



Auditdienst Rijk  
*Ministerie van Financiën*

# Onderzoeksrapport Doorlichting VOG proces

definitief

## Colofon

|                 |                                           |
|-----------------|-------------------------------------------|
| Titel           | Onderzoeksrapport Doorlichting VOG proces |
| Uitgebracht aan | DG Straffen en Beschermen                 |
| Datum           | 16 december 2024                          |
| Kenmerk         | 2024-0000574670                           |

*Inlichtingen*  
**Auditdienst Rijk**

# Inhoud

|            |                                                                       |           |
|------------|-----------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b>   | <b>Managementsamenvatting .....</b>                                   | <b>4</b>  |
| <b>2</b>   | <b>Inleiding .....</b>                                                | <b>5</b>  |
| <b>3</b>   | <b>Opdracht .....</b>                                                 | <b>6</b>  |
| <b>3.1</b> | <b>Context en aanleiding .....</b>                                    | <b>6</b>  |
| <b>3.2</b> | <b>Vraagstelling .....</b>                                            | <b>6</b>  |
| <b>3.3</b> | <b>Doelstelling .....</b>                                             | <b>7</b>  |
| <b>3.4</b> | <b>Afbakening .....</b>                                               | <b>7</b>  |
| <b>3.5</b> | <b>Leeswijzer beantwoording onderzoeksvraag .....</b>                 | <b>7</b>  |
| <b>4</b>   | <b>VOG-NP proces op papier (in opzet) .....</b>                       | <b>8</b>  |
| <b>4.1</b> | <b>Het VOG-NP proces .....</b>                                        | <b>8</b>  |
| <b>4.2</b> | <b>Kwetsbaarheden .....</b>                                           | <b>9</b>  |
| <b>5</b>   | <b>Het VOG-NP proces in de dagelijkse praktijk .....</b>              | <b>12</b> |
| <b>5.1</b> | <b>Inleiding .....</b>                                                | <b>12</b> |
| <b>5.2</b> | <b>Kwetsbaarheden .....</b>                                           | <b>12</b> |
| <b>6</b>   | <b>Hoe verloopt het proces van weging van een VOG-NP: .....</b>       | <b>16</b> |
| <b>7</b>   | <b>Synthese .....</b>                                                 | <b>18</b> |
| <b>8</b>   | <b>Verantwoording onderzoek .....</b>                                 | <b>19</b> |
| <b>9</b>   | <b>Ondertekening .....</b>                                            | <b>21</b> |
|            | <b>Bijlage 1 overzicht kwetsbaarheden VOG-NP in opzet .....</b>       | <b>22</b> |
|            | <b>Bijlage 2 overzicht kwetsbaarheden VOG-NP in de praktijk .....</b> | <b>24</b> |
|            | <b>Bijlage 3: Managementreactie .....</b>                             | <b>26</b> |

# 1 Managementsamenvatting

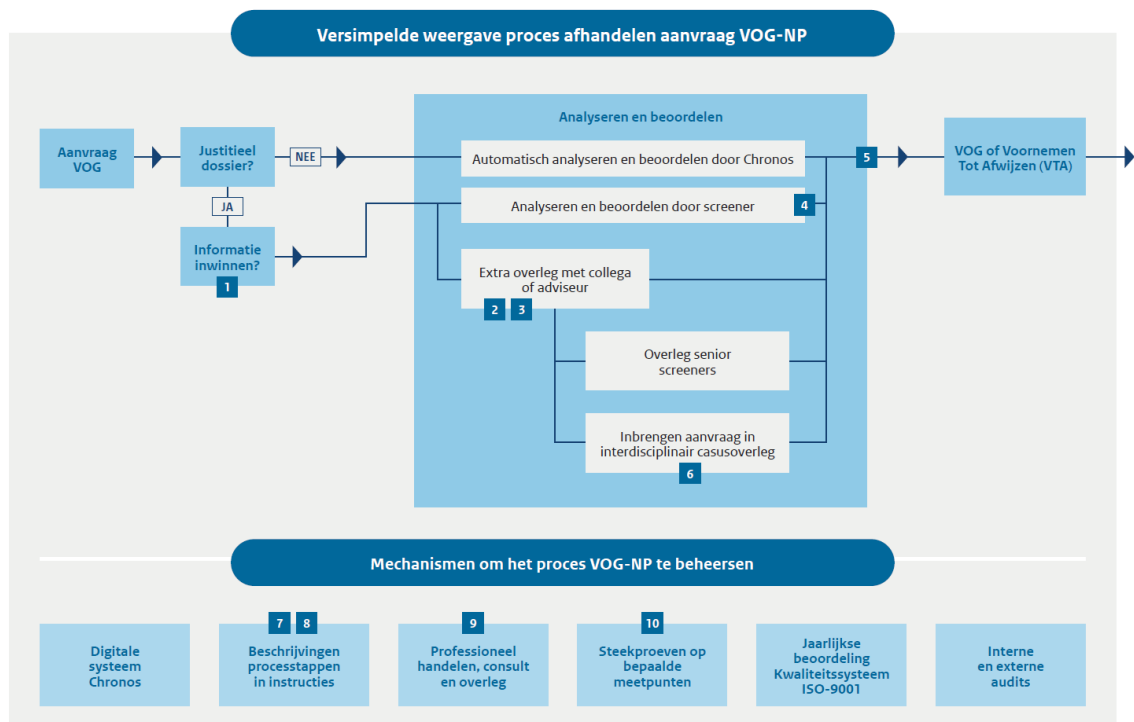


Auditdienst Rijk  
Ministerie van Financiën

## Kwetsbaarheden VOG proces

In oktober 2023 was er onbegrip over de afgegeven Verklaring Omtrent Gedrag voor vrijwilligerswerk bij VluchtelingenWerk aan een persoon met een veroordeling voor terrorisme. Naar aanleiding hiervan heeft de DG Straffen en Beschermen aan de Auditdienst Rijk (ADR) gevraagd onderzoek te doen naar hoe medewerkers de weging uitvoeren bij de beoordeling van een Verklaring Omtrent het Gedrag Natuurlijke Personen (VOG-NP) waarbij sprake is van justitiële documentatie: welke mogelijke

kwetsbaarheden zijn aanwezig en geef handelingsperspectief voor deze kwetsbaarheden. Om deze vragen te beantwoorden heeft de ADR documentstudie gedaan, interviews gehouden, zes praktijkcasussen bestudeerd en een wegingsoverleg bijgewoond. De infographic hieronder toont de uitkomsten van de analyse van het verzamelde onderzoekmateriaal op hoofdlijnen. In de bijbehorende rapportage is een uitgebreide toelichting op de uitkomsten te lezen.



### Handelingsperspectief

- Overweeg om met uniforme formats te gaan werken voor de uitvraag van informatie bij het OM
- Overweeg om een terrorisme casus altijd in te brengen in het casusoverleg
- Overweeg om maatregelen te ontwikkelen voor onverwachte media-aandacht
- Overweeg om gestructureerd alle in de steekproef gevonden afwijkingen grondig te analyseren om onderliggende oorzaken weg te nemen
- Maak een richtlijn voor het tijdig informeren van de aanvrager over vertragingen
- Overweeg om een besluitvormingsmethodiek in het casusoverleg te gaan gebruiken om groupthink te voorkomen

- Overweeg een medewerker de regie te geven over de instructies
- Zorg dat documenten met regels en instructies bekend en leidend zijn voor medewerkers
- Overweeg om de beschikbare bezetting en het aantal VOG-NP aanvragen actief te monitoren en een objectieve ondergrens om zo nodig het gesprek met de eigenaar aan te kunnen gaan
- Wees voorzichtig met maatregelen die de druk opvoeren op screeners om termijnen te halen
- Overweeg om met een deskundige de steekproeven te doordenken en te normeren

## 2 Inleiding



Voor een (nieuwe) baan, stage of vrijwilligerswerk-overeenkomst heeft een natuurlijk persoon vaak een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) nodig. Een VOG-Natuurlijke Personen (NP) is een verklaring waaruit blijkt dat het justitiële verleden van de aanvrager geen bezwaar vormt voor het vervullen van een specifieke taak of functie in de samenleving. Voor sommige beroepen, werknemers en vrijwilligers is dit wettelijk verplicht.

Bij de beoordeling van een VOG-aanvraag kijkt Justis of een persoon strafbare feiten op zijn naam heeft staan die een risico vormen voor de functie of het doel waarvoor de VOG is aangevraagd.

Een VOG geeft beperkte zekerheid. De outcome (maatschappelijk effect) van een VOG-proces is en blijft ongewis. De enige variabele die kan worden beheerst is de output van een VOG-aanvraag.

In voorliggend rapport staan de resultaten van een onderzoek naar de weging in het proces VOG-NP. Er zijn kwetsbaarheden gevonden in het proces. Een kwetsbaarheid in dit onderzoek is een risico waar geen of onvoldoende maatregelen tegenover staan. Deze kwetsbaarheden gaan over de inrichting en beheersing van het proces en niet over het toekennen of weigeren van een VOG-aanvraag. Er is proceskwaliteit onderzocht en geen productkwaliteit. Daar waar gesproken wordt over fouten betekent dit (het risico) dat maatregelen in het proces ontbreken of niet zijn/worden nageleefd. Welke gevolgen dit heeft voor de weging van een individuele aanvraag is niet onderzocht. Wel is ingezoomd op het proces van weging van zes complexe zaken.

