Pre-employment screening in de grensregio's van de Benelux en Duitsland

Wendy Buysse, Sonja Meijer, Bianca Szytniewski

Mei 2018

Wendy Buysse
wbuysse@dsp-groep.nl
020 – 705 93 59

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het WODC, afdeling Extern Wetenschappelijke Betrekkingen, ministerie van Justitie en Veiligheid.
©2018, WODC, ministerie van Justitie en Veiligheid. Auteursrechten voorbehouden.

Inhoud

Voorwoord		**5**
Lijst met afkortingen		**6**
Samenvatting		**8**
Summary		**18**
1	**Inleiding**	**27**
1.1	Aanleiding onderzoek	27
1.2	Doelstelling onderzoek en onderzoeksvragen	29
1.3	Afbakening onderzoek en begrippen	31
1.4	Leeswijzer	33
2	**Methodische verantwoording**	**34**
2.1	Onderzoeksmethode formeel kader	34
2.2	Onderzoeksmethode veldwerk	34
3	**Formeel Kader**	**42**
3.1	Europeesrechtelijk kader	42
3.2	Nederland	46
3.3	België	58
3.4	Duitsland	63
3.5	Luxemburg	70
3.6	Risicofactoren voor recidive	76
3.7	Samenvatting en conclusies deelvragen	78
4	**Mate en wijze van screening in de grensregio's**	**87**
4.1	Algemeen screeningsbeleid sollicitanten	87
4.2	Screening op justitiële antecedenten	99
4.3	Samenvatting en conclusies deelvragen	103

5 Ervaringen met screening en knel- of verbeterpunten 106
5.1 Gemak en nut van opvragen uittreksel/VOG 106
5.2 Reactie op justitiële antecedenten 110
5.3 Onduidelijkheden, knelpunten en verbeterpunten 113
5.4 Samenvatting en conclusies deelvragen 116

6 Conclusies 119
6.1 Kenmerken van de screeningsystemen 119
6.2 Mate waarin gebruik wordt gemaakt van screening van sollicitanten uit een buurland 122
6.3 Ervaringen met screenen van justitiële antecedenten 125
6.4 Algemene conclusie en discussie 127

Bijlagen
Bijlage 1 Begeleidingscommissie 129
Bijlage 2 Vragenlijst formeel kader 130
Bijlage 3 Respondenten formeel kader 131
Bijlage 4 Digitale vragenlijst 132
Bijlage 5 Respons digitale vragenlijst per regio 137
Bijlage 6 Literatuur 139

Voorwoord

In dit rapport doen we verslag van een onderzoek naar de pre-employment screening van (potentiële) grensarbeiders in de grensregio's van de Benelux en de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen. Het onderzoek is in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) uitgevoerd door onderzoeks- en adviesbureau DSP-groep in samenwerking met mr. dr. Sonja Meijer van de afdeling Strafrecht en Criminologie van de Vrije Universiteit Amsterdam. Sonja Meijer was verantwoordelijk voor het opstellen van het formeel kader (hoofdstuk 3 van het rapport). DSP-groep heeft het veldwerk gecoördineerd en uitgevoerd. De vragenlijst onder werkgevers in de grensregio's is uitgezet door I&O Research. DSP-groep heeft de gegevens geanalyseerd en de kwalitatieve interviews gehouden.

Het rapport had niet tot stand kunnen komen zonder de hulp van velen. We danken Jochen Stöger van het Secretariaat Generaal van de Benelux. Hij bracht ons in contact met de portefeuillehouders in België, Luxemburg en Duitsland. De portefeuillehouders en de medewerkers van de beleidsdirectie van het ministerie van JenV en Justis danken we voor het aanleveren van de relevante informatie en het beantwoorden van onze vragen. De werkgevers in de grensregio's die de vragenlijst hebben ingevuld bedanken we voor hun moeite en tijd.
Zonder de openheid en bereidwilligheid van de geïnterviewde werkgevers en werknemers was het niet mogelijk geweest om een kijkje te nemen in de praktijk van, en te leren over de ervaring met pre-employment screening.

Tot slot willen wij de begeleidingscommissie (zie bijlage 1) bedanken voor hun kritische blik op het verloop van het onderzoek en hun constructieve commentaar op het rapport. We hopen dat het onderzoek bijdraagt aan een beter inzicht in de pre-employment screening van (potentiële) werknemers in de grensregio's, en de informatie-uitwisseling tussen de Benelux-landen en Noordrijn-Westfalen over justitiële antecedenten.

