFT, iCOV, ACM.	Art. 67 lid 2 letter b Awr; Art. 43c Uitv. reg. Awr: Specifieke informatiewisselingsbepalingen; Art. 67 lid 3 Awr: uitzondering geheimhoudingsplicht; Samenwerkingsprotocol Autoriteit Consument en Markt – Belastingdienst, <i>Stcrt.</i> 2015, 4468;
BFT	Company info, KNB, KBVG, Orde van Advocaten, RB, beroepsorganisatie accountants, OM, politie, FIOD, Belastingdienst, individuen/consumenten, AFM, DNB.	Belastingdienst: Tuchtrechtelijk verleden of lopend onderzoek naar een notaris of deurwaarder. KNB, KBVG, Koninklijke beroepsvereniging voor gerechtsdeurwaarders. Publicatie op website.	Convenant inzake de samenwerking bij het tegengaan van ontoelaatbaar gedrag van accountants tussen de Belastingdienst en het Bureau Financieel Toezicht, <i>Stcrt.</i> 2012, 12056. Artikel 111c Wet op het notarisambt; Convenant inzake de samenwerking bij het tegengaan van ontoelaatbaar gedrag van accountants tussen de Belastingdienst en het Bureau Financieel Toezicht, <i>Stcrt.</i> 2012, 12056.
DNB	FEC, BKR, AFM.	AFM, FEC en Publicatie op website.	Convenant FEC 2014, <i>Stcrt.</i> 2014, 2351; Samenwerkingsconvenant tussen de Stichting Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank N.V., <i>Stcrt.</i> 2016, 1863-n1; Artikel 63b Wet toezicht accountantsorganisaties.

DSI	AFM, openbare bronnen, VOG.	AFM, banken, data-uitwisseling over het certificeringsstuk.	'Convenant inzake de samenwerking tussen de Stichting Autoriteit Financiële Markten en de Stichting Dutch Securities Institute ter bevordering van het integriteitstoezicht en de handhaving van de deskundigheid en betrouwbaarheid van personen werkzaam bij een onder toezicht staande instelling', <i>Dsi.nl</i> .
FEC	AFM, Belastingdienst, DNB, FIU, FIOD, OM, Politie.	AFM, Belastingdienst, DNB, FIU, FIOD, OM, Politie.	Convenant FEC 2014, <i>Stcrt.</i> 2014, 2351.
iCOV	OM, Rijksrecherche, CJIB, Politie, Belastingdienst/ Belastingen/ Toeslagen, Belastingdienst/ Douane, FIOD, FIU, ILT-IOD, ISZW-DO, NVWA-IOD, DNB, ACM en CvdM.	OM, Rijksrecherche, CJIB, Politie, Belastingdienst/ Belastingen, Belastingdienst/ Toeslagen, Belastingdienst/ Douane, FIOD, FIU, ILT-IOD, ISZW-DO, NVWA-IOD, DNB, ACM en CvdM.	Convenant iCOV 2018, <i>Stcrt.</i> 2019, 11302.
Justis, COVOG	Artikel 36 Wjsg: JDS, OM, Reclassering, politiegegevens.	Art. 33 Wjsg: beslissing tot toewijzing/ weigering van de VOG-aanvraag aan de natuurlijke persoon of (een vertegenwoordiger van) de rechtspersoon.	Beleidsregels VOG-NP-RP 2018, <i>Stcrt.</i> 2017, 68620.
Justis, LBB	Art. 27 Wet Bibob: o.a. OM, politiegegevens, Belastingdienst, KvK, Handelsregisters, Justid, sociale diensten, inspecties, bezwaarstukken boetes. Art. 26 Wet Bibob: officier van justitie	Art. 11 Wet Bibob: officier van justitie Bestuursorganen kunnen gegevens uit de adviezen o.a. delen met leden van het RIEC, leden van de externe bezwaarschrijftcommissie, en personen die de kwaliteitsvoering ten aanzien van het LBB moeten verrichten. ⁵⁸	Wet Bibob.
Justis, TRACK	Art. 3 en 7 Wcr: JDS, UWV, MinFin, politie, KMar, BRP, KvK, Handelsregisters, CIR, Belastingdienst, Inspecties SZW, NVWA, ILT. Art. 2 Besluit: o.a. AFM, DNB, OM, ACM.	Art. 5a Besluit: o.a. OM, politie, Belastingdienst, FIOD, DNB, AFM, Inspecties, Ministerie van Financiën, FIU.	Besluit controle op rechtspersonen; 'Samenwerkingsovereenkomst uitvoering Wet op controle rechtspersonen', <i>Belastingdienst.nl</i> .
NBA	Belastingdienst, AFM.	Belastingdienst.	Samenwerkingsconvenant NBA – Belastingdienst, <i>Stcrt.</i> 2012, 12055; Art. 63e Wet toezicht accountantsorganisaties (AFM) verstrekt aan NBA).

58 Van der Vorm 2016, p. 119; *Kamersstukken II 2010/11, 32 676*, nr. 6, p. 29.

In dit hoofdstuk staan de vierde en vijfde onderzoeksvraag centraal.

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?

Gezien de vele gedaanten van de bestuurlijke boete, zoals beschreven in hoofdstuk 4, is de vraag naar de realiseerbaarheid en de wenselijkheid nauwelijks in zijn algemeenheid te beantwoorden. Daarom laten we in dit hoofdstuk allereerst de respondenten hierover aan het woord, teneinde een aantal criteria vast te stellen die van belang zijn voor het beantwoorden van deze vragen. Aan de hand van de gesprekken met de respondenten wordt de vraag beantwoord in hoeverre zij het, op basis van hun eigen ervaringen, realiseerbaar achten om de beschikbare informatie uit te wisselen (6.1). Daarna komt de vraag aan de orde of, en zo ja in welke gevallen het volgens hen wenselijk is om de bestuurlijke boete-informatie te betrekken bij de VOG-screening (6.2). Deze vraag wordt mede beantwoord door het doel van de VOG, namelijk de VOG als risico-preventie instrument, voorop te stellen. Anders gezegd, bij de beantwoording van de vraag naar de wenselijkheid wordt ook aandacht besteed aan de (mogelijke) doelmatigheid en doeltreffendheid van het betrekken van bestuurlijke boete-informatie bij de VOG-toetsing, waarbij doelmatigheid betrekking heeft op de verhouding tussen de inspanningen die benodigd zijn voor het uitbreiden van de VOG-screening en de opbrengsten ervan (efficiëntie) en doeltreffendheid slaat op de mate waarin het VOG-instrument hiermee daadwerkelijk haar doelstellingen bereikt (effectiviteit). Aan het einde van dit hoofdstuk vormen deze bespiegelingen vanuit de respondenten de opmaat tot reflectie op de wenselijkheid vanuit een meer normatief oogpunt (6.3).

6.1 REALISEERBAARHEID VOLGENS DE RESPONDENTEN

De vraag of het beschikbaar stellen van informatie over de oplegging van een bestuurlijke boete ten behoeve van de VOG-toets realiseerbaar is, gaat

voor een belangrijk deel over de vraag of het mogelijk is om deze informatie onderling te delen. Deze vraag werd door de respondenten vrijwel unaniem positief beantwoord. De informatie is er en die zou – in theorie – desgewenst gedeeld kunnen worden. Daarbij werden steeds twee belangrijke voorwaarden genoemd: 1) er moet worden voorzien in een degelijke wettelijke basis voor uitwisseling; en 2) er moet worden voldaan aan regelgeving rondom privacy. Na enig doorvragen bleek dat de vraag of het delen van informatie omtrent bestuurlijke beboeting ook praktisch haalbaar zou zijn, minder gemakkelijk te beantwoorden is. Een positieve beantwoording van deze vraag is sterk afhankelijk van voorwaarden op het terrein van drie aspecten: 1) het al dan niet openbaar maken van de boetes; 2) het aantal opgelegde boetes; en 3) de wijze, bereidheid, omvang en het moment van informatie-uitwisseling.

Ten eerste is het van belang of de opgelegde boetes openbaar worden gemaakt. Bij openbaar gepubliceerde boetes, zou informatie-uitwisseling betrekkelijk eenvoudig geregeld kunnen worden door binnen de wet- en regelgeving aangaande de VOG te voorzien in een beoordelingswijze waarin raadpleging van de gepubliceerde boetes wordt opgenomen. Dit werkt overigens alleen als de boetes worden gepubliceerd inclusief de naam van de overtreder.¹

Ten tweede is het van belang om het aantal boetes dat per jaar wordt opgelegd in ogenschouw te nemen. Het aantal opgelegde boetes door toezichthouders als DNB, AFM, BFT en ACM is redelijk beperkt. In die gevallen is het delen van informatie met het oog op de aantallen vermoedelijk niet al te ingewikkeld. In het geval van de Belastingdienst daarentegen gaat het jaarlijks om grote aantallen. Zeker in die gevallen zou er nog veel moeten gebeuren om informatie-uitwisseling praktisch mogelijk te maken, te beginnen met het centraliseren van de beschikbare informatie. Groot verschil met informatie over de oplegging van strafrechtelijke sancties is immers dat bestuurlijke boete-informatie nergens centraal geregistreerd wordt. Hoe groter de aantallen, des te belangrijker het instellen van een ‘centraal informatieverzamelpunt’ wordt. Door veel respondenten wordt het opzetten van een centraal registratiesysteem daarom genoemd als cruciale voorwaarde om daadwerkelijke uitwisseling van informatie mogelijk te maken.

Ten derde worden voorwaarden genoemd ten aanzien van het uitwisselen van informatie. Praktisch gezien worden (on)mogelijkheden op het gebied van ICT genoemd als reële spelbreker bij het uitwisselen van informatie. Met een aantal van de huidige systemen is grootschalige uitwisseling van informatie hoe dan ook niet praktisch realiseerbaar. En als dit probleem verholpen zou worden, waarmee informatiedeling technisch haalbaar wordt, dan volgt een volgende belangrijke hobbel: de bereidheid om informatie uit te

1 Zie hierover nader paragraaf 5.2.5.

wisselen. Deze hobbel is gelieerd aan de vraag aan wie de informatie, de data over opgelegde bestuurlijke boetes, toebehoort. Deze vraag speelt ook nu al bij onderlinge systemen en afspraken over informatie-uitwisseling tussen de verschillende instanties.² Daar waar gegevens reeds worden 'uitgewisseld', is dat doorgaans met één specifiek doel en onder de clause dat de gegevens mogen worden ingezien, maar niet worden overgenomen door de partij die om informatie vraagt. Van echte uitwisseling is derhalve niet altijd sprake. Soms vindt uitwisseling plaats door het versturen van een overzichtslijst in Excel, in andere gevallen blijven gegevens op de server staan van de partij die de informatie beheert en de verzoekende partij krijgt de informatie via individuele werknemers van de betrokken organisaties die deelnemen aan een samenwerkingsverband, die direct hun eigen systemen raadplegen.

Voor efficiënte informatie-uitwisseling zou het in sommige gevallen noodzakelijk zijn om het eigenaarschap van de gegevens anders te regelen, of mede-eigenaarschap mogelijk te maken, bijvoorbeeld door het instellen van een centraal informatiepunt. Dit geldt zeker in gevallen waarin de aantallen zodanig zijn dat niet 'met het versturen van een simpel Excel bestandje' kan worden volstaan. Een andere mogelijkheid die naar voren is gebracht, is om de discretionaire bevoegdheid waarover COVOG momenteel beschikt ten aanzien van strafrechtelijke antecedenten, 'uit te besteden'. Zo kan het aan toezichthouders worden overgelaten om een oordeel te formuleren over het gedrag van een natuurlijke persoon of rechtspersoon op basis van de gehele toezichtgeschiedenis en hierover advies uit te brengen, dat het COVOG vervolgens kan betrekken in de VOG-beoordeling. Ook zou gewerkt kunnen worden met een 'hit-no-hit' systeem op basis waarvan boete-informatie – bijvoorbeeld van de Belastingdienst – via samenwerkingsverbanden, waarbinnen al veel praktische evenals privacy-gerelateerde hobbels zijn geslecht, met het COVOG kan worden gedeeld.

De vraag is vervolgens welke informatie uitgewisseld zou moeten worden: het slechts delen van aantallen opgelegde boetes is eenvoudiger dan periodiek (wekelijks, half jaarlijks of jaarlijks) een bestand te leveren met informatie over bijvoorbeeld het moment waarop de overtreding is begaan, de hoogte van de boete, de overtreden regel (artikelnummer), het Burger Service Nummer van de overtreder of informatie uit het KvK-register. Daarnaast speelt de vraag: wordt alleen informatie uitgewisseld over opgelegde bestuurlijke boetes of kan het voor een juiste risico-inschatting ook van belang zijn om te weten dat iemand op een andere manier is aangesproken op normovertredend gedrag, bijvoorbeeld op informele wijze door een toezichthouder of middels een (openbare) waarschuwing, een herstelmaatregel of een normoverdragend gesprek. Hoe verder de gewenste informatievoorziening gaat, hoe groter de uitdaging om dit praktisch te realiseren.

2 Zie hierover paragraaf 5.4.

Een laatste aspect dat in het kader van de informatie-uitwisseling van belang is, is de vraag op welk moment bestuurlijke boetes zouden moeten worden betrokken bij de VOG-beoordeling. Wat zou de juiste terugkijktermijn zijn en, vooral, vanaf welk moment kunnen bestuurlijke boetes in de beoordeling worden betrokken? Vaak worden boetes ook pas gepubliceerd als ze onherroepelijk zijn, dat wil zeggen in rechte onaantastbaar geworden zijn. Ook de respondenten waren unaniem in hun antwoord dat alleen onherroepelijke boetes betrokken zouden moeten kunnen worden bij de informatie-uitwisseling in het kader van de VOG-toetsing. Indien deze informatie al meegenomen zou worden in de screening op een moment de betrokkene nog rechtsmiddelen kan aanwenden, zouden beoordelaars van het COVOG zelfstandig moeten beoordelen of de boete stand zal houden in bezwaar en beroep. Dit lijkt respondenten enerzijds moeilijk realiseerbaar gezien het extra werk dat het met zich brengt en anderzijds onwenselijk indien beoordelaars niet voldoende worden opgeleid om dit te kunnen beoordelen. Het kan echter jaren duren voordat een boete onherroepelijk wordt – respondenten hebben het over uiterste gevallen van vijf tot zelfs tien jaar. In fiscale boetezaken kunnen er reeds enkele jaren overheen gaan voordat de overtreding aan het licht komt, vervolgens gaan er enkele jaren overheen omdat onderzoek moet worden gedaan en mogelijk een procedure wordt gevoerd naar aanleiding van de boetebeslissing. Over een boetebeschikking kunnen zelfs eerst nog prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie worden gesteld. Indien in de periode tussen de overtreding en het onherroepelijk worden van de beschikking een VOG-aanvraag zou worden gedaan, zou de boete daarbij niet betrokken (kunnen) worden, terwijl men op dat moment wel wil weten wat voor vlees men in de kuip heeft. Het is in dat geval, op basis van onvolledige informatie, niet goed mogelijk om een betrouwbare risico-inschatting te maken teneinde de beslissing te nemen of een VOG wordt afgegeven of niet.

Een oplossing die voor een aantal van de bovenstaande aandachtspunten door de respondenten is geopperd, is informatievoorziening via de 'omgekeerde werkwijze': als het COVOG in het kader van een concrete VOG-aanvraag informatie nodig heeft over een bepaalde persoon, zou het COVOG een gerichte informatie-uitvraag kunnen doen bij bepaalde instanties. De informatie die wordt gevraagd en de instantie waar de uitvraag wordt gedaan, zou gekoppeld kunnen worden aan de functie waarvoor de VOG wordt aangevraagd. Om dit succesvol te laten zijn, zou het voor het COVOG eenvoudiger moeten worden om te bepalen bij welke instantie de uitvraag kan worden gedaan, zeker gezien de lappendeken van instanties die bestuurlijke boetes kunnen opleggen. Daarnaast zou de manier waarop de uitvraag bij de toezichthouders moet worden gedaan vereenvoudigd moeten worden en zouden de toezichthouders verplicht moeten worden om de door het COVOG verzochte informatie te leveren.

6.2 WENSELIJKHEID VOLGENS DE RESPONDENTEN

In de voorgaande hoofdstukken is reeds gebleken dat de bestuurlijke boete een bestraffend karakter heeft, dat geregeld relatief hoge boetes worden opgelegd (vgl. 4), dat de keuze om te handhaven door middel van boeteoplegging voor sommige toezichthouders binnen de financiële sector als ultimatum remedium geldt en dat overwegingen betreffende prioritering, capaciteit en opportuniteit van invloed zijn op keuze voor strafrechtelijke dan wel bestuursrechtelijke handhaving, waar beide opties mogelijk zijn (vgl. 5). Om die reden lijkt er in beginsel niets op tegen een overtreding waarop een bestuurlijke boete is gevolgd ten behoeve van een integere financiële sector mee te wegen bij de vraag of iemand geschikt is voor een bepaalde functie. Wanneer wij onze respondenten de vraag naar de wenselijkheid van het betrekken van bestuurlijke boetes in de VOG-screening voorlegden, bleek geen van de respondenten van de toezichthoudende instanties hier in eerste instantie dan ook afwijzend tegenover te staan. Ook de respondenten van de beroepsorganisaties zagen hier op het eerste gezicht de meerwaarde van in. Wanneer de verdere uitwerking hiervan werd besproken en vragen werden gesteld over de concrete gevallen waarvoor gegevensuitwisseling doelmatig en doeltreffend zou kunnen zijn (bijvoorbeeld ten aanzien van welke doelgroep of bij welk type overtreding), werd het beeld genuanceerder. Dit leverde vele praktijkinzichten op die er blijk van geven dat na deze initiële, vrij unanieme positieve reactie op de vraag naar de wenselijkheid van het betrekken van bestuurlijke boetes bij de VOG-screening – die samengevat kan worden in ‘hoe meer we weten, hoe beter’ – toch zeer diverse en genuanceerde afwegingen volgen wanneer het gaat om de concrete invulling hiervan.

6.2.1 Relevante beroepen of doelgroepen

Zoals hierboven reeds bleek, stonden alle respondenten in eerste instantie positief tegenover het betrekken van bestuurlijke boete-informatie bij de VOG-screening. Waar dit beeld gedurende de interviews werd genuanceerd, gebeurde dat vaak naar aanleiding van enig doorvragen over concrete situaties. Zo werd aan de respondenten de vraag voorgelegd voor welke beroepen of doelgroepen uitbreiding van de VOG-screening met bestuurlijke boetes mogelijk wenselijk is. Uit de antwoorden bleek dat daarbij onderscheid moet worden gemaakt tussen enerzijds beleidsbepalers, die worden getoetst door de AFM en DNB, en wettelijk geregelde beroepsgroepen, zoals die van accountants, notarissen en deurwaarders en anderzijds de diverse ‘vrije’ beroepen in de financiële sector, zoals die van administrateurs, boekhouders en belastingadviseurs. De (wettelijke) integriteitseisen gelden met name voor de eerste groep. Zij moeten reeds op grond van de Wft aan eisen van geschiktheid en betrouwbaarheid voldoen. Een VOG-screening zou in deze gevallen nauwelijks van toegevoegde waarde zijn. Desgevraagd geven de respondenten aan dat dit anders zou kunnen zijn in geval van de overige bestuurders, die werkzaam zijn in het ‘lager’ management van financiële

instellingen, waarbij met name werd gedacht aan bestuurders die onder het zogeheten tweede echelon vallen.

Ook in het geval van mensen die in niet-gereguleerde takken van de financiële sector werkzaam zijn of in geval van functies bij de overheid, waaronder bij toezichthouders, zou het stellen van integriteitseisen, bijvoorbeeld in de vorm van het verlangen van een VOG, gewenst zijn. Veel respondenten lijken voorstander van een 'brede scope', dat wil zeggen dat ze in ieder geval niet alleen ten aanzien van de top van de markt integriteit-screening vereist is, maar zeker ook in de lagen daaronder. Voor wat betreft de mensen die in de vrije beroepen werkzaam zijn, is de verwachting dat het betrekken van bestuurlijke boete-informatie bij een VOG-screening niet veel zal toevoegen aan het bevorderen van integer handelen binnen de sector. Deze mensen zullen immers niet vaak in de situatie terechtkomen dat zij een VOG moeten aanvragen, vanwege hun positie als vrijgevestigde.

Sommige respondenten wijzen op de onderzoeksplicht die werkgevers als overheidsinstellingen en financiële instellingen zelf hebben, namelijk de plicht om zorgvuldig onderzoek te doen naar het verleden van nieuwe werknemers. Voor financiële instellingen die onder AFM-toezicht staan geldt de eis dat zij binnen hun organisatie aan beheersing van integriteitsrisico's doen. Bij sommige toezichthouders lieten de respondenten weten dat zij zelf gebruikmaken van de VOG voor het aannemen van personeel binnen de eigen organisatie, omdat zij van hun werknemers een hoge mate van integriteit verwachten. Respondenten van toezichthouders zijn van mening dat indien van personen die (wederom) activiteiten willen ontplooiën in de financiële sector een VOG wordt verlangd, bestuurlijke boetes, zeker voor zaken die ook economische delicten zijn, als relevant kunnen worden beschouwd. Voor het doen van zorgvuldig onderzoek hoeft niet per se een VOG-aanvraag te worden gedaan, bijvoorbeeld wanneer bepaalde informatie openbaar beschikbaar is of wanneer juist specifieke informatie van referenties van belang is. Over het algemeen nemen overheidsinstanties, volgens een van de respondenten, deze taak serieus, door referenties op te vragen en contact op te nemen met voormalig werkgevers.

Al met al kan worden geconcludeerd dat, hoewel de meeste respondenten er geen bezwaar tegen zouden hebben als de door 'henzelf' opgelegde bestuurlijke boetes een rol zouden spelen bij een integriteitstoets, bijvoorbeeld via een VOG voor functies met bepaalde bestuurlijke verantwoordelijkheden op de financiële markt, zij wel duidelijk voorzichtig zijn in het benoemen van concrete situaties waarvoor dit dan zou moeten gelden. Volgens een van de respondenten zou het dan 'een beetje in het wilde weg schieten' worden. Overigens waren sommige respondenten wel duidelijk in het noemen van voorbeelden van functies waarvoor deze integriteitseisen niet zouden moeten gelden, zoals de baliemedewerker of koffiejuffrouw van een financiële instelling of een penningmeester van een voetbalclub.

