

Hoe gaan we de ondermijning door infiltratie in gemeenteraden te lijf?

Prof.dr. A. (Arno) F.A. Korsten
Concept 2 maart 2018¹

Introductie

Criminaliteit opgevat als ondermijning ondergraaft potentieel het lokale gezag en verslechtert de veiligheid en leefbaarheid als de betrokkenen bij criminele handelingen steun krijgen van de 'bovenwereld' (ambtenaren, gemeenteraad, college). Denk aan aanbesteding bij ontwikkeling van projecten, huisvesting, vergunningen, financiële handelingen en regels niet handhaven en situaties gedogen door weg te kijken. Die criminaliteit heeft de aandacht van de politie en qua sturing in de driehoek van het openbaar ministerie, politie en burgemeester. Maar dat blijkt niet genoeg. Althans dat zeggen velen.

Hoe moet de integriteit van raads- en statenleden geborgd worden in een land waarvan gezegd wordt dat sprake is of lijkt van ondermijning?

Ondermijning wordt wel een vorm van *onzichtbare criminaliteit* genoemd (CBS, 2018).

Ondermijning wordt wel in verband gebracht met de rechtsstaat. Dan spreekt men van 'ondermijning van de rechtsstaat'. Zo komt de hennepeteelt in beeld.

Ondermijning van het gemeentebestuur is mogelijk in *drie vormen*: bedreiging van personen, corruptie (omkoping) en infiltratie. In deze beschouwing gaat het om infiltratie. Infiltratie verwijst naar indringing in de bovenwereld, doordringing, vermenging van onder- en bovenwereld, vertroebeling. Infiltratie kan gepaard gaan met pogingen tot omkoping, bedreiging en andere vormen van beïnvloeding.

Onderzoek

In een enquête is in 2017 aan respondentgroepen, zoals raadsleden, gevraagd of ze weten of vermoeden dat er in hun gemeente sprake is (geweest) van infiltratie met een crimineel oogmerk. In bijna een kwart van de gemeenten geven één of meer respondenten, zoals de burgemeester, raadsleden en wethouders, aan dat zij weten of vermoeden dat er in de afgelopen vijf jaar sprake is geweest van een poging om in het openbaar bestuur te infiltreren (Winter en Woestenburg, 2017). Feitelijk heeft die poging tot ondermijning niet veel effect gehad. De onderzoekers melden verder, ik citeer:

'Infiltratie met een crimineel oogmerk komt in alle provincies voor en in de meeste provincies is het percentage gemeenten waar infiltratie voorkomt tussen de 20% en 30%'. Opvallend is dat respondenten van grotere gemeenten vaker aangeven dat infiltratie voorkomt dan respondenten in kleinere gemeenten.

De aard van de infiltratie

Als het gaat om de aard van de infiltratie zijn in het onderzoek vooral voorbeelden genoemd die gestoeld zijn op "de schijn tegen hebben". Infiltratie kan blijkbaar zelden bewezen worden en is sterk speculatief.

Infiltratie is door de respondenten breed opgevat.

¹ Met dank aan Cees Versteden (oud-gemeentesecretaris van Utrecht en algemeen directeur van de provincie Noord-Holland) en enkele anderen, waaronder burgemeesters, voor commentaar op een eerdere versie.

‘Het gaat dan bijvoorbeeld om de broer van een ondernemer die verdacht werd van milieucriminaliteit die gesolliciteerd heeft als beleidsmedewerker milieu bij een gemeente of een stagiair van de juridische afdeling van een gemeente die vlak voor het begin van de stage opgepakt werd in verband met grootschalige handel in harddrugs’ (Winter en Woestenburg, 2017).

Bewijs is lastig te geven

‘Bewijzen voor infiltratie zijn lastig te vinden, omdat niet duidelijk is met welk oogmerk iemand bestuurder, raadslid of ambtenaar van een gemeente wil worden’, aldus het onderzoek. ‘Toch geeft een derde van de respondenten die zeggen dat er sprake is of zou zijn van infiltratie met een crimineel oogmerk in hun gemeente, aan dit zeker te weten. Voorbeelden waarin onomstotelijk is komen vast te staan dat iemand met een crimineel oogmerk werkzaam wilde worden in het lokale openbaar bestuur, zijn in de enquête niet gemeld.’ Einde citaat. Infiltratie heeft iets van een fantoom, een spookbeeld, maar laten we aannemen dat dit verschijnsel toch voorkomt.

Vraag: hoe infiltratie te lijf te gaan?

Hoe de ondermijning in de vorm van infiltratie in het gemeentebestuur te lijf te gaan? Vier antwoorden komen hier aan bod, die in de literatuur zijn aan te treffen:

1. selectie door politieke partijen;
2. via gesprekken met gekozen raadsleden;
3. door een Verklaring omtrent het Gedrag (VOG) te eisen van kandidaat-raadsleden;
4. door het screenen via de AIVD of een speciale dienst van de politie?

Alternatief drie, de VOG komt het meest uitvoerig aan bod. Een VOG is te combineren met andere middelen in het kader van het integriteitsbeleid.