Namens het projectteam,

Oberon Nauta

Lijst met afkortingen

ABRvs	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
AEO	Authorised Economic Operator
AFM	Autoriteit Financiële Markten
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
ARCH	Accountability Respect Consideration and Honesty
AsyLG	Asylgesetz
Bfj	Bundesamt für Justiz
BJSG	Besluit Justitiële en Strafvorderlijke Gegevens
BMJV	Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz
BTHG	Bundesteilhabegesetz
BZRG	Bundeszentralregistergesetz
CAO	Collectieve Arbeidsovereenkomst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
COROP	Coördinatie Commissie Regionale Onderzoeksprogrammagebieden
COVOG	Centraal Orgaan Verklaring Omtrent het Gedrag
CSSF	Commission de Surveillance du Secteur Financier
CV	Curriculum Vitae
DBA&V	Directie Beschermen, Aanpakken en Voorkomen
DGSenB	Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen
DNB	De Nederlandse Bank
ECRIS	European Criminal Records Information System
EG	Europese Gemeenschap
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
EU	Europese Unie
GeWo	Gewerbeordnung
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
FOD	Federale Overheidsdienst
HR	Humanresources
HvjEU	Hof van Justitie Europese Unie
JBZ	Justitie en Binnenlandse Zaken
JDS	Justitieel Documentatiesysteem
J&V	Justitie en Veiligheid
Justid	Justitiële Informatiedienst
KLM	Koninklijke Luchtvaartmaatschappij
KvK	Kamer van Koophandel
LISA	Landelijk InformatieSysteem Arbeidsplaatsen en vestigingen

NCIGE	Nederlands Centraal Instituut voor Giraal Effectenverkeer
NUTS	Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques (Nomenclatuur van territoriale eenheden voor de statistiek)
PbEU	Publicatieblad van de Europese Unie
REBO	Faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie
SGB	Socialgesetzbuch
TK	Tweede Kamer
VOG	Verklaring Omtrent het Gedrag
VOG-NP-RP	Verklaring Omtrent het Gedrag - Natuurlijk Persoon - RechtsPersoon
VWEU	Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (voorheen: EG-verdrag)
WJSG	Wet Justitiële en Strafvorderlijke Gegevens
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum
ZZP	Zelfstandige Zonder Personeel

Samenvatting

Aanleiding

Voor burgers van de Europese Unie geldt het vrije verkeer van werknemers, waardoor zij onder andere het recht hebben om in een ander EU-land te werken zonder een werkvergunning (artikel 45 VWEU).[1] Door deze 'open grenzen' binnen Europa vindt steeds meer grensoverschrijdende arbeid plaats: Europeanen uit andere landen zoeken en/of hebben een baan in Nederland, en steeds meer Nederlanders wonen of werken over de grens.

In verschillende Europese landen wordt een vorm van screening op de justitiële achtergrond van potentiële werknemers toegepast, de zogenaamde 'pre-employment screening'. Dit vindt vaak voorafgaand aan, of in het kader van, een aanstellingsprocedure plaats. Deze screening stelt werkgevers in staat om te controleren of potentiële werknemers justitiële antecedenten hebben die relevant zijn voor de functie en te beslissen of deze een belemmering vormen voor het in dienst nemen van de sollicitant. De juridische kaders, de methodieken en de criteria voor deze screening verschillen per lidstaat.

Nederland heeft pre-employment screening geagendeerd voor het Benelux jaarplan 2017. Om bredere informatie-uitwisseling met andere lidstaten voor screeningsdoeleinden te verkennen is een Benelux werkgroep ingesteld. De Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen is, als enige niet-Benelux-lidstaat, ook aangesloten bij deze werkgroep.

Naast de deelname aan de werkgroep heeft de Directie Beschermen, Aanpakken en Voorkomen van het ministerie van Justitie en Veiligheid behoefte aan inzicht in de toepassing van pre-employment screening van werknemers op justitiële antecedenten, vooral in de grensregio's van Nederland. In de Benelux zijn er in 2016 ca. 81.000 grensarbeiders (www.benelux.int). Dit zijn werknemers die in het ene land werken en in het andere land wonen. In Nederland en Noordrijn-Westfalen waren in 2012 ca. 33.000 grensarbeiders in de grensregio's van Nederlands met Noordrijn-Westfalen(CBS, 2015). De verwachting is dat in de grensregio's meer grensoverschrijdende arbeid plaatsvindt en dat er dus meer gebruik wordt gemaakt van de screening op justitiële antecedenten uit de buurlanden.