6.2.2 Relevante bestuurlijke boetes

De respondenten werden ook bevraagd over het *type boetes* waarvan het in hun ogen wenselijk zou zijn om deze te betrekken in de VOG-beoordeling. Hierbij kan worden gedacht aan het *soort* bestuurlijke sanctionering en aan de *hoogte* van de boete. Allereerst werd de vraag gesteld of het wenselijk is om de vraag naar de wenselijkheid alleen te betrekken op de bestuurlijke boete. Er zijn immers ook andere manieren binnen het bestuursrecht om te sanctioneren. Bij enkele toezichthouders geldt het uitgangspunt dat er niet tot boeteoplegging wordt overgegaan indien iemand nog een tweede kans verdient, bij andere is dit *ultimum remedium*-karakter niet op die manier aanwezig. Juist waar de boete als *ultimum remedium* geldt, vinden sommige respondenten het een overweging waard om niet alleen de bestuurlijke boete, maar ook andere formele en informele handhavingsmaatregelen mee te nemen in de VOG-screening. Deze andere handhavingsmaatregelen bieden immers ook relevante informatie voor het verkrijgen van een beeld van iemands gedrag – en daarmee diens integriteit. Zij zien dan ook geen gronden om de keuze te rechtvaardigen dat binnen het gehele bestuursrechtelijke spectrum van allerlei zeer ingrijpende maatregelen alleen de boete zou worden meegenomen bij een integriteitsbeoordeling via een VOG-toetsing. Waar respondenten het over eens zijn is dat in ieder geval de hoogte van de boete niet het (belangrijkste) onderscheidende criterium dient te zijn voor de vraag of de boete zou moeten worden betrokken in de VOG-beoordeling. Omdat deze hoogte mede wordt bepaald door de hoogte van de omzet, zegt deze hoogte niet alles over de mate van verwijtbaarheid van de overtreder en dus over diens (gebrek aan) integriteit. Andersom kunnen boetes lager uitvallen omdat met de draagkracht van de betrokken persoon of onderneming rekening wordt gehouden; deze kan immers behoorlijke schulden hebben of reeds failliet zijn gegaan. In dat geval zijn de boetes ook geen directe afspiegeling van wat toezichthouders op grond van de ernst van de overtreding en de mate van verwijtbaarheid redelijk zouden hebben gevonden. Om deze redenen is het volgens de respondenten niet zinvol om een drempelbedrag vast te stellen voor boetes die bij de VOG-beoordeling kunnen worden betrokken. Het is wenselijker om te kijken naar de achterliggende feiten en gedragingen en eventueel de mate van verwijtbaarheid en de aard of ernst van de overtreding als onderscheidende criteria te gebruiken. Daarbij valt onderscheid te maken tussen boetes die zien op het schenden van de informatieplicht en boetes die zien op het (ernstig) schaden van het klant- of overheidsbelang. Enkel die laatste boetes kunnen volgens de respondenten als voldoende ernstig worden beschouwd om te kunnen worden meegenomen in de VOG-screening. Dit is het eenvoudigst door te voeren bij fiscale boetes, waar dit onderscheid reeds duidelijk naar voren komt in de betreffende wetgeving. Respondenten zijn het er dan ook over eens dat het redelijk zou zijn alleen vergrijpboetes, waarbij sprake is van opzet of grove schuld, mee te wegen bij een integriteitsbeoordeling in het kader van de VOG en niet de verzuimboetes (het enkel te laat doen van belastingaangifte).

Overigens is het gebruik van de mate van verwijtbaarheid of de ernst van de overtreding als onderscheidend criterium niet eenvoudig. Het is, volgens de respondenten van de toezichthouders, voor derden vrijwel onmogelijk om vast te stellen hoe zwaar een door hen opgelegde boete werkelijk is, hoe groot de mate van verwijtbaarheid of de ernst van het feit is.³ Bij het bepalen van de mate van verwijtbaarheid is het volgens een respondent belangrijk dat VOG-beoordelaars rekening houden met het rechtsgebied waarbinnen de boete werd opgelegd. Waar het gaat om overtredingen waarbij het klantbelang in het geding is, zou het maatschappelijk gezien ernstig genoeg zijn om door te laten werken in een VOG, aldus een van de respondenten. Volgens sommige respondenten dient niet alleen te worden gekeken naar de aard van de overtreding, maar ook naar wat de aanleiding van de overtreding vormde. Respondenten spreken in termen van 'integriteitsissues', waaraan 'evident fout gedrag' of 'zware normovertredingen' ten grondslag liggen. Alleen in die gevallen is het wenselijk om bestuurlijke boete-informatie te betrekken bij de VOG. Indien het breder wordt getrokken dan dergelijke ernstige gedragingen, zou men in een schemerzone terecht komen. Het gaat steeds om de vraag waarom iemand iets heeft gedaan wat niet mag, aldus een van de respondenten. Hieraan kan zowel een integriteitsprobleem ten grondslag liggen als ondeskundigheid op het gebied van interne organisatie of onduidelijkheid over wat wel en niet mag. Alleen in het eerste geval zou het moeten kunnen doorwerken bij een VOG-screening. Een andere respondent ziet in een en ander aanleiding een splitsing te maken tussen degenen die als feitelijk leidinggever zijn beboet, als gevolg van het feit dat zij bestuurder waren bij een bepaald bedrijf, en degenen die als persoon zijn beboet. Volgens deze respondent zit daartussen een groot verschil, omdat er bij een groot bedrijf heel veel kan spelen zonder dat je dit als bestuurder altijd in de gaten hoeft te hebben.

6.2.3 Doelmatig- en doeltreffendheid

Voor het beantwoorden van de vraag naar de wenselijkheid speelt ook de vraag hoe doelmatig ofwel efficiënt het is om informatie uit te wisselen en de VOG-toetsing arbeidsintensiever te maken (meer informatie betekent immers meer werk). Anders geformuleerd: zijn deze extra inspanningen 'de moeite waard' als wordt gekeken naar wat het oplevert? Of het betrekken van bestuurlijke boete-informatie bij de VOG-screening wenselijk is, hangt vervolgens ook af van de vraag hoe doeltreffend ofwel effectief dit zal (kunnen) zijn in termen van integriteitsbevordering en het voorkomen van normovertredend gedrag. Om een antwoord te kunnen geven op deze vragen hebben we de respondenten tevens de vraag voorgelegd in hoeverre te verwachten valt dat het betrekken van bestuurlijke boetes in de VOG-beoorde-

3 Zie paragraaf 6.3.1.

ling doelmatig en potentieel doeltreffend zou zijn voor het vergroten van de integriteit in de financiële sector.⁴

Allereerst wordt door respondenten waargenomen dat de tendens heerst om zoveel mogelijk informatie 'op een hoop te gooien', terwijl het ook in hun ogen nog maar de vraag is hoe groot (of klein) het aantal overtredingen is dat hiermee wordt voorkomen. Ook nu al bestaan er diverse mogelijkheden om informatie uit te wisselen,⁵ maar dat leidt tot op heden niet vaak tot een praktijk waarin actie wordt ondernomen op basis van die uitgewisselde informatie. Zo kan richting zowel de NBA als de NOB de Belastingdienst actie ondernemen in geval een accountant of belastingadviseur een fiscale overtreding heeft begaan, waarna de beroepsorganisaties een tuchtprocedure zouden kunnen starten. Van deze mogelijkheid wordt echter sporadisch gebruik gemaakt, op basis waarvan door de respondenten de toegevoegde waarde van het betrekken van fiscale boetes in de VOG-screening ook als beperkt wordt geschat. Een van de respondenten leidt bovendien uit de rechtspraak af dat bepaalde overtredingen door belastingadviseurs in aantal beperkt zijn: het aantal uitspraken dat jaarlijks voorbij komt van belastingadviseurs die als belastingplichtige zélf een boete opgelegd krijgen (als pleger, niet als medepleger) zou op één hand te tellen zijn.

Vervolgens is in de interviews gevraagd naar voorbeelden van concrete situaties waarin uitbreiding van de VOG met bestuurlijke boetes mogelijk een oplossing had kunnen bieden voor integriteitsproblemen. Concrete voorbeelden van situaties waarin personen aan wie eerder een bestuurlijke boete was opgelegd doorgingen met het ontplooiën van activiteiten binnen de financiële sector op niet-integere wijze, konden evenwel door slechts enkele respondenten worden gegeven. Dit betrof zaken waarbij het misbruik maken van klantgegevens dan wel het misleiden van consumenten aan de orde was. Een van de toezichthouders verwijst in dit kader naar 'onderkantpartijen' – partijen die aan de onderkant van de financiële markt actief zijn. Een concreet voorbeeld betreft callcentermedewerkers van beleggingsbedrijven; zij houden zich niet altijd aan de regel dat zij zich moeten onthouden van het geven van beleggingsadvies aan klanten, hetgeen tot praktijken kan leiden waarbij consumenten misleid worden. Buiten dit voorbeeld werden nauwelijks concrete voorbeelden gegeven en waren hooguit hypothetische, meer algemene situaties te bedenken waarin het potentieel doeltreffende zou zijn om bestuurlijke boetes een rol te laten spelen bij de beslissing over een functie of een vergunning in de financiële sector. Zo wordt het (hypothe-

4 Overigens is het belangrijk om hier op te merken dat het sowieso niet bekend is in hoeverre er überhaupt sprake is van recidive binnen de financiële sector. Uit de gesprekken blijkt dat voorbeelden van waar het mis is gegaan, of waar een VOG-screening herhaling had kunnen voorkomen, nauwelijks voorhanden zijn. Bij de ACM werd benadrukt dat zij mensen zelden voor een tweede keer terugzien.

5 Zie hoofdstuk 5.

tische) voorbeeld genoemd van partijen die in de markt opereren met risicovolle of verkeerde producten of dienstverlening die schadelijk is voor de klant, waarvoor het meewegen van bestuurlijke boetes in de VOG-beoordeling van toegevoegde waarde zou kunnen zijn.

De respondenten verwachten bovendien dat het betrekken van bestuurlijke boete-informatie in de VOG-screening uiteindelijk slechts een beperkt effect zal hebben op het beschermen van de samenleving in verband met de geringe verwijtbaarheid van de overtreders, nu immers niet zelden een bestuurlijk boete wordt opgelegd in gevallen waar de intentie om doelbewust foutief te handelen ontbreekt. Het is dan de vraag in hoeverre het weigeren van een VOG – mede op basis van de bestuurlijke boete-informatie – bijdraagt aan het voorkomen van herhaling van niet intentioneel handelen. Hoewel het uitgangspunt van de respondenten dus primair lijkt te zijn ‘hoe meer men weet, hoe beter’, lijkt het op basis van de extra inspanningen die moeten worden verricht en het aantal gevallen dat zij ermee verwachten te voorkomen, maar zeer de vraag of een dergelijke uitbreiding daadwerkelijk doelmatig en doeltreffend zal (kunnen) zijn.

Deze conclusie wordt versterkt als wordt gekeken naar andere, reeds bestaande reguleringsmechanismen die worden ingezet om integriteit binnen de beroepsgroep te optimaliseren. Tijdens de interviews kwamen vier verschillende mechanismen naar voren die hieraan ook thans al kunnen bijdragen: toetsing aan de poort, tuchtrechtelijke procedures, het publiceren van bestuurlijke boetes en het delen van informatie over bestuurlijke boetes door middel van een convenant.⁶ Bij de beroepsverenigingen van onder andere notarissen, accountants, deurwaarders, belastingadviseurs, bankiers, beleggingsprofessionals en ‘compliance officers’ is zowel een toetsing aan de poort – bij een lidmaatschapsverzoek – als de mogelijkheid van een tuchtrechtelijke procedure aanwezig. Bij toezichthouders waarbij toetsingen aan de poort plaatsvinden, kunnen bestuursrechtelijke maatregelen, waaronder boetes, aanleiding vormen om tot hertoetsing van de betreffende beleidsbepaler over te gaan. De respondenten benadrukken echter dat een bestuurlijke boete niet zonder meer leidt tot het oordeel dat de betrokkene niet betrouwbaar is, ofwel voor de rest van diens leven is ‘uitgerangeerd’ in de financiële wereld. In die zin vindt hier een soortgelijke risico-inschatting plaats als in het kader van een VOG-toetsing. Overigens moet hier wel worden opgemerkt dat toetsing aan de poort niet altijd een oplossing biedt. Voor sommige beroepsgroepen, zoals belastingadviseurs, betreft het een vrijwillige keuze om lid te worden van de beroepsvereniging en zich te onderwerpen aan de integriteitseisen die daarvoor gelden.

6 Zie paragraaf 5.4.

De instanties die over tuchtprocedures beschikken kunnen over het algemeen goed uit de voeten met de weg naar de tuchtrechter als middel om te bewerkstelligen dat degenen die tuchtrechtelijk verwijtbaar gedrag vertonen niet meer tot de beroepsgroep kunnen behoren. Zodoende hebben zich volgens de respondenten geen incidenten voorgedaan die niet (achteraf) opgelost konden worden met de mogelijkheden die het tuchtrecht biedt om iemand uit de beroepsgroep te verwijderen. Hoewel er geen duidelijke twijfels omtrent de (in)effectiviteit van deze maatregelen uit de interviews naar voren kwamen – waarvoor de VOG-screening dan eventueel een oplossing zou kunnen bieden – is het voor de respondenten wel duidelijk dat ze ‘niet weten wat we niet weten’. Het feit dat er weinig (tucht)klachten naar voren komen, kan volgens de respondenten ofwel betekenen dat het kennelijk erg goed gaat binnen de sector ofwel dat er te weinig meldingen of klachten worden gedaan.

Naast toetsing aan de poort en tuchtrechtelijke procedures is openbaarmaking van bestuurlijke boetes via de websites van toezichthouders een derde, reeds bestaand mechanisme dat kan bijdragen aan toetsing van integriteit binnen de financiële sector. Op deze wijze kunnen andere instanties via openbare bronnen op de hoogte raken van opgelegde boetes en deze betrekken bij het beoordelen van de integriteit van een concrete persoon wanneer deze bijvoorbeeld solliciteert naar een baan binnen de financiële sector. Zoals in het voorgaande hoofdstuk is aangegeven, publiceren sommige instellingen systematisch de door hen opgelegde boetes, waaronder de ACM, de AFM, het BFT en DNB. Sommige respondenten stellen dat derden, bijvoorbeeld beoordelaars van een VOG-aanvraag, ‘gewoon’ op de website van de toezichthouder kunnen kijken voordat ze een beslissing nemen over het afgeven van een VOG. Anderen waarschuwen daarentegen dat de informatie die wordt gepubliceerd vaak niet volledig is. Bijvoorbeeld omdat alleen het boetebesluit onvoldoende is om voldoende zicht te krijgen op de achterliggende feiten en gedragingen. Maar ook omdat de namen van natuurlijke personen (inclusief feitelijk leidinggevers) niet worden gepubliceerd om reputatieschade te voorkomen, dan wel in een procedure tegen openbaarmaking is besloten dat zwaarwegende redenen noopten niet tot openbaarmaking over te gaan. Hoewel de meeste boetes op de website van de toezichthouder openbaar worden gemaakt, kan dus niet met zekerheid worden gesteld dat alle boetes op deze manier kenbaar zijn voor derden als werkgevers (of beoordelaars van het COVOG). Volgens een van de respondenten kan een eenvoudige zoektocht op internet bij de Kamer van Koophandel ook leren wie op welk moment de bestuurder was van een instelling waaraan een boete is opgelegd, ook al wordt die niet met naam en toenaam genoemd. Een laatste punt dat door een van de respondenten ten aanzien van de volledigheid van openbare informatie aan de orde is gesteld, is dat het reeds voor toezichthouders een lastige opgave is om informatie over overtredingen die een professional in het buitenland heeft begaan boven water te krijgen, wat voor de medewerkers van het COVOG niet anders zal zijn.

Overigens is het in dit verband belangrijk om op te merken dat boetes van de Belastingdienst niet worden gepubliceerd, terwijl deze boetes in aantallen de boetes van andere toezichthouders ver overtreffen. Deze boetes kunnen dus niet op basis van openbaar bronnenonderzoek worden achterhaald. Het raadplegen van gepubliceerde bestuurlijke boeteopleggingen is in deze gevallen daarom geen alternatief voor gegevensdeling. Vooralsnog, want op dit moment is een wetsvoorstel in behandeling waarin wordt geregeld dat medeplegersboetes die zijn opgelegd aan belastingadviseurs openbaar dienen te worden gemaakt.⁷ Volgens een van de respondenten zou na de invoering van deze verplichting het betrekken van dergelijke boetes in de VOG-screening geen toegevoegde waarde meer hebben. Zowel werkgevers als klanten kunnen dan immers via de website van de Belastingdienst checken of de beoogde adviseur is beboet. De meerwaarde van een VOG-toetsing zou dan alleen nog bestaan in het geval dat een belastingadviseur als belastingplichtige zelf een boete opgelegd heeft gekregen en niet in de hoedanigheid van medepleger, maar in die van pleger is beboet.

Tot slot is ook in het licht van de potentiële doeltreffendheid de vraag relevant op welk moment bestuurlijke boete-informatie betrokken zou kunnen worden bij de VOG-screening. Als het uitgangspunt zou worden dat alleen onherroepelijke bestuurlijke boetes worden meegenomen, hetgeen juridisch het meest logisch en volgens de respondenten ook het meest wenselijk zou zijn, dan kunnen de nodige vraagtekens worden gesteld ten aanzien van de doeltreffendheid van deze extra informatie. Zoals reeds in 6.1 is vermeld, kan de procedure tot aan het moment van een onherroepelijke uitspraak vele jaren in beslag nemen. Respondenten stellen in het licht hiervan de nodige vraagtekens bij het nut van het weigeren van een VOG, vele jaren nadat de bestuurlijke overtreding is begaan. Het moment waarop een boete onherroepelijk wordt en het COVOG ervan op de hoogte kan worden gesteld is volgens een van de respondenten derhalve behoorlijk 'arbitrair' te noemen, omdat er op een nogal willekeurig moment een kort 'tijdvakje' van een aantal jaar gaat lopen, waarbinnen de overtreder er 'last' van heeft bij het aanvragen van een VOG. Wat draagt immers het afwijzen van een VOG-aanvraag op dat moment nog bij aan het verminderen van risico's voor de samenleving? Het kan bovendien een strategie worden van de beboete overtreder om erop aan te sturen de boete zo lang mogelijk 'aantastbaar' te laten. Aangezien de VOG-beoordeling een momentopname betreft en er meerdere jaren overheen kunnen gaan voor een boete onherroepelijk wordt, heeft dit volgens respondenten negatieve gevolgen voor de verwachte effectiviteit van het betrekken van bestuurlijke boetes in de VOG-screening. Dit punt drukt een belangrijke stempel op de vraag naar de wenselijkheid: waarom deze moeite doen, als de uiteindelijke bijdrage aan een veiliger samenleving mogelijk verwaarloosbaar is?

7 *Kamerstukken II 2019/20, 35 303, nr. 6.*

6.3 NORMATIEVE OVERWEGINGEN

De VOG wordt ingezet als instrument om de integriteit te toetsen en risico's voor de samenleving te beperken. Tot op heden gebeurt dat op basis van het strafrechtelijke verleden van de aanvrager. Met het uitbreiden van de sanctiemogelijkheden, ook buiten het strafrechtelijke kader, is in dit rapport de vraag aan de orde of het gegeven dat ongewenst gedrag op een andere wijze dan strafrechtelijk is afgedaan reden is om ook die andere sanctiemogelijkheden te betrekken bij deze integriteitstoetsing. In het voorgaande werd deze vraag beantwoord op basis van de noties van realiseerbaarheid en wenselijkheid, bezien door de ogen van de respondenten van dit onderzoek. In het laatste deel van dit hoofdstuk bespreken we een aantal meer normatieve overwegingen die zij hebben geuit over de wenselijkheid van het betrekken van bestuurlijke boetes bij de VOG-screening.

6.3.1 De bestuurlijke boete als bron voor integriteitstoetsing: het verhaal achter de bestuurlijke boete

Hoewel de 'herkomst' van de bestuurlijke boete en de strafrechtelijke sancties van elkaar verschillen zijn er ook diverse overeenkomsten. Zoals in eerdere hoofdstukken reeds naar voren is gebracht, is zowel de bestuurlijke boete als de strafrechtelijke sanctie punitief van aard. Het doel van de sanctie is in beide gevallen het toevoegen van leed, de juridische achtergrond van de sancties is daarvoor niet relevant. Hetzelfde geldt voor de verwijtbaarheid: in beide gevallen moet er sprake zijn van (enige) verwijtbaarheid om te kunnen sanctioneren. Deze overeenkomsten waren ook voor een aantal respondenten reden om de vraag of bestuurlijke boete-informatie zou moeten worden betrokken bij de VOG-toetsing, aanvankelijk te beantwoorden met: 'Ja, waarom niet'.