Alternatief 1: Selectie door politieke partijen

Het weghouden van ‘gespuis’, van welke aard ook, op een lijst bij raadsverkiezingen kan primair door politieke partijen via hun selectie van kandidaten gebeuren. Die selectie kan ongetwijfeld beter. Daarbij kunnen tal van criteria een rol spelen, zoals integriteit, de vraag of iemand qua voorkeuren bij een partij past, of iemand enkele sterke kanten heeft, of iemand zich al eerder ingezet heeft voor de samenleving, of iemand in een fractie kan opereren, of iemand inschikkelijkheid kan tonen, of met iemand samen te werken is, of iemand de partij kan profileren, of iemand kan spreken, etc.. In dat verband kunnen selectiecommissies ook naar achtergronden van iemand kijken en ze kunnen aan een kandidaat vragen om een Verklaring Omtrent het Gedrag, een VOG aan te vragen en te overleggen. De redenering luidt dan dat wie geen VOG kan overleggen niet thuis hoort op de lijst.

Alternatief 2: Het reflectiegesprek

Eén mogelijkheid is om *na* de verkiezing tot raadslid elk raadslid een faciliteit aan te bieden in de vorm van een gesprek om deze persoon gevoelig te maken voor deontologie (de deugdenleer) en voor wat op hem of haar af kan komen. De gedachte hierachter is dat de bevordering van reflectie op gedrag gunstig is omdat het raadsleden gevoelig kan maken om bepaalde handelingen op persoonlijk vlak of als raadslid te vermijden. Denk aan het aanhouden van bepaalde nevenfuncties, omkoping, bedreiging of infiltratie. Iets in deze geest komt al in bepaalde gemeenten voor. In dat verband kan ook een VOG ter tafel komen.

Alternatief 3: Eisen van een Verklaring Omtrent het Gedrag

Een suggestie van commissaris van de koning Johan Remkes is dat we van elk kandidaat-raadslid een VOG gaan eisen. Een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) is een verklaring waaruit blijkt dat het (strafrechtelijk relevant) gedrag van een Nederlander in het verleden *geen bezwaar* vormt voor het vervullen van een *specifieke* taak of functie in de samenleving. Screeningsautoriteit COVOG screent (rechts)personen die een VOG aanvragen en geeft de VOG's af.

Een VOG kan worden afgegeven aan natuurlijke personen (mensen) en aan rechtspersonen (bedrijven/organisaties). Als iemand een VOG aanvraagt, doet COVOG onderzoek naar het justitiële verleden van een natuurlijk persoon (NP) of rechtspersoon (RP). Om een baan te kunnen krijgen is het in veel gevallen nodig om een VOG te kunnen overleggen. Voor sommige branches is dit zelfs (wettelijk) verplicht.

De VOG-beoordeling in het kort

Waar wordt naar gekeken bij het beoordelen van een VOG-aanvraag? De stappen kort op een rij. In werkelijkheid geeft het Centraal Orgaan Verklaring Omtrent het Gedrag (COVOG) op grond van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) namens de minister van Justitie en Veiligheid Verklaringen Omtrent het Gedrag (VOG) af aan natuurlijke personen (NP) en rechtspersonen (VOG-RP)

Stap 1: COVOG stelt vast of de aanvrager een strafblad heeft. Wie geen strafblad heeft krijgt altijd een VOG.

Stap 2: Wanneer iemand met een strafblad een VOG aanvraagt, kijkt COVOG naar een aantal zaken. Allereerst wordt gekeken of binnen de zgn. 'terugkijktermijn' sprake is van een relevant strafbaar feit. De duur van de terugkijktermijn hangt onder andere af van het doel waarvoor de VOG is aangevraagd, en/of de leeftijd van de aanvrager.

Bij de toets wordt gekeken naar de relatie tussen het werk dat iemand wil gaan doen en de delicten op zijn of haar strafblad. Het is mogelijk dat een aanvrager wel een VOG krijgt voor de een functie, maar niet voor de andere.

Tenslotte maakt COVOG een belangenafweging, waarbij het belang dat de aanvrager heeft bij het verkrijgen van de VOG wordt afgezet tegen het risico voor de samenleving. Hierbij wordt gekeken: of de aanvrager vaker met de politie of justitie in aanraking is gekomen, hoe ernstig de strafbare feiten zijn, hoe lang het geleden is dat de strafbare feiten zijn gepleegd, wat de leeftijd is van de aanvrager.

Ook de omstandigheden waaronder het strafbare feit is gepleegd kunnen bij de beoordeling worden betrokken.

Stap 3: COVOG beslist namens de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie of de aanvrager al dan niet een VOG krijgt.

Voor bepaalde functies is het beschikken over een VOG wettelijk verplicht.

Screeningsprofielen

Het Centraal Orgaan Verklaring Omtrent het Gedrag (COVOG) van Justis beoordeelt aan de hand van een screeningsprofiel of strafbare feiten een belemmering (kunnen) vormen voor de afgifte van de VOG. Er bestaan twee soorten profielen: een algemeen en een specifiek screeningsprofiel.

Het algemene screeningsprofiel is onderverdeeld in 8 risicogebieden.

- ❖ Informatie
- ❖ Geld
- ❖ Goederen
- ❖ Diensten
- ❖ Zakelijke transacties
- ❖ Proces
- ❖ Aansturen van een organisatie
- ❖ Personen

Voor deze risicogebieden is gekozen omdat zij samen de werkgebieden belichamen waarbinnen sprake kan zijn van macht. Dit kan macht zijn over personen, goederen, productieprocessen en dergelijke. Wanneer macht wordt toegekend aan een persoon die in het verleden niet integer met een soortgelijke verantwoordelijkheid of met een andere relevante verantwoordelijkheid is omgegaan, kan er een risico voor de samenleving ontstaan.