DSP-groep heeft in samenwerking met de Vrije Universiteit Amsterdam en in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid, tussen 1 juni 2017 en 1 juni 2018 onderzoek uitgevoerd naar de screening van sollicitanten in de grensregio's.

[1] Het vrije verkeer van werknemers geldt in beginsel ook voor de andere landen van de Europese Economische Ruimte: IJsland, Liechtenstein en Noorwegen.

Probleemstelling en onderzoeksvragen

Het onderzoek laat zien in welke mate werkgevers en (potentiële) werknemers in de grensregio's van de Benelux en Duitsland (meer specifiek Noordrijn-Westfalen) gebruik maken van de systemen van pre-employment screening van een ander land, de keuzes en afwegingen die daarbij worden gemaakt, en wat de ervaringen zijn met de screening. De onderzoekers beantwoorden drie centrale onderzoeksvragen:

1. Wat zijn de belangrijkste kenmerken van de screeningssystemen in de Benelux en Duitsland?
2. In welke mate wordt gebruik gemaakt van screening van beoogde grensarbeiders?
3. Wat zijn de ervaringen van werkgevers en werknemers in de grensregio's met screening van justitiële antecedenten?

Aanpak

Voor het beantwoorden van de eerste onderzoeksvraag naar de kenmerken van de screeningsmethodieken in de vier landen en de wettelijke regelingen is deskresearch uitgevoerd. Hiervoor zijn de wettelijke regelingen, de wetsgeschiedenis, de toelichtingen op de wetgeving en het beleid bestudeerd. Daarnaast hebben wij in de vier betrokken landen (Nederland, België, Luxemburg en Duitsland) een schriftelijke vragenlijst uitgezet onder de personen en afdelingen die verantwoordelijk zijn voor de screening op justitiële antecedenten. Aanvullend voerden we een literatuuronderzoek uit op enkele punten uit de wettelijke kaders en de verstrekte informatie.

Voor het beantwoorden van onderzoeksvragen twee en drie is een digitale vragenlijst uitgezet onder een steekproef van 8.000 werkgevers in de grensregio's van Nederland-België, Nederland- Noordrijn-Westfalen, België-Noordrijn-Westfalen en België-Luxemburg. In totaal hebben 1.567 werkgevers (afgerond 20% respons) de vragenlijst ingevuld. Bij het trekken van de steekproef heeft een oversampling plaatsgevonden van sectoren waarvan op basis van de deskresearch verwacht werd dat pre-employment screening vaker wordt toegepast. Het gaat om sectoren waarin gewerkt wordt met kwetsbare personen, de medische sector, het vervoer van personen en goederen en de financiële dienstverlening. Er is een steekproef getrokken van 1.000 bedrijven/organisaties per land uit deze specifieke sectoren en een steekproef van 1.000 bedrijven/organisaties uit andere sectoren. Bij de analyses is gecorrigeerd voor deze oversampling. Van de 1.567 respondenten hadden 478 werkgevers in de afgelopen vijf jaar (30%) te maken gehad met sollicitanten uit een of meerdere buurlanden. Om deze werkgevers gaat het in dit onderzoek.
Vervolgens zijn 15 diepte-interviews uitgevoerd met (vertegenwoordigers van) werkgevers in de vier landen en met zes werknemers. Het doel van deze interviews was een kwalitatieve inkleuring te geven aan de resultaten uit de digitale vragenlijst.

Resultaten

Wat zijn de belangrijkste kenmerken van de screeningssystemen in de Benelux-landen en Duitsland?

Methode van screening

In de vier landen is het mogelijk om (potentiële) werknemers te (laten) screenen op justitiële antecedenten. In Nederland kunnen (potentiële) werknemers een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) aanvragen. In België, Duitsland en Luxemburg vraagt in beginsel de werknemer een uittreksel uit het strafregister aan (respectievelijk een *Führungszeugnis* in Duitsland en een *extrait de casier judiciaire* in Luxemburg). De kosten voor het aanvragen van deze documenten lopen per lidstaat uiteen: in Nederland en Duitsland wordt hiervoor een bedrag gevraagd, in België verschillen de kosten per gemeente maar is het in de meeste gemeenten gratis als het digitaal wordt aangevraagd en in Luxemburg is het gratis.

Verschillen in screeningsmethodiek

Hoewel de uitgangspunten van de screeningssystematiek in de vier landen dezelfde zijn (bescherming en beveiliging van de samenleving, bescherming van privacy van de werknemer, proportionaliteit en resocialisatie in de zin van bieden van een tweede kans), verschillen de gehanteerde methodieken van elkaar.