Naast het doel en de verwijtbaarheid geldt dat zowel de bestuurlijke boete als de strafrechtelijke sanctie proportioneel moet zijn. De vraag is dan: proportioneel waaraan? Als wordt gekeken naar sancties met een strafrechtelijke basis, dan wordt de hoogte van die straf, volgens de standaard strafmotivering die in vrijwel elke uitspraak wordt gehanteerd, bepaald door 'de ernst van het feit, de persoon van de dader en de omstandigheden waaronder het feit is begaan'. De mate van verwijtbaarheid, maar ook (doorgaans persoonlijke) omstandigheden die niets met het strafbare feit te maken hebben, kunnen een grote invloed hebben op de hoogte van de straf. De proportionaliteit van de straf wordt daarmee ook gestuurd door die factoren. Dit lag aanvankelijk anders bij het bepalen van de hoogte van de bestuurlijke boete, zo bevestigden ook enkele respondenten. Vaak werd de hoogte van de bestuurlijke boete meer 'mathematisch' bepaald, bijvoorbeeld op basis van het soort overtreding (waarin de mate van verwijtbaarheid verdisconteerd kan zijn, vgl. het verschil tussen een fiscale verzuim- en vergrijpboete) of de hoogte van de onterecht verworven inkomsten. Inmiddels zien we ook

bij het bepalen van de hoogte van een bestuurlijke boete meer aandacht voor individuele bijzonderheden, voor het leveren van maatwerk.⁸ De respondenten zien hierin reden om de bestuurlijke boete niet in de VOG-screening te betrekken: vanwege de manier waarop de boete wordt berekend, zegt (de hoogte van) de boete niet alles over de betrouwbaarheid en integriteit van degene aan wie de boete is opgelegd. De bestuurlijke boete *an sich* vertelt niet het hele verhaal. Bovendien is ook de context waarbinnen de overtreding is begaan onvoldoende af te leiden uit de boete. Juist waar ook binnen het bestuurlijke boeterecht meer en meer maatwerk wordt geleverd en toetsing van de evenredigheid in concreto wordt toegepast, is het maar de vraag of de manier waarop de bestuurlijke handhaver zijn discretionaire bevoegdheid heeft ingevuld afdoende kan worden achterhaald op basis van de boete als zodanig en daarmee kenbaar kan zijn bij de VOG-toetsing.⁹

De grootste bezorgdheid die onder verschillende respondenten bestaat is derhalve dat onvoldoende 'context-informatie' in de VOG-beoordeling wordt betrokken of dat de informatie niet goed op waarde zou worden geschat, vanwege ontbrekende expertise aan de zijde van de VOG-beoordelaars ten aanzien van toezicht- en handhavingspraktijken. In de praktijk zal het heel lastig zijn, volgens een respondent van een toezichthouder, om de relevante feiten en omstandigheden in de beoordeling te betrekken. Zo kan het heel formalistisch gezien zo zijn dat een persoon een overtreding heeft begaan en een boete krijgt opgelegd, terwijl er allerlei omstandigheden daaromheen speelden die oplegging van de boete weliswaar niet konden voorkomen, maar waardoor de overtreding door de toezichthouder wel als minder zwaar wordt beschouwd. Bovendien kan deze persoon nog steeds in goed gesprek zijn met de toezichthouder en naderhand herstelmaatregelen hebben getroffen evenals beheersmaatregelen om herhalingen te voorkomen. Dergelijke informatie ontbreekt bij een VOG-beoordeling, zolang de informatievoorziening alleen bestaat uit het feit dat aan deze persoon een bestuurlijke boete (wegens een zekere overtreding en van een zekere hoogte) is opgelegd. Volgens respondenten van toezichthouders is het zeer belangrijk om ook andere informatie zorgvuldig mee te wegen, aangezien aan het opleggen van handhavingsmaatregelen een (onderzoeks)traject van soms jaren voorafgaat. De zorgvuldigheid waarmee zij te werk gaan, dient 'verlengd' te worden als de resultaten van dat traject worden meegenomen in de beoordeling van VOG-aanvragen.

Volgens de respondenten betekent een bestuurlijke boete lang niet altijd dat de betrokkene niet meer (als beleidsbepaler) binnen het financiële dienstverleningsvak kan werken omdat deze door de AFM of DNB niet betrouwbaar wordt geacht. Daar gaat een uitgebreid afwegingsproces aan vooraf op basis

8 Zie: Krukkert 2018; Van Emmerik & Saris 2014; Van Emmerik & Saris 2015.

9 In die zin doet zich hetzelfde 'probleem' voor als ook is geconstateerd t.a.v. strafrechtelijke sanctiëring en de VOG. Zie o.a. Schuyt 2014.

van uitgebreide vragenlijsten. Ook vindt een interview plaats met behulp van een psycholoog of gedragsdeskundige, waarin de betrokkene wordt uitgenodigd uit te leggen wat er is gebeurd en waarbij tijdens het gesprek goed op de houding van de persoon wordt gelet. Dit beoordelingsproces kent derhalve een heel andere vorm dan 'vanachter een bureau' het strafblad bekijken, aldus een respondent. Het aangaan van een gesprek met de betrokkene en deze de mogelijkheid geven uit te leggen wat er heeft gespeeld, wordt door meerdere respondenten als een belangrijk aspect van een zorgvuldige procedure beschouwt. De VOG-procedure wordt door respondenten in dit licht als een meer formele en enigszins omslachtige procedure beschouwt, omdat pas in de bezwaarfase een gesprek met de betrokkene wordt aangegaan en pas weken na de aanvraag plaatsvindt, waardoor personen al beschadigd kunnen zijn voordat daadwerkelijk de relevantie van de beoogde overtreding voor de beoogde functie is vastgesteld.

Het moet volgens respondenten in ieder geval niet zo zijn dat je niet deugt, omdat je bestuurlijk bent bestraft. Daarmee wordt bedoeld dat de vrees bestaat dat het meer zou gaan om de vraag óf iemand iets op zijn kerfstok heeft, dan dat het gaat om een daadwerkelijk inhoudelijke screening. Oftewel dat een bestuurlijke boete simpelweg zou betekenen dat je 'een streepje achter je naam' hebt staan. Immers, zoals een van de respondenten het uitdrukt en zoals ook uit het voorgaande is gebleken, is de ene overtreding de andere niet. Uit de interviews volgt dat het duidelijk erg belangrijk wordt gevonden dat altijd goed gekeken wordt naar wat er in een zaak precies heeft gespeeld. Een respondent van een van de toezichthouders zou om die reden zelf wel betrokken willen raken in het afwegingsproces van de VOG, teneinde te kunnen delen hoe de toezichthouder zelf naar de beoogde overtreding kijkt. Andersom zeggen respondenten van een beroepsvereniging graag zelf ook inzicht te willen hebben in waar bij een VOG-beoordeling de scheidslijn wordt getrokken; men wil weten wat voor soort antecedenten dan tot een weigering zouden leiden en of dat antecedenten betreft waarvan zijzelf ook zouden zeggen dat die een belemmering zouden moeten vormen bij inschrijving voor de beroepsgroep.

De respondenten benadrukken op deze wijze keer op keer dat áls de bestuurlijke boete-informatie betrokken zou worden bij een VOG-aanvraag, dit zorgvuldig moet gebeuren. De vraag is hoe dat dan inhoudelijk zou moeten plaatsvinden. Op welke wijze kan bestuurlijke boete-informatie bijdragen aan het inschatten van het risico dat een bepaalde overtreding voor de uitoefening van een bepaalde functie vormt? De respondenten zijn over het algemeen in beperkte mate bekend met de beoordelingssystematiek van de VOG, maar zijn, los daarvan, van mening dat het soort overtreding dat de betrokkene heeft begaan gerelateerd moet zijn aan ofwel relevant moet zijn voor de functie waarvoor deze de VOG aanvraagt, waarvoor ook wel de term 'doelbinding' wordt gebruikt. De methodiek die nu reeds wordt gehanteerd bij het beoordelen van een VOG, waarbij een relatie moet worden vast-

gesteld tussen het gepleegde feit en de beoogde functie, sluit daarop aan. De respondenten zien echter ook dat het lastig zal zijn om heel ‘zwart-wit’ te bepalen welke overtredingen je wel en niet meeneemt voor welke functies. Ook zien zij de gevaren van teveel informatie willen betrekken, waardoor het risico ontstaat dat een ‘grijs gebied’ wordt betreden. Een VOG-beoordeelaar zou door een ‘overkill aan informatie’ door de bomen het bos niet meer zien of in ‘drijfzand’ terechtkomen. Ook andere respondenten vermoeden dat het een behoorlijke opgave zal worden consensus te bereiken over de vraag welke overtredingen voor welke functies een probleem zouden opleveren binnen de financiële sector.

Deze overwegingen van de respondenten leiden tot de conclusie dat de bestuurlijke boete zich er gezien zijn doelstelling normatief voor leent om betrokken te worden bij een VOG-screening, maar dat het de vraag is in hoeverre boete-informatie daadwerkelijk bijdraagt aan een juiste inschatting van de betrouwbaarheid en integriteit van de aanvrager en daarmee het risico voor de samenleving. Daarbij benadrukken de respondenten dat degene die de VOG-toetsing uitvoert in staat moet zijn – of worden gesteld – om de bredere context te kennen of te achterhalen en dat steeds sprake moet zijn van toetsing op de relevantie van de begane overtreding voor de beoogde functie.

6.3.2 Straf na de straf en rechtsbescherming

Een van de punten die in de discussie en literatuur over de VOG dikwijls naar voren worden gebracht is in hoeverre een afwijzing van een VOG-aanvraag op basis van het strafblad, kan worden gekwalificeerd als ‘straf na de straf’.¹⁰ Iemand heeft zijn straf ondergaan, maar ondervindt ook daarna nog nadelige effecten van het feit dat hij ooit is gestraft. Deze aarzeling kwam in een aantal interviews ook naar voren, onder meer in de zin dat een enkele misstap niet hoeft te betekenen dat iemand niet langer geschikt is om in de financiële sector te werken en dergelijke consequenties bovendien als een extra ‘straf’ kunnen worden ervaren. Het weigeren van een VOG op basis van een eerder opgelegde bestuurlijke boete, kan de proportionaliteit van de opgelegde bestuurlijke boete in gevaar brengen en het is maar de vraag of dit past bij het doel van een bestuurlijke boete. Volgens een van de respondenten vormt het opwerpen van extra drempels na beboeting, bijvoorbeeld in de vorm van het niet zomaar kunnen verkrijgen van een VOG, in ieder geval geen beoogd effect. Door deze ‘extra straf’ wordt de bestuurlijke boete punitiever dan beoogd. In het verlengde hiervan werd gewezen op het hierboven reeds beschreven zorgpunt dat het onzorgvuldig betrekken van bestuurlijke boete-informatie in de VOG-screening te snel en te gemakkelijk zou kunnen leiden tot onnodige uitsluiting van mensen.

10 Zie hoofdstuk 3.

Dit raakt aan het punt van de rechtsbescherming. Als bestuurlijke boete-informatie wordt betrokken bij een VOG-toetsing heeft beboeting (nog) meer impact dan nu het geval is. Volgens een aantal respondenten is het in bepaalde gevallen, zeker waar het natuurlijke personen betreft, niet altijd eenvoudig om daartegen voldoende beschermd te worden. Ten eerste dienen overtreders aan wie een boete wordt opgelegd duidelijk te zijn dat dit een mogelijk gevolg hiervan is en ten tweede dienen zij over de middelen te beschikken desgewenst een bewaar- en beroepsprocedure tegen het boetebesluit te doorlopen. Hier komt ook het kader om de hoek kijken waarbinnen de relatie met de toezichthouder zich afspeelt. Deze relatie is doorgaans duurzaam en in zekere zin niet onafhankelijk, immers – zoals een van de respondenten het uitdrukte – kun je als ondertoezichtgestelde wel in verweer gaan tegen een beslissing van de toezichthouder door naar de rechter stappen, maar staat de toezichthouder de volgende dag weer bij je op de stoep om voor iets anders in je boeken te kijken.

De relatie tussen de toezichthouder en de ondertoezichtgestelde verklaart misschien ook wel de lage recidivecijfers. Zeker bij de toezichthouders die relatief weinig boetes opleggen was niet vaak sprake van herhaalde boeteoplegging aan dezelfde persoon. Dit betekent wellicht iets voor de bestuurlijke boete als indicator voor integriteit en betrouwbaarheid. Duidelijk is dat het voor de respondenten erg belangrijk is wat nu eigenlijk het doel is van de VOG-screening en in hoeverre bestuurlijke boete-informatie daarbij inhoudelijk van toegevoegde waarde is, met andere woorden of beboeting uiteindelijk écht iets zegt over een risico voor de samenleving. Als bestuurlijke boete-informatie zou worden betrokken bij de VOG-screening, zou dat verstrekkender implicaties hebben voor het gehele proces van bestuurlijke boeteoplegging dan het nu wellicht lijkt.

6.4 CONCLUSIE

Dit alles leidt tot de conclusie dat volgens de respondenten, naast praktische hobbels en aandachtspunten voor wat betreft de wenselijkheid, ook de wijze van uitvoering de nodige uitwerking behoeft, wil bestuurlijke boete-informatie daadwerkelijk doelmatig en doeltreffend zijn bij het beoordelen van iemands integriteit in het kader van een VOG-toetsing. Normatief gelden volgens de respondenten bovendien behoorlijke bezwaren en is oplettendheid geboden.

In dit afsluitende hoofdstuk vindt een analyse plaats van de bevindingen uit het empirisch onderzoek in het licht van de theorie omtrent zowel de bestuurlijke boete als de Verklaring Omtrent het Gedrag teneinde een antwoord te formuleren op de centrale onderzoeksvraag.

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

Eerst wordt kort op de aanleiding en de aanpak van het onderzoek gereflecteerd (7.1), wat de opmaat vormt tot het analyseren van de bevindingen omtrent de realiseerbaarheid (7.2) en wenselijkheid (7.3), waaronder ook de normatieve overwegingen die hierbij van belang zijn (7.4). Vervolgens wordt bekeken hoe dit vanuit de empirie geformuleerde antwoord op de onderzoeksvraag zich verhoudt tot de huidige VOG-systematiek (7.5). In 7.6 verwoorden wij onze slotoverwegingen.

7.1 AANLEIDING EN AANPAK

De vraag naar het uitbreiden van de VOG-screening door hierin naast justitiële antecedenten ook andere bronnen te betrekken is een vraag die al langer leeft op verschillende vlakken.¹ De vraag naar *bestuurlijke boetes* als additionele bron is niet zozeer ontstaan vanuit de wens bepaalde beroepen of sectoren aan striktere integriteitseisen te onderwerpen, maar veeleer vanuit de ontwikkeling die de bestuurlijke boete sinds pakweg drie decennia heeft doorgemaakt. Als gevolg van deze ontwikkeling is in de loop der jaren een discussie ontstaan in hoeverre bepaalde verschillen tussen strafrechtelijke handhaving en handhaving door middel van het punitief bestuursrecht, meer in het bijzonder de bestuurlijke boete, gerechtvaardigd zijn. In 2015

1 Zo is een wetsvoorstel aanhangig om politiegegevens als zelfstandige weigeringsgrond voor een VOG-aanvraag te laten gelden bij functies die een hoge mate van integriteit vereisen, zoals medewerkers van het Openbaar Ministerie, justitiële inrichtingen en buitengewoon opsporingsambtenaren. Zie het Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens in verband met het mogelijk maken van het in bepaalde gevallen weigeren van afgifte van een verklaring omtrent het gedrag op basis van politiegegevens (*Kamerstukken II 2019/20, 35 355, nr. 2*).

publiceerde de Afdeling Advisering van de Raad van State in dit verband een ongevraagd, kritisch advies met de volgende constatering:

“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.”²

In een van de concrete handreikingen die in dit advies worden geformuleerd voor het wegnemen van de bestaande verschillen tussen het strafrecht en het punitief bestuursrecht richt de Afdeling Advisering zich op de justitiële documentatie:

“...strafrechtelijke sancties, waaronder een geldboete van € 100 of hoger worden geregistreerd. De bestuurlijke boete daarentegen, ongeacht de hoogte ervan, wordt niet aangemerkt als een justitieel gegeven. Dit betekent dat zelfs een zeer hoge bestuurlijke boete er niet toe kan leiden dat onder omstandigheden een verklaring omtrent het gedrag [...] wordt geweigerd.”³

Nu niet meer alleen bij lichte overtredingen voor een bestuurlijke boete wordt gekozen en geregeld hoge boetes worden opgelegd, roept dit onderscheid, aldus de Afdeling Advisering, de nodige vragen op, die nopen tot nader onderzoek. Dit stelt ons voor de vraag of en in hoeverre het wenselijk is de huidige systematiek te handhaven, waarbij er voor bestuurlijke boetes, hoe hoog ook, geen grondslag bestaat deze in de beoordeling van een VOG-aanvraag mee te wegen, terwijl strafrechtelijke sancties, hoe licht ook, altijd kunnen worden meegewogen.⁴ Immers, waar bestuurlijke boetes tegenwoordig steeds meer ook voor zware overtredingen, met niet enkel een geringe normatieve lading kunnen worden opgelegd, kan worden verondersteld dat dergelijke antecedenten – evenzeer als strafrechtelijke antecedenten – de integriteit van de VOG-aanvrager kunnen raken. Daarbij rijst de vraag of en in hoeverre het praktisch te realiseren is om bestuurlijke boetes bij de VOG-screening te betrekken. Zodoende is het van belang een antwoord te formuleren op de vraag of en in hoeverre het realiseerbaar en wenselijk is bestuurlijke boetes bij de VOG-screening te betrekken.

Ter beantwoording van deze vraag is voor een combinatie van juridisch en empirisch onderzoek gekozen, waarbij de nadruk lag op het te rade gaan

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

3 *Idem*, p. 20.

4 In artikel 35 lid 1 Wjsg is hierover bepaald: ‘Onze Minister weigert de afgifte van een verklaring omtrent het gedrag, indien in de justitiële documentatie met betrekking tot de aanvrager een strafbaar feit is vermeld, dat, indien herhaald, gelet op het risico voor de samenleving en de overige omstandigheden van het geval, aan het doel waarvoor de verklaring omtrent het gedrag wordt gevraagd, in de weg zal staan.’

bij belanghebbende instanties in de praktijk. Met het ophalen van ervaringen en percepties uit de praktijk, aan de hand van kwalitatieve onderzoeksmethoden als 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, in de vorm van een casestudy, is gekozen voor een sector waarin werd verwacht dat handhaving door middel van bestuurlijke boetes, naast strafrechtelijke sanctionering, een grote rol speelt, namelijk de financiële sector. De interviews met experts van zestien verschillende (afdelingen van) organisaties hebben uitermate relevante informatie opgeleverd, niet alleen over de wijze waarop toezichthoudende instanties met handhaving, in het bijzonder boeteoplegging, omgaan, maar ook over de mogelijkheden die elk van de instanties heeft om de integriteit van financiële professionals of ondernemingen te toetsen en om op te treden indien niet-integer gedrag wordt geconstateerd.

Tussen de verschillende instanties zijn grote verschillen geconstateerd wat betreft toezichtspraktijken en integriteitswaarborging, waardoor de bevindingen een genuanceerd beeld opleveren met betrekking tot zowel de realiseerbaarheid als de wenselijkheid van het uitbreiden van de VOG-screening met bestuurlijke boetes. En hoewel dit beeld niet zonder meer kan worden gegeneraliseerd naar andere sectoren waarin de bestuurlijke boete een rol speelt, denken wij dat de informatie die de grondige beschrijving van de bevindingen uit de financiële sector oplevert (*thick description*),⁵ wel degelijk overdraagbare gezichtspunten oplevert die ten aanzien van deze andere sectoren en andere type boetes op soortgelijke wijze zouden kunnen gelden. In het onderstaande zullen wij derhalve, enigszins los van de casestudy naar de financiële sector, proberen in meer algemene termen de relevante criteria, gezichtspunten en randvoorwaarden te bespreken die bijdragen aan het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag. Gezien de aanzienlijke verschillen die reeds binnen de financiële sector met betrekking tot handhaving door middel van boeteoplegging en toetsing 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 genuanceerder zal worden.

7.2 REALISEERBAARHEID

Voor het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag is van belang allereerst in te gaan op de realiseerbaarheid van het betrekken van bestuurlijke boetes bij het screeningsinstrument VOG. Bij het bepalen van de realiseer-

5 Decorte & Zaitch 2016, p. 143.

baarheid is uitgegaan van aspecten als de bestaande registratiesystemen, de mate van openbaarheid van opgelegde boetes, de hoeveelheid opgelegde boetes en de wijze van informatie-uitwisseling. Daarnaast spelen juridische aspecten een rol, in het bijzonder de juridische grondslag voor gegevensdeling en, daaraan gekoppeld, het beschermen van de privacy. Op basis van de bevindingen uit het empirisch onderzoek kunnen wij hierover de volgende conclusies formuleren.

Tussen de in dit onderzoek betrokken instanties bleken reeds op grote schaal mogelijkheden tot onderlinge gegevensuitwisseling te bestaan, op basis waarvan het voldoende realiseerbaar lijkt ook met de afdeling COVOG (Centraal Orgaan Verklaring Omtrent het Gedrag) van screeningsautoriteit Justis informatie te delen. Informatie omtrent bestuurlijke boetes wordt reeds door de afdelingen TRACK (controle op rechtspersonen) en LLB (Landelijk Bureau Bibob) van Justis ontvangen van diverse instanties en verwerkt in hun screeningsproducten. Deze gegevensdeling vindt plaats op basis van ofwel een wettelijke grondslag ofwel een samenwerkingsovereenkomst of convenant. Een dergelijke juridische grondslag is onontbeerlijk indien informatie omtrent bestuurlijke boetes met de afdeling COVOG van Justis uitgewisseld zou worden.

Informatie-uitwisseling blijkt in de praktijk (zoals beschreven in 5.4) op drie manieren plaats te vinden, namelijk op volledig geautomatiseerde basis, op regelmatige basis dan wel op incidentele basis. Volledig geautomatiseerde toegang tot registratiesystemen – waarvan momenteel sprake is bij VOG-beoordelingen middels het raadplegen van het Justitieel Documentatiesysteem – is op dit moment geen haalbare kaart, aangezien er ten aanzien van bestuurlijke boetes geen gecentraliseerde systemen bestaan waarin alle soorten boetes (online) raadpleegbaar zijn. Een systeem waarmee een stap in die richting is gezet betreft Inspectieview, waarin gegevens over inspecties en overtredingen van meerdere toezichthouders worden verwerkt.⁶

Naast volledig geautomatiseerde toegang kan gegevensuitwisseling praktisch worden vormgegeven door op regelmatige, gestructureerde basis overzichtlijsten van bestuurlijke boetes te delen dan wel door incidenteel, per individuele zaak een informatieverzoek te doen. De praktische haalbaarheid hiervan is voor een groot deel afhankelijk van de bestaande registratiesystemen en de aantallen boetes. Bij de Belastingdienst, waar het om forse aantallen gaat, blijken als praktische obstakels te gelden dat deze boetes niet gecentraliseerd zijn opgeslagen en de (ICT-)systemen sterk zijn verouderd, waardoor gegevensdeling – op welke van de drie genoemde wijzen ook – niet eenvoudig te realiseren zal zijn. Hoe groter de aantallen, des te meer een

6 Hierin zijn opgelegde boetes door de Inspecties ILT, SZW, NVWA en de omgevingsdiensten raadpleegbaar.

centraal informatieverzamelpunt een cruciale voorwaarde vormt. Bij een werkwijze waarin per concrete VOG-aanvraag een gerichte informatie-uitvraag zou worden gedaan bij diverse instanties, geldt namelijk als praktisch obstakel dat deze werkwijze in zekere zin afhankelijk is van de vraag of dit verzoek bij de juiste persoon of afdeling terechtkomt en hierop tijdig wordt gereageerd.