Naast bovenstaande risicogebieden is er een aantal specifieke screeningsprofielen ontwikkeld, speciaal voor bepaalde beroepsgroepen dan wel bepaalde doelen. Deze specifieke screeningsprofielen zijn afgeleid van de algemene risicogebieden.

De risicogebieden van het algemeen screeningsprofiel en de specifieke screeningsprofielen geven weer welke risico's zich voor kunnen doen. De risico's die worden benoemd zijn niet limitatief. Het is dus mogelijk dat een VOG wordt geweigerd op grond van een justitieel gegeven dat niet wordt vermeld in het risicogebied of het specifieke screeningsprofiel. Indien in een screeningsprofiel het risico van bijvoorbeeld gewelds- en zedendelicten niet is vermeld, kan even goed dit justitieel gegeven voor de specifieke taak of bezigheid waarvoor een VOG wordt aangevraagd relevant zijn. In beginsel kennen de risicogebieden en de screeningsprofielen een terugkijktermijn van vier jaren. In die gevallen waarin een afwijkende terugkijktermijn wordt gehanteerd staat dat in het screeningsprofiel vermeld, dan wel is dat op andere wijze bekend gemaakt.

Een burger krijgt in ieder geval een VOG als deze geen strafbaar feit heeft gepleegd dat *relevant* is voor de betreffende functie.

Opmerkelijke cijfers

Als iemand met justitiële antecedenten (in de volksmond een strafblad) een VOG aanvraagt, wil dat nog niet zeggen dat de aanvraag automatisch wordt geweigerd. De screeningsautoriteit COVOG kijkt altijd of de antecedenten relevant zijn voor de functie die iemand wil gaan vervullen. In 2016 kregen 146.800 personen met justitiële antecedenten een VOG.

Hoeveel mensen vroegen in 2016 een VOG aan? Ruim 950.000 personen of instellingen. Het aantal bedroeg in 2010 nog slechts 488.000 aanvragen om een VOG.

Hoeveel VOG's zijn geweigerd in 2016? Ongeveer 3500.

Voor hoeveel politieke ambtsdragers is een VOG aangevraagd?

Figuur 1: Aanvragen van een VOG voor het specifiek profiel politiek ambtsdrager in recente jaren.

Specifiek profiel politieke ambtsdragers			
Jaar	Aanvragen	Afgifte	Weigeringen
2014	2561	2542	5
2015	692	684	2
2016	1198	1194	2
2017	506	5263	12

Bron: Justis, 2018

De productiecijfers laten verder zien dat Bibob-aanvragen onverminderd gedaan worden. In 2016 zijn niet alleen aanvragen van vergunningen in de gebruikelijke sectoren van horeca, coffeeshops en seksinrichtingen onderzocht maar ook een groot aantal aanvragen voor bouw- en milieuvergunningen.

Zowel Justis (COVOG) als het Landelijk Bureau Bibob bracht over 2016 een eigen jaarverslag uit.

Uitspraak van een vrijwilligster:

Ik was 20 jaar werkzaam als vrijwilliger in een zorgcentrum. In het 21^{ste} jaar moest ik via de gemeente een VOG aanvragen voor het werk. Daar werd sans gêne instellingsbreed toe besloten. De instelling deed alsof ze niks van je wist. Alsof ze geen archief had. Tja, besturen moeten ook wat te doen hebben. De VOG is een schaamlap. En de VOG is minder dan het lijkt.

Aan een VOG toegekende voordelen

Is de VOG een nuttige aanvulling op selectie van kandidaat-raadsleden? De VOG heeft een aantal voordelen.

- 1) *De duidelijke voorbeelden.* De VOG heeft een stormachtige opmars doorgemaakt in Nederland. Dat betekent dat het wel een goed middel moet zijn, zou je haast denken. Voorbeelden illustreren dat. Niemand wil dat een eerder veroordeelde bankrover bankdirecteur wordt. Je moet de kat niet op het spek binden. Een VOG aanvragen, voorkomt onheil want dat is tijdig zichtbaar of volgens het justitieel register een VOG uitblijft. Niemand wil dat een veroordeelde pedofiel de leiding krijgt van een kindercrèche, ook al heeft die de straf uitgezeten. Voorkomen is beter dan genezen. Dus een VOG aanvragen en bezien of die geweigerd wordt. Niemand wil dat in een zorgcentrum iemand vrijwilligerswerk doet die een notoire (veroordeelde) dief blijkt te zijn want ouders moeten niet bestolen worden. Niemand wil dat in een zwembad een zwemleraar actief is die eerder veroordeeld is wegens kindermisbruik. Een VOG eisen is dus daar nuttig. Een VOG eisen van iedereen is een kwestie van 'op zeker spelen'. Een VOG is als slagroom op een stuk kersenvlaai want de VOG hapt goed; ook het uitblijven daarvan trouwens.
- 2) *De politiek van goede bedoelingen.* Het vragen van een VOG door een politieke partij, een gemeentebestuur, de leiding van een taxibedrijf, een crèchebestuur of een zorgcentrum is een vorm van een 'politiek van goede bedoelingen'. Veel aanvragers van een VOG geloven in nut en noodzaak van het aanvragen en het verstrekken van een dergelijke verklaring. Dat doen ze, ook al weten ze de finesses van een dergelijke verklaring niet en kent men de afwegingen van de screeningsautoriteit Justis in concrete gevallen niet.
- 3) *Het verlengen van de justitiële keten is nodig.* Nadat iemand een straf uitgezeten heeft, zou iemand gewoon weer een kans moeten verdienen om in de maatschappij aan de slag te gaan. Of het nou om iemand gaat die een autorijbewijs een half jaar kwijt was of om iemand die gelect heeft uit een vertrouwenscommissie die tot taak had een burgemeester voor te dragen. Toch wordt daar blijkbaar geen genoeg mee genomen. De justitieketen wordt verlengd. Het vage menselijk gevoel bestaat dat het goed is nog eens extra te checken op de scheiding in 'goed & kwaad'. De VOG is zo gezien een zekerheidje. Justis kijkt nog eens in de strafrechtelijke registers. Wat is daar fout aan?