De belangrijkste verschillen:

1. In Nederland beoordeelt een onafhankelijke organisatie (Justis) of de justitiële antecedenten een belemmering vormen voor de functie. In de drie andere landen beoordeelt de werkgever dit.
2. In Nederland wordt in de VOG geen inzage gegeven in justitiële antecedenten. Enkel in een (voornemen tot) afwijzing van de VOG worden voor de functie relevante justitiële antecedenten vermeld aan de werknemer. Het is vervolgens aan de werknemer of hij de afwijzing aan de werkgever doorgeeft en daarmee dus inzage geeft in de eigen justitiële documentatie. In de andere drie landen vraagt – in de meeste gevallen– de werknemer een uittreksel uit het strafregister op. Dit uittreksel overlegt hij/zij aan de werkgever. Beiden hebben dan inzage in de justitiële antecedenten van betrokkene. Op dit uitgangspunt bestaan in de vier landen uitzonderingen doordat sommige (veelal publieke) werkgevers rechtstreeks toegang hebben tot het strafregister, zij rechtsreeks een uittreksel hieruit mogen aanvragen of doordat een uittreksel rechtstreeks en met toestemming van de werknemer aan de werkgever wordt gestuurd.
3. De justitiële gegevens die op het uittreksel worden vermeld (of beoordeeld in het geval van een VOG) en de terugkijktermijnen (de periode van de justitiële geschiedenis die beschikbaar wordt gesteld of wordt meegewogen) verschillen in de vier landen. In Nederland zijn de justitiële antecedenten die worden beoordeeld, alsmede de terugkijktermijn afhankelijk van de functie waarvoor de VOG wordt aangevraagd en/of het type delict. In de andere drie landen zijn er verschillende typen uittreksels afhankelijk van de functie waarvoor ze worden aangevraagd. De omvang van de inzage hangt af van het doel waarvoor het uittreksel wordt opgevraagd, en in Duitsland en Luxemburg ook van de instantie waarvoor het uittreksel bedoeld is. Ook als de uittreksels/VOG vergelijkbaar zijn (voor

vergelijkbare functies), zijn er verschillen tussen de landen. Zo worden in Nederland, anders dan in de andere drie landen, naast onherroepelijke veroordelingen ook andere justitiële gegevens meegewogen in de beoordeling om een VOG af te geven. Verder geldt ten aanzien van jongeren in Nederland en Duitsland een afwijkende, mildere regeling. Voor jongeren tot 23 jaar wordt in Nederland bijvoorbeeld in beginsel een kortere terugkijktermijn gehanteerd.

4 In Nederland geldt in bepaalde sectoren een verplichting om een uittreksel uit het strafregister of een VOG te overleggen alvorens een persoon in dienst kan worden genomen. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de kinderopvang, het onderwijs, de langdurige zorg en de taxibranche. Er geldt geen wettelijk verbod voor het in dienst nemen van een persoon met relevante justitiële antecedenten maar omdat in sommige sectoren het overleggen van een VOG verplicht is, leidt dit er wel toe dat een persoon zonder VOG niet in dienst wordt genomen. Het sectorale beleid is versnipperd op dit punt. In Duitsland geldt wel een wettelijk verbod voor het in dienst nemen van een persoon met relevante justitiële antecenten voor functies waarin gewerkt wordt met jeugdigen of mensen met een handicap. De werkgever kan dit controleren door een *Führungszeugnis te* laten opvragen. In België en Luxemburg geldt geen verbod op het aanstellen van personen met relevante justitiële antecedenten, behalve als een beroepsverbod is opgelegd door de rechter.

5 Nederland kent in de kinderopvang en de taxibranche daarnaast een systeem van continue screening waarbij er een melding uitgaat indien de betrokken werknemer een relevant strafbaar feit heeft gepleegd. Ook Duitsland kent vormen van periodieke screening, maar dan zonder automatische melding.