Een laatste, belangrijk aspect omtrent de praktische haalbaarheid betreft de mate waarin opgelegde boetes openbaar worden gemaakt door boetebesluiten op de website van de betreffende instantie te publiceren. Openbaarheid is voor de in dit onderzoek betrokken instanties een belangrijke randvoorwaarde gebleken voor de realiseerbaarheid van het betrekken van hun boetes in de VOG-screening. Waar bestuurlijke boetes kenbaar worden gemaakt via de websites van toezichthouders en specifiek te herleiden zijn naar een (rechts)persoon, zijn er voor het COVOG in beginsel geen praktische obstakels om hiervan kennis te nemen. Wel zijn er tussen instanties verschillen in beleid over welke bestuurlijke boetes gepubliceerd worden – dit zijn zeker niet alle opgelegde boetes – en in hoeverre de overtreder met naam en toenaam wordt vermeld.

Een meer inhoudelijke factor die samenhangt met de realiseerbaarheid is in hoeverre voor de VOG-beoordeling inzicht in het achterliggende handhavingstraject kan worden verkregen. Respondenten laten bijvoorbeeld weten dat bij het raadplegen van Inspectieview zij enkel kunnen opmaken dat een bestuurlijke boete is opgelegd, maar dat zij alsnog bij de betreffende instantie moeten aankloppen om de achterliggende boeterapportages op te vragen, waaruit de achterliggende feiten en gedragingen zijn af te leiden. Een alternatieve optie die naar voren is gebracht, is om het aan toezichthouders dan wel samenwerkingsverbanden over te laten om een oordeel te formuleren over het gedrag van een natuurlijke persoon of rechtspersoon op basis van de algehele toezichtgeschiedenis en hierover advies uit te brengen aan het COVOG dat vervolgens betrokken kan worden in de VOG-beoordeling.

Geconcludeerd kan worden dat er momenteel weliswaar nog veel praktische obstakels bestaan, maar dat deze – voor zover dit als wenselijk wordt beschouwd – soms met meer, soms met minder moeite te slechten zijn. Juridisch dient de mogelijkheid tot het betrekken van bestuurlijke boetes bij de VOG in ieder geval op de juiste wijze te worden ingeregeld, zowel in de wetgeving aangaande het boete-opleggende bestuursorgaan als in de wetgeving betreffende de VOG (waarover meer in 7.5), waarbij naast de bevoegdheid tot het uitwisselen van gegevens ook het waarborgen van de privacy (waarover meer in 7.4) geregeld dient te worden. Wat echter meer voeten in aarde zal hebben is het optuigen van een daartoe noodzakelijk centraal registratiesysteem.

7.3 WENSELIJKHEID

Naast de realiseerbaarheid dient de wenselijkheid van het uitbreiden van de VOG-screening met bestuurlijke boetes te worden beoordeeld. De wenselijkheid 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. Met doelmatigheid wordt bedoeld op de verhouding tussen de inspanningen die benodigd zijn voor het uitbreiden van de VOG-screening ten opzichte van de opbrengsten ervan, ofwel de efficiëntie. Met doeltreffendheid wordt bedoeld op de mate waarin het VOG-instrument hiermee daadwerkelijk haar doelstellingen bereikt, ofwel effectief is. Beleid dat niet doeltreffend is, kan evenmin doelmatig zijn. De doelmatigheid en doeltreffendheid worden besproken op basis van de resultaten van het empirisch onderzoek. Allereerst wordt hieronder een drietal belangrijke facetten rondom het opleggen van bestuurlijke boetes uit de praktijk besproken, welke niet alleen voor de financiële sector representatief kunnen worden geacht. Vervolgens wordt gekeken naar de reeds geldende integriteitseisen en de maatregelen om deze te waarborgen door zowel toezichthouders als beroepsorganisaties binnen de financiële sector. Tot slot worden in 7.4 de normatieve overwegingen besproken die op grond van de resultaten van het empirisch onderzoek van belang kunnen worden geacht voor het beantwoorden van de wenselijkheidsvraag.

7.3.1 Facetten van boeteoplegging

Het eerste belangrijke aspect rondom boeteoplegging betreft de plaats die de bestuurlijke boete heeft binnen het bredere toezichtinstrumentarium. Sommige toezichthouders beschikken naast de bestuurlijke boete niet alleen over verschillende informele maatregelen, zoals een normoverdragend gesprek of waarschuwing,⁷ maar ook over verschillende andere formele maatregelen, zoals een last onder dwangsom, het intrekken van een vergunning of het indienen van een tuchtklacht. Op basis van de empirie lijkt er onvoldoende reden aanwezig te zijn voor het maken van een scherp onderscheid binnen een sanctieregime en zouden waar het gaat om de potentiële doeltreffendheid van de VOG-screening in beginsel naast de boetesanctie meerdere bestuurlijke sancties in aanmerking komen om te worden betrokken. Dit zou wellicht anders zijn indien in een bestaande handhavingspraktijk boeteoplegging uitsluitend in laatste instantie wordt ingezet, dat wil zeggen als *ultimum remedium* ten aanzien van de meest zware (norm)overtredingen. Dit is echter op basis van onze bevindingen uit de bestuursrechtelijke handhavingspraktijk niet duidelijk gebleken, terwijl juist wel is gebleken dat vele overtredingen niet via beboeting worden afgedaan. Men moet zich dan ook

7 Hoewel een schriftelijke waarschuwing in bepaalde gevallen ook als formele maatregel kan gelden, vgl. RvS 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1449, vlg. ook CBB 10 juli 2018, ECLI:NL:CBB:2018:374.

realiseren dat indien enkel bestuurlijke boetes maar niet andere formele of informele bestuursrechtelijke maatregelen in de VOG-beoordeling zouden worden betrokken, nog steeds lang niet alle relevante informatie over het gedrag van een persoon kan worden meegewogen. De keuze enkel bestuurlijke boetes bij de VOG-screening te betrekken zou, in het kader van doelmatigheid, wellicht de praktisch meest haalbare optie vormen, maar leiden tot vraagtekens bij de potentiële doeltreffendheid.

Een tweede facet van boeteoplegging, samenhangend met de plaats van de boete binnen het handhavingsinstrumentarium, betreft de overwegingen die een rol spelen in het keuzeproces om tot boeteoplegging over te gaan. Naast de *ultimum remedium* gedachte kunnen namelijk allerlei andere redenen ertoe leiden dat de bestuurlijke boete selectief wordt toegepast. Deze keuze kan, ten eerste, door capaciteits- en prioriteringsvraagstukken worden beïnvloed, zodat niet bij iedere geconstateerde overtreding het proces leidend tot een boetebesluit wordt doorlopen, maar dat enkel, zoals vanwege de voorbeeldfunctie, op grote zaken wordt ingezet. Ten tweede kunnen effectiviteitsoverwegingen ertoe leiden dat vooral wordt ingegrepen op overtredingen waarbij de overtreder nog kan worden bewogen de situatie te herstellen en boeteoplegging slechts in beeld komt wanneer de overtreding reeds is beëindigd. Acuut optreden zodat een overtredingssituatie wordt beëindigd vraagt in sommige gevallen om andere maatregelen dan beboeting, waarbij te denken valt aan een last onder dwangsom, het intrekken van een vergunning of het benoemen van een curator. Ten derde kunnen opportuniteitsoverwegingen ertoe leiden dat gekozen wordt niet tot boeteoplegging over te gaan. Bijvoorbeeld indien de overtreder door andere maatregelen, zoals het intrekken van een vergunning, al voldoende is 'geraakt'. Ten vierde hangt het in geval van overtredingen die tevens strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd van de afspraken gemaakt met het Openbaar Ministerie af voor welke vorm van afdoening wordt gekozen, waarbij ook de hiervoor genoemde overwegingen betreffende capaciteit, prioritering en opportuniteit een rol kunnen spelen. Tot slot geldt dat ook bij de vraag of de boete wordt opgelegd aan de natuurlijke persoon of de rechtspersoon dergelijke uiteenlopende overwegingen de uiteindelijke keuze kunnen beïnvloeden. Gebleken is dat in sommige handhavingspraktijken (zeer) terughoudend wordt omgegaan met het opleggen van boetes aan natuurlijke personen en vooral wordt 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.

Dat brengt ons bij een derde, hieraan gerelateerd facet van boeteoplegging, namelijk de mate waarin en de wijze waarop de ernst van het vergrijp in de boetesanctie tot uiting komt. Deze ernst kan ofwel zichtbaar worden in de hoogte van de opgelegde boete, ofwel afgeleid worden uit de achterliggende feiten en gedragingen die op de mate van verwijtbaarheid van de betrokkene wijzen. Uit het empirisch onderzoek is naar voren gekomen dat boete-

hoogtes per type overtreding sterk kunnen verschillen en daarnaast sterk afhankelijk zijn van wie, of welke onderneming, de boete krijgt opgelegd. Boetehoogtes zijn namelijk maar tot op zekere hoogte gerelateerd aan de ernst van het vergrijp en worden daarnaast bijvoorbeeld bepaald door de hoogte van de omzet van de onderneming. Bovendien dient in voorkomende gevallen rekening te worden gehouden met matigingsgronden, zoals de draagkracht van de beboete persoon of onderneming. Een heldere scheidslijn wanneer bestuurlijke boetes 'hoog genoeg' zijn om in de VOG-screening te worden betrokken, valt derhalve moeilijk te trekken.

De bevindingen van het empirisch onderzoek laten aldus duidelijk zien dat de ernst van het vergrijp slechts tot op zekere hoogte kan worden afgeleid uit de hoogte van de boete, maar veeleer dient te worden afgeleid uit de achterliggende feiten en omstandigheden van de overtreding. Dit betrof evenzeer het grootste punt van bezorgdheid dat uit de praktijk naar voren kwam, namelijk dat dergelijke context-informatie onvoldoende wordt meegewogen indien in het kader van de VOG enkel zou worden gekeken naar het simpele feit of al dan niet een boete is opgelegd en zo ja, van welke hoogte en ter zake van welke overtreding. De respondenten waren bevreesd dat bij de VOG-beoordelaars de achtergrondinformatie en expertise zou ontbreken om het gehele toezichttraject, van soms jaren, in ogenschouw te kunnen nemen respectievelijk op waarde te kunnen schatten. De toezichthouder weet bij uitstek of er bijvoorbeeld naderhand herstel- of beheersmaatregelen zijn getroffen om herhaling te voorkomen, aangezien met de ondertoezichtgestelden doorgaans een langdurige toezichtrelatie wordt onderhouden. Voorts kan het betrekken van achterliggende feiten en omstandigheden van belang zijn waar het gaat om overtredingen wegens het niet-naleven van administratieve verplichtingen. Een professional of onderneming dient in dat geval weliswaar beboet te worden, maar allerlei achterliggende feiten en omstandigheden kunnen erop duiden dat geenszins sprake was van het doelbewust aan de laars lappen van administratieve verplichtingen. Bijvoorbeeld door onwetendheid, onzorgvuldigheid of onmacht kan in sommige gevallen amper over structureel ernstige tekortkomingen worden gesproken. Op deze randvoorwaarde betreffende het onderzoeken van de verwijtbaarheid van de beboete overtreder aan de hand van de achterliggende feiten en gedragingen, die uit de empirie naar voren komt, vormen vergrijpboetes opgelegd door de Belastingdienst een uitzondering. Vanuit verschillende perspectieven wordt het meewegen van specifiek dit type boete als waardevolle aanvulling op de VOG-screening gezien, omdat de mate van verwijtbaarheid reeds duidelijk tot uitdrukking komt in het onderscheid tussen vergrijp- en verzuimboetes.

Uit het voorgaande kan worden opgemaakt 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 keuzeprocess dat al dan niet tot het opleggen van bestuurlijke

boetes leidt uiteenlopende beleidsmatige en pragmatische overwegingen een rol. Deze facetten van boeteoplegging hebben vanzelfsprekend de nodige implicaties voor de doelmatigheid van het betrekken van bestuurlijke boetes bij de VOG-screening. Aangezien de toezichttrajecten en handhavingspraktijken van verschillende instanties dermate uiteenlopen, kan aan de bestuurlijke boete, indien deze in de VOG-beoordeling zou worden betrokken, niet zonder meer een eenduidige waarde worden toegekend. De eenduidigheid van antecedenten is juist enkele jaren geleden nog, door de toenmalige staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, als belangrijk criterium aangemerkt voor het betrekken van andere bronnen dan justitiële antecedenten bij de VOG-screening.⁸ Waar strafrechtelijke handhaving zich gezien het vervolgingsmonopolie van het Openbaar Ministerie wellicht nog door enige 'eenduidigheid' laat kenmerken, leidt onderhavig onderzoek 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 dan wel eenduidige exercitie kan zijn. Om eenduidigheid evenals inzichtelijkheid in de VOG-beoordeling te kunnen creëren – die voor de beoordelaars van het COVOG respectievelijk derden-belanghebbenden bij de VOG, zoals werkgevers, zakenrelaties of opdrachtgevers van belang kan worden geacht – is voor elk van de verschillende soorten bestuurlijke boetes achtergrondkennis van de toezichttrajecten en handhavingspraktijken wenselijk.

7.3.2 Integriteitseisen

In het bovenstaande is de verwachte doelmatigheid van het meewegen van bestuurlijke boetes bij de VOG besproken aan de hand van kenmerken die samenhangen met de bestuurlijke boetepraktijk; in deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag ten aanzien van welke personen, in welke beroepen, branches of sectoren, hoge eisen aan de integriteit (dienen te) worden gesteld en welke maatregelen en mechanismen reeds worden ingezet om die te bewaken. In het kader van de doelmatigheid is het immers van belang te bepalen binnen welke sectoren, bedrijven of organisaties het VOG-instrument een waardevolle aanvulling op het bestaande instrumentarium kan vormen. Het doel van de VOG is immers het voorkomen van herhaling en (verdere) verspreiding van crimineel gedrag binnen kwetsbare sectoren, bedrijven en organisaties. In het kader van de verwachte doeltreffendheid van het betrekken van bestuurlijke boetes bij de VOG-screening is het tevens van belang te bepalen in hoeverre de resultaten van het empirisch onderzoek blijk geven van incidenten die hiermee mogelijk hadden kunnen worden voorkomen.

8 Zie *Kamerstukken II 2015/16*, 34 300 VI, nr. 78, p. 3.

Ten aanzien van het bestaande instrumentarium is uit het empirisch onderzoek gebleken dat de integriteit van professionals getoetst kan worden op het moment dat zij – vrijwillig dan wel bij wet vereist – lid worden van een beroepsvereniging en door middel van toetsing aan de poort indien zij voor het uitoefenen van hun werkzaamheden een vergunning of toestemming van de toezichthouder nodig hebben. De informatiebronnen die de verschillende in dit onderzoek betrokken instanties voor deze integriteitstoets kunnen raadplegen zijn uiteenlopend. De op civielrechtelijke leest geschoeide beroepsorganisaties en tuchtcolleges hebben geen directe toegang tot informatie over bestuurlijke sancties van overheidsinstanties, zoals toezichthouders, waardoor zij veelal afhankelijk zijn 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 (zeer) weinig gebruik gemaakt. Toezichthouders maar ook beroepsverenigingen zelf kiezen, mede onder verwijzing naar het *una via* beginsel,⁹ niet snel voor een tuchtprocedure indien reeds de weg van bestuurlijke sanctionering is doorlopen. Hieruit kan worden opgemaakt dat er weliswaar verschillende wegen bestaan om integriteits- of normschendingen van in dit geval financiële professionals aan te kaarten, echter lijken deze wegen in de praktijk lang niet altijd te worden bewandeld.

Ondanks, of wellicht dankzij, dit gegeven, wordt het betrekken van bestuurlijke boetes in de VOG-screening in de praktijk van toegevoegde waarde geacht. Uit het empirisch onderzoek kan worden opgemaakt dat dit voor vier overkoepelende groepen functies geldt, 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; en 4) zelfstandigen ofwel éénpitters, zoals adviseurs, administrateurs en boekhouders. Ten aanzien van deze laatste groep zouden extra integriteitseisen wenselijk kunnen zijn, tegelijkertijd wordt onderkend dat dit gezien de aard van hun functie (als vrijgevestigde) moeilijk te realiseren zal zijn. Voor de gelijke ‘vrije’ beroepen geldt immers geen verplichting om aangesloten te zijn bij een beroepsvereniging of te voldoen aan bepaalde vergunningsvereisten

9 *Una via* wil hier zeggen dat indien de overtreder via meerdere rechtsgebieden (bestuurs-, straf- of tuchtrechtelijk) kan worden aangepakt, men voor één van deze mogelijke wegen dient te kiezen. Het *una via*-beginsel geldt enkel wanneer het gaat om een stapeling van *punitieve* handhavingstrajecten.

van toezichhouders. Hooguit geldt dat klanten, alvorens met een potentiële dienstverlener in zee te gaan, zich op eigen initiatief kunnen verwittigen van de integriteit van de dienstverlener door deze te verzoeken aan hen een VOG te overleggen. Ten aanzien van vrijgevestigden is het derhalve lastig extra integriteitswaarborgen in het leven te roepen.¹⁰

In algemene zin wordt dus beaamd dat het onwenselijk zou zijn als personen die er elders in een eerder stadium ‘een potje van hebben gemaakt’ en om die reden door de toezichhouder zijn gesanctioneerd, op een andere plek verder kunnen gaan met bijvoorbeeld het misleiden van klanten of het aan de laars lappen van consumentenwetgeving. Hiervoor zou met het betrekken van bestuurlijke boetes bij de VOG-screening een extra veiligheidsklep kunnen worden ingebouwd. Ten aanzien van de verwachte doeltreffendheid hiervan dient opgemerkt te worden dat de in dit empirisch onderzoek betrokken instanties in beginsel alleen zicht hebben op de specifieke doelgroepen waarop de betreffende toezichhouder of beroepsvereniging zich richt. Vermoedelijk mede om die reden heeft het empirisch onderzoek weinig concrete voorbeelden opgeleverd ten aanzien van personen, beroepen of branches (welke buiten het bereik van de taken en verantwoordelijkheden van deze instanties 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. Voorbeelden van situaties waarin een dergelijke uitbreiding van het VOG-instrument mogelijk incidenten kan voorkomen werden slechts in hypothetische gegeven.

Ten aanzien van de vraag in hoeverre het betrekken van bestuurlijke boetes in de VOG-screening 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 het gedrag, dat wil zeggen de integriteit, van personen of ondernemingen. Uit de resultaten van het empirisch onderzoek komen echter onvoldoende bewijzen naar voren waarmee ‘hard’ kan worden gemaakt welke overtredingen of integriteitsschendingen op deze wijze eventueel precies (hadden) kunnen worden voorkomen. De bevinding dat de betrokken instanties hieromtrent geen concrete signalen hebben ontvangen, hoeft evenwel niet te betekenen dat deze incidenten er niet zijn, maar kan ook het gevolg zijn van het feit dat zij vooral zicht hebben op wat binnen het eigen blikveld van hun toezicht of vereniging plaatsvindt.

10 Voor belastingadviseurs is er overigens specifieke wetgeving in de maak die beoogt medeplegersboetes opgelegd aan belastingadviseurs openbaar te maken. Zie *Kamerstukken* 2019/20, 35 303. Overigens hebben beroepsverenigingen het opnemen van dergelijke boetes in de VOG-screening als minder ingrijpend alternatief voor dit voorstel tot openbaarmaking geopperd. Zie hierover ook 7.4.

Dit leidt tot de tussenconclusie dat geen eenduidig antwoord kan 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 waarborging van de 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.

7.4 NORMATIEVE OVERWEGINGEN

Tot slot worden in deze paragraaf de bevindingen uit het empirisch onderzoek ten aanzien van normatieve overwegingen die volgens de respondenten een rol spelen bij de wenselijkheidsvraag, geanalyseerd. Dit betreffen met name overwegingen omtrent privacy, proportionaliteit, de rechtspositie en de rechtsbescherming van de beboete overtreder. Aangezien dit meer fundamentele uitgangspunten betreffen, zijn deze niet alleen voor de financiële sector van belang.

In het kader van privacybescherming benadrukten de respondenten dat juist publicatie van een boetebesluit als veel ingrijpender wordt ervaren dan de boete zelf, omdat hier een *namings* en *shaming* effect vanuit gaat. Indien de naam van de onderneming of de professional is geschaad, heeft dit veel verstrekken gevolgen voor het kunnen voortzetten van het bedrijf of beroep dan de boete zelf. Juist om deze reden is het opnemen van medeplegersboetes opgelegd aan belastingadviseurs in de VOG-screening, door de beroepsorganisaties voor belastingadviseurs, als alternatief voorgesteld voor het wetsvoorstel dat openbaarmaking van deze boetes beoogt¹¹. Dit zou volgens hen minder verstrekken gevolgen hebben met betrekking tot *namings* en *shaming* dan een openbaar register, wat eenmaal gepubliceerd op het internet, moeilijk meer zal kunnen worden verwijderd. De VOG-systeematiek voorkomt immers openbaarmaking doordat screeningsautoriteit Justis beoordeelt of al dan niet een VOG wordt afgegeven, zonder dat derden kunnen kennismaken van de aan dit oordeel ten grondslag liggende antecedenten.

Tegelijkertijd kwam uit dit onderzoek naar voren dat het delen van informatie op zichzelf reeds schending van de privacy met zich kan brengen. Op het vaak gehoorde, algemene uitgangspunt 'hoe meer informatie, hoe beter', bleek het een en ander af te dingen als dit zou inhouden dat de toezichthouders zelf ook informatie aan andere instanties zouden moeten afstaan.

11 'Brief betreft: Wetsvoorstel Overige fiscale maatregelen 2020, art. 67r Algemene wet inzake rijksbelastingen; openbaarmaking vergrijpboetes en toepassing van de medeplegersboete', Nob.net.

Waar zij als ontvangende partij meer informatie wenselijk zouden vinden, willen zij niet zonder meer als verstreckende partij ook hun informatie met anderen delen. Hoewel de respondenten, waaronder ook die van de samenwerkingsverbanden, waar het op de eigen informatiepositie aankomt privacy-beperkingen graag zoveel mogelijk geslecht zouden willen zien, wordt over het algemeen erkend dat privacy een groot goed is dat zoveel mogelijk gerespecteerd dient te worden.