- 4) *Uitvoerbaarheid.* Er bestaat al een screeningsautoriteit en daarom is het aanvragen van een VOG een eenvoudige handeling. Na een beperkt aantal dagen komt de VOG of de weigering daarvan binnen. Makkelijker kunnen we het niet maken. De kosten van een VOG-aanvraag zijn niet hoog. Voor 30-40 euro is de zaak geklaard. Soms betaalt een gemeentebestuur de kosten van het aanvragen van een VOG. Soms moet een burger zelf betalen, maar betaalt een organisatie later terug.
- 5) *Het zwaaimoment.* Er is nog een ander voordeel. Het is blijkbaar een geruststellende gedachte voor bestuurders dat alle vrijwilligers van het zorgcentrum over een VOG beschikken. Je ziet vaak dat op de vraag 'heb je de VOG al?' iemand zwaait en dat is het dan. Er wordt niet doorgevraagd met 'kan ik de VOG eens lezen'.
- 6) *De opstapfunctie.* Voor een bestuur dat de VOG een te smalle basis vindt om op te varen, is er een aanvulling. De VOG kan een opstap zijn naar of onderdeel van verder integriteitsonderzoek naar een raadslid of wethouderskandidaat.
- 7) *De verantwoordingsfunctie.* Het is altijd handig bij een visitatie of ander verantwoordings- en kwaliteitszorgproces om te laten zien dat de organisatieleiding een VOG eiste en 'goede mensen van slechte mensen kan scheiden'. Het bestuur kan zeggen: 'aan ons heeft het niet gelegen'.
- 8) *Nederland volgt.* In Duitsland kent men ook een VOG. Daar heet het een 'Polizeiliches Führungszeugnis'. Justitie verstrekt het document daar.

Nadelen van de VOG

Wat van een VOG verder te vinden? De volgende kanttekeningen of nadelen zijn te formuleren.

- 1) *De begrenzing in doelgroepen.* De betekenis van de VOG voor asielzoekers en statushouders is beperkt omdat alleen op basis van het Nederlandse strafblad getoetst wordt of een persoon strafbare feiten heeft gepleegd. Justis vraagt geen informatie op in het land van herkomst van asielaanvragers of statushouders.
- 2) *De VOG heeft niet in alle sectoren een verplichtend gevolg.* Een raadslid dat eenmaal gekozen is, kan op basis van huidige wetgeving niet weggestuurd worden als de VOG niet verstrekt wordt. Dat zwakt de gebruiksfunctie van een VOG af.
- 3) *Een VOG is een onduidelijke remedie.* Justis verstrekt een VOG 'nadat een onderzoek naar het gedrag van betrokkenen is ingesteld'. Het onderzoek richt zich dan op een specifiek screeningsprofiel, bij voorbeeld 'Ambtsdrager' of 'Gezondheidszorg van mens en dier'. In de Verklaring omtrent het Gedrag lezen we dan: 'Uit het onderzoek zijn geen bezwaren gebleken tegen betrokkene. Ik heb daarbij rekening gehouden met het risico voor de samenleving in verband met het doel waarvoor de verklaring is aangevraagd en het belang van betrokkene afgewogen'.
- 4) Stel nu dat kandidaten verkozen zijn als raadslid. Voor welk probleem is een VOG vervolgens dan een remedie? Voor welke ziekte is een VOG het pijnstillertje of het fundamentele medicijn? Welk gedrag mag niet meer? Zouden we de zogenaamde 'ondermijning' in de vorm van infiltratie, bedreiging of omkoping in het lokaal bestuur kunnen tegenhouden met

het eisen van een VOG van elk gekozen raadslid? En ook de ondermijning van het nationaal bestuur, de provinciebesturen, de besturen en medewerkers van de samenwerkingsverbanden zoals een intergemeentelijke reinigingsdienst, de waterschapsbesturen, de bureaus voor statistiek, de middelbare scholen en ga zo maar door.