Screening in sectoren waarin gewerkt wordt met minderjarigen

Voor functies die betrekking hebben op het werken met minderjarigen moeten EU-landen zich houden aan de verplichtingen die de EU-richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie oplegt aan lidstaten.[2] Voor het screenen van personen die met kinderen willen werken betekent dit dat lidstaten verplicht worden werkgevers in staat te stellen informatie op te vragen met betrekking tot het bestaan van strafrechtelijke veroordelingen voor zedendelicten gepleegd jegens kinderen. Ook zijn lidstaten verplicht om onherroepelijke veroordelingen van onderdanen voor zedendelicten en beroepsverboden voor het werken met kinderen te delen, mits een andere lidstaat hierom vraagt. De vier landen in dit onderzoek geven alle in hun wetgeving uitwerking aan deze verplichting. De richtlijn schrijft niet voor hoe lidstaten aan deze verplichtingen moeten voldoen. De uitwerking van de richtlijn verschilt dan ook in de landen.

In de vier landen kunnen werkgevers informatie opvragen over het bestaan van strafrechtelijke veroordelingen voor zedendelicten gepleegd jegens kinderen. Voor functies die betrekking hebben op het werken met minderjarigen vindt in de systemen van Nederland en Duitsland een vergelijkbare, relatief strenge, beoordeling plaats. In Nederland vindt de VOG-screening plaats aan de hand van een verscherpt

[2] EU-richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie (2011/93/EU). Zie met name artikel 10 van deze richtlijn.

toetsingskader bij functies waarbij sprake is van een gezags- of afhankelijkheidsrelatie en waarbij sprake is van een veroordeling voor een zedendelict. Het verscherpte toetsingskader geldt ook indien er sprake is van een veroordeling voor zedendelicten en als werkzaamheden zouden worden verricht op een locatie waar zich kwetsbare personen kunnen bevinden, ook al is er geen sprake van een gezags- of afhankelijkheidsrelatie. De terugkijktermijn is in geval van veroordelingen voor zedendelicten bovendien onbeperkt. Nederland biedt hiermee een ruimere bescherming dan alleen aan minderjarigen. In België, Luxemburg en Duitsland zijn voor functies die betrekking hebben op het werken met minderjarigen de uittreksels het meest uitgebreid. Veroordelingen blijven in deze landen voor langere tijd, of zelfs voor altijd, vermeld. Ook Duitsland kent een ruimere bescherming dan de richtlijn vereist en stelt bijvoorbeeld ook strengere eisen aan het werken met personen met een handicap. In Nederland is voor functies waarbij gewerkt wordt met minderjarigen bovendien wettelijk vastgelegd dat werknemers in het bezit moeten zijn van een VOG. In Duitsland is het verboden om personen die veroordeeld zijn voor zedendelicten voor deze functie aan te nemen.
Daarnaast geven de vier landen gevolg aan de verplichting uit de EU-richtlijn om gegevens uit te wisselen over de strafrechtelijke veroordelingen voor pre-employment screening. Nederland verstrekt als enige land niet alleen onherroepelijke strafrechtelijke veroordelingen, maar ook andere justitiële gegevens.

Uitwisseling van informatie tussen de landen

Europese uitwisseling van informatie over strafrechtelijke veroordelingen vindt sinds april 2012 (geautomatiseerd) plaats via het European Criminal Records Information System (ECRIS). ECRIS is geen zelfstandige database, maar een koppeling van nationale strafregisters van EU-lidstaten. Ieder Europees land heeft een centrale autoriteit, veelal tevens de beheerder van de justitiële database. Er zijn verschillen tussen de landen wat betreft de autoriteit die als de centrale autoriteit is aangewezen. In Nederland is Justid, de justitiële informatiedienst, de centrale autoriteit die via ECRIS inzage kan vragen. Voor de VOG-screening is de dienst Justis de nationale bevoegde autoriteit die informatie mag opvragen bij andere EU-lidstaten via de centrale autoriteit en ECRIS. In de andere landen is de centrale autoriteit die via ECRIS om inzage kan vragen dezelfde autoriteit die ook de uittreksels uit het strafregister verstrekt.

Wat betreft de uitwisseling van informatie tussen de vier landen geldt dat de vier landen in het kader van pre-employment screening alleen verplicht zijn om informatie te delen als het verzoek betrekking heeft op een persoon die werkt of wil gaan werken met kinderen. Voor onderdanen van de Benelux-landen die woonachtig zijn in een van de buurlanden en daar een uittreksel of VOG aanvragen, wordt ook alleen in dat kader een uitvraag gedaan via ECRIS bij het land van nationaliteit, en dus niet voor andere functies. Duitsland vormt hierop een uitzondering. EU-burgers kunnen in Duitsland een Europees uittreksel aanvragen. In dit uittreksel kunnen op verzoek vermeldingen uit het strafregister van de lidstaat van nationaliteit worden opgenomen. Als de lidstaat van nationaliteit geen informatie verstrekt, omdat bijvoorbeeld de nationale wetgeving dat niet toe staat, dan wordt hiervan een aantekening gemaakt in het uittreksel.