Naast het gegeven dat aan het a priori uitgangspunt 'hoe meer informatie, hoe beter' privacy-restricties kleven, is door de respondenten op andere normatieve bezwaren hiervan gewezen. De gevolgen van het betrekken van een opgelegde bestuurlijke boete in de VOG-screening mogen niet disproportioneel zijn aan het risico dat van de begane overtreding uitgaat. Op basis van het empirisch onderzoek blijkt dat het van belang is beperkingen te formuleren, bij voorkeur vervat in beleidskaders, met betrekking tot de gevallen waarin een bepaalde overtreding als risico voor een bepaalde functie kan worden beschouwd. Bovendien bestaat anders het risico dat de toetsing niet meer beheersbaar wordt, dat een VOG-beoordelaar als gevolg van een 'overkill' aan informatie zogezegd 'door de bomen het bos niet meer kan zien'. Veel waarde werd gehecht aan het vereiste dat de onderliggende gedraging duidelijk in verband staat met, ofwel relevant is voor, de functie waarvoor de VOG wordt aangevraagd. Een boete zou zeker niet mogen betekenen dat de overtreder nergens binnen de financiële wereld meer aan het werk kan gaan. Per sector zou moeten worden bekeken in hoeverre bepaalde functie-categorieën daadwerkelijk restricties rechtvaardigen. Op basis van het empirisch onderzoek kan worden geconcludeerd dat indien bestuurlijke boetes in de toekomst worden meegewogen in de VOG-beoordeling het van groot belang is vooraf duidelijk te bepalen ten aanzien van welke doelen of functies deze precies mogen worden betrokken, teneinde te voorkomen dat een groot 'grijs gebied' ontstaat, als gevolg waarvan een beslissing tot weigering van een VOG een onevenredige uitwerking kan hebben.

Ook werd in het empirisch onderzoek aan het proportionaliteitsbeginsel gerefereerd in de zin dat de screenende instantie, in dit geval de afdeling COVOG van screeningsautoriteit Justis, een bestuurlijke boete niet zwaarder dient te wegen dan de toezichthoudende instantie zelf zou doen. In dit verband werd ook gewezen op een 'straf na de straf'. De gevolgen die het niet kunnen verkrijgen van een VOG heeft op de arbeidsmarkt-mogelijkheden van de betrokkene worden dus in zekere zin beschouwd als extra leedtoevoeging. Verondersteld werd dat dit twee kanten op zou kunnen werken. Enerzijds kan juist vanwege het meewegen ervan bij de VOG-screening eerder voor de boetesanctie worden gekozen, anderzijds kunnen de gevolgen die een boetesanctie kan hebben voor de VOG, met het oog op de evenredigheid van de sanctie, in bestuurlijke handhavingstrajecten een rol gaan spelen. Deze verwachte gevolgen kunnen dan door de overtreder als argument

worden aangevoerd bij het aanvechten van de boetesanctie.¹² Een soortgelijke overweging kwam naar voren ten aanzien van openbaarmaking, namelijk dat niet zozeer de boetesanctie an sich maar juist het publicatiebesluit van de boetesanctie wordt aangevochten, omdat de publicatie ervan vanwege *naming* en *shaming* als meer ingrijpend en stigmatiserend wordt beschouwd.

Tot slot werden vanuit de empirie normatieve overwegingen in het kader van de rechtspositie en de rechtsbescherming van de beboete overtreder aangekaart. Een belangrijke voorwaarde voor het betrekken van bestuurlijke boetes bij de VOG-beoordeling is de kenbaarheid van deze gevolgen voor degene die de boete krijgt opgelegd. Deze behoort te weten welke impact een boetesanctie kan hebben om in gelegenheid te worden gesteld deze gevolgen te betrekken in de overweging het boetebesluit en/of publicatiebesluit al dan niet aan te vechten. Ook andere aspecten rondom de rechtspositie en de rechtsbescherming van de justitiabele in het bestuursrecht kwamen aan bod. Niet alle beboete personen of instellingen zouden de (financiële) mogelijkheid hebben om rechtsmiddelen aan te wenden. Bovendien onderhouden ondertoezichtgestelden een duurzame, afhankelijke relatie met de toezichthouder, wat tot gevolg kan hebben dat zij zich minder vrij voelen de tot hun beschikking staande rechtsmiddelen volledig uit te putten. Mede in verband hiermee werd als belangrijke voorwaarde gesteld dat eerst de mogelijkheid is geweest dat de bestuursrechter een onafhankelijk oordeel over de heeft zaak kunnen uitspreken, alvorens aan een bestuurlijke boete gevolgen kunnen worden verbonden in de vorm van het weigeren van een VOG. Er werd derhalve voor gepleit een bestuurlijke boete pas te laten meewegen vanaf het moment dat deze onherroepelijk is geworden.

7.5 AANSLUITING OP DE VOG-SYSTEMATIEK

In deze voorlaatste paragraaf worden bovenstaande bevindingen omtrent realiseerbaarheid en wenselijkheid in het licht van de huidige VOG-systematiek geplaatst, om vervolgens 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 betreffende de VOG-beoordelingswijze.

7.5.1 Doelen: risicopreventie en privacybescherming

Om te beginnen behelst het doel van de VOG, zoals in het derde hoofdstuk besproken, het voorkomen van herhaling en (verdere) verspreiding van crimineel gedrag binnen kwetsbare sectoren, bedrijven en organisaties.

12 Zoals in par 3.3.1 betoogd, gebeurt dit thans ook in het kader van strafvervolgingen. Ook strafrechters blijken in toenemende mate bereid de gevolgen voor het al dan niet kunnen verkrijgen van een VOG in hun strafmotivering mee te nemen.

Van belang is te bepalen of met betrekking tot dit doel van (criminaliteits) preventie niet louter strafrechtelijke antecedenten, maar ook bestuursrechtelijke antecedenten, in dit geval bestuurlijke boetes, van belang kunnen worden geacht. Nu het doel van de VOG in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) niet nader is omschreven, lijken er geen beperkingen te bestaan ook bestuursrechtelijke antecedenten met het oog op het beperken van risico's in de beoordeling te betrekken. Er wordt namelijk geen afbakening gegeven met betrekking tot de doelen waarvoor een VOG-aanvraag in behandeling kan worden genomen. Enkel is bepaald wanneer een aanvraag *niet* in behandeling wordt genomen, dat is 'indien een onderzoek naar het gedrag van de aanvrager kennelijk niet noodzakelijk is om, gelet op het doel van de aanvraag, een risico voor de samenleving te beperken'.¹³

Deze risico's voor de samenleving beoogt het VOG-instrument te beperken door middel van een onderzoek naar het gedrag van een aanvrager (een natuurlijke persoon of een rechtspersoon) op basis van diens justitiële documentatie.¹⁴ Een VOG wordt, overeenkomstig artikel 35 lid 1 Wjsg, geweigerd 'indien in de justitiële documentatie met betrekking tot de aanvrager een strafbaar feit is vermeld, dat, indien herhaald, gelet op het risico voor de samenleving en de overige omstandigheden van het geval, aan het doel waarvoor de verklaring omtrent het gedrag wordt gevraagd, in de weg zal staan'. Aldus is duidelijk dat het betrekken van bestuurlijke boetes past binnen het breed geformuleerde doel van de VOG (het beperken van risico's voor samenleving), maar dat om dit te realiseren wel de wettelijke grondslag in de Wjsg betreffende de weigeringsgronden van de VOG gewijzigd zal dienen te worden. Zoals thans het geval is met betrekking tot politiegegevens en informatie van de reclassering kan ervoor worden gekozen deze overeenkomstig artikel 36 Wjsg enkel als aanvullende informatiebron bij de VOG-beoordeling te betrekken dan wel deze een zelfstandige weigeringsgrond te laten vormen.¹⁵

Ook aan het doel van privacybescherming zou op deze manier tot op zekere hoogte kunnen worden tegemoetgekomen, aangezien aan aanvragers die een bestuurlijke boete opgelegd hebben gekregen dezelfde waarborgen zouden toekomen als thans aan degenen wier justitiële documentatie in de

13 Artikel 34 lid 1 Wjsg.

14 Artikel 28 Wjsg jo. paragraaf 1 beleidsregels VOG-NP-RP 2018.

15 Het voorstel is dat artikel 35a, lid 1, komt te luiden: 'Onverminderd artikel 35 weigert Onze Minister de afgifte van een verklaring omtrent het gedrag voor bij ministeriële regeling aangewezen functies die een hoge mate van integriteit vereisen indien politiegegevens met betrekking tot de aanvrager blijken te geven van verbanden tussen de aanvrager en strafbare feiten die zouden zijn of zullen worden gepleegd en die, gelet op de omstandigheden van het geval en het doel waarvoor de verklaring omtrent het gedrag wordt gevraagd, een risico vormen voor de uitoefening van de functie. Bij de beoordeling van de aanvraag wordt rekening gehouden met de aard, frequentie, actualiteit en onderlinge samenhang van de politiegegevens.' Zie *Kamerstukken II 2019/20*, 35 355, nr. 2.

VOG-aanvraag wordt betrokken. Een van de aan de VOG ten grondslag liggende doelen betreft namelijk het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van ‘geregistreerden’ door niet aan allerlei derde-belanghebbenden, zoals werkgevers, opdrachtgevers, verhuurders of vrijwilligersorganisaties, inzage in de justitiële documentatie te verlenen, maar deze via de weg van de VOG een oordeel te verstrekken over de vraag of al dan niet is gebleken van bezwaren voor het vervullen van een bepaalde functie door de aanvrager ervan.

Indien aan de voorwaarde voor een wettelijke grondslag voor het betrekken van bestuurlijke boete-informatie inclusief het waarborgen van de privacy zou kunnen worden voldaan, zijn nog andere realiseerbaarheids- en wenselijkheidsoverwegingen aan de orde. Ten aanzien van de doelmatigheid geldt dat het betrekken van bestuurlijke boetes in de VOG-screening om veel extra mankracht kan vragen, met name wanneer het om grote aantallen gaat, bijvoorbeeld bij fiscale boetes, terwijl in alle gevallen geldt dat er geen centraal, eenvoudig toegankelijk registratiesysteem voorhanden is. Hiervoor lijkt de vorm van het op regelmatige, gestructureerde basis delen van overzichtslijsten van opgelegde boetes een beter alternatief dan de werkwijze waarbij in individuele zaken een informatieverzoek bij allerlei instanties wordt ingediend. Laatstgenoemde optie zou ten opzichte van de huidige werkwijze vermoedelijk 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.

Een laatste, maar niet onbelangrijk, aspect omtrent de potentiële doeltreffendheid betreft de toegevoegde waarde ten opzichte van het bestaande (preventieve) instrumentarium om integriteit te waarborgen. In aansluiting op het doel van de VOG kan worden gesteld dat het uitbreiden van de beoordeling met bestuurlijke boetes enkel wenselijk is wanneer en voor zover er risico's voor de samenleving mee worden voorkomen. Hierover liet in 2016 toenmalig staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Dijkhoff) in een Kamerbrief naar aanleiding van een eerdere verkenning omtrent het betrekken van bestuurlijke boetes bij de VOG weten: ‘Bepalend voor de vraag of een bron wordt betrokken bij de screening is de mate waarin de bron leidt tot aanvullende preventie.’¹⁶ Op basis van deze verkenning werd in dezelfde brief geconcludeerd dat op dat moment niet was gebleken dat het betrekken van bestuurlijke boetes tot aanvullende preventie zou leiden. Ook op basis van het onderhavige onderzoek kan weinig met zekerheid worden gezegd over de potentiële doeltreffendheid van het betrekken van bestuurlijke boetes. Geconstateerd is dat er reeds vele mogelijkheden tot informatie-uitwis-

16 Zie *Kamerstukken II 2015/16*, 34 300 VI, nr. 78, p. 3. Zie hierover nader hoofdstuk 4.

seling bestaan, bijvoorbeeld het treffen van aanvullende maatregelen tegen een overtreder via een tuchtrechtprocedure, maar dat hiervan in de financiële praktijk slechts in beperkte mate gebruik wordt gemaakt.

Tot slot geldt dat, nu over het algemeen nog maar weinig onderzoek naar de doeltreffendheid van de VOG is verricht,¹⁷ het aanbevolen lijkt om, indien deze wordt uitgebreid met bestuurlijke boetes, de effectiviteit en impact hiervan op niet al te lange termijn na de invoering te evalueren. Slechts dan kunnen robuuste conclusies worden getrokken over de vraag of de aan dit preventieve instrument ten grondslag liggende vooronderstelling 'dat bepaalde ex-delinquenten een risico voor de integriteit van organisaties en bedrijven vormen'¹⁸ daadwerkelijk hout snijdt. Een verkenning naar het meten van de effectiviteit van de VOG uit 2016 wees immers uit dat van het weigeren van de VOG slechts een gering effect voor de veiligheid van de samenleving uitgaat.¹⁹ Bovendien valt niet uit te sluiten dat als de VOG-screening eenmaal is uitgebreid met bestuurlijke boetes, ondanks dat naar de doeltreffendheid hiervan nog weinig onderzoek is gedaan, deze vorm van antecedentscreening zich in de maatschappij breed zal maken en eenzelfde proliferatie zal doormaken als de VOG in de afgelopen vijftien jaar.

7.5.2 Risico-inschatting

De vraag of er van bepaalde overtredingen een risico voor de samenleving uitgaat en of dit risico voldoende groot is om weigering van een VOG te rechtvaardigen is bepalend voor de wenselijkheid van het betrekken van bestuurlijke boetes. Als laatste dient, zodoende, de vraag naar het betrekken van bestuurlijke boetes bij de VOG in het licht van het inschatten van risico's voor de samenleving te worden geanalyseerd.

Gezien de proliferatie die de bestuurlijke boete de afgelopen decennia heeft doorgemaakt, valt vanuit het doel van risicopreventie beredeneerd de huidige scheidslijn die tussen boetesancties en strafrechtelijke sancties wordt getrokken moeilijk te handhaven. Wat betreft haar bestraffende karakter onderscheidt de boetesanctie zich bovendien duidelijk van andere formele, en informele, (bestuurlijke) maatregelen, die primair als doel hebben herstel te brengen in een overtredingssituatie, ofwel te bewegen tot 'compliance'. Daar staat evenwel tegenover dat bij de introductie van de bestuurlijke boete eind jaren tachtig als een van de doelen centraal stond dat juist lichte overtredingen met een geringe normatieve lading zouden worden gedecriminaliseerd en voortaan door middel van een bestuurlijke boete zouden worden

17 Momenteel laat het WODC door DSP-groep een evaluatie van het VOG-beleid uitvoeren, zie: 'Achtergronden Verklaring Omtrent Gedrag', Wodc.nl.

18 *Beleidsdoorlichting preventiemaatregelen* 2013, p. 71.

19 Kruize & Gruter 2016.

gehandhaafd.²⁰ Uit het enkele gegeven dat bestuurlijke boetes – net als de meeste strafrechtelijke sancties – punitief van aard zijn, kan derhalve niet zonder meer worden afgeleid dat de achterliggende overtreding op gelijke voet dient te worden gesteld met een strafbaar feit waar het gaat om het beperken van risico's voor de samenleving. In dit verband zou daarom beter als vuistregel kunnen gelden: hoe ernstiger de overtreding en hoe hoger de (potentiële) bestuurlijke boete, des te erger het is als dezelfde gedraging nog een keer zou plaatsvinden en des te eerder dus een risico voor de samenleving (in abstracto) aannemelijk is. Het enkele punitieve karakter van de boete kan het aannemen van een dergelijk risico evenwel onvoldoende legitimeren.

Op de vraag wanneer er sprake is van een risico en in hoeverre er sprake is van een risico, met andere woorden hoe groot dit risico is, is uit de empirie een genuanceerd antwoord naar voren gekomen: voordat een systematiek wordt opgetuigd voor het betrekken van bestuurlijke boetes bij de VOG-screening, dient zo scherp mogelijk te worden bepaald voor welke functies welke boetes relevant zijn. Deze voorzichtigheid dient te voorkomen dat beoordelaars in een 'grijs gebied' terecht komen, aldus de respondenten. Een dergelijke afbakening is op basis van de huidige VOG-systematiek echter niet te geven. Bij het beoordelen van de zogeheten 'feit-functierelatie' (de relatie tussen het strafbare feit en de beoogde functie)²¹ bieden de beleidsregels een (ruime) beoordelingsvrijheid en is bijgevolg sprake van een zeker grijs gebied. Ten eerste zijn er geen restricties ten aanzien van het type functies waarvoor een VOG kan worden aangevraagd; dit is mogelijk voor iedere (on)betalde werkrelatie.²² Ten tweede worden nagenoeg alle justitiële gegevens – waaronder openstaande zaken, behoudens technische sepots en onherroepelijke vrijspraken – in de VOG-beoordeling betrokken.²³ Ten derde worden zeer open normen gehanteerd wat betreft het bepalen of het strafbare feit, indien herhaald, een risico voor de samenleving oplevert. Er bestaan weliswaar risicogebieden en screeningsprofielen, maar deze zijn breed geformuleerd en niet limitatief. Deze beoordelingsruimte staat bijgevolg haaks op de voorwaarde van een heldere afbakening die de in dit onderzoek betrokken instanties stellen.

Nadat in het VOG-beoordelingsproces is vastgesteld *dat* sprake is van een risico voor de samenleving,²⁴ wordt bepaald *in hoeverre* er sprake is van een risico, ofwel of dit risico groot genoeg is om de weigering van een VOG te rechtvaardigen. Dit wordt bepaald aan de hand van de hoeveelheid, de

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

21 Aan de hand van het objectieve criterium, paragraaf 3.2 beleidsregels VOG-NP-RP 2018.

22 Paragraaf 2.1 beleidsregels VOG-NP-RP 2018.

23 Paragraaf 3.2.1 beleidsregels VOG-NP-RP 2018.

24 Aan de hand van het objectieve criterium, paragraaf 3.2 beleidsregels VOG-NP-RP 2018.

ernst en het tijdsverloop van de strafbare feiten.²⁵ De ernst van het feit wordt afgeleid uit wat hierover in de oplegde straf tot uitdrukking is gebracht. Wat betreft de hoogte van de opgelegde straf zijn in de VOG beleidsregels geen ondergrenzen bepaald voor het betrekken van justitiële gegevens.²⁶ Justitiële gegevens betreffen ten aanzien van misdrijven alle gegevens van zaken waarvan het proces-verbaal door het Openbaar Ministerie in behandeling is genomen,²⁷ en ten aanzien van overtredingen gegevens van zaken waarin het Openbaar Ministerie of de rechter een beslissing heeft genomen, voor zover de opgelegde geldboete minimaal honderd euro belooft.²⁸ In de beleidsregels wordt vervolgens in het midden gelaten hoe de sanctiesoort, -hoogte en -modaliteit wordt gewogen, zodat niet bekend is in hoeverre hiervoor bijvoorbeeld aansluiting wordt gezocht bij richtlijnen van het Openbaar Ministerie of de oriëntatiepunten voor straftoemeting van de rechtelijke macht. Uit jurisprudentie valt op te maken dat reeds in geval een geldboete van 250 euro, een voorwaardelijke taakstraf van negentig uur of een voorwaardelijke gevangenisstraf van een dag is opgelegd, het strafbare feit niet worden aangemerkt als licht vergrijp dat de betrokkene licht is aangerekend.²⁹

Indien louter op basis van de boetehoogte een vergelijking tussen strafrechtelijke en bestuurlijke boetes wordt gemaakt, lijkt daar in principe geen bezwaar uit voort te vloeien laatstgenoemde op dezelfde wijze mee te wegen in te VOG-beoordeling. Daar staat evenwel tegenover dat uit de empirie naar voren is gekomen dat de diversiteit in bestuurlijke boetes dermate groot is dat het maken van enig onderscheid naar ernst toch wel degelijk aangewezen lijkt, wat wordt ondersteund door het normatieve argument dat de bestuurlijke boete zoals hiervoor al gememoreerd vooral bedoeld was ter afdoening van lichte, veelvoorkomende feiten met een geringe normatieve lading. Dit gegeven zou ervoor pleiten om vooral die bestuurlijke boetes in de VOG-screening te betrekken die gezien de ernst van de onderliggende overtreding iets wezenlijks kunnen zeggen over de aanwezigheid van een (integriteits)risico. Zoals hiervoor reeds is betoogd vormt de boetehoogte in concreto hiervoor een niet al te geschikte indicator.

Uit het empirisch onderzoek komt duidelijk het geluid naar voren dat de aan de boete ten grondslag liggende gedragingen, in combinatie met de overige omstandigheden van het geval, in aanmerking zouden moeten worden genomen om een bestuurlijke boete goed op waarde te kunnen schatten. De in dit onderzoek betrokken respondenten van toezichthoudende instanties

25 Aan de hand van het subjectieve criterium, paragraaf 3.3 beleidsregels VOG-NP-RP 2018.

26 Artikel 36, lid 1 Wjsg.

27 Artikel 2 Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens.

28 Artikel 3 Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens.

29 Kurtovic & Rijnsburger 2016.

achten het wenselijk dat de door hen betachte zorgvuldigheid waarmee zij in het toezicht- en handhavingstraject te werk gaan, wordt ‘verlengd’ indien de hieruit voortvloeiende boetes grond zouden vormen voor een oordeel over het gedrag van een VOG-aanvrager. Indien aan deze wens in volle omvang zou worden voldaan, wordt echter duidelijk een discrepantie met de huidige beoordelingswijze van VOG-aanvragen gecreëerd. Daarin worden immers de omstandigheden die de aanleiding vormden voor het begaan van een strafbaar feit niet standaard betrokken. Deze omstandigheden worden thans enkel in de afweging betrokken indien er op basis van de wijze van afdoening van de antecedenten, in samenhang bezien met de hoeveelheid en het tijdsverloop van de antecedenten, twijfel bestaat over de vraag of de VOG kan worden afgegeven.³⁰ Tot slot stellen de respondenten in het kader van de rechtsbescherming de voorwaarde dat de boete eerst onherroepelijk is geworden alvorens deze kan worden meegewogen bij de VOG-screening. Ook tegemoetkoming aan deze wens zou onvermijdelijk een discrepantie opleveren met de huidige beoordelingswijze, waarbij justitiële gegevens van misdrijven reeds worden betrokken vanaf het moment dat het proces-verbaal door het Openbaar Ministerie in behandeling is genomen.

Concluderend lijken de randvoorwaarden die vanuit de bestuurlijke boetepraktijk worden gesteld aan het meewegen van bestuurlijke boetes in de VOG-screening, met name het betrekken van de ernst en de achterliggende gedragingen daarbij, 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 mate van verwijtbaarheid, maar wordt voor de ernst van het risico voornamelijk aansluiting gezocht bij de ernst van het vergrijp en wat daarover 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.