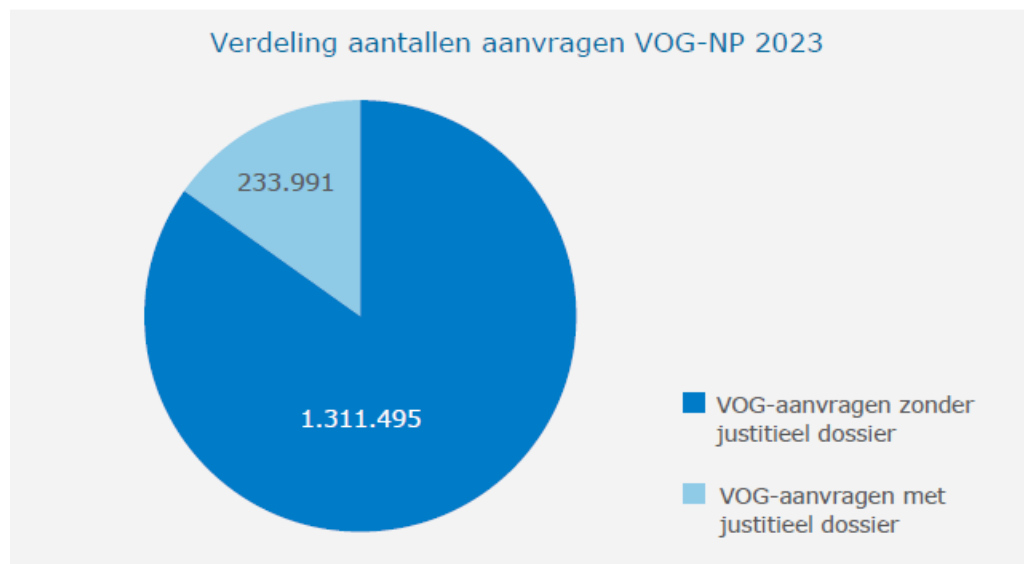
## 3 Opdracht



### 3.1 Context en aanleiding

Justis is de Nederlandse screeningsautoriteit die VOG-aanvragen beoordeelt en afgeeft. In 2023 zijn er 1.545.486 VOG's afgegeven.

De zogenaamde happy flow bedroeg 1.311.495 (de aanvraag gaat met een geautomatiseerde beoordeling door het proces heen, er is geen justitiële documentatie geregistreerd).



Figuur 1

In 2023 zijn 233.991 VOG-aanvragen met een justitieel dossier beoordeeld. Bij het grootste deel van deze aanvragen is het dossier 'klip en klaar' doordat de overtreding bijvoorbeeld een niet relevante verkeersovertreding is of een feit dat buiten de terugkijktermijn valt.

Er zijn in 2023, 2082 aanvragen geweigerd.

### 3.2 Vraagstelling

Tijdens het mondelinge vragenuur (oktober 2023) zijn aan de Minister van J&V vragen gesteld over een persoon met een veroordeling voor terrorisme die een VOG had gekregen om vrijwilligerswerk te doen bij de Stichting VluchtelingenWerk

Naar aanleiding van deze casus is door de DG Straffen en Beschermen aan de ADR gevraagd om de volgende vraag te beantwoorden:

*Hoe voeren medewerkers de weging uit bij de beoordeling van een VOG-NP waarbij sprake is van justitiële documentatie? Welke mogelijke kwetsbaarheden zijn aanwezig en hoe kunnen deze kwetsbaarheden worden gemitigeerd (handelingsperspectief)?*

Bij deze audit spreken we van een kwetsbaarheid als er "tegenover risico's geen of onvoldoende (beheers) maatregelen staan".

Deze vraag is onderzocht met behulp van vier deelvragen:

- Hoe is het proces van weging van een VOG-NP aanvraag in opzet georganiseerd en geborgd. Wat zijn mogelijke kwetsbaarheden en handelingsperspectief?
- Hoe verloopt het proces van weging van een VOG-NP in de praktijk (bestaan). Wat zijn mogelijk kwetsbaarheden en handelingsperspectief?
- Hoe verloopt het proces van weging van een VOG-NP in de praktijk (werking) algemeen en op casusniveau. Wat zijn mogelijke (door medewerkers ervaren) kwetsbaarheden en handelingsperspectief?
- Gezien de inzichten over het proces in opzet, bestaan en werking; wat zijn de kwetsbaarheden en handelingsperspectief?

### **3.3 Doelstelling**

Het doel is om inzicht te geven in mogelijke kwetsbaarheden alsmede het geven van handelingsperspectief ten einde kwetsbaarheden weg te nemen.

### **3.4 Afbakening**

Het object van onderzoek betreft de opzet, bestaan en werking van de subjectieve ruimte bij het beoordelen van VOG-NP) aanvragen met een justitieel dossier. Het onderzoek richt zich specifiek op de VOG-NP aanvragen waarbij de beoordelaar discretionaire ruimte heeft om een belangenafweging te maken tussen het belang van de aanvrager om de VOG te verkrijgen en het risico voor de samenleving als de VOG wordt afgegeven.

Een groot deel van de benodigde informatie wordt geautomatiseerd opgevraagd, aangeleverd en afgehandeld (happy flow). De technische kwaliteit van deze ondersteunende ICT-systemen valt buiten de scope van dit onderzoek.

### **3.5 Leeswijzer beantwoording onderzoeksvraag**

In hoofdstuk 4 staan de kwetsbaarheden van het proces van weging van een VOG-NP aanvraag in opzet.

In hoofdstuk 5 staan de kwetsbaarheden van de weging van een VOG-NP aanvraag in de praktijk (bestaan en werking).

In hoofdstuk 6 staan de kwetsbaarheden gevonden op casusniveau (inclusief VluchtelingenWerk).

Hoofdstuk 7 geeft de synthese van de bevindingen en handelings-perspectief.

In Hoofdstuk 8 staat de onderzoeksverantwoording.

## 4 VOG-NP proces op papier (in opzet)

### 4.1 Het VOG-NP proces

Het VOG-NP proces en de beheersing hiervan is beschreven in de procesbeschrijving VOG-NP versie 4.0. Het proces is opgedeeld in de deelprocessen intake, inwinnen, analyse & beoordelen en afronden.

Het overgrote deel (86%) van de aanvragers heeft geen antecedenten en wordt door het systeem Chronos automatisch afgehandeld.

De resterende aanvragen (14%) heeft justitiële antecedenten en moet door COVOG-medewerkers worden gewogen en beoordeeld. Deze COVOG-medewerkers wegen op basis van objectieve en subjectieve het belang van de aanvrager en het risico voor de maatschappij.

De kwaliteit van het wegen door de medewerkers in het VOG-NP proces wordt beheerst en is in opzet (op papier) geborgd door middel van de volgende maatregelen:

1. het digitale systeem Chronos.
2. beschrijvingen van processtappen in regels en procedures.
3. professioneel handelen, verplicht consult en casusoverleg door (taakvolwassen) screeners en adviseurs.
4. het nemen van steekproeven op bepaalde meetpunten om de kwaliteit te controleren en te verbeteren.
5. ISO-9001 standaard; jaarlijkse beoordeling van het kwaliteitsmanagementsysteem aan de hand van de CIIO Maatstaf, een interpretatie van ISO 9001:2015 standaard.
6. Interne en externe audits.

De weging door de medewerkers is op basis van instructies, procesafspraken en professionaliteit. Hoe complexer de weging hoe groter het aandeel professionaliteit en subjectiviteit. Aanvragen met een justitieel dossier worden in de meeste gevallen door individuele screeners gewogen en afgehandeld. Meer complexe aanvragen worden gewogen in een overleg met juristen en beleidsadviseurs. De meest complexe aanvragen worden in het casusoverleg gewogen.

Door metingen in het proces wordt de kwaliteit van de beheersing in het VOG-NP proces gecheckt.

In opzet is de beheersing van het VOG-NP proces ingericht conform de uitgangspunten van een kwaliteitsmanagementsysteem. Het VOG-NP proces is ISO-9001 gecertificeerd. Er is een niveau van basiskwaliteit. De kwaliteit van het VOG-NP proces zal verder toenemen wanneer de in dit onderzoek gesignaleerde kwetsbaarheden worden weggenomen.



### *Toelichting*

Het doel van een kwaliteitszorgsysteem is het voorkomen van fouten alsmede het monitoren van het systeem op. De aanwezigheid van kwetsbaarheden is een reden voor actie en bijsturing. Meten en verbeteren zijn onderdeel van de kwaliteitscyclus die ten grondslag ligt aan het kwaliteitsmanagement. Audits, zoals dit onderzoek, zijn maatregelen om het proces te borgen en te beheersen.