- 5) *Selectiviteit*. Gaan we van elke ambtenaar in het openbaar bestuur een VOG eisen? Of van ambtenaren die op gevoelige plekken in financieel of ander opzicht werken? Waarom iets van een raadslid eisen om infiltratie te bestrijden en niet van een ambtenaar die mogelijk een infiltrant is, ook al weet hij of zij het zelf nog niet? Waar begint het eisen van een VOG en waar eindigt het? Er zijn sectoren met intervisie, zoals in de wereld van de huisartsen. Daar zou vanwege de beroepsethiek en beoordeling van praktijken een VOG niet nodig zijn? Contingentiedenkers zullen beweren dat het vragen van een VOG per sector afgewogen moet worden maar consistentiedenkers zullen een generale aanpak voorstaan ('daar een VOG eisen, dan elders ook').
- 6) *Het verleden is heilig*. Met het eisen van een VOG beoordeelt Justis slechts gedrag van een eenmaal gekozen raadslid of vrijwilliger uit het verleden. Of iemand schadevrij gereden heeft, als het ware. Maar je kunt pech gehad hebben. Misschien is wel iemand anders tegen jou aangereden. Pech telt evenwel niet mee. Registers van veroordelingen registreren pech niet.
- 7) *Welk verleden telt nog?* Stel dat het verleden relevant is om een bankrover te beoordelen of een ambtenaar die vijf schrijfblokken en een oude afgeschreven laptop van de gemeente mee naar huis nam, hoe ver ga je dan terug in de tijd om iemand een VOG te onthouden? Een jaar, tien jaar, twintig jaar? Het is het grote geheim van Justis, ook al geven de *Beleidsregels 2018* inzicht in de hoofdlijnen van de werkwijze. Wie de profielen van bepaalde raadsleden bekijkt, ziet dat iemand die in 1997 strafrechtelijk veroordeeld is voor een 'overzichtelijke' bijstandsfraude toch in 2017, twintig jaar later, als kandidaat-wethouder gewoon een VOG krijgt. Daar lijkt niets mis mee. Na het uitzitten van de straf is de lei weer schoon.
- 8) *Momentopname*. De VOG is nooit meer dan een momentopname. Met de VOG wordt gekeken naar het strafblad, en naar de vraag of strafbare gedragingen in het verleden een risico kunnen opleveren in de functie die iemand wil gaan bekleden.
- 9) *De VOG miskent de gunfactor richting toekomst*. Eenmaal fout, blijft fout. Een delinquent die terug is gekeerd in de maatschappij, mag toch niet gestraft worden door hem of haar een VOG te onthouden? De straf is toch uitgezeten. Dat zeggen we toch zo.....! En een aanvankelijk arme sloeber die op enige schaal hennep gekweekt heeft en daarvoor veroordeeld is, mag die geen raadslid zijn? Hoe zit het eigenlijk met het moreel afwegingskader van Justis?
- 10) *Het argument van de VOG die past bij de baan*. Stel, er wordt van elk raadslid een VOG gevraagd. De praktijk zal dan zijn dat bijna iedereen een VOG krijgt (zie figuur 1). Het moet al gek lopen, wil een aanvrager *geen* VOG krijgen om raadswerk te doen. Immers er moet een link zijn tussen justitieel relevant gedrag en de functie waarvoor een VOG wordt aangevraagd. Mag iemand die in het verleden gestraft is omdat hij een ondervoede Shetland pony in zijn wei had lopen (niet zijn eigendom!), geen scheidsrechter in het betaald voetbal

worden, taxichauffeur of raadslid? Oud-minister Camiel Eurlings zei dat hij een VOG kon krijgen voor participatie in het nationale bestuur van sportkoepel NOC/NSF omdat het gewraakte gedrag van hem (wederzijds handgemeen in relatie met een partner) voor dat olympisch comité niet relevant geacht werd. Daaruit komt al naar voren dat de link tussen daad en waarvoor je een VOG aanvraagt op zijn minst een *mysterieus* gebied is. Althans voor de buitenwereld. Bovendien, iemand waarvan *'het verleden in strafrechtelijke zin is afgehandeld'* alsnog straffen, is merkwaardig.

- 11) *De zwarte doos*. Screeningsautoriteit Justis (COVOG) beoordeelt een VOG-aanvraag. Hoe zit het eigenlijk met de criteria die dit bureau, dat over de VOG's gaat, toepast om iemand wel of geen VOG te verstrekken? Weten we dat? Een beetje wel, op hoofdlijnen, sinds de publicatie van de *Beleidsregels 2018*. Een VOG-toekenning of -onthouding is thans nog geheimzinnig omdat in concrete gevallen de afwegingen onbekend zijn. Het instrument is onvoldoende transparant. COVOG werkt in het geheim.
- 12) *De weerlozen worden verdacht gemaakt*. Iemand die een VOG niet krijgt, wordt verdacht in de ogen van derden. Zou dat altijd terecht zijn? Dat is zeer de vraag. Een delinquent die weer in de maatschappij terugkeert, krijgt toch gewoon krediet. Die mag gewoon weer meedoen. Als oud-wethouder van Roermond Jos van Rey gestraft zou zijn, stel even dat het zover komt, en de straf is uitgezeten in geval van 'onvoorwaardelijk', dan kan hij toch gewoon weer raadslid worden als iedereen. Waarom niet? Aannemend dat de rechter niet in de straf heeft opgenomen dat hij nooit meer lid van een gemeenteraad mag worden. In het geval Van Rey heeft het Hof de veroordeelde een verbod op het bekleden van een functie in het openbaar bestuur voor een bepaalde periode opgelegd.
- 13) *De VOG wordt een garantiemiddel*. Het land wordt al overspoeld met VOG's: 950.000 in het jaar 2016 alleen al. Iemand die vrijwilligerswerk doet en met ouderen en dementen eens per week twee uur liedjes gaat zingen in een verpleeghuis of zorgcentrum of gaat quizzen moet een VOG overleggen aan het bestuur van het zorgcentrum. Wie krijgt geen VOG om liedjes te zingen of boeken uit te lenen aan fitte ouderen?
- 14) Wat vinden we aan *'garantietaal'* op Internet? De volgende taal. 'Elke vrijwilliger die werkt met kinderen of met mensen met een verstandelijke beperking kan een gratis VOG krijgen. De vrijwilliger kan met de VOG aantonen dat hij of zij in het verleden niet iets heeft gedaan dat het vrijwilligerswerk in de weg staat. De VOG is daarmee een belangrijk onderdeel van het preventie- en integriteitsbeleid van elke vrijwilligersorganisatie. Door het actief voeren van een dergelijk beleid zijn kinderen en mensen met een verstandelijke beperking echt in veilige handen'. Einde citaat.
- 15) *Reinigingsmiddel voor bestuurders en managers*. Een VOG eisen wordt een indekkingsmaatregel voor het bestuur van een zorgcentrum of een gemeentebestuur. Dat middel wordt officieel verkocht met argumenten als 'je wilt toch niet dat "slechte mensen" vrijwilligerswerk bij bejaarden doen'. Of: 'je wilt toch niet dat raadsleden infiltranten zijn die namens een motorclub komen neuzen'.
- 16) We krijgen een *VOG-tsunami*. Op den duur zal overal een VOG voor gevraagd worden. Om te kunnen werken in een ziekenhuis, bij een gemeente, een provincie, een ministerie, bij een milieudienst, bij een waterschap, bij een woningcorporatie, een zorgcentrum, een