7.6 CONCLUSIE

De in het voorgaande gepresenteerde 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

30 Zie paragraaf 3.3.1 beleidsregels VOG-NP-RP 2018.

de VOG-screening. Oppervlakkig beschouwd lijkt een vrij eenvoudig antwoord voor de hand te liggen, 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. Dat zou ervoor pleiten ook bestuurlijke boetes bij de screening te betrekken. Een tweede argument voor het betrekken van bestuurlijke boetes 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. Bestuurlijke boetes hebben overeenkomstig strafrechtelijke sancties een punitief karakter en worden immers, anders dan oorspronkelijk bedoeld, ook opgelegd voor zware, complexe overtredingen en kunnen – in verhouding tot het strafrecht – hoog uitpakken. Daar de meeste strafrechtelijke sancties een rol kunnen spelen bij het beoordelen van het risico voor de samenleving in het kader van een VOG-aanvraag, maar bestuurlijke boetes – hoe hoog de boete of zwaar de overtreding ook is – geen plek hebben binnen het formele beoordelingskader van de VOG-screening, lijkt dit onderscheid – in bepaalde gevallen – moeilijk te rechtvaardigen.

Daar staat tegenover dat uit dit onderzoek 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 en een dergelijke uitbreiding bovendien op de nodige praktische problemen stuit. Zo zijn er door de in dit onderzoek betrokken respondenten allerlei facetten rondom boeteoplegging in de praktijk belicht, die onderstrepen dat het betrekken van bestuurlijke boetes in de VOG-screening niet zonder meer een betrouwbare basis biedt voor het beoordelen van de integriteit van de aanvrager. Zo dient hierbij onder meer rekening gehouden te worden met: 1) de plaats van de bestuurlijke boete binnen het bredere toezichtinstrumentarium; 2) de uiteenlopende inhoudelijke én pragmatische overwegingen die een rol spelen in het keuzeproces om tot boeteoplegging over te gaan, die maken dat lang niet alle overtredingen die potentieel voor een bestuurlijke boete in aanmerking komen, ook daadwerkelijk met een dergelijke boete worden afgedaan; en 3) de ernst en mate van verwijtbaarheid, die voor de verschillende (type) boetes nogal uiteen kunnen lopen, waardoor een bestuurlijk antecedent pas op waarde kan worden geschat indien de hieraan ten grondslag liggende omstandigheden en gedragingen in aanmerking worden genomen.

Aan deze meer inhoudelijke overwegingen die de nodige vraagtekens plaatsen bij de wenselijkheid van het betrekken van bestuurlijke boetes bij de VOG-screening kunnen voorts overwegingen worden toegevoegd die meer raken aan de realiseerbaarheid en de praktische uitvoering, mocht de keuze worden gemaakt dat (bepaalde) bestuurlijke boetes voortaan toch in de screening worden betrokken. Ten eerste ontbreekt het thans veelal aan heldere (centrale) registratiesystemen van bestuurlijke boetes, die mede zijn ingericht op het gemakkelijk delen van informatie met betrekking tot

bestuurlijke boetes met derden, waaronder het COVOG. Ten tweede 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 waarop 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 VOG-beoordelaars bestuurlijke boetes zodanig 'inhoudelijk' kunnen bekijken dat zij alleen die bestuurlijke boetes meewegen die daadwerkelijk iets zeggen over een risico op herhaalde overtreding?

Veel van voornoemde overwegingen die vraagtekens plaatsen bij het betrekken van bestuurlijke boetes gelden in wezen *mutatis mutandis* ook 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, omdat de 'kale' bestuurlijke boete maar een klein deel van het achterliggende verhaal vertelt. 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.

In die zin houden onze bevindingen 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 argumenten bestaan om (bepaalde) bestuurlijke boetes ook 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.

Literatuurlijst

Albers 2015

C.L.G.F.H. Albers, 'Bestraffend bestuur 2014. Naar een volwassen bestraffend bestuurs(proces)recht?', in: C.L.G.F.H. Albers, M.L. van Emmerik, C.M. Saris & F.J.P.M. Haas, *Boetes en andere bestraffende sancties: een nieuw perspectief?*, VAR Pre-adviezen 2014, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014, p. 7-107.

Albers 2019

C.L.G.F.H. Albers, 'Primitief strafrecht? Over decriminalisering, bestuursstrafrecht en rechtsbescherming', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 309-321.

Anker 2016

H. Anker, 'Strafrechter gaat op stoel COVOG zitten', in: A. Klip & G.P.M.F. Mols, *Buitengewoon Mols: liber amicorum prof. G.P.M.F. Mols*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2016 p. 11-14.

Beleidsdoorlichting Preventiemaatregelen 2013

Beleidsdoorlichting Preventiemaatregelen. Artikel 13.1 van de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie 2013 (te raadplegen via www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/06/29/beleidsdoorlichting-preventiemaatregelen).

Boekhoorn e.a. 2019

P. Boekhoorn, T. Verhaegh & M. Wolbers, 'Het aanvragen van een Verklaring Omtrent het Gedrag door jongeren als dilemma. Een schatting van het 'dark number' van niet-aanvragers van een VOG voor opleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs', Den Haag/Nijmegen: WODC, KBA & BBSO 2019.

Boone 2011

M.M. Boone, 'Rehabilitatierituelen', in: J.P. van der Leun, E.R. Muller, N. van der Schee, P.M. Schuyt & M.A.H. Van der Woude (red.), *De vogel vrij. Liber amicorum prof. dr. Martin Moerings*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2011, p. 255-267.

Boone & Kurtovic 2016

M.M. Boone & E.G. Kurtovic, 'Bijkomende gevolgen van straf en het principe van proportionele strafoplegging', *NJB* 2016, 1130- 23, p. 1623-1629.

Bröring e.a. 2012

H.E. Bröring, M. den Uijl, A. Tollenaar, N.J.M. Kwakman & B.F. Keulen, *Referentiekader geldboetes. Verslag van een onderzoek naar de hoogte en wijze van berekening van geldboetes in het bestuursrecht en het strafrecht*, Groningen: WODC/Rijksuniversiteit Groningen 2012.

Bröring e.a. 2020

H.E. Bröring, A. Tollenaar, M. Feenstra & A. Outhuijse, *Schorsende werking van rechtsmiddelen bij bestuurlijke boetes*, Groningen: WODC/Rijksuniversiteit Groningen 2020.

Bröring & Keulen 2017

H.E. Bröring & B.F. Keulen, *Bestraffende sancties in het strafrecht en het bestuursrecht*, Zutphen: Uitgeverij Paris 2017.

Corstens 1995

G.J.M. Corstens, *Een stille revolutie in het strafrecht* (afscheidsrede Nijmegen), Arnhem: Gouda Quint 1995.

Crijns 2014

J.H. Crijns, 'Op zoek naar consistentie. Bestrafning buiten de rechter om in strafrecht en bestuursrecht', *RM Themis* 2014, nr. 6, p. 263-274.

Crijns 2019

J.H. Crijns, 'Vervolging en berechting', in: F.G.H. Kristen e.a. (red.), *Bijzonder strafrecht. Strafrechtelijke handhaving van sociaal-economisch en fiscaal recht in Nederland*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 609-657.

Crijns & Van Emmerik 2018

J.H. Crijns & M.L. van Emmerik, 'Samenloop tussen strafrecht en punitief bestuursrecht. Zoeken naar evenredige bestrafning', *NJB* 2018-16, p. 1094-1103.

Decorte & Zaitch 2016

T. Decorte & D. Zaitch, *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*, Leuven/Den Haag: Acco 2016.

Demleitner 1999

N.V. Demleitner, 'Preventing internal exile: The need for restrictions on collateral sentencing consequences', *Stanford Law & Policy Review* 1999, 11(1), p. 153-171.

Van Emmerik & Saris 2014

M.L. van Emmerik & C.M. Saris, 'Evenredige bestuurlijke boetes', in: C.L.G.F.H. Albers e.a., *Boetes en andere bestraffende sancties: een nieuwe perspectief?*, VAR Preadviezen 2014, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014, p. 109-204.

Van Emmerik & Saris 2015

M.L. van Emmerik & C.M. Saris, 'Evenredige boeteoplegging in het bestuursrecht', *JB-plus* 2015, 17(4), p. 220-242.

Gosliga 2015

F.P. Gosliga, *De stem van de uitvoering in perspectief. Een experimentele verkenning van de beleving van risicojongeren en jeugdprofessionals rond de aanvraag van de VOG*, Almere: SenseGuide 2015.

Helsloot e.a. 2013

I. Helsloot, A. Schmidt, B. Tholen D. de Vries, C. Grütters & M. de Vries, *Evaluatie Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens*, Den Haag: WODC, Boom Lemma uitgevers 2013.

Hornman 2016

M.J. Hornman, *De strafrechtelijke aansprakelijkheid van leidinggevenden van ondernemingen. Een beschouwing vanuit multidimensionaal perspectief* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom juridisch 2016.

Van Houten 2012

R.C. van Houten (red.), *Economisch strafrecht en bestuurlijke boete*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2012.

Jaarverslag Autoriteit Consument en Markt 2017

Jaarverslag Autoriteit Consument en Markt 2017 (te raadplegen via <https://www.acm.nl/nl/publicaties/jaarverslag-acm-2017>, laatst bezocht op 4 april 2020).

Jaarverslag Autoriteit Consument en Markt 2018

Jaarverslag Autoriteit Consument en Markt 2018 (te raadplegen via <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/2019-04/jaarverslag-2018.pdf>, laatst bezocht op 4 april 2020).

Jaarverslag Autoriteit Financiële Markten 2018

Jaarverslag 2018 Autoriteit Financiële Markten (te raadplegen via <https://www.afm.nl/~ / profmedia / files / afm / jaarverslag / 2018 / jv - 2018 - nl . pdf>, laatst bezocht op 4 april 2020).

Jaarverslag Bureau Financieel Toezicht 2019

Jaarverslag 2019 Bureau Financieel Toezicht (te raadplegen via <https://www.bureauf.t.nl/wp-content/uploads/2020/03/Jaarverslag-BFT-2019-1.pdf>, laatst bezocht op 4 april 2020).

Kruize & Gruter 2016

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

Kruize e.a. 2017

P. Kruize, P.M.G. Gruter & H.C.J. van der Veen, 'Onderzoek naar de effectiviteit van de VOG: de resultaten zonder ruis', *Strafblad* 2017, 15-5, p. 429-431.

Krukkert 2018

I. Krukkert, *Individuele straftoemeting in het fiscale bestuurlijke boeterecht. Een interne theoretische rechtsvergelijking tussen het fiscale bestuurlijke boeterecht en het strafrecht* (diss. Nijmegen), Deventer: Wolters Kluwer 2018.

Kurtovic 2012a

E.G. Kurtovic, *Jeugdzone, eeuwig zone? Een onderzoek naar de beoordeling van Verklaring Omtrent het Gedrag aanoragen van jongeren in het licht van resocialisatie* (masterscriptie, Utrecht), 2012 (niet gepubliceerd).

Kurtovic 2012b

E.G. Kurtovic, 'Jeugdzone, eeuwig zone?: Een onderzoek naar de beoordelingswijze van Verklaring Omtrent het Gedrag-aanvragen van jongeren' *Proces* 2012, 91-2, p. 115-127.

Kurtovic 2015

E.G. Kurtovic, 'Krijgt mijn kind een strafblad? De Verklaring Omtrent het Gedrag in de praktijk', *Jeugdrecht in de praktijk*, 2015-5, p. 20-25.

Kurtovic & Boone 2017a

E.G. Kurtovic & M.M. Boone, 'De preventieve werking van het VOG-beleid. Kritische kanttekening bij "Eens een dief, altijd een dief?"', *Strafblad* 2017a, 15-3, p. 272-278.

Kurtovic & Boone 2017b

E.G. Kurtovic & M.M. Boone, 'De effectiviteit van de VOG: alleen in theorie, of ook in de praktijk?', *Strafblad* 2017b, 15-5, p. 432-433.

Kurtovic & Rijnsburger 2016

E.G. Kurtovic & M.D. Rijnsburger, 'De straf- en bestuursrechter als communicerende vaten in VOG-zaken', *Delikt en Delinkwent*, 2016, 46-9, p. 781-801.

Meijer 2015

S. Meijer, 'De Verklaring Omtrent Gedrag; enkele kanttekeningen bij recente rechtspraak', *Delikt en Delinkwent* 2015, 32-4, p. 323-334.

Meijer 2017

S. Meijer, 'De invloed van de strafrechter op de bijkomende gevolgen van de straf', *Delikt en Delinkwent* 2017-3, p. 158-169.

Meijer 2018

A. Meijer, *De straf na de straf. De gevolgen van een strafrechtelijke veroordeling afgezet tegen de verander(en)de strafdoelen*, Weert: Celsus juridische uitgeverij 2018.

Meijer e.a. 2018

S. Meijer, W. Buysse, & B. Szytniewski, *Pre-employment screening in de grensregio's van de Benelux en Duitsland*, Den Haag: WODC 2018.

Meijer e.a. 2019

S. Meijer, H. Annison & A. O'Loughlin, 'Introduction', in: S. Meijer, H. Annison & A. O'Loughlin (red.), *Fundamental Rights and Legal Consequences of Criminal Conviction*, Hart Publishing (Oñati International Series in Law and Society) 2019, p. 1-7.

Mein 2015

A.G. Mein, *De boete uit balans. Het gebruik van de bestuurlijke boete in de praktijk van het financieel toezicht* (diss. Rotterdam), Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2015, p. 43-100.

Mein & Van der Vorm 2018

A.G. Mein & B. van der Vorm, 'Het Nader rapport bestuurlijke boetestelsels: een stap terug in duidelijkheid?', *Justitiële Verkenningen* 2018-4, p. 37-48.

Michiels 1994

F.C.M.A. Michiels, *De boete in opmars* (oratie VU Amsterdam), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994.

Michiels e.a. 2016

F.C.M.A. Michiels, A.B. Blomberg & G.T.J.M. Jurgens, *Handhavingsrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2016.

Ramakers 2020

A. Ramakers, 'Geen VOG, geen werk? Een studie naar VOG-aanvragen en werkkanalen na vrijlating', *Recht der Werkelijkheid* 2020, 41-1, p. 8-24.

Rogier 2001

L.J.J. Rogier, *Straffend bestuur* (oratie Rotterdam), Deventer: Gouda Quint 2001.

Rogier 2014

L.J.J. Rogier, *Bestuursrecht of strafrecht. Instrumentaliteit of moraliteit?* (afscheidsrede EUR), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014.

Schuyt 2014

P.M. Schuyt, 'De VOG als strafbeïnvloedende omstandigheid – of niet', *Trema* 2014-4, p. 10-15.

Schuyt & Schoutsen 2014

P.M. Schuyt & L. Schoutsen, 'De VOG: integriteitsverklaring ten behoeve van schijnzekerheid', *AA* 2014, p. 629-632.

Snippe 2019

M. Snippe, *De integratie van fiscale gegevens in het rijksbrede toezicht. Onderzoek naar een veilige haven voor de fiscale informatierijkdom*, (diss. Erasmus universiteit), Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Stijnen 2019

R. Stijnen, 'De Algemene wet bestuursrecht en het strafrecht', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 297-307.

Verschaeren 2018

N.G.H. Verschaeren, 'Het Kabinetsstandpunt 2018 over de verhouding tussen het strafrecht en het punitieve bestuursrecht naar aanleiding van het ongevraagde advies van de AARvS nader beschouwd', *TPWS* 2018-61, p. 137-145.

Van der Vorm 2016

B. van der Vorm, *Ernstig gevaar. Een juridisch-empirisch onderzoek naar aard, doel en toepassing van de Wet Bibob*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2016.

Van der Vorm 2017a

B. van der Vorm, 'Bespiegelingen over de keuze tussen bestuursrecht en strafrecht', *RegelMaat* 2017-5, p. 336-348.

Van der Vorm 2017b

B. van der Vorm, 'De keuze tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sanctionering en het criterium van de ernstige gedraging', *Proces* 2017-4, p. 267-280.

Waaijer & Noë 2019

R. Waaijer & T.H.A. Noë, 'Openbaarmaking medeplegersboete: vijf jaar online, levenslang offline?', *Tijdschrift Formeel Belastingrecht* 2019, p. 8-36.

Wildemors 2012

R. Wildemors, 'De beoordeling van een VOG-aanvraag', *Proces* 2012, 91-2, p. 82-88.

Van 't Zand-Kurtovic 2017

E.G. van 't Zand-Kurtovic, *Invisible bars; The impact of having a criminal record on young adults' position in the labour market* (diss. Universiteit Utrecht). The Hague: Eleven International Publishing 2017.

Van 't Zand-Kurtovic 2018

E.G. van 't Zand-Kurtovic, 'Ruim baan. Uitsluiting en zelfuitsluiting van de arbeidsmarkt', *Justitiële Verkenningen* 2018, 44-2, p. 117-132.

JURISPRUDENTIE:

- CBB 22 mei 2018, ECLI:NL:CBB:2018:187, conclusie van A-G Wattel.
- CBB 18 december 2018, ECLI:NL:CBB:2018:652.
- EHRM 7 oktober 1988, NJ 1991/351 (Salabiaku t. Frankrijk).
- EHRM 21 februari 1984, NJ 1998/937 (Öztürk t. Duitsland).
- EHRM 23 november 2006, AB 2007/51 (Jussila t. Finland).
- Rb. Den Haag 2 april 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:3752.
- RvS 24 juni 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI9706.
- RvS 22 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ3405.
- RvS 5 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX6537.
- RvS 26 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX8241.
- RvS 5 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5109.
- RvS 9 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1433.
- RvS 20 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3093.
- RvS 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:331.
- RvS 31 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2347.

PARLEMENTAIRE STUKKEN:

- *Kamerstukken II* 1987/88, 20 329, nr. 3.
- *Kamerstukken II* 1995/96, 24 797, nr. 3.
- *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3.
- *Kamerstukken II* 2006/07, 30 800 VI, nr. 40.
- *Kamerstukken II* 2010/11, 32 676, nr. 6.
- *Kamerstukken II* 2012/13, 33 199, nr. 2.
- *Kamerstukken II* 2015/16, 24 587, nr. 623.
- *Kamerstukken II* 2015/16, 34 300 VI, nr. 72.
- *Kamerstukken II* 2015/16, 34 300 VI, nr. 78.
- *Kamerstukken II* 2015/16, 34 501, nr. 5.
- *Kamerstukken II* 2017/18, 29 911, nr. 191.
- *Kamerstukken II* 2017/18, 29 911, nr. 206.
- *Kamerstukken II* 2017/18, 34 775 VI, nr. 102.
- *Kamerstukken II* 2018/19, Aanhangsel, nr. 1337.
- *Kamerstukken II* 2018/19, 28 844, nr. 156.

- *Kamerstukken II 2018/19, 29 279, nr. 503.*
- *Kamerstukken II 2019/20, 29 911, nr. 259.*
- *Kamerstukken II 2019/20, 35 355, nr. 2.*

WET- EN REGELGEVING:

- Afdeling Advisering van de Raad van State, Advies van 13 juli 2015, W03.15.0138/II, *Stcrt.* 2015, 30280.
- Beleidsregels VOG-NP-RP 2018, *Stcrt.* 2017, 68620.
- Conceptwetsvoorstel gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden, internet-consultatieversie 6 juli 2018.
- Convenant FEC 2014, *Stcrt.* 2014, 2351.
- Convenant houdende afspraken over de samenwerking in het kader van het Financieel Expertise Centrum, , *Stcrt.* 2014, 2351.
- Convenant iCOV 2018, *Stcrt.* 2019, 11302.
- Convenant inzake de samenwerking bij het tegengaan van ontoelaatbaar gedrag van accountants tussen de Belastingdienst en het Bureau Financieel Toezicht, *Stcrt.* 2012, 12056.
- Handhavingsbeleid van het Bureau Financieel Toezicht, *Stcrt.* 2016, 65892.
- Inwerkingtreding Wet administratiefrechtelijke handhaving van verkeersvoorschriften van 3 juli 1989, *Stb.* 1989, 300.
- Inwerkingtreding Wet bevordering integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur, *Stb.* 2002, 347.
- Inwerkingtreding Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht, *Stb.* 2009, 264.
- Protocol aanmelding en afdoening van fiscale delicten en delicten op het gebied van douane en toeslagen, *Stcrt.* 2015, 17271.
- Samenwerkingsprotocol Autoriteit Consument en Markt – Belastingdienst, *Stcrt.* 2015, 4468.
- Samenwerkingsprotocol ACM-AFM *Stcrt.* 2014, 14473.
- Samenwerkingsconvenant NBA – Belastingdienst, *Stcrt.* 2012, 12055.
- Samenwerkingsconvenant tussen de Stichting Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank N.V., *Stcrt.* 2016, 1863-n1.
- Werkwijze Openbaarmaking ACM, *Stcrt.* 2015, 21331.
- Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, *Stb.* 2002, 347.

WEBPAGINA'S:

- 'Achtergronden Verklaring Omtrent Gedrag', *Wodc.nl* (te raadplegen via https://wodc.nl/onderzoeksdatabase/3037-achtergronden-verklaring-omtrent-gedrag.aspx?c=&k=&id=6QCpWaPXk15CdMEUa-IYWtid_2DIFYYwjxA7Hdob4AxijN5VYTOcr-8vre_j8voYmFdR70yo7EvadX5fhfKOSA2, laatst bezocht op 6 april 2020).
- 'Beschikking tot het opleggen van een bestuurlijke boete als bedoeld in art. 1:80 Wft aan ABN AMRO Levensverzekering N.V.', *Dnb.nl* (te raadplegen via https://www.dnb.nl/binaries/besluit%20tot%20opleggen%20bestuurlijke%20boete%20ABN%20AMRO%20levensverzekering%20NV_tcm46-387849.pdf, laatst bezocht op 4 april 2020).
- Brief van de Algemeen Directeur van Reclassering Nederland aan de vaste Kamercommissie voor Veiligheid en Justitie 3 april 2014 (te raadplegen via: <https://www.reclassering.nl/media/1290/14-030-101385-vaste-kamercommissie-voor-vj-ao-vog-9-april-140403.pdf> laatst bezocht op 19 december 2019).