In welke mate wordt gebruik gemaakt van screening van potentiële grensarbeiders en afwegingen?

Mate waarin aan pre-employment screening wordt gedaan

We stellen vast dat gemiddeld ruim de helft van de responderende werkgevers in de grensregio's met sollicitanten uit de buurlanden pre-employment screening uitvoert. Werkgevers die een screening uitvoeren screenen zowel sollicitanten uit eigen land als sollicitanten uit de buurlanden. De meeste werkgevers maken bij pre-employment screening geen onderscheid tussen verschillende categorieën werknemers. Een uitzondering zijn de uitzendkrachten. Bij hen wordt er vaak van uitgegaan dat de screening door het uitzendbureau gebeurt. Zodoende vindt er geen aanvullende screening meer plaats. Ook met betrekking tot verschillende functies maken de meeste werkgevers bij screening geen onderscheid tussen verschillende werknemers. Wel zijn er in sommige sectoren functies waarvoor screening verplicht wordt gesteld door de toezichthouder of vergunningverlener (zoals in de financiële dienstverlening, de luchtvaart en het vervoer van personen en goederen). De mate waarin werkgevers dan ook een screening toepassen voor andere functies verschilt.

Onderdelen van pre-employment screening

De screening bestaat bij ruim de helft van de werkgevers uit het vragen om een uittreksel uit het strafregister of een VOG. Bij ongeveer de helft daarvan is dit de enige vorm van pre-employment screening die wordt toegepast. De andere werkgevers combineren deze methode met andere methoden, zoals het controleren op echtheid van documenten, het onderzoek in openbare bronnen en/of het opvragen van referenties.

Pre-employment screening in sectoren waarin met kwetsbare personen wordt gewerkt

Bijna alle werkgevers bij wie gewerkt wordt met kwetsbare personen laten een uittreksel of VOG overleggen. Dit is in lijn met de wettelijke verplichtingen in die sectoren in Nederland en Duitsland. In België en Luxemburg is geen wettelijke verplichting op screening en geen verbod op het in dienstnemen van werknemers met justitiële antecedenten. Uit het onderzoek blijkt wel dat screening in sommige van deze sectoren verplicht is gesteld door de inspectie, toezichthouders of in het kader van het verlenen van een vergunning.

Redenen om wel of niet pre-employment screening uit te voeren

De redenen waarom aan pre-employment screening wordt gedaan zijn divers. De meest voorkomende reden is de eigen risico-inschatting of een eerdere ervaring van de werkgever. Zoals al benoemd is screening slechts in een beperkt aantal sectoren wettelijk verplicht of verplicht door inspectie, toezichthouder of vergunningverlener. Vaak blijkt dat een incident bij de werkgever zelf of binnen de sector, de aanleiding vormt voor regelgeving om te screenen op justitiële antecedenten.

De belangrijkste redenen om niet te screenen op justitiële antecedenten bij sollicitanten in de buurlanden zijn dat screening geen standaardprocedure is (ook niet van sollicitanten uit het eigen land) en de onbekendheid met de mogelijkheden van deze screening. Dit is vaker het geval in Nederland, België en Duitsland dan in Luxemburg.

Waar vragen sollicitanten uit de buurland een uittreksel of VOG aan?

Aan sollicitanten uit buurlanden wordt meestal gevraagd om een uittreksel of VOG uit het 'woonland' te overleggen. In de meeste gevallen is dat ook het land van nationaliteit. Er is echter onduidelijkheid over in welk land sollicitanten met een nationaliteit uit een van de buurlanden die al woonachtig zijn in het werkland een uittreksel of VOG moeten aanvragen. Hetzelfde geldt voor sollicitanten met de nationaliteit van het werkland, maar die in een buurland wonen.

Op basis van dit onderzoek kunnen we concluderen dat in Nederland, België en Luxemburg het beleid van de centrale autoriteit die verantwoordelijk is voor het afgeven van het uittreksel of de VOG is om een uittreksel of VOG aan te vragen in het land van de nationaliteit. In de praktijk gebeurt dit echter niet standaard. Sommige werkgevers laten in beide landen een uittreksel of VOG aanvragen, zowel in het land van nationaliteit als in het woonland. De informatie dat het land van nationaliteit de centrale autoriteit is die verantwoordelijk is voor het verzamelen van de justitiële gegevens van