## **4.2 Kwetsbaarheden**

### *4.2.1 Regie op het beheer van de instructie/regels c.q. documenten ontbreekt*

De basisprocesbeschrijving van het VOG-NP versie 4.0 verwijst naar 17 documenten. In deze 17 documenten wordt verwezen naar andere documenten. Het beheerssysteem van regels en procedures bestaat uit een 'web' van minimaal 75 ondersteunende en richtinggevende documenten – gevonden door de onderzoekers – met instructies

voor onderdelen van het VOG-NP proces. De volledigheid is onbekend.

De ondersteunende en richtinggevende documenten staan in de Kennisbank van Justis. Naast de Kennisbank staat er voor screeners ook informatie op de K-schijf met bijvoorbeeld informatie over

branche-afspraken. Er is geen beschrijving met alle documenten in de kennisbank en K-schijf COVOG en hoe deze te gebruiken.

De ondersteunende en richtinggevende documenten hebben verschillende formats, missen soms een datum, een eigenaar, hebben niet altijd een versienummer, vaak ontbreekt een beschrijving van het doel en de beoogde gebruiker, de plek van het document binnen het geheel, soms staan er namen van personen en sommige zijn niet geactualiseerd.

### *Risico en handelingsperspectief*

Uitkomst van het onderzoek is dat regie ontbreekt op het beheer van de documenten die het VOG-NP proces van kwaliteitsbeheersing ondersteunen en sturen. Het gebeurt dat bepaalde documenten niet, op onjuiste wijze of verouderde versies worden gebruikt, waardoor er een kans is op onnodige fouten. Door COVOG wordt dit risico ook gezien. Recent is een project Kennisbank en K-schijf COVOG gestart om het documentenbeheer te verbeteren.

### ***Handelingsperspectief***

*Documenten met instructies/regels hebben als doel de werkzaamheden van de medewerkers in het VOG-NP proces te sturen/te ondersteunen/te uniformeren. Deze documenten zijn onderdeel van het (gecertificeerde) kwaliteitssysteem Geadviseerd wordt om een functionaris (projectmatig) verantwoordelijk te maken voor het documentenbeheer, het aantal regels/instructies fors terug te brengen en deze inhoudelijk te checken op onjuistheden en aansluiting*

*bij de werkpraktijk van de medewerkers. Betrek hierbij ook deskundigheid op het gebied van informatiehuishouding en kwaliteitsmanagement.*

### *4.2.2 Kwetsbaarheid normering steekproef*

Om de kwaliteit te controleren en te borgen worden steekproeven genomen. Voor de steekproeven doorlooptijd VOG-NP (5%), juiste beoordeling toekenning VOG (5%) en doorlooptijd VTA (10%) gelden fouten-marges van 5% of 10%. De normen voor deze steekproeven lijken te ruim gezien de opzet van het proces.

### *Risico en handelingsperspectief*

Het VOG-NP proces betreft ruim 200.000 aanvragen die jaarlijks gewogen worden. De steekproeven accepteren 10.000 afwijkingen van de norm bij de eerste beoordeling en de doorlooptijd VOG-NP. Bij de doorlooptijd van een VTA worden 20.000 afwijkingen van de norm geaccepteerd. Bij een proces van weging en beoordeling Verklaring Omtrent Gedrag zijn dit percentages die niet lijken aan te

sluiten bij de door Justis en COVOG en de maatschappij beoogde en nagestreefde zorgvuldigheid. Er lijkt hier onbewust gekozen voor een te ruime normering. Het risico is dat maatschappelijke alarmbellen (Ombudsman, journalisten, Kamervragen e.d.) eerder gaan rinkelen dan de alarmbellen die zijn genormeerd in de steekproef.

#### **Handelingsperspectief**

*De opzet van de bestudeerde steekproeven leidt tot vragen: hoeveel afwijkingen accepteert het MT van Justis/COVOG in het totaal aantal aanvragen? Welke nauwkeurigheid verwacht men van de steekproef? En, welke acties worden ondernomen om gevonden afwijkingen uit te sluiten? Geadviseerd wordt om met een deskundige op het gebied van statistiek en kwaliteitszorgsystemen de verschillende meetpunten, steekproeven te doordenken en opnieuw te normeren.*

#### **4.2.3 Kwetsbaarheid vier ogen principe 1<sup>e</sup> beoordeling**

Een aanvraag met een justitieel dossier die een taakvolwassen screener bij de eerste beoordeling weegt als niet relevant én geen collegiaal overleg noodzakelijk, wordt direct afgehandeld in de vorm van een VOG. Er is geen vier ogen principe. Het risico van afwijkingen in de weging wordt bewaakt door een steekproef van 1 op de 100 aanvragen. Over 12 maanden signaleert deze automatische steekproef 31 zaken met een afwijking van de norm bij de 1<sup>e</sup> beoordeling op een totaal van 144.000 aanvragen. Bij geen van deze 31 zaken zijn er volgens Justis VOG's ten onrechte afgegeven of geweigerd. Het betreft afwijkingen van de norm in het werkproces. Geëxtrapoleerd waren dit ongeveer 3100 afwijkingen in 12 maanden. Dit is nog beneden de norm van 5% (ruim 7200 afwijkingen).

#### *Risico en handelingsperspectief*

De ADR was in de interimrapportage 2021 kritisch op het ontbreken van het vier-ogen-principe bij klip-en-klaar zaken. Er is door de ADR de aanbeveling gedaan om Chronos zo in te richten dat het vier-ogenprincipe wordt afgedwongen. Justis/COVOG heeft gekozen voor de beheersing van de processtap weging 1<sup>e</sup> beoordeling door steekproeven. De in dit kader bestudeerde steekproeven geven niet het beeld van een beheerst proces.

#### **Handelingsperspectief**

*Heroverweeg de opvolging van het advies van de ADR uit de interimrapportage 2021. Mocht Justis/COVOG ervoor kiezen om het proces te blijven beheersen door steekproeven dan wordt geadviseerd om gestructureerd alle gevonden afwijkingen grondig te analyseren met als doel de onderliggende oorzaken weg te nemen. In opzet is een eenvoudig proces bijna foutloos.*

#### **4.2.4 Kwetsbaarheid proces verscherpt toezicht terrorisme**

Voor zedenmisdrijven geldt een verscherpt toetsingskader. Sinds 30 januari 2023 zijn de beleidsregels aangepast en geldt er eenzelfde verscherpt toetsingskader voor terrorisme-misdrijven. De uitwerking van het verscherpt toetsingskader terrorisme in het VOG-NP proces is anders dan bij zeden.

Zedenzaken komen bij twijfel over afgifte in het casusoverleg (breed overleg met o.a. vertegenwoordiger juridische zaken en een adviseur). In het casusoverleg wordt een zaak besproken en in brede samen-stelling gewogen. Het casusoverleg is mede bedoeld om interne jurisprudentie c.q. een uniforme handelingslijn te ontwikkelen

Terrorismezaken worden bij twijfel of afgifte besproken met een adviseur en komen niet verplicht in het casusoverleg. De adviseur vraagt de ketenpartners of er bezwaar is tegen een afgifte. Bij afgifte wordt de staatssecretaris geïnformeerd over het besluit door middel van een nota. Voor terrorisme is de handelingslijn/interne jurisprudentie nog in ontwikkeling.

#### *Risico en handelingsperspectief*

Door het niet verplicht bespreken van terrorisme-casussen in het casusoverleg ontbreekt bij terrorisme de inhoudelijk brede weging en het ontwikkelen van interne jurisprudentie/ handelingslijn. Tevens is

Het risico dat een bepaald feit niet of anders wordt gewogen dan zou zijn gewogen in het brede casusoverleg (meerdere ogen/disciplines zien meer).

#### **Handelingsperspectief**

*Het casusoverleg (breed overleg met meerdere disciplines) is een belangrijke plek om breed te wegen en een handelingslijn te ontwikkelen. Geadviseerd wordt om een terrorisme-casus bij twijfel of afgifte altijd in te brengen in het casusoverleg (naast het bevragen ketenpartners).*

#### 4.2.5 *Kwetsbaarheid media en publiciteitsgevoelige zaken*

Voor aanvragen met een specifiek justitieel dossier, een specifieke aanvrager of media- en publiciteitsgevoelige zaken is een verplicht consult vereist. Hiervoor is er de lijst met de naam 'verplicht consult'.

Een verplicht consult betekent dat een screener een aanvraag afhankelijk van het topic op de lijst 'verplicht consult' altijd afstemt met een senior screener, een adviseur of inbrengt in het casusoverleg. De lijst 'verplicht consult' is bedoeld als extra borg om fouten te voorkomen.

De categorie media en publiciteitsgevoelige zaken betreft naast de aanvrager, de functie en/of de strafbare feiten ook de mogelijke reactie van de maatschappij c.q. de media. Hier wordt een risico gezien waar niet echt een maatregel tegenover staat naast scholing en een antenne voor maatschappelijke sensitiviteit. Een screener kan dit onmogelijk altijd goed inschatten. Een geïnterviewde geeft aan hiervoor te kijken naar het betreffende wetartikel. Bij zeden wordt soms (toch) een zedennota naar de minister gestuurd bij afgiften die wellicht publiciteit genereren. Maatregelen om met 'gedoe' om te gaan ogen reactief.