- ‘Brief betreft: Wetsvoorstel Overige fiscale maatregelen 2020, art. 67r Algemene wet inzake rijksbelastingen; openbaarmaking vergrijpboetes en toepassing van de medeplegersboete’, *Nob.net* (te raadplegen via https://www.nob.net/sites/default/files/content/article/uploads/brief_staatssecretaris_inz_67r.14_november_2019.pdf), laatst bezocht op 4 april 2020).
- ‘Continue screening effectief’, *Justis.nl* (te raadplegen via https://justis.nl/binaries/uit-de-praktijk-nummer-6-continue-screening-taxibranche-effectief_tcm34-85287.pdf), laatst bezocht op 3 april).
- ‘Convenant inzake de samenwerking tussen de Stichting Autoriteit Financiële Markten en de Stichting Dutch Securities Institute ter bevordering van het integriteitstoezicht en de handhaving van de deskundigheid en betrouwbaarheid van personen werkzaam bij een onder toezicht staande instelling’, *Dsi.nl* (te raadplegen via https://www.dsi.nl/files/dsi_convenant_afm-dsi_-_13112002.pdf), laatst bezocht op 4 april 2020).
- ‘DSI’s tuchtrecht – de feiten op een rij’, *Dsi.nl* (te raadplegen via <https://www.dsi.nl/nieuws/dsis-tuchtrecht-de-feiten-op-een-rij>), laatst bezocht op 4 april 2020).
- ‘Een jaar continue screening in de kinderopvang’, *Justis.nl* (te raadplegen via https://justis.nl/binaries/uit-de-praktijk-9-een-jaar-continue-screening-in-de-kinderopvang_tcm34-85290.pdf), laatst bezocht op 3 april 2020).
- ‘Gratis VOG’, *Gratisvog.nl* (laatst bezocht op 3 april 2020).
- Graaf, B. de, Een duivels dilemma. Integriteit op de veiligheidsagenda’, in: *College Tour: Hoe integer is een beetje?*, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid, 16 juni 2014.
- ‘Handhavingsbeleid van de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank’, *Toezicht.dnb.nl* (te raadplegen via <https://www.toezicht.dnb.nl/binaries/50-237378.pdf>), laatst bezocht op 4 april 2020).
- ‘Het bereik van de Wet Bibob’, *Justis.nl* (te raadplegen via https://www.justis.nl/binaries/70148%20-%20Infographic%20Het%20bereik%20van%20de%20Wet%20Bibob_V1_tcm34-360231.pdf), laatst bezocht 15 juni 2020).
- ‘Intern beleid voor het vaststellen van de hoogte van de bestuurlijke boete op grond van de Wwft’, *Bureauft.nl* (te raadplegen via https://www.bureauft.nl/wp-content/uploads/2018/04/BFT-Boetebeleid_9-4-2018.pdf), laatst bezocht op 4 april 2020).
- ‘Kabinet helpt vrijwilligersorganisaties met gratis VOG’, *Justis.nl* (te raadplegen via <https://www.justis.nl/nieuws/2017/kabinet-helpt-vrijwilligersorganisaties-met-gratis-vog.aspx>), laatst bezocht op 3 april 2020).
- ‘Kwartaalcijfers VOG NP en VOG voor vrijwilligers’, *Justis.nl* (te raadplegen via <https://www.justis.nl/overjustis/cijfers/2019/vog.aspx>), laatst bezocht op 3 april 2020).
- ‘Leidraad vaststellen hoogte bestuurlijke boete en handhavingsbeleid bij niet-tijdige verstrekking financiële rapportages en prudentieel kapitaaltekort’, *Dnb.nl* (te raadplegen via https://www.dnb.nl/binaries/leidraad_tcm46-361179.pdf), laatst bezocht op 4 april 2020).
- ‘Missie, beleid en taken’, *Nba.nl* (te raadplegen via <https://www.nba.nl/over-de-nba/missie-beleid-en-taken/>); laatst bezocht op 4 april 2020).
- ‘Onze toezichtsstijl’, *Acm.nl* (te raadplegen via <https://www.acm.nl/nl/organisatie/missie-visie-strategie/onze-toezichtsstijl>), laatst bezocht 14 juni 2020).
- ‘Organisatie ministerie van Financiën’, *Rijksoverheid.nl* (te raadplegen via <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-financien/organisatie>), laatst bezocht op 4 april 2020).

- ‘Samenwerkingsovereenkomst uitvoering Wet op controle rechtspersonen’, *Belastingdienst.nl* (te raadplegen via https://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/convenant_uitvoering_wet_controle_op_rechtspersonen_al1111z1ed.pdf, laatst bezocht op 4 april 2020).
- ‘Screeningsprofielen VOG NP 2018’, Den Haag: Justis 2018 (te raadplegen via https://www.justis.nl/binaries/19411446_Screeningsprofielen_VOG%20NP_def_tcm34-371057.pdf, laatst bezocht op 3 april 2020).
- ‘Statuten Nederlandse Orde van Belastingadviseurs’, *Nob.nl* (te raadplegen via https://www.nob.net/system/files/content/article/uploads/Statuten%20NOB_0.pdf, laatst bezocht op 4 april 2020).
- ‘Statuten Stichting DSI’, *Dsi.nl* (te raadplegen via https://www.dsi.nl/files/dsi_statuten_11_november_2019.pdf, laatst bezocht op 4 april 2020).
- ‘Statuten van de Nederlandsche Bank N.V.’, *Dnb.nl* (te raadplegen via https://www.dnb.nl/binaries/Statuten%20DNB_tcm46-147537.pdf, laatst bezocht op 4 april 2020).
- ‘Statuten van Stichting Autoriteit Financiële Markten’, *Afm.nl* (te raadplegen via <https://www.afm.nl/nl-nl/over-afm/organisatie>, laatst bezocht op 4 april 2020).
- ‘Statuten van Stichting Tuchtrect Banken gevestigd te Amsterdam d.d. 13 november 2015’, *Tuchtrectbanken.nl* (te raadplegen via <https://www.tuchtrectbanken.nl/files/attachments/statuten.pdf>, laatst bezocht op 4 april 2020).
- ‘Terugkijktermijnen’, *Justis.nl* (te raadplegen via <https://www.justis.nl/producten/vog/vog-aanvragen/naar-welke-gegevens-wordt-gekeken/terugkijktermijnen.aspx>, laatst bezocht op 3 april 2020).
- ‘Toezichtsaanpak AFM’, *Afm.nl* (te raadplegen via <https://www.afm.nl/~~/prof-media/files/afm/2017/toezichtsaanpak.pdf?la=nl-nl>, laatst bezocht op 4 april 2020).
- ‘Visie DNB toezicht’, *Dnb.nl* (te raadplegen via https://www.dnb.nl/binaries/Visie%20DNB%20toezicht%202006-2010_tcm46-146570.pdf, laatst bezocht op 4 april 2020).
- ‘Visie op toezicht 2018-2020’, *Dnb.nl* (te raadplegen via https://www.dnb.nl/binaries/DNB%20VoT%202018%202022_tcm46-366240.pdf?2020032413, laatst bezocht op 4 april 2020).
- ‘Voorwaarden lidmaatschap’, *Adfiz.nl* (te raadplegen via <https://www.adfiz.nl/financieel-adviseurs/voorwaarden/>, laatst bezocht op 4 april 2020).
- ‘Welke maatregelen kan de AFM opleggen?’, *Afm.nl* (te raadplegen via <https://www.afm.nl/nl-nl/over-afm/werkzaamheden/maatregelen/soorten-maatregelen.>, laatst bezocht op 4 april 2020).
- ‘Werkwijze openbaarmaking ACM’, *Acm.nl* (te raadplegen via <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/14502/Werkwijze-openbaarmaking-ACM>, laatst bezocht op 4 april 2020).
- ‘Wie is Adfiz?’, *Adfiz.nl* (te raadplegen via https://www.adfiz.nl/media/1455/adfiz_algemene-informatie-2016def.pdf, laatst bezocht op 4 april 2020).
- ‘Wie zijn we?’, *Over-ons.belastingdienst.nl* (te raadplegen via <https://over-ons.belastingdienst.nl/over-de-belastingdienst/wie-zijn-we/>, laatst bezocht op 4 april 2020).
- ‘Zedendelinquent aan banden’, *Trouw* 10 januari 2007 (te raadplegen via <https://www.trouw.nl/nieuws/zedendelinquent-aan-banden~b05e5205/?referer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>, laatst bezocht op 8 mei 2020).

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 Tuchtrect 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 boeteplegging 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)betalde 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-belanghebbers – 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.

Summary

MOTIVATION AND RESEARCH QUESTION

The Dutch Certificate of Conduct, known as the *Verklaring Omtrent het Gedrag* (VOG), is a form of background screening that is aimed at preventing breaches of the integrity of vulnerable persons, businesses, organisations or sectors. Since 2004, when the processing of applications for the certificate of conduct was assigned to the central screening authority Justis, this preventive instrument has become widely integrated in Dutch society. Over the past fifteen years, the number of applications each year has risen sharply, from over one hundred thousand to over one million. In response to certain incidents, the screening process for certificates has been tightened a number of times, for sex offenders for instance, or extended, to include continuous screening for childcare employees and taxi drivers. The request to expand screening to include additional sources of information, such as police data and administrative fines, has also been on the political agenda on several occasions. Up to now, however, the screening process for the certificate of conduct has entailed the investigation of an applicant's conduct based on judicial documentation, i.e. having a criminal record or not. A certificate can only be refused because of a criminal offence, which, in view of the risk to society, would stand in the way of the purpose of the application.

The use of both the certificate of conduct and the administrative fine (*bestuurlijke boete*), a sanction introduced in the 1990s, have soared since their implementation. In recent years, this has led to a debate on the extent to which differences between enforcement of legislation under criminal law and enforcement under punitive administrative law – more in particular the administrative fine – are justified. In 2015, the Advisory Division of the Council of State in the Netherlands stated in an unsolicited, critical opinion: 'What is currently most evident – in contrast to what was originally the intention of the administrative fine – is the fact that serious, complex offences are threatened with heavy administrative fines, and that heavy fines are imposed on relatively minor offences.'¹ Thus, it can be questioned to what extent it is desirable to maintain the current policy where administrative fines, *however heavy*, are never included in the screening for the certificate of

1 See Advisory Division of the Council of State, Opinion of 13 July 2015, W03.15.0138/II, *Stcr.* 2015, 30280, p. 1.

conduct, but criminal-law sanctions, *however minor*, can in principle always be taken into account. This study focusses on providing an answer to the following central research question.

Central research question. To what extent is it feasible and desirable to include administrative fines in the screening process for a certificate of conduct?

RESEARCH METHODS

The main research question has been divided into five sub-questions. To answer these separate questions, a combination of legal and empirical research was chosen, with an emphasis on consultations with organisations and authorities active in the field. Using qualitative research methods (a focus group and interviews) to collect information on experiences and perceptions acquired in practice, an attempt has been made to formulate important criteria, points of view and the parameters that are of significance to the research question. Considering the great diversity in administrative fines (see section 4), a case study was selected to focus the empirical research. A sector was sought where enforcement by means of administrative fines, besides criminal-law sanctions, was expected to be prevalent. The *financial sector* was chosen for two reasons. First, a large number of offences that occur in the financial and economic sphere can be dealt with under both administrative law and criminal law, and the number of offences concerning regulatory legislation that are being criminalised continues to rise.² Second, in the financial sector in particular, serious breaches of standards can occur that have a substantial normative dimension, in response to which very heavy administrative fines can be imposed.

The financial sector turned out to be a good choice for the case study. We could involve a large number of relevant authorities in the research, and were thus able to establish a broad and in-depth picture of a specific sector. In total, we spoke to 28 people from 16 different organisations and departments. These organisations were: 1) screening authority Justis and the departments COVOG, LBB and TRACK within Justis; 2) regulatory and enforcement organisations (ACM, AFM, Tax authorities, BFT, DNB); 3) professional and trade associations (Adfiz, DSI, NBA, NOB, Foundation for Banking Ethics Enforcement (*Stichting Tuchtrect Banken*)); 4) other relevant organisations (FEC, iCOV, Ministry of Finance).

2 See Advisory Division of the Council of State, Opinion of 13 July 2015, W03.15.0138/II, *Stcrf.* 2015, 30280, p. 3.

The authorities participating in the research were asked how they enforce administrative fines and how they assess integrity in practice; and more in particular which objectives, case-related considerations and practical aspects play a role in this respect. Their responses provided highly relevant information, not only on the practice in imposing administrative fines, but also on the possibilities all authorities have to review the integrity of financial professionals or companies, and how they act when unethical behaviour is identified. The interviews with experts from these organisations not only provided rich insights and examples from practice on the way in which the various authorities conduct their tasks, but also about how these authorities work together. Cooperation occurs on a large scale based on covenants and collaborative arrangements that aim to promote and safeguard the integrity of professionals and companies in the financial markets. Although the case study on the financial sector did not provide information that can simply be generalised to apply to other sectors where administrative fines are used to discipline breaches of standards, the information acquired from the thick description of the financial sector can certainly provide angles that could be applied in the same way to these other sectors and other types of fines. In view of the considerable differences found in the financial sector in enforcement of legislation through the imposition of fines and the review of integrity, it can also be expected that if information, perspectives and conditions from other sectors are also included in the analysis, this answer will become even broader.

CERTIFICATE OF CONDUCT

Research question 1. What are the underlying objectives of the screening process for a certificate of conduct?

Legislation aimed to achieve two objectives with the current certificate of conduct: on the one hand, *crime prevention* and on the other hand, *protection of privacy* (of persons registered in the Criminal Records System). These objectives translate into policy and practice as the prevention of risks to society while offering people with a criminal record the opportunity to reintegrate in society. When it comes to crime prevention, since 2004 a more important role has been assigned to the certificate of conduct through two important changes in the law. First, by always processing applications that involve an employment relationship, whether paid or unpaid. Second, by including in the assessment not only final convictions, but also other judicial data, such as pending cases, decisions not to prosecute and out-of-court settlements (*transacties*). In the past fifteen years, these amendments have contributed visibly to this type of background screening occupying an important position in society. Research on the certificate of conduct, however, has not kept up with these developments and it is largely unclear to what extent this instrument is actually effective in limiting risks to society. Up to now, only

one evaluation study focused on the impact and it established that refusing to issue certificates of conduct only has a limited effect on recidivism.

Opportunities for ex-convicts to re-integrate in society appear in theory to be mostly safeguarded through the protection of privacy, since third parties – for example, employers, business relations, volunteer organisations, firms offering internships or rental companies – in principle are not given access to a person's criminal past. In practice, however, resocialisation opportunities appear to be limited to a certain degree. The need to provide a certificate of conduct for an increasing amount of jobs has led to processes of self-exclusion that should not be underestimated. People with a criminal record avoid applying for a certificate of conduct because they fear they will be rejected. One aspect that contributes to this is that it is not clear which criminal records (including type of offence and manner of disposal) risk rejection for certain jobs. Certificate of conduct policy has been broadly formulated and offers such a wide scope for assessment in individual cases, that a grey area exists that causes uncertainty about which persons, in which circumstances, have the chance of securing a specific job.

ADMINISTRATIVE FINE

Research question 2. What types of administrative fines can be imposed, by which administrative authorities, and what is the level of these fines?

It is clear that the use of the administrative fine – a punitive sanction requiring payment of a certain amount of money – has soared in recent decades, to the extent that it has become an indispensable enforcement instrument for many administrative authorities. An overview of types of fines has provided this study with part of the answer about the types of fines that exist, for what offences and on whom they are imposed, the authority competent to impose them and the maximum fine possible. We have seen that a wide variety exists in administrative fines, both in relation to the offences, the administrative authorities involved and the maximum level of fines. Providing a full and up-to-date overview of authorities allowed to impose fines, and the offences for which they can be imposed, has proven to be a nigh on impossible task. The authorities that can impose fines and the offences for which they can be imposed are laid down in numerous special administrative acts. It is not always easy to find out who is competent to impose the fines, since at the level of the official legislation it is often the responsible minister designated to be the official competent authority. To discover which administrative authority exercises this competence in practice requires a more extensive study of the secondary legislation. What the overview of fines does tell us, though, is that all kinds of administrative authorities are involved.

In relation to the level of these fines, the statutory maximum as such does not indicate much about the sums imposed for administrative fines in practice. The level of the fine depends in specific cases on the seriousness of the offence, the extent of culpability and the circumstances under which the offence was committed. At the same time, the offender's ability to pay the fine must be taken into account. It is clear that this enormous variety in practice concerning these administrative fines makes it difficult to refer to *the* administrative fine in general terms. It is also not easy to provide an answer to the question of whether and to what extent it is feasible and desirable to include administrative fines in the screening process for the certificate of conduct.

INTEGRITY AND ENFORCEMENT IN THE FINANCIAL SECTOR

Research question 3. How is enforcement implemented through fines and integrity assessed in practice, and what objectives, case-related considerations and practical aspects play a role?

Imposition of fines in practice

The empirical findings of the study have established that there are three important aspects regarding the imposition of administrative fines by regulatory authorities, which could be considered relevant for other sectors besides the financial sector. First of all, the position of the administrative fine within the broader set of regulatory instruments. Within the overall enforcement process, various official and unofficial measures can be imposed that precede or substitute the imposition of a fine, so that merely including administrative fines in the screening for the certificate of conduct will certainly not ensure that all relevant information about a person's conduct is covered in the assessment. Second, many different substantive as well as pragmatic considerations play a role in the process of deciding to impose a fine. So by no means all offences that could potentially be considered for an administrative fine are actually settled as such. Moreover, in some cases the choice is made to impose a fine on a business, which means that it cannot easily be traced back to an individual, or at least not without extensively examining all past records. Third, the seriousness of the offence and extent of culpability on which the various types of fines are based can vary greatly. Thus, the value of an administrative fine can only be assessed properly if the circumstances and conduct upon which it is based are also considered. These observations lead to the conclusion that when considering enforcement under administrative law, many types of authorities are involved which implies that *the* administrative fine, as a general term, is no simple or clear-cut exercise.

Assessment of integrity in practice

Subsequently, an overview is provided of the integrity requirements already in place and the mechanisms for both regulatory and professional organisations in the financial sector to safeguard these. It appears that these organisations can consult various information sources to assess integrity. Regulatory authorities share data on a structural and frequent basis, including alliances such as consultations between market regulators Infobox Criminal and Inexplicable Assets (iCOV) and the Financial Expertise Centre (FEC). The professional bodies and disciplinary tribunals that operate under civil law are very much dependent on notifications they receive from members or people who have been screened, and whether or not they are provided with a certificate of conduct. Even though there is no direct exchange of information between regulatory authorities and professional associations, the can report on regulatory offences base on cooperation agreements as well as by submitting disciplinary complaints. However, in practice this latter option is not frequently used, at least according to the respondents who participated in this research. It can therefore be concluded that although various channels do exist to raise violations concerning integrity – in this case of financial professionals – in practice, these channels are by no means fully utilised.

FEASIBILITY AND DESIRABILITY

Research question 4. To what extent can including information about administrative fines in the screening for the certificate of conduct be considered feasible?

Research question 5. To what extent can including information about administrative fines in the screening for the certificate of conduct be considered desirable?

- a. To what extent can this contribute to the objectives of the screening?
- b. To what extent do normative considerations play a role in this respect?

Feasibility

The research question about the feasibility of involving administrative fines in the screening for the certificate of conduct, points of view has been looked at from both empirical and practical perspectives. The practical feasibility would appear to depend on a number of matters: numbers (the more fines, the more difficult it becomes to exchange data); whether fines are published or not; the willingness to share, centralise and/or hand over ownership of data; and, not to be underestimated, the possibilities that ICT systems can offer. Since it has been established that possibilities already exist for extensive data exchange between authorities included in this research, it would appear that information could be shared in a similar way with the Central Agency for the Certificate of Conduct (COVOG), a department within the

screening authority Justis. For this purpose, it is essential that a legal basis is created for the competent administrative authorities to share data with COVOG, as well as for COVOG assessment of the data, a process that requires observance of privacy safeguards.

One important practical obstacle, however, is that at present there is often no clear central or decentral registration system for administrative fines. In practice, data exchange occurs in three different ways: fully automated, structured and incidentally. Fully automated access to registration systems – the current practice in the certificate assessments by consulting the central Criminal Records System (JDS) – is not yet feasible, since no central systems exist in which the wide range of administrative fines can be directly consulted. On the other hand, regulatory authorities indicate that if administrative fines are published on their websites, and can be specifically traced back to a person or legal entity, in principle there are no obstacles to COVOG having access to this information. It can be concluded that although many obstacles still exist, these can be levelled – insofar this is considered desirable.

Desirability

According to the empirical study, the desirability to expand the screening process for certificates of conduct to include administrative fines can be divided into arguments that are related on the one hand to the efficiency and effectiveness of such an expansion, and on the other hand, to normative considerations that are relevant for this purpose. In relation to efficiency, the aspects surrounding the imposition of fines discussed above have certain implications. We have observed, for example, that the seriousness of the violation and the culpability of the offender can only to a limited extent be derived from the level of the fine imposed. In addition, a number of policy and pragmatic considerations play a role in the selection process that might lead to the imposition of an administrative fine. Since the monitoring process and enforcement practice of the different authorities varies so much, no clear significance can be attached to the administrative fine if this were to be included in the assessment for the certificate of conduct and considering administrative fines in this process will be a complicated exercise. In order to create the desired clarity and transparency for certificate assessors, but also for interested third parties such as employers, business relations or commissioning authorities who must be able to trust the assessment, background knowledge of the monitoring process and enforcement practice for each different type of fine is necessary.

Subsequently, when considering effectiveness, it should be established to what extent the empirical study has revealed incidents, which – as a result of expanding the screening for the certificate of conduct to include administrative fines – could possibly have been prevented. From the empirical study, only very few cases came forward with regard to people, professions or sec-

tors of which it could be suggested that problems related to integrity could have been addressed if administrative fines had been taken into account in the screening process for the certificate of conduct. As such, examples could only be provided in hypothetical terms, it should be concluded that there are very few concrete situations where specific incidents could have been prevented by expanding the screening for the certificate of conduct.

Nevertheless, the empirical study did reveal that for four overarching groups of positions, the certificate of conduct could be a valuable addition to the existing range of instruments, which could be expanded beyond the financial sector alone. These are: 1) management positions, up to just below the top tier in an organisation; 2) positions at government institutions, including regulatory authorities; 3) positions where the interests of clients are paramount and at risk of being damaged because clients are misled or customer information is misused; 4) self-employed people, who would not be concerned with obligations related to the certificate of conduct due to the nature of their position.