notariskantoor, een middelbare school. Een gesprekspartner zei *'we gaan zo op weg naar een politiestaat'*.

- 17) *Het gezag van de betrokkene bij een VOG*. Elk medicijn heeft bijwerkingen. Gaat het goed aflopen met de initiatiefnemer van de komst van een VOG? Een burgemeester die vanuit zijn of haar gemeentewettelijke verantwoordelijkheid voor integriteit een VOG wenst van elke wethouder of raadslid maakt zich niet populair.
- 18) *Niks durven overlaten*. Achter het VOG-denken gaat een onbegrensd verlangen naar beheersing schuil. In werkelijkheid is er een veiligheidsutopie. Niet alle risico's zijn uit te sluiten.
- 19) *Absurdisme*. Een VOG vragen van een burger wordt een selectief proces met absurdistisch effect. De ene helft van Nederland vraagt aan de andere helft een Verklaring Omtrent het Gedrag. Wie bij de politie of het leger of een academisch ziekenhuis komt te werken, moet over een VOG beschikken? Dat mogen we toch veronderstellen..... Maar dan ook wie bij de Politieacademie, de Algemene Rekenkamer gaat werken of bij de Raad van State of het CBS? En wie zitting neemt in een Waterschapsbestuur of bij de Nederlandse Bank gaat werken? We mogen toch aannemen dat alle burgemeesters, ministers, gedeputeerden, gemeentesecretarissen en ook Johan Remkes zelf over een VOG beschikken, evenals alle leden van het bestuur van het NOC/NSF? En natuurlijk ook alle werknemers van schoonmaakdiensten.

Johan Remkes in zijn Nieuwjaarsspeech van begin 2018:

'Met name de moeizame recrutering van kandidaten en de politieke volatiliteit kan het lokaal bestuur kwetsbaar maken voor integriteitsrisico's en *criminele ondermijning*. Ik ga er in dit verband van uit dat de kandidaatstellende partijen hun kandidaten gescreend hebben op integriteitsrisico's en het voorkomen van (de schijn) van belangenverstremgeling. Zeker als dat niet of onvoldoende heeft plaatsgevonden, heeft de burgemeester wat mij betreft een taak bij het voeren van het "goede gesprek", waarin (individuele) kwetsbaarheden en dilemma's aan de orde komen. Dat is wat mij betreft zeker ook het geval voor de benoeming van de nieuwe wethouders. Het kunnen overleggen van een *VOG-verklaring* is in ieder geval nodig, ook voor gemeenteraadskandidaten'. Einde citaat.

Conclusie

Met VOG's zouden Kees van Kooten en Wim de Bie (Simplistisch Verbond) wel raad mee geweten hebben. VOG's leveren kleinkunst op. Het voorstel van de commissaris van de koning Johan Remkes is goed bedoeld, maar de VOG is niet het echte toverstokje. We kunnen het gaan eisen, maar het lijkt eerder *symboolpolitiek* en niet veel meer. Een dode mus. We draaien ons zelf een rad voor ogen. Heel Nederland een VOG? Maar een VOG vragen als onderdeel van een integriteitsonderzoek kan zeker zin hebben.

Figuur 2: Enkele voor- en nadelen van werken met een VOG op een rijtje

Voordelen van een VOG

1. VOG signaleer relevante antecedenten. Voorkomen is beter dan genezen.
2. VOG eisen is politiek van goede bedoelingen. Van VOG gaat suggestie van heilzaam effect uit.
3. Het verlengen van de justitiële keten met een VOG is nodig. Een gestrafte weer loslaten in de maatschappij is niet vertrouwenwekkend genoeg
4. VOG vragen is eenvoudig. Er is al een screeningsautoriteit. De aanvraagkosten zijn overzichtelijk.
5. VOG is gebaseerd op feiten. Altijd goed.
6. Opstapfunctie: VOG kan opstap zijn naar verder integriteitsonderzoek.
7. Verantwoordingsfunctie: VOG is handig bij verantwoording door een organisatie
8. Toepasbaar in brandhaarden van gebrekkige integriteit: op Sint Maarten en in andere gemeenten.
9. Nederland volgt. Duitsland heeft het ook. Polizeiliches Führungszeugnis. Justitie verstrekt het.