#### *Risico en handelingsperspectief*

De afgifte van een VOG en iemand een tweede kans geven met een justitieel verleden, kan altijd tot 'gedoe' in de media en de samenleving leiden. Het inschatten van mogelijk (regionaal) gedoe is buitengewoon lastig. Het is niet helemaal duidelijk welke risico COVOG nu precies met deze maatregel probeert te beheersen: niet tijdig informeren van de Minister en/of het effectief en proactief afleggen van verantwoording over de weging in de media.

#### **Handelingsperspectief**

*Bepaal welke fout moet worden voorkomen bij een media en publiciteitsgevoelige VOG-afgifte en of dit dan de juiste maatregel is. Mocht de maatregel ook bedoeld zijn om tijdig pro-actief (in de media) verantwoording af te leggen. Betrek dan ook de aanbeveling uit de agentschapsdoorlichting om Justis meer te profileren als de screeningsautoriteit.*

#### 4.2.6 *Overzichtstabel*

In bijlage 1 staat een overzichtstabel met de kwetsbaarheden, risico's en handelingsperspectief

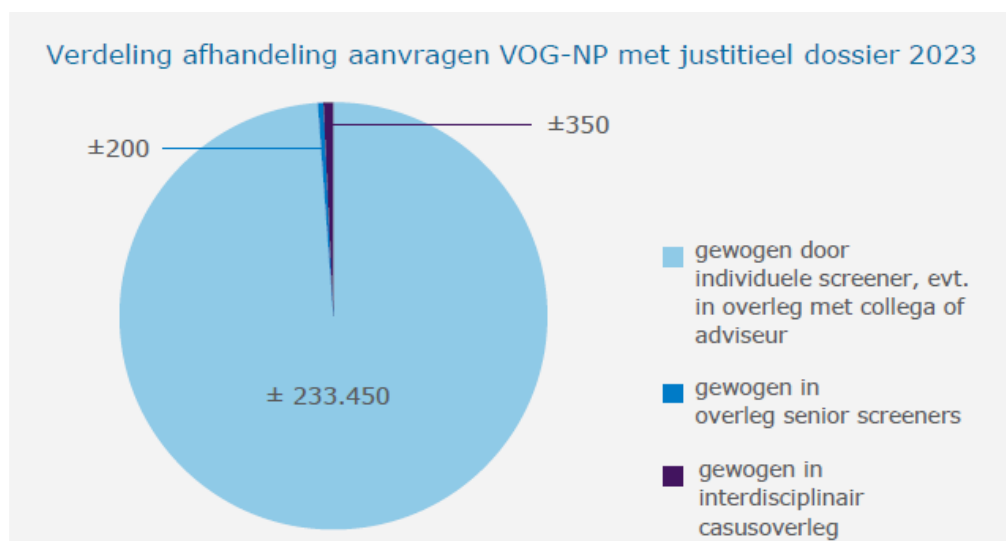


## 5 Het VOG-NP proces in de dagelijkse praktijk

### 5.1 Inleiding

Op basis van werkdocumenten en – rapportages uit/over de dagelijkse praktijk, zeven interviews, zes zaken en een waarneming bij het casusoverleg hebben de onderzoekers een globaal beeld van de dagelijkse praktijk van de weging van VOG-aanvragen.

Het proces VOG-NP wordt per beschreven werkstap gevolgd. De medewerkers ogen betrokken en er zijn geen signalen van



Figuur 2

kwetsbaarheden in de cultuur. De medewerkers werken aan hun professionaliteit (taakvolwassenheid) met aandacht voor kwaliteit en innovatie. Taakvolwassenheid wordt belangrijk gevonden en gevierd bij bereiken. Er wordt gebruik gemaakt van data-analyse. Er is samenspel met beleid over (nieuw) beleid. Het wegen van een aanvraag op basis van het objectief én subjectief criterium is complex (veel regels), maatwerk en mensenwerk. Soms is toekennen of weigeren van een VOG een dubbeltje op z'n kant.

In figuur 2 staan de cijfers over de verwerking van de VOG-NP aanvragen met justitieel dossier in 2023.

### 5.2 Kwetsbaarheden

#### 5.2.1 *Er is een kans op afwijkingen doordat medewerkers niet bekend zijn met het bestaan, het gebruik en de inhoud van werkinstructies.*

Geïnterviewden merken op dat niet alle stukken makkelijk te vinden zijn in de kennisbank en dat sommige documenten zijn verouderd.

Een geïnterviewde gaf aan niet bekend te zijn met het bestaan van twee documenten waarvan er één specifiek bedoeld is voor de werkzaamheden van deze functionaris.

Het systeem Chronos dwingt het gebruik van (de juiste) documenten niet af. Daarnaast blijkt in de praktijk dat niet alle medewerkers bekend zijn met de documenten voor het VOG-NP proces.

### **Handelingsperspectief**

*Zie ook kwetsbaarheid documentenbeheer (4.2). De documenten met regels en instructies moeten voor de medewerkers helder, herkenbaar, toegankelijk, juist en vooral ook leidend zijn voor de dagelijkse werkzaamheden in het VOG-NP proces. Dit vraagt naast goed documentenbeheer ook aandacht voor het nauw betrekken van de medewerkers die ermee moeten werken.*

#### **5.2.2 Kwetsbaarheid Doorlooptijd VTA en informeren aanvrager**

Wanneer een screener van oordeel is dat een aanvraag moet worden afgewezen wordt eerst een voornemen tot afwijzing (VTA) gestuurd. De aanvrager kan hier zijn zienswijze tegenin brengen en eventueel later nog tegen de afwijzing bezwaar aantekenen en in beroep gaan. Het is opvallend dat de doorlooptijd van een VTA voor VOG NP in 2023 in 45% van de gevallen wordt gehaald bij een norm van 85%. Oorzaken zijn; een tekort aan medewerkers (als gevolg van ziekteverzuim én een hoog verloop in relatie tot instroom en opleidingsduur), complexiteit van de aanvragen en een toename van het aantal aanvragen.

Er is een vertragingsbrief om de aanvrager te informeren. Ook kan de aanvrager telefonisch worden geïnformeerd. Het is in opzet onduidelijk hoe en wanneer de screener de aanvrager informeert. Uitkomst van het onderzoek is dat de vertragingsbrief bij een VTA niet standaard wordt gestuurd. Het komt voor dat de aanvrager – bij vertraging – in het ongewisse blijft over de aanvraag met het risico dat dit tot onnodige problemen bij de aanvrager leidt (niet mogen werken, argwaan aanvraagorganisatie en stress door onzekerheid).

### **Risico en handelingsperspectief**

COVOG herkent het probleem. Er wordt gewerkt aan oplossingen door continue te werven, het inhuren van juridische experts en het op korte aanstellen van traffic medewerkers die aanvragen met vertraging gaan monitoren en managen. Het actief sturen op het halen van de norm is logisch maar er ontstaat zo ook een risico dat medewerkers onder tijdsdruk van een tijdig VTA fouten gaan maken. Let wel: dit signaal is niet gegeven door de geïnterviewde medewerkers.

### **Handelingsperspectief**

*Wees voorzichtig met maatregelen die de druk opvoeren op screeners om termijnen te halen. Dit kan leiden tot fouten. Maak een richtlijn voor het tijdig informeren van de aanvrager over de vertraging.*

#### **5.2.3 Kwetsbaarheid casusoverleg**

Het casusoverleg is hét overleg waar naast een objectieve de subjectieve weging plaatsvindt. Hier worden besluiten genomen over wel of geen VOG voor de meest complexe aanvragen.

Er wordt (bij zeden) gewerkt met lichtere en complexe zaken. Lichtere zaken worden afgestemd tussen senior screeners in het seniorenoverleg en complexere zaken in het casusoverleg. Het verschil tussen een lichte en een complexe aanvraag is niet duidelijk.

De weging in het casusoverleg is maatwerk, complex en soms een dubbeltje op z'n kant. Besluiten in groepen, zoals bij het casusoverleg, zijn kwetsbaar voor fouten als gevolg van groupthink; framing, 'jumping to conclusions', hiërarchie, beeldvorming, tunnelvisie en selectieve perceptie. Groupthink is een onbewust proces. (Meer info: [nl.wikipedia.org/wiki/Groepsdenken](https://nl.wikipedia.org/wiki/Groepsdenken)).

De onderzoekers hebben gezien dat de intentie van het casusoverleg is om zo onafhankelijk en zorgvuldig mogelijk te wegen. Echter, het ontbreekt aan een bewuste methodiek van besluitvorming om groupthink te voorkomen. Tijdens de waarneming is geconstateerd dat bij een zaak een bepaald feit uit het dossier niet is benoemd en hierdoor niet gezamenlijk is gewogen.