Turning to the question of to what extent the expansion of the screening for the certificate of conduct to include administrative fines could be a valuable addition to the existing range of instruments in relation to the assessment of integrity, it can be concluded that in principle this could provide useful information to acquire a good picture of the integrity of persons or businesses. However, no clear answer can be given to the question whether, and to what extent, including all administrative fines or certain fines in the screening for certificates could be a useful or potentially effective addition to the existing range of instruments for promoting integrity, in this case within the financial sector. Since there are no clear signs that this would indeed be the case, for the time being it must be concluded that this is not so.

Finally, normative considerations also have a part to play in answering the question concerning desirability, in particular in relation to privacy, proportionality and the legal position and protection of people imposed with a fine. Taking the approach 'the more information, the better', opens up the discussion about the protection of privacy and the proportionality of an imposed fine. It should be considered to what extent the refusal of a certificate of conduct based on an administrative fine could lead to additional 'punishment'. From the perspective of the legal position and legal protection, punitive administrative law requires that citizens should be sufficiently aware of the consequences a fine could have. Partly in view of the above, one important condition for refusing to issue a certificate of conduct because of an administrative fine, is considered to be that the administrative fine in question is irrevocable.

ANALYSIS AND DISCUSSION

Alignment with the system for the certificate of conduct

The above findings in relation to feasibility and desirability are subsequently considered in the light of the current system for the certificate of conduct. This helps in determining whether, and to what extent, the criteria and parameters arising from the empirical study for including administrative fines in the certificate screening are in line with the current policy and practice in assessments. Proceeding based on the primary objective of the certificate of conduct, which is prevention of risks, including administrative fines could in theory be in line with this. The criterion to process an application for a certificate – limiting risk to society – is not clearly specified in the policy rules on the certificate and can thus be broadly interpreted. However, at present no legal basis exists to include administrative fines in the assessment process, whether or not as a separate ground for refusal. Accordingly, this basis would first have to be established before administrative fines could be included in the screening process for a certificate of conduct.

The way in which information on fines could then be shared with COVOG, is however not in line with current procedures, since there is no directly accessible, central registration system, which can be consulted. A request to recover relevant information in each individual case would not only prolong the processing time for a certificate assessment considerably, but it would also not provide the same reliable basis as the Criminal Records System, which an assessor can at all times consult without depending on other authorities for the prompt provision of the necessary information.

In addition, the parameters drawn up in practice on the possibility to consider administrative fines in the screening process, in particular considering the seriousness of the offence from background facts and conduct, appear not to be in line with the current assessment system. Not only can almost all criminal records at present be viewed as constituting a risk to society, in principle, no further investigation is performed about the offence or extent of culpability. The seriousness of the risk is mainly assessed in line with what is expressed about the offence in the severity of the sentence imposed. In principle, the certificate assessor only refers to the sentence imposed by the criminal court or the Public Prosecutor and so the background facts and circumstances to a case are not normally included in the assessment. If the intention now is to suddenly pull out all the stops, as it were, by including administrative fines in the screening process for the certificate of conduct, this will inevitably lead to substantial differences with the way in which criminal records are considered at present.

Finally, the results of the empirical study show that many possibilities already exist for the exchange of information, for example additional measures that were imposed on an offender via disciplinary proceedings, but this option is little used in practice. Consequently, not only potential effectiveness, but also efficiency by possibly including administrative fines in the scope of the certificate screening, will be limited. However, it cannot be ruled out that once the screening process has been expanded to include administrative fines, this form of background screening will take off as the certificate of conduct itself did over the past fifteen years.

Conclusion

The results of the legislative research and the empirical study in the financial sector provide a balanced answer to the central research question on the feasibility and desirability of including administrative fines in the scope of the screening for the certificate of conduct. On the surface, the answer appears fairly simple: the more information included in the screening process, the more complete the picture that can be gained about a person's conduct. This would therefore seem to point in favour of including administrative fines in the screening process. A second argument in favour of this lies in developments in recent decades where a certain overlap has arisen between punitive administrative law and criminal law, so that it is difficult to justify drawing a clear line to separate these areas of law in the certificate of conduct policy. After all, though not originally intended, administrative fines are now also imposed for serious, complex offences and – compared to sanctions under criminal law – can be very severe indeed.

On the other hand, this research has also established that there are clear arguments to consider the a priori desirability of including administrative fines in the screening for the certificate of conduct in a different light, and that including these fines will also encounter a number of practical issues. Respondents who participated in the research pointed out many aspects related to imposing fines in practice, stressing that it is not at all evident that including administrative fines in the screening process would lead to a more reliable basis to assess an applicant's integrity. One practical obstacle, for example, is the fact that there are currently no clear central or decentral registration systems for administrative fines. In addition to this, from the perspective of effectiveness it is desirable that administrative fines are included in the screening from the moment they are imposed. From the perspective of legal protection of the applicant, however, it is more obvious to include them only when they have become final. This latter option, however, could clearly undermine effectiveness. Finally, the question remains how officials at COVOG can view the substance behind administrative fines in practice, so that they only consider the fines that are indeed a reliable indicator of the risk of a repeat offence.

This leads to the observation that many of the abovementioned points that question including administrative fines in the screening process, in essence also apply *mutatis mutandis* to the current system for the certificate of conduct. Many of our respondents fear that in practical terms, there will be a lack of nuance in the manner in which administrative fines are included in an assessment. Moreover, some, less serious, administrative fines add very little to the information about the integrity of the offender and their soundness for working in specific sectors in the future. Such reservations could also be made concerning the current system for the certificate of conduct, since in principle, all criminal-law sanctions – however minor – are included in an assessment, and it is left to the discretion of the certificate assessor to decide whether, and to what extent, they decide to dig deeper when estimating a risk.

In a sense, our findings hold up a mirror to the current system for the certificate of conduct and the assessment practice based on it: why, in the case of administrative fines, carefully decide which fines may be included in the screening, while criminal-law sanctions in principle are always included in a screening? The outcomes of the research also reflect on the use of administrative fines: it appears that this sanction has developed at such a rapid pace in recent decades that a case could be made for including certain administrative fines in the screening for the certificate of conduct. That said, as a result of this proliferation of administrative fines and the resulting wide range of fines, this does not appear to be a feasible option.

This leads us to the final conclusion that including administrative fines, or at least some administrative fines, in the screening process for the certificate of conduct could, in some cases, be considered desirable. However, at the moment too many objections still remain to provide tangible substance to this *a priori* desirability in a clear and workable arrangement. At present, there is also little clarity about the effectiveness of the current system for the certificate of conduct, let alone about the possible effectiveness that could be achieved by expanding the screening process to include administrative fines, or at least certain fines. Viewed from this perspective, it would seem to be a better option to, once again, first take a good, critical look at the current system for the certificate of conduct, and only then to answer the question whether and to what extent including administrative fines in the screening process would provide a useful addition and, if so, how this could be implemented.

Bijlage I – Overzicht respondenten

Respondent	Organisatie	Datum	Vorm	Duur (minuten)
R1	Justis, TRACK	17-9-2019	Interview	57
R2	Justis, TRACK	17-9-2019	Interview	57
R3	Justis, COVOG	26-9-2019	Focusgroep	56
R4	Justis, COVOG	26-9-2019	Focusgroep	56
R5	Justis, COVOG	26-9-2019	Focusgroep	56
R6	Justis, COVOG	26-9-2019	Focusgroep	56
R7	Justis, COVOG	27-9-2019	Interview	62
R8	Justis, LBB	3-10-2019	Interview	77
R9	Justis, LBB	3-10-2019	Interview	77
R10	AFM	18-11-2019	Interview	51
R11	AFM	18-11-2019	Interview	33
R12	NBA	18-11-2019	Interview	63
R13	NBA	18-11-2019	Interview	63
R14	NOB	20-11-2019	Interview	42
R15	ACM	20-11-2019	Interview	78
R16	ACM	20-11-2019	Interview	78
R17	Belastingdienst	21-11-2019	Interview	96
R18	DSI	25-11-2019	Interview	51
R19	DSI	25-11-2019	Interview	33
R20	NOB	28-11-2019	Interview	57
R21	Adfiz	4-11-2019	Telefoongesprek	19
R22	BFT	11-12-2019	Interview	74
R23	iCOV	11-12-2019	Interview	66
R24	MinFin	23-1-2020	Interview	67
R25	FEC	30-01-2020	Interview	50
R26	FEC	30-01-2020	Interview	50
R27	DNB	30-01-2020	Interview	53
R28	DNB	30-01-2020	Interview	53

Bijlage II – Codeboek

1	Algemeen	
1.1	Achtergrond expert(s)	– <i>Achtergrond, werkervaring, functie en taken expert</i>
1.2	Achtergrond organisatie	– <i>Algemene taken en doelstellingen organisatie</i>
1.3	Doelgroepen / leden organisatie	– <i>Beroepsgroepen die vallen onder de toezichthouder/ beroepsvereniging (incl. ledenaantal)</i>
2	Integriteitsbeoordeling	
2.1	Criteria voor integriteit	– <i>Integriteitscriteria die gelden voor de beroepsgroep / financiële professional</i>
2.2	Maatregelen indien niet-integer	– <i>Maatregelen die de organisatie kan treffen indien de professional als niet integer wordt beschouwd</i> – <i>Bijv: tuchtprocedure, klacht, schorsing, beëindiging lidmaatschap, intrekken vergunning / goedkeuring</i>
2.3	Type antecedenten	– <i>Welk type antecedenten worden in de integriteitstoets betrokken</i> – <i>Bijv: strafrechtelijk, bestuursrechtelijk, toezichts-antecedenten, openbare bronnen, mediaberichten</i>
2.4	Weging antecedenten	– <i>Aard, ernst, verwijtbaarheid gedraging / overtreding</i> – <i>Achterliggende omstandigheden gedraging / overtreding</i> – <i>Hoeveelheid antecedenten / recidive / patroon van gedragingen</i> – <i>Tijdsverloop (sinds gedraging / overtreding)</i>
2.5	Hoeveelheid & type gevallen	– <i>Tegen hoeveel personen worden (op jaarbasis) maatregelen getroffen omdat zij niet (meer) aan de integriteitsvereisten voldoen</i> – <i>Om wat voor gevallen gaat het specifiek? Bijv: klachten over de rekening</i>
3	Handhaving & boeteoplegging	
3.1	Vormen van toezicht	– <i>Organisatie van het toezicht</i> – <i>Bijv: doorlopend, incident- / risico-gestuurd, aan de poort (d.m.v. vergunning, lidmaatschap, goedkeuring)</i>
3.2	Handhavingsmaatregelen	– <i>Handhavingsinstrumentarium</i> – <i>Bijv: waarschuwing, normoverdragend gesprek, intrekking vergunning, dwangsom, bestuurlijke boete</i>
3.3	Verhouding bestuurlijke boete / andere instrumenten	– <i>Plaats van de boete in het handhavingsspectrum</i> – <i>Wanneer wordt in het handhavingproces voor beboeting gekozen</i>
3.4	Doel boeteoplegging	– <i>Bijv: punitief, gedragsverandering bewerkstelligen, ultimum remedium, automatisch</i>
3.5	Boeteaantallen	– <i>Boeteaantallen (per jaar / categorie)</i>
3.6	Boetehoogtes	– <i>Boetehoogtes en variëteit daarin</i>

3.7	Keuzecriteria natuurlijke persoon / rechtspersoon (onderneming)?	<ul style="list-style-type: none"> – Criteria / argumenten om de NP of de RP aan te pakken – Bijv: grootte onderneming, mate waarin andere maatregelen afdoende zijn (bijv. vergunning-intrekking), opportuniteit, kritische toets bestuursrechter
3.8	Weging zaakspecifieke factoren / omstandigheden bij boeteoplegging	<ul style="list-style-type: none"> – Aard, ernst, duur, mate van verwijtbaarheid (opzet/schuld) – Achterliggende omstandigheden gedraging / overtreding – Hoeveelheid antecedenten / recidive / patroon van gedragingen – Tijdsverloop (sinds gedraging / overtreding) – Gevolgen van registratie / publicatie / openbaarmaking van beoete overtreding
3.9	Keuze straf- / bestuursrechtelijke handhaving	<ul style="list-style-type: none"> – Criteria / argumenten die een rol spelen bij deze keuze – Bijv: ernst overtreding (schaden klantbelang, aantal gedupeerden), extra strafrechtelijke opsporingsbevoegdheden, expertise / prioritering FIOD
4	Samenwerking organisaties	
4.1	Opvragen informatie	– Organisaties waarbij (al dan niet) informatie wordt opgevraagd
4.2	Verstrekken informatie	– Organisaties waarmee (al dan niet) informatie wordt gedeeld
4.3	Wijze van gegevensdeling	– Bijv: incidenteel, op verzoek, regelmatig (overzichtslisten delen), toegang van andere organisaties tot registers / systemen met boete-informatie, publicatie op website / openbaar toegankelijk
4.4	Grondslag gegevensdeling	– Wettelijke grondslag, regeling, convenant?
4.5	Aantallen	– Hoeveelheid zaken / personen waarover informatie wordt gedeeld (op jaarbasis)
4.6	Termijn gegevensdeling	– Periode waarover informatie wordt verstrekt c.q. opgevraagd (terugkijktermijnen)
4.7	Ontbrekende informatie	– Informatie die men wel zou willen betrekken, maar die momenteel nog mist (bijv. buitenlandse informatie)
5	Normatieve overwegingen	
5.1	Rechtsbescherming / rechtspositie	<ul style="list-style-type: none"> – Verschillen justitiabele strafrecht – bestuursrecht – Afhankelijkheidsrelatie met toezichthouder
5.2	Rechtszekerheid / rechtsgevolgen	– Bijv: consequenties accepteren boete (on)voldoende duidelijk
5.3	Rechtsgelijkheid	– Gevallen waarin voor boeteoplegging wordt gekozen (mate van willekeur)
5.4	Onschuldpresumptie	– Bijv: status / onherroepelijkheid van de boete
5.5	Proportionaliteit / subsidiariteit	<ul style="list-style-type: none"> – Type boetes (hoogte, aard, ernst, verwijtbaarheid, tijdsverloop, etc.) – Verhouding andere handhavinginstrumenten (bijv. ultimum remedium) – Verhouding bestuurs- en strafrecht (bijv. boetehoogtes)
5.6	Belangenafweging	<ul style="list-style-type: none"> – Zorgvuldige belangafweging – Meeewegen achtergrondinformatie m.b.t. feiten / omstandigheden waaronder overtreding is gepleegd
5.7	Privacy	<ul style="list-style-type: none"> – Goed beheer van boete-informatie (waaronder bewaar- en terugkijktermijnen) – Publiciteit, naming & shaming, reputatie
5.8	Overig	– Normatieve overwegingen die niet onder bovengenoemde categorieën vallen, maar wel genoemd zijn

6	Doelmatigheid en doeltreffendheid uitbreiding VOG-screening	
6.1	Doelgroepen	– <i>Beroepsgroepen / financiële professionals waarbij integriteitsrisico's spelen, waarvoor uitbreiding VOG-screening een oplossing kan bieden (incl. voorbeelden)</i>
6.2	Toereikendheid huidige reguleringsmechanismen	– <i>In hoeverre voldoen huidige maatregelen om de beroepsgroep 'zuiver' / integer te houden</i>
6.3	Doelmatigheid	– <i>Welke BB's (types, hoogtes) kunnen relevant worden geacht voor welke functies?</i> – <i>In hoeverre zijn VOG-screeners deskundig om relevantie te beoordelen</i> – <i>Op welke wijze zou de relevantie beoordeeld kunnen worden?</i>
6.4	Doeltreffendheid	– <i>Verwachte effectiviteit van betrekken BB's in VOG-screening</i> – <i>In hoeverre kan het doel van preventie hiermee worden bereikt</i> – <i>Hoeveel gevallen per jaar betreft het waarvoor dit effectief kan zijn</i> – <i>Verhouding andere handhavinginstrumenten (bijv. vermijden van beboeting en publicatie)</i>
6.5	Haalbaarheid	– <i>Praktische overwegingen m.b.t. haalbaarheid</i>
6.6	Alternatieven	– <i>Alternatieve mogelijkheden om de beoogde preventieve doelen te behalen</i>

In de boekenreeks van het E.M. Meijers Instituut van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden, zijn in 2019 en 2020 verschenen:

- MI-316 R. Zandvliet, *Trade, Investment and Labour: Interactions in International Law*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2019
- MI-317 M. de Jong-de Kruijf, *Legitimiteit en rechtswaarborgen bij gesloten plaatsingen van kinderen. De externe rechtspositie van kinderen in gesloten jeugdhulp gezien vanuit kinder- en mensenrechten*, (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2019, ISBN 978 94 6290 600 6
- MI-318 R.J.W. van Eijk, *Web Privacy Measurement in Real-Time Bidding Systems. A Graph-Based Approach to RTB system classification*, Amsterdam: Ipskamp Printing 2018, ISBN 978 94 028 1323 4
- MI-319 M.P. Sombroek-van Doorm, *Medisch beroepsgeheim en de zorgplicht van de arts bij kindermishandeling in de rechtsverhouding tussen arts, kind en ouders*, (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2019, ISBN 978 94 6236 906 1
- MI-320 Y. Tan, *The Rome Statute as Evidence of Customary International Law*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2019
- MI-321 T. van der Linden, *Aanvullend Verrijktingsrecht*, (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2019, ISBN 978 94 6290 678 5, e-ISBN 978 94 6274 544 5
- MI-322 L.B. Louwerse, *The EU's Conceptualisation of the Rule of Law in its External Relations. Case studies on development cooperation and enlargement*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2019
- MI-323 I. Antonaki, *Privatisations and golden shares. Bridging the gap between the State and the market in the area of free movement of capital in the EU*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2019
- MI-324 E. Cammeraat, *Economic Effects of Social Protection*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2019
- MI-325 L.B. Esser, *De strafbaarstelling van mensenhandel ontrafeld. Een analyse en heroriëntatie in het licht van rechtsbelangen*, (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2019, ISBN 978 94 6290 697 6
- MI-326 L.G.A. Janssen, *EU bank resolution framework. A comparative study on the relation with national private law*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2019
- MI-327 L.Y. d'Hondt, *Addressing Industrial Pollution in Indonesia. The Nexus between Regulation and Redress Seeking*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2019
- MI-328 L.F. Fiallos Pazmiño, *Legal perspectives on the cross-border operations of unmanned aircraft systems*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2019
- MI-329 M. Lochs, *Contempt of court. Een meerwaarde voor de goede strafrechtspleging in Nederland?* (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2019, ISBN 978 94 6290 714 0
- MI-330 M.V. Antonov, *Formalism, Realism and Conservatism in Russian Law*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2019
- MI-331 P. van Berlo, *Human rights elephants in an era of globalisation. Commodification, crimmigration, and human rights in confinement*, (diss. Leiden), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2020, ISBN 978 94 6240 565 3
- MI-332 M. Wensveen, *Eigen haard is goud waard? Een studie naar de woonsituatie, het verhuisgedrag en recidive van (ex-)gedetineerden*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2019, ISBN 978 94 0281 780 5
- MI-333 J. Brouwer, *Detection, detention, deportation. Criminal justice and migration control through the lens of crimmigration*, (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2020, ISBN 978 94 6236 988 7
- MI-334 H. Bosdriesz, *Furthering the fight against impunity in Latin America. The contributions of the Inter-American Court of Human Rights to domestic accountability processes*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2019
- MI-335 M.R. Bruning e.a., *Kind in proces: van communicatie naar effectieve participatie*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2020
- MI-336 J. van Kralingen, *De ondeelbaarheid van het pand- en hypotheekrecht; deconstructie van een leerstuk. Een historisch-comparatieve studie*, (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2020, ISBN 978 94 6290 782 9
- MI-337 J.C.A. van Dam, *Guidance documents of the European Commission in the Dutch legal order*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020

- MI-338 F. Jiang, *Greening' the WTO Ban on China's Export Duties. Should WTO law allow China to use export duties to protect the environment and, if so, in what manner?*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020
- MI-339 M.J.R. Broekema, *Cognitive Bias in the Judgment of Business Valuations and Valuators. How Systematic Patterns of Irrationality Affect Entrepreneurs, Legal Professionals and Business Valuators*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020
- MI-340 H. Horii, *Child Marriage as a Choice. Rethinking agency in international human rights*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020
- MI-341 R. de Graaff, *Concurrence in European Private Law*, (diss. Leiden), The Hague: Eleven International Publishing 2020, ISBN 978 94 6236 134 8
- MI-342 J.M.M. van der Vliet, *The International Legal Protection of Environmental Refugees. A human rights-based, security and State responsibility approach*, (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2020, ISBN 978 94 6236 139 3
- MI-343 M. Samadi, *Normering en Toezicht in de Opsporing. Een onderzoek naar de normering van het strafvoorderlijk optreden van opsporingsambtenaren in het voorbereidend onderzoek en het toezicht op de naleving van deze normen*, (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2020, ISBN 978 94 6290 816 1
- MI-344 D.J. Verheij, *Credit rating agency liability in Europe. Rating the combination of EU and national law in rights of redress*, (diss. Leiden), The Hague: Eleven International Publishing 2020
- MI-345 P. Rustenburg, *Een algemene normtheorie toegepast op open normen in het belastingrecht*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020
- MI-346 J.V.O.R. Doekhie e.a., *Invoering jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland. Een verkenning naar een jeugdstrafrechtmonitor*, Den Haag: Boom criminologie 2020, ISBN 978 94 6236 151 5
- MI-347 A. Varga, *Establishing State Responsibility in the Absence of Effective Government*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020
- MI-348 M. Darouei, *Managing a Sustainable Career in the Contemporary World of Work: Personal Choices and Contextual Challenges*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020
- MI-349 N. Strohmaier, *Making Sense of Business Failure. A social psychological perspective on financial and legal judgments in the context of insolvency*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020
- MI-350 S. Kouwagam, *How Lawyers Win Land Conflicts for Corporations. Legal Strategy and its Influence on the Rule of Law in Indonesia*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020
- MI-351 A.D. Sarmiento Lamus, *The proliferation of dissenting opinions in international law. A comparative analysis of the exercise of the right to dissent at the ICJ and the IACtHR*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020
- MI-352 B. Ribeiro de Almeida, *Building land tenure systems. The political, legal, and institutional struggles of Timor-Leste*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020
- MI-353 K.A.M. van der Zon, *Pleegrechten voor kinderen. Een onderzoek naar het realiseren van de rechten van kinderen die in het kader van de ondertoezichtstelling in een pleeggezin zijn geplaatst*, (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2020