Nadelen van een VOG

1. De begrenzing in doelgroepen. Er wordt alleen getoetst op het Nederlandse strafblad. Geen opvraag van informatie in land van herkomst van asielzoekers en statushouders.
2. Geen verplichtend gevolg voor raadsleden.
3. VOG is een oppervlakkige toets. VOG klinkt fraaier dan het is. Bijna iedereen krijgt de VOG. Een VOG is een onduidelijke remedie. Tegen wat helpt een VOG?
4. De link tussen strafbaar feit en een baan is zwak. Bijna iedereen krijgt VOG.
5. Het verleden is geen zekere voorspeller van toekomstig gedrag.
6. Hoe ver ga je terug met zoeken naar strafbare feiten. Bestaat verjaring?
7. De gunfactor is afwezig.
8. De zwarte doos: wat de doorslag geeft bij het niet verstrekken van een VOG weet de aanvrager niet.
9. VOG's vragen is symboolpolitiek. Garanties ontbreken.
10. Een VOG is niet meer dan een momentopname. Maar wie geen VOG krijgt, is 'eeuwig' de klos.
11. Met VOG's werken is een kalmeringsmiddel voor bestuurders. Men doet tenminste iets.
12. VOG's hebben als bijwerking dat initiatoren er niet sympathieker op gevonden worden.
13. Particulieren betalen liever niet voor een VOG als ze als nr. 11 of lager op een kieslijst staan.
14. Sint Maarten wenst geen VOG's?
15. Er ontstaat een VOG-tsunami.

Alternatief 4: De AIVD of een Speciale dienst van de Politie

Sommigen zeggen dat infiltratie toch zo serieus is dat de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst – de AIVD - aan het werk gezet moet worden om op verzoek kandidaat-raadsleden door te lichten. Dat voorstel komt voort uit de ondermijningsdiscussie. De AIVD gaat dan rechtertje spelen. Dat wordt dan een operatie die ook gericht zal worden op Statenleden, Kamerleden. Maar dan wordt het weer paradoxaal want de minister van BZK gaat over de AIVD en de Commissie Stiekem controleert de AIVD. Geloof maar niet dat de Tweede Kamer hiermee instemt.

We lezen in Trouw (2 febr. 2018) het volgende bericht.

‘De veiligheidsdienst AIVD of een speciale dienst van de politie moet in het vervolg gekozen gemeenteraadsleden kunnen screenen, vóórdat zij worden beëdigd in de raad. Tussen de verkiezingen en de feitelijke installatie is daarom een buffer nodig van enkele weken’. Die conclusie trekt hoogleraar criminologie Emile Kolthoff. Als lector ‘Ondermijning’ aan de Avans Hogeschool in ’s-Hertogenbosch en hoogleraar aan de Open Universiteit heeft hij samen met het landelijke Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) een speciaal expertteam opgetuigd dat gemeenten helpt om de ondermijning van de lokale politiek te voorkomen.

‘Aan de vooravond van de gemeenteraadsverkiezingen van 21 maart 2018 ziet Kolthoff in zijn onderzoek dat op lokaal niveau politieke partijen vrijwel nalaten om hun kandidaten zorgvuldig te screenen op criminele contacten. Hoewel veel landelijke partijen hun afdelingen hebben verzocht gedegen onderzoek te doen, zijn de fracties in de praktijk al blij als hun kandidatenlijst volloopt. En hoeveel criminele contacten zijn er nauw?’

Kolthoff doet de oproep van de landelijke partijen af als “mooipraterij”. ‘In het land merken wij dat er 0,0 aan screening wordt gedaan. En dit in een periode waarin het aantal pogingen de politiek te beïnvloeden juist zal toenemen. Zeker in Noord-Brabant, Limburg en Zeeland waar de politie de druk op de georganiseerde misdaad opvoert, zoeken criminelen actief naar mogelijkheden om die strijd te beïnvloeden.’ (aldus Trouw, febr. 2018) Dat kan met een mol in het stadhuis.

Citaat: ‘Raadsleden met een dubbele agenda zijn moeilijk te herkennen, zo wordt gesteld. Criminele organisaties schuiven volgens Kolthoff vaak kandidaten naar voren van onbesproken gedrag, maar die wel onder hún invloed staan. Deze proberen niet zozeer het raadsdebat te beïnvloeden, maar kunnen vanuit hun zetel onderzoeken welke ambtenaar met welke dossier bezig is en wie kwetsbaar is voor bedreiging of chantage’.

Citaat: ‘Is zo iemand eenmaal democratisch gekozen, dan kan de burgemeester, de commissaris van de koning en zelfs de minister van binnenlandse zaken daar niet tegen optreden. Het zijn de politieke partijen zelf die hen “aan de deur” moeten weigeren. ‘ Het vragen van een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) is een instrument, een screening door een extern bureau ook, maar het komt er op neer dat een politieke partij nieuwkomers echt goed moet kénnen, bijvoorbeeld omdat ze al jaren lid zijn. Dat voorkomt infiltratie.’

‘Omdat het expertteam méér ondermijnende activiteiten verwacht, is Nederland volgens Kolthoff toe aan nieuwe maatregelen en wetgeving. Hij wijst daarbij naar een onafhankelijke en diepgaande screening door een organisatie als de AIVD of het bureau Veiligheid, Integriteit en Klachten (VIK) van de politie’.

‘Ook pleit Kolthoff voor een bepaling in de Gemeentewet waardoor raadsleden die tijdens hun termijn worden veroordeeld voor strafbare feiten, automatisch uit hun functie worden ontheven. De raad moet volgens hem ook kennis kunnen nemen van “zachte politie-informatie” over het gedrag van raadsleden, zodat actie kan worden ondernomen’.

Tot zover Kolthoff in Trouw. Dat raadsleden die worden veroordeeld voor (alle?) strafbare feiten automatisch uit hun functies worden ontheven, is revolutionair. Staatsrechtgeleerden gruwen bij deze gedachte.