#### *Risico en handelingsperspectief*

Doordat er een grijs gebied is tussen complexe en lichte aanvragen is er het risico dat aanvragen met grote twijfel onterecht niet in het casusoverleg en dus te licht worden gewogen.

Bij belangrijke besluitvorming die gevoelig is voor groupthink zoals crisisbesluitvorming, besluiten in opsporingsteams of sollicitatie-commissies worden bewust afspraken gemaakt en vastgelegd over rollen, rolverdeling en rolinvulling binnen het proces van besluitvorming ten einde de invloed van groupthink te beperken. Dit type afspraken lijken hier deels te ontbreken.

#### **Handelingsperspectief**

*Het risico van het grijze gebied tussen lichte en complexe zaken wordt door COVOG herkend en er loopt een actie om dit te verduidelijken.*

*Het opknippen van de besluitvorming in beeldvorming/feiten*

*– oordeelsvorming – besluitvorming (BOB-systematiek) is een beproefde methode.*

*Deelnemers aan groepsbesluitvorming gaan er vaak – ten onrechte – vanuit dat alle deelnemers de informatie/feiten scherp voor ogen hebben en dat alle deelnemers eenzelfde invloed hebben en dat deelnemers ongevoelig zijn voor groepsdruk.*

*Gebruik een besluitvormingsmethodiek om groupthink (deels) te voorkomen zoals de BOB-methodiek (beeldvorming – oordeelsvorming – besluitvorming).*

*Een extra borg om alle perspectieven te wegen is de rol van tegenspreker. Door bij de besluitvorming iemand expliciet de rol van tegendenker te geven, is de inbreng en het wegen van het andere perspectief beter geborgd.*

#### **5.2.4 Kwetsbaarheid beschikbaar personeel**

Als gevolg van verloop en een krappe arbeidsmarkt ontstaat er – ondanks extra formatie – een structureel gebrek aan beschikbare kwalitatieve en kwantitatieve menskracht om aanvragen te wegen. Hierdoor kunnen risico's ontstaan zoals het niet halen van termijnen (zie ook doorlooptijd VOG-NP), onzorgvuldig werken om termijnen te halen en uitval door oplopende werkdruk. Er zijn op dit moment geen signalen dat er onzorgvuldig wordt gewerkt of dat de werkdruk onaanvaardbaar hoog is. De Justis-organisatie is ingericht vanuit het principe van taakvolwassenheid van de medewerkers. Het opleiden van een medewerker naar taakvolwassenheid vraagt tijd en menskracht.

Er is in 2023 een gat tussen de beschikbare formatie en daadwerkelijke bezetting van 23 fte. Daarnaast is er nog het verschil in niet en wel de taakvolwassen medewerkers wat leidt tot lagere productiviteit.

Het gebrek aan beschikbaar personeel wordt in toenemende mate een probleem doordat het aantal VOG-NP aanvragen zal toenemen met 125.000 van 1.450.000 in 2023 naar 1.575.000 in 2024.

#### *Risico en handelingsperspectief*

Een structureel tekort aan beschikbare personele capaciteit kan leiden tot een neerwaartse spiraal van zieke medewerkers en vertrekkende medewerkers waardoor de druk verder oploopt.

### **Handelingsperspectief**

*COVOG herkent het risico en probeert door inhuur en het verder automatiseren van de geautomatiseerde eenvoudige processtroom ten einde daadwerkelijke problemen voor te blijven. Ook wordt er gewerkt aan een nieuw inzetmodel met nieuwe normtijden per VOG-vraag per medewerker.*

*Daarnaast wordt geadviseerd om de beschikbare bezetting en het maximaal aantal te verwerken aanvragen met een justitieel dossier te monitoren in het VOG NP proces. Een objectieve bovengrens aan medewerkers en aanvragen kan hierbij helpen om tijdig het gesprek met de eigenaar en opdrachtgever aan te kunnen gaan over aanvullende maatregelen om het VOG-NP proces beheersbaar te houden.*

#### **5.2.5 Kwetsbaarheid informatie van externe partijen**

Enkele arrondissementen van het OM leveren niet tijdig de opgevraagde informatie. Ook in twee bestudeerde zaken (hoofdstuk 6) kwam de opgevraagde informatie niet of onvolledig. Dit betreft volgens geïnterviewden enkele arrondissementen. Justis is in overleg met de Parket Generaal over de betreffende arrondissementen.

#### **Risico**

Door het te laat aanleveren of ontbreken van informatie over openstaande zaken kunnen termijnen overschreden worden of kan een zaak niet volledig worden gewogen. In het onderzoek zijn twee verschillende formats gezien. Een eigenhandig opgestelde email die leidde tot onvolledige informatie en een email met een tabel met kruisjes die leidde tot volledige (maar te late) informatie.

### **Handelingsperspectief**

*Kom met het OM tot goede afspraken en zorg voor uniforme formats voor de uitvraag van externe informatie bij het OM.*

#### **5.2.6 Overzichtstabel**

In bijlage 2 staat een overzichtstabel met de kwetsbaarheden, risico's en handelingsperspectief

## 6 Hoe verloopt het proces van weging van een VOG-NP:



### Zes zaken

Er zijn in overleg met de opdrachtgever zes zaken geselecteerd.

1. Terrorismecasus toegekend: VluchtelingenWerk (aanleiding voor dit onderzoek)
2. Complexe terrorismecasus toegekend: Financiering terrorisme
3. Complexe zedencasus geweigerd: Scheidsrechter
4. Complexe zedencasus toegekend: Vrijwilliger sportclub
5. Complexe casus geweigerd: Stage en fors strafblad
6. Complexe casus – informatie te laat – toegekend: Begeleider woongroep en openstaande strafzaak vuurwapen-bezit.

Door COVOG zijn de dossiers – op verzoek van de ADR – geanonimiseerd aangeleverd.

### Algemeen beeld geselecteerde zaken

De zaken zijn complex door de feiten, belangen en context van de aanvrager aan de ene kant en een uitgebreid justitieel dossier met soms politiegegevens aan de andere kant.

De zaken geven een goed beeld van hoe complex een weging kan zijn wanneer aan de hand van het subjectieve criterium of de bijzondere weigeringsgrond moet worden gewogen. Deze complexiteit is beperkt tot een klein deel van de aanvragen. Het overgrote deel van de aanvragen kan door de screeners op basis van het objectief criterium worden gewogen.

In figuur 3 op de volgende pagina staat een overzicht van de casussen.

#### Bevindingen

Het bestuderen van de zes zaken leidt tot onderstaande bevindingen. Deze bevindingen zijn allen te herleiden naar reeds geconstateerde kwetsbaarheden.

#### Bevindingen zes casussen

Van de zes casussen is één casus in het casusoverleg gewogen

Geen uniform format voor uitvraag informatie Openbaar Ministerie

Opgevraagde informatie bij het openbaar ministerie komt in één zaak niet en in één zaak onvolledig

In één zaak wordt politie-informatie niet opgevraagd terwijl dit wel in de instructie 'compleet dossier' staat.



## 6. Hoe verloopt het proces van weging van een VOG-NP: zes zaken

| <b>Figuur 3<br/>Zaken</b>                                                           | <b>Conform<br/>VOG-NP</b> | <b>Minister<br/>Geïnformeerd</b> | <b>Casus-<br/>overleg</b> | <b>Informatie<br/>keten-<br/>partners</b> | <b>Bevinding</b>                                                                                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|----------------------------------|---------------------------|-------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Terrorisme veroordeling en vrijwilliger opvang vluchtelingen (toegekend na bezwaar) | ja                        | nee                              | nee                       | ja                                        | • Niet in casusoverleg                                                                           |
| Veroordeling financier, terrorisme en docent (toegekend na bezwaar)                 | ja                        | ja                               | nee                       | ja                                        | • Niet in casusoverleg                                                                           |
| Veroordeling zedenmisdrijf en scheidsrechter (afgewezen)                            | ja                        | nee                              | nee                       | ja                                        | • Niet in casusoverleg                                                                           |
| Veroordeling zedenmisdrijf en vrijwilliger sportclub (toegekend na bezwaar)         | ja                        | ja                               | ja                        | ja                                        | • x                                                                                              |
| Veroordelingen diefstal/geweld en stage (afgewezen)                                 | ja                        | nee                              | nee                       | ja                                        | • niet in casusoverleg<br>• onduidelijke informatieuitvraag OM<br>• onvolledige informatie OM    |
| Openstaand strafzaak vuurwapen en begeleider woongroep (toegekend na bezwaar)       | nee                       | nee                              | nee                       | deels                                     | • geen politie-informatie opgevraagd<br>• heldere informatie-uitvraag OM<br>• geen informatie OM |

Figuur 3



### Onderzoeksvraag

In dit onderzoek staat de vraag centraal:

*Hoe voeren medewerkers de weging uit bij de beoordeling van een VOG-NP waarbij sprake is van justitiële documentatie? Welke mogelijke kwetsbaarheden zijn aanwezig en hoe kunnen deze kwetsbaarheden worden gemitigeerd (handelingsperspectief)?*

### Het beheersen van het VOG-NP proces

is met de standaardisaties, normen en metingen in opzet een kwaliteitsmanagementsysteem dat goed aansluit bij het managen van de grote aantallen aanvragen. Het VOG-NP is in dit licht ook een ISO-9001 gecertificeerd proces.

De basis van procesbeheersing is control en standaardisatie. De meest eenvoudige deelprocessen binnen VOG-NP zijn volledig geautomati-seerd terwijl complexere deelprocessen zijn gestandaardiseerd door middel van instructies/regels voor medewerkers alsmede eisen aan professionaliteit (lees: taakvolwassenheid). Hoe complexer de weging hoe groter het aandeel professionaliteit. Door checks op belangrijke meetpunten in het proces wordt de kwaliteit van de beheersing in het VOG-NP proces gecheckt.

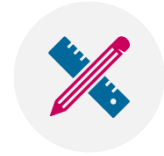
Het doel van standaardisaties is om het betreffende (deel)proces c.q. de weging door de medewerkers beheerst, voorspelbaar en zonder fouten te laten verlopen.

Uitkomst van het onderzoek is dat er

10 kwetsbaarheden zijn die (kunnen) leiden tot onnodige fouten door onvoldoende procesbeheersing

Bovenstaande kwetsbaarheden worden het meest effectief aangepakt wanneer een oplossing wordt gezocht die aansluit bij het perspectief en stelsel van een beheerste kwaliteitsmanagementsysteem zoals bijvoorbeeld ISO-9001 waarbij het belangrijk is dat de documentatie met instructies en regels

1. compleet, actueel, juist en volledig is
2. bekend is bij de medewerkers die ermee moeten werken
3. geschreven is op, en ontwikkeld met, de medewerkers die ermee werken.



Het onderzoek is stapsgewijs uitgevoerd in de periode april t/m augustus 2024

### **Stap 1: risico-inventarisatie obv Ishikawa-visgraat**

Voorafgaand aan het bestuderen van het VOG-NP proces in opzet, zijn met behulp van de Ishikawa visgraat de grootste risico's in kaart gebracht voor het VOG-NP proces. Het resultaat is een lijst met 54 risico's waar minimaal maatregelen op moeten zijn genomen voor een beheerst proces. Deze afvinklijst is gebruikt bij het onderzoek en staat niet in deze rapportage.

### **Stap 2: VOG-NP proces in opzet**

Aan de hand van aan de ADR ter beschikking gesteld documenten is een 'foto' gemaakt van het VOG-NP beheerssysteem en de verschillende maatregelen om dit proces in opzet te beheersen. Dit beheerssysteem en de maatregelen zijn gelegd naast de te verwachten maatregelen uit de risico-inventarisatie uit stap 1. De maatregelen die niet konden worden gevonden zijn in de interviews voorgelegd. Uiteindelijk is er van de 54 verwachte maatregelen er één die als kwetsbaarheid is gerapporteerd: informeren aanvrager over vertraging. Bij het bestuderen van de stukken over het VOG-NP proces en de maatregelen zijn ook mogelijke risico's gevonden die betrekking hebben op de dagelijkse praktijk en uitvoering. Deze mogelijke risico's in de dagelijkse praktijk en uitvoering zijn in de interviews verder onderzocht.

### **Stap 3: waarnemen casusoverleg**

Om goed te begrijpen hoe het proces van wegen van complexe zaken gaat in de praktijk gaat, hebben 2 onderzoekers op 29 juli deelgenomen als waarnemer aan het casusoverleg.

### **Stap 4: interviews**

Er zijn interviews geweest met

- een senior administratief medewerker
- de project manager
- een junior screener
- een medior screener
- een senior screener
- de productowner VOG-NP
- een operationeel manager
- het afdelingshoofd COVOG

twee adviseurs COVOG

In deze interviews is aan de hand van interviews-scripts ingezoomd op de werkzaamheden van de geïnterviewde en op mogelijke (ervaren) risico's in het proces.

Van ieder interview hebben we een verslag of een transcriptie gemaakt. Deze verslagen zijn voor wederhoor aan geïnterviewde teruggestuurd met de vraag of het verslag juist en volledig is. Het aantal interviews is te beperkt om brede uitspraken te doen over de dagelijkse praktijk van wegen door de medewerkers.

De kwetsbaarheden die hier deels betrekking op hebben zoals het niet kennen van documenten, zijn eerder een signaal dan een harde bevinding.

### **Stap 5: zes zaken**

Er zijn in overleg met de opdrachtgever zes zaken geselecteerd. Deze zaken zijn bestudeerd aan de hand van de werkzaamheden in de VOG-NP procesbeschrijving. Voor de zaak over VreemdelingenWerk is ook gekeken naar de Kamerbrieven en de mediaberichten.

### **Stap 6: andere bronnen en data**

Bij de analyse is gebruik gemaakt van de volgende bronnen om op te steunen: het rapport iso-certificaat, het medewerkerstevredenheids-onderzoek, de voortgangsrapportage Justis, de uitkomsten van steekproeven, de analyse van de exitgesprekken, de interim-rapportage ADR 2021, rapporten over de agentschapsdoorlichting COVOG en de COVOG-analyse van de beroeps- en bezwaarzaken.

### **Stap 7: Rapportage en management-reactie**

Het conceptrapport wordt voorgelegd aan Justis/COVOG met de vraag of de gepresenteerde informatie juist en volledig is. De opdrachtgever is gevraagd om een managementreactie.

### **Gehanteerde standaard en kwaliteitsborging**

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing. Dit onderzoek verschaft geen zekerheid in de vorm van een oordeel of conclusie, omdat het een onderzoeksopdracht betreft en geen controle-, beoordelings- of andere assurance-opdracht.

Als hier wel sprake van was geweest, dan zouden we wellicht andere zaken hebben geconstateerd en gerapporteerd.

De opdracht is uitgevoerd conform de algemene uitgangspunten voor de uitoefening van de interne auditfunctie bij de rijksdienst. Daarbij hoort ook een stelsel van kwaliteitsborging. Een onderdeel daarvan is dat er een onafhankelijke kwaliteitstoetsing heeft plaatsgevonden op deze onderzoeksopdracht.

### **Verspreiding rapport**

De opdrachtgever, dhr. drs. E.W. Bezem, DG Straffen en Beschermen, ministerie van Justitie en Veiligheid is eigenaar van dit rapport.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. Voor openbaarmaking door het opdrachtgevende ministerie van door de ADR aan dit ministerie uitgebrachte rapporten gelden de voorschriften uit de Wet open overheid. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht van door de ADR uitgebrachte rapporten naar de Tweede Kamer.

### **Openbaarmaking**

In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport binnen vier weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. Voor de uitgebrachte rapporten gelden de voorschriften uit de Wet open overheid. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website.

## 9 Ondertekening

Den Haag, 16 december 2024

Auditdienst Rijk



O.G. Brouwer

dhr. drs. O.G. Brouwer EMIA RO

## Bijlage 1 overzicht kwetsbaarheden VOG-NP in opzet

| Kwetsbaarheid VOG-NP proces in opzet                                                                                                                                                                                                                                                                               | risico                                                                                                                                                                                                                                                                       | Handelingsperspectief                                                                                                                                                                                                                                                         |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Er zijn minimaal 75 documenten gevonden met instructies /regels voor het VOG-NP proces. <b>De regie op het beheer van de documenten met instructies/regels ontbreekt.</b></p> <p>Een deel van de gevonden documenten met regels/instructies is <b>verouderd, onbekend, onjuist</b> en/of <b>onduidelijk</b></p> | <p>Er is een risico dat <b>werkzaamheden</b> in het VOG-NP proces <b>niet altijd</b> door medewerkers worden <b>uitgevoerd zoals in opzet bedoeld.</b></p>                                                                                                                   | <p>Overweeg een medewerker <b>eigenaar te maken van, en regie te geven over</b>, de documenten met regels/instructies voor het VOG-NP proces ten einde de werkzaamheden van de medewerkers in het VOG-NP proces waar mogelijk te standaardiseren.</p>                         |
| <p>Bij steekproeven om de juistheid te toetsen geldt een <b>foutmarge van 5%.</b></p>                                                                                                                                                                                                                              | <p>Een foutmarge van 5% <b>accepteert (wellicht) te grote aantallen afwijkingen</b> om nog van een beheerst VOG-NP proces te spreken.</p>                                                                                                                                    | <p>Overweeg om met een <b>deskundige</b> op het gebied van statistiek en kwaliteitssystemen de verschillende <b>meetpunten en steekproeven te doordenken en (opnieuw) te normeren.</b></p>                                                                                    |
| <p>De automatische steekproef - 1 op 100 – signaleert 31 afwijkingen in 12 maanden fouten. Geëxtrapoleerd zijn dit ongeveer 3100 afwijkingen in <b>de weging 1<sup>e</sup> beoordeling</b>. Dit is nog binnen de norm van 5% (ruim 7200 fouten).</p>                                                               | <p>Justis/COVOG heeft gekozen voor de <b>beheersing van deze processtap door maandelijkse steekproeven</b>. De uitkomsten van de steekproeven van de afgelopen 12 maanden geven het beeld dat er op onderdelen nog <b>geen sprake</b> is van een <b>beheerst proces</b>.</p> | <p>Overweeg om <b>gestructureerd</b> alle gevonden afwijkingen grondig <b>te analyseren</b> met als doel de <b>onderliggende oorzaken</b> weg te nemen. In opzet is een eenvoudig proces zoals de 1<sup>e</sup> beoordeling van een VOG-aanvraag in opzet bijna foutloos.</p> |