Is sprake van een voorstel met een hoog luchtballonkarakter? Elzinga meent van wel.

Bezinning

Ondermijning van het openbaar bestuur in de vorm van bedreiging, infiltratie, omkoping in de ambtelijke wereld, de gemeenteraden en colleges van b&w is actueel. Veel burgemeesters zijn wel eens bedreigd. Het gemeentehuis van Waalre ging in vlammen op. Er volgden studies en symposia. Maar infiltratie vanuit de onderwereld in de bovenwereld komt weinig voor. Er is sprake van veel *'hearsay'* en *'gossip'*. Hoewel het denkbaar is dat burgers verkennen wat gemeentebesturen aan voornemens hebben, lijkt het toch vooral te moeten gaan om grotere projecten (b.v. een aanbesteding naar de had zetten) en initiatieven om wegkijken te bevorderen en te verhinderen dat handhaving optreedt.

Het probleem van ondermijning ligt in het verlengde van integriteitszorg. Daarop zouden we met instrumenten ten aanzien van het voorkomen van infiltratie moeten aansluiten. Ik aarzel om de burgemeester hier (solo) een speciale rol bij te geven in relatie tot raadsleden. De burgemeester moet niet te zeer een combinatie van een constructief en repressief bestuurder worden. Dat bijt. De gemeenteraad moet meegaan in het integriteitsbeleid terwijl die zelf object van bezinning of onderzoek kan worden.

We verzinnen in relatie tot infiltratie van alles, maar helpt het? Aan het eisen van een VOG kunnen enkele basale voordelen worden toegekend. De VOG is evenwel, indien op grote schaal toegepast, een sterk overschat instrument. Een Verklaring Omtrent het Gedrag heeft slechts betrekking op gedrag in het verleden van de aanvrager (de straf isuitgezeten), miskent pech en miskent de gunfactor. Er is sprake van een gebrek aan transparantie bij het maken van afwegingen door de screeningsautoriteit Justis. Tal van andere bezwaren zijn genoemd. Voor we er erg in hebben, zijn we in een politiestaat terecht gekomen. Maar een VOG komt in Duitsland ook voor en zou op de gemeente Sint Maarten diensten kunnen bewijzen.

Gemeenterechtkenner Douwe Jan Elzinga stelt in Binnenlands Bestuur van 23 februari 2018 dat 99 procent van de raadsleden niets van doen heeft met ondermijning. Ziet hij desalniettemin iets in het werken met VOG's? De suggestie van een VOG voor raadsleden? Die acht hij *een 'dode mus'* (BB, 26 jan. 2018). Hij meent dat in de huidige fase van discussie de politieke partijen zoveel mogelijk zelf orde op zaken moeten stellen door infiltratie te voorkomen. Een probleem is echter dat lokale politieke partijen geen echte *'past performance'* hebben in het doorlichten van kandidaten bij verkiezingen.

Hij meent ook dat met de suggestie van een taak voor de AIVD om raadsleden te screenen met een *'mug op een olifant geschoten wordt'*. De voorgestelde maatregel is in zijn ogen disproportioneel. Hij ziet niets in deze suggestie. Vooralsnog volg ik die stellingname.

Mijn mening is als volgt. De AIVD zal niet te porren zijn voor screening en de VOG's zeggen weinig, tenzij ze onderdeel zijn van een bredere analyse en bezinning. De tsunami van VOG's, die tegenwoordig geëist worden van *'NOC/NSF tot zorgcentra'*, is vooral een operatie ter geruststelling van bestuurders. VOG's zijn een medicijn met nog weinig bewezen effect en een tranquillizer-effect. Het woord *'placebo'* is niet ver weg. Maar dan alle kaarten zetten op de heilzame werking van selectie door vrijwillige organisaties als politieke partijen, met steeds

minder leden? Een VOG kan diensten bewijzen als een onderdeel van een bredere en diepere integriteitsanalyse.

Literatuur

Ale, B.J.M., E.R. Muller en A. Ronner (red.), *Risico*, Kluwer, Deventer, 2012.

Centraal Bureau voor de Statistiek, *Veiligheidsmonitor 2017*, Rijswijk, 2018.

Elzinga, D.J., VOG voor raadsleden is een dode mus, in: *Binnenlands Bestuur*, 26 jan. 2018, p. 9.

Elzinga, D.J., Voorzichtig met ondermijning, in: *Binnenlands Bestuur*, 23 febr. 2018, p. 11.

Marijnissen, H., AIVD moet lokale politici screenen om infiltratie te voorkomen, in: *Trouw Online*, 2 febr. 2018.

Minister van Rechtsbescherming, *Beleidsregels VOG-NR-RP*, Den Haag, 22 nov. 2017.

Muller, E.R. (red.), *Veiligheid – Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*, Kluwer, Deventer, 2004

Muller, E.R., J.P. van der Leun e.a. (red.), *Criminaliteit*, Kluwer, Deventer, 2010.

Screeningsautoriteit Justis, *Jaarverslag 2016*, Den Haag, 2017.

Tops, P.W. en E. van der Torre, *Wijkenaanpak en ondermijnende criminaliteit*, Politie Academie/ Tilburg University, Tilburg, 2014.

Tops, P.W. en J. Tromp, *De achterkant van Nederland – Hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken*, Balans, Amsterdam, 2017.

Winter, H. en N. Woestenburg, *Criminele beïnvloeding van het lokale bestuur*, Pro Facto, Groningen, september 2017.