| <b>Figuur 2 Kwetsbaarheid VOG-NP proces in opzet</b>                                                                                                                                                                                    | <b>risico</b>                                                                                                                                                                                                         | <b>Handelingsperspectief</b>                                                                                                                             |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Voor aanvragen met <b>terrorisme</b>-veroordeling geldt (nog) <b>niet een verplichte uitgebreide weging</b> in het casusoverleg, waar de meest complexe en gevoelige zaken door screeners, adviseurs en juristen worden gewogen.</p> | <p>Er is een risico op <b>een onvolledige weging van (verscherpt toezicht) aanvragen met een terrorisme-veroordeling</b> doordat deze ook, zonder casusoverleg, bilateraal met een adviseur mogen worden gewogen.</p> | <p>Overweeg om een terrorisme casus bij twijfel of afgifte <b>altijd</b> in te brengen <b>in het casusoverleg</b> (naast het bevragen ketenpartners)</p> |
| <p>Voor <b>media en publiciteitsgevoelige</b> VOG-aanvragen is een screener verplicht om deze intern af te stemmen ten einde de Minister tijdig te informeren.</p>                                                                      | <p>Een screener heeft <b>geen 'harde' tools</b> voor verwachte media-aandacht en publiciteit waardoor er toch onverwacht media-aandacht kan komen.</p>                                                                | <p>Overweeg om ook <b>maatregelen</b> te ontwikkelen voor <b>onverwachte media-aandacht</b>.</p>                                                         |

## Bijlage 2 overzicht kwetsbaarheden VOG-NP in de praktijk

| kwetsbaarheid VOG-NP in de praktijk                                                                                                                                                                                                                                                    | risico                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Handelingsperspectief                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Medewerkers zijn <b>niet altijd bekend</b> met het bestaan, het gebruik en de inhoud van <b>werkinstructies</b> .                                                                                                                                                                      | Er is een <b>risico</b> dat de <b>werkzaamheden</b> en weging door medewerkers <b>afwijkt</b> van de <b>regels/instructies</b> .                                                                                                                                                                                                                                                                               | Zorg dat de documenten met <b>regels en instructies bekend en leidend zijn</b> . Dit vraagt naast goed documentenbeheer (zie 1.3) ook aandacht voor de medewerkers die ermee moeten werken                                                                                                                                                                      |
| De doorlooptijd van een Voornemen Tot Afwijzing (VTA) voor VOG NP werd in 2023 <b>in 45% van de gevallen</b> gehaald bij <b>een norm van 85%</b> .<br><br>Er zijn <b>geen heldere instructies</b> over het <b>informereren van de aanvrager</b> over <b>vertraging</b> in de aanvraag. | Er is een procesafwijking (red flag) doordat de <b>doorlooptijden VTA</b> in het proces <b>onvoldoende beheerst</b> worden.                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Er wordt gewerkt aan oplossingen door nog <b>actiever</b> te gaan <b>sturen</b> op het halen van de <b>norm</b> . Wees voorzichtig met maatregelen die de druk opvoeren op screeners om termijnen te halen. Dit kan leiden tot fouten.<br><br>Maak een <b>richtlijn</b> voor het tijdig <b>informereren</b> van de <b>aanvrager</b> over de <b>vertraging</b> . |
| Het <b>casusoverleg weegt subjectief</b> de meest <b>complexe aanvragen</b> . Er <b>ontbreekt</b> een <b>methodiek</b> om <b>groupthink</b> te voorkomen.<br><br><b>Onduidelijk</b> bij <b>welke complexiteit</b> een casus in het <b>casusoverleg</b> komt                            | <b>Besluiten in groepen</b> zijn kwetsbaar voor <b>groupthink</b> waardoor er een risico is op een <b>onvolledige weging als gevolg van psychologische processen</b> zoals framing, 'jumping to conclusions', hiërarchie, beeldvorming, tunnelvisie, cognitieve dissonantie en/of selectieve perceptie.<br><br>Er is een risico op fouten dat een <b>complexe casus niet in het casusoverleg</b> wordt gewogen | Overweeg een <b>besluitvormings methodiek</b> te gaan gebruiken om <b>groupthink bewust te voorkomen</b> zoals de BOB-methodiek (beeldvorming – oordeelsvorming – besluitvorming). Eventueel in combinatie met een tegenspreker.<br><br>Justis/COVOG heeft dit inmiddels <b>opgepakt</b>                                                                        |



| kwetsbaarheid VOG-NP in de praktijk                                                             | risico                                                                                                                                                                                                                | Handelingsperspectief                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Duurzame <b>beschikbaarheid</b> van geschoold <b>personeel</b> om de aanvragen te wegen.</p> | <p>Er is door de <b>krappe arbeidsmarkt</b> en <b>toenemende VOG-NP aanvragen</b> een risico dat niet meer kan worden voldaan aan de <b>beoogde kwaliteit in het VOG-NP</b> door een <b>tekort aan personeel</b>.</p> | <p>Er wordt gewerkt aan <b>oplossingen</b> door <b>inhuur</b> en verdere <b>automatisering</b>. Overweeg om de beschikbare bezetting en het aantal VOG-NP aanvragen actief te monitoren (managementinformatie). Overweeg hierbij een <b>objectieve bovengrens</b> om tijdig het gesprek met de eigenaar en opdrachtgever aan te kunnen gaan over aanvullende maatregelen om het VOG-NP proces beheersbaar te houden.</p> |
| <p><b>Informatie</b> van het <b>OM</b> komt soms <b>te laat of onvolledig</b>.</p>              | <p>Door het ontbreken van informatie is er het risico dat wettelijke <b>termijnen niet worden gehaald</b> of dat er op basis van <b>onvolledig informatie</b> moet worden gewogen.</p>                                | <p>Er is <b>overleg tussen Justis en het OM</b> over het aanleveren van informatie. Overweeg om in dit kader – zie ook 1.6 bevindingen bestudeerde zaken – met <b>uniforme formats</b> te gaan werken voor de uitvraag van informatie bij het OM.</p>                                                                                                                                                                    |

# Bijlage 3: Managementreactie

Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 16115 2500 BC Den Haag

Auditdienst Rijksoverheid  
Rijnstraat 50  
2515 XP Den Haag

**Justitiële uitvoeringsdivisie  
Toetsing, Integriteit en  
Screening**

Centraal Orgaan Verklaring  
Omtrent het Gedrag (COV)

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 16115  
2500 BC Den Haag  
www.justis.nl

**Contactpersoon**

F. Broers  
Afdelingsmanager COVOG  
0622679826

**Bijlagen**

-

Datum 11 december 2024  
Betreft Managementreactie Justis op het onderzoeksrapport  
Doorlichting VOG Proces

Geachte heer Brouwer,

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van uw onderzoeksrapport Doorlichting VOG Proces. Twintig jaar geleden is de beoordeling en verstrekking van de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) van burgemeesters overgegaan naar Justis. Sindsdien is er veel bereikt en is Justis de screeningsautoriteit van het ministerie van Justitie en Veiligheid geworden. De regels rondom de VOG en het proces voor de VOG-beoordeling zijn doorlopend in ontwikkeling. Dit rapport maakt duidelijk dat het VOG-proces een aantal kwetsbaarheden bevat. Het biedt het Centraal Orgaan Verklaring Omtrent Gedrag (COVOG) van Justis handvatten om stappen te zetten in de verbetering van het VOG NP proces en daarmee het product naar een hoger niveau te tillen. Ik wil de Auditdienst Rijk (ADR) bedanken voor de handelingsperspectieven in het rapport.

In deze managementreactie ga ik in op de belangrijkste adviezen en aanbevelingen die genoemd worden in het rapport.

Uniforme formats voor informatieverzoeken OM

Informatie van het Openbaar Ministerie (OM) komt soms te laat of onvolledig. De ADR merkt op dat dit een kwetsbaarheid is. Dit kan namelijk als gevolg hebben dat de wettelijke beslistermijn niet gehaald wordt dan wel dat er onvoldoende informatie meegewogen wordt in een besluit.

Ik herken deze kwetsbaarheid. De eerste aanzet in 2024 tot verbetering van de samenwerking met het OM zal mede naar aanleiding van de constatering van de ADR in 2025 een vervolg krijgen en verder worden geïntensiveerd. Dit doet het COVOG door in Q1-Q2 2025 samen met het OM een document te maken waarin werkafspraken zijn vastgelegd.

Terrorisme casussen

Sinds begin 2024 geldt er een verscherpt toetsingskader voor aanvragen waarin een terroristisch delict wordt aangetroffen bij bepaalde functies of doelen. Deze aanvragen vallen momenteel onder de categorie 'verplicht consult' en worden direct voorgelegd aan de adviseur binnen het COVOG. Indien er sprake is van een afgifte van de VOG wordt het besluit door mij ter informatie voorgelegd aan de Staatsecretaris. Deze werkwijze is sinds de invoering van het verscherpt beleid

Pagina 1 van 4

gehanteerd. De ADR adviseert om te overwegen om een dergelijke casus bij twijfel altijd in te brengen in het casusoverleg.

Justitiële uitvoeringsdienst  
Toetsing, Integriteit en  
Screening  
COVOG

Ons kenmerk

Uiteindelijk is het doel dat dergelijke casussen, zoals andere casussen waarin wordt getwijfeld, te bespreken in het casusoverleg. Gelet op de gevoeligheid van dergelijke casussen en complexiteit van de beleidswijziging werd in eerste instantie de huidige werkwijze passend geacht. Ik zal de aanbeveling van de ADR dan ook opvolgen en de voorgestelde maatregel in Q1 2025 implementeren.

#### Verplicht consult mediagevoelige zaken

De ADR merkt op dat het in mediagevoelige zaken belangrijk is om te bepalen welke fout voorkomen dient te worden en of dit dan de juiste maatregel is. Op dit moment geldt voor mediagevoelige zaken tevens verplicht consult met de adviseur binnen het COVOG. Ik erken dat het niet direct herkenbaar is dat het gaat om een mogelijk mediagevoelige casus. Daarom neem ik het advies van de ADR graag over. Naast kaders is het ook belangrijk om afspraken te maken wie, maar ook wanneer iemand geïnformeerd dient te worden. Deze afspraken zullen schriftelijk worden vastgelegd en gedeeld worden op de kennisbank en k-schijf zodat deze voor iedereen duidelijk en uniform zijn.

#### Steekproeven

Een steekproef is een extra check op de kwaliteit. Naast het feit dat het systeem in bepaalde gevallen een steekproef afdwingt vinden er ook steekproeven plaats in het kader van het functioneren van een medewerker. Wanneer in de steekproef afwijkingen van de norm worden aangetroffen wordt dit teruggekoppeld aan de desbetreffende medewerker. Een reden hiervoor kan bijvoorbeeld zijn dat een beoordeling niet conform de checklist is opgesteld. Ik neem het advies van de ADR om gestructureerd alle in de steekproef gevonden afwijkingen van de norm te analyseren om onderliggende oorzaken weg te nemen ter harte. Ik zal de benodigde stappen zetten om het uit te voeren. Dat wil ik in Q1 2025 ten uitvoer brengen. De ADR constateert tevens dat binnen de huidige werkwijze van de steekproeven een (in absolute zin) groot aantal afwijkingen van de norm geaccepteerd wordt. Dit vind ik onwenselijk. Daarom zal COVOG in Q1 2025 opvolging geven aan de aanbeveling om met een deskundige op het gebied van statistiek en kwaliteitssystemen opnieuw de verschillende meetpunten, steekproeven te doordenken en opnieuw te normeren.

#### Kwetsbaarheid vier ogen principe 1e beoordeling

De ADR merkt -evenals bij een interimrapportage van 2021- op dat het COVOG bij klip-en-klare zaken geen vier-ogenprincipe hanteert. Justis heeft ervoor gekozen om medewerkers die taakvolwassen zijn en de gevolgen van hun handelen kunnen overzien in staat moeten worden geacht om zonder het raadplegen van een collega zaken door te zetten waarbij de vermelding op het strafblad niet relevant is voor de functie waarvoor de VOG is aangevraagd. Deze keuze heb ik gemaakt in de overtuiging dat medewerkers alleen dan beter worden in hun werk als zij zelf de verantwoordelijkheid dragen voor hun besluit. Ik blijf bij dit standpunt maar wil er in 2025 naar toe werken om – zoals bij het vorige punt reeds is gemeld – de steekproeven op een statistisch verantwoorde wijze te laten uitvoeren.

#### Vertraging in VTA fase

Momenteel ondervindt het COVOG uitdagingen om de wettelijke doorlooptijden van een VOG te halen. Hier zijn meerdere redenen voor. Allereerst is er in 2023

Pagina 2 van 4

een groot personeelsverloop geweest en kampt COVOG met een hoog ziekteverzuim. Hier wordt intern veel aandacht aan besteed. Zo heeft het COVOG een aantal productiedagen ingevoerd, externe juristen aangenomen en wordt hier actief op gestuurd door het management. De ADR adviseert om een richtlijn te maken over het tijdig informeren van de aanvrager over de vertraging van de aanvraag. Hier kan ik mij in vinden. Het COVOG zal hiermee aan de slag gaan, want het is een mooie uitbreiding van de dienstverlening.

Justitiële uitvoeringsdienst  
Toetsing, Integriteit en  
Screening  
COVOG

Ons kenmerk

#### Casusoverleg

Het casusoverleg is hét overleg binnen het COVOG om complexe casussen te bespreken. In dit overleg wordt namelijk bij ingewikkelde casuïstiek besloten om een VOG wel of niet te verstrekken, met inbreng vanuit meerdere perspectieven. Tijdens dit overleg zijn twee adviseurs van onze juridische afdeling, één adviseur van het COVOG, tweesenioren medewerkers en de behandelaar van de casus aanwezig om de zaak te bespreken.

De ADR adviseert in haar rapport om een besluitvormingsmethodiek te overwegen om groupthink te voorkomen. Ik herken dat een vaste besluitvormingsmethodiek kan bijdragen aan robuustere besluitvorming bij complexe casussen. Ik zal deze aanbeveling overnemen om het casusoverleg verder te professionaliseren.

Hiervoor zullen in Q1 2025 de eerste stappen worden gezet.

#### Documentbeheer

De ADR merkt op dat er veel documenten, werkinstructies en andere hulpmiddelen beschikbaar zijn voor de medewerkers. Een deel daarvan is aan een update toe. Dit wordt als risico gezien en geadviseerd wordt om een medewerker eigenaar te maken van, en regie te geven over, deze documenten.

Ik hecht er waarde aan om kwaliteit te kunnen leveren. In dat kader is het belangrijk dat er gewerkt wordt met juiste, actuele en vindbare kennis. Deze kennis staat voor COVOG op twee locaties: de Kennisbank van COVOG en de K-schijf van Justis, in het bijzonder de K-schijf COVOG. De afgelopen maanden heeft onze projectmanager – tegelijkertijd met de ADR onderzoek - gewerkt aan het project Kennis op de Kennisbank en K-schijf COVOG. Dit project nadert nu zijn einde. In de afronding van dit project is besloten om een Operationeel Manager verantwoordelijk te maken voor de regie van de kennisbank en K-schijf. Daarnaast zal gewerkt worden met eigenaren van documenten, teksten en mappen. In een excelbestand zal worden bijgehouden wie eigenaar is van welk document. De aanbevelingen van de ADR zullen hierbij betrokken worden.

#### Bezetting

In 2023 kampte het COVOG met onderbezetting. De ADR merkt terecht op dat in 2023 een gat aanwezig was tussen de daadwerkelijke bezetting en beschikbare FTE. Tevens geeft de ADR als advies mee om de beschikbare bezetting en het aantal VOG-NP aanvragen actief te monitoren en een objectieve ondergrens te hanteren om zo nodig het gesprek met de eigenaar aan te gaan.

Ik erken dat er in 2023 sprake was van een gat tussen de daadwerkelijke bezetting en beschikbare FTE. Dit had onder andere te maken met een krappe arbeidsmarkt, maar ook met een hoog personeelsverloop. In 2024 is het COVOG bezig geweest met het werven van nieuw personeel. Inmiddels is in 2024 dat gat kleiner. Het COVOG is echter voornemens om te blijven werven. Met de ontwikkelingen in de samenleving en groei van de VOG als product vind ik het belangrijk om hier goed op te blijven monitoren. Een aantal manieren waarop het

Pagina 3 van 4

COVOG dit moment monitort is het tijdschrijfonderzoek dat in 2024 plaatsvond in combinatie met het inzetmodel. In het inzetmodel wordt berekend hoeveel VOG-aanvragen verwacht worden en daaraan gekoppeld het aantal FTE dat nodig is om deze aanvragen te verwerken. Ik zal de aanbeveling van de ADR om een objectieve ondergrens te hanteren overnemen en hier nog meer op monitoren.

**Justitiële uitvoeringsdienst**  
**Toetsing, Integriteit en**  
**Screening**  
COVOG

**Ons kenmerk**

Ik ben de ADR erkentelijk voor de aanbevelingen, die concrete handvatten bevatten voor verdere verbetering van het VOG-proces. In samenspraak met eigenaar en opdrachtgever zal ik – met oog voor de medewerkers bij Justis – een plan opstellen voor uitvoering van de aanbevelingen.

Met vriendelijke groet,

M. Visser

Directeur Justis



---

**Auditdienst Rijk**

Postbus 20201

2500 EE Den Haag

(070) 342 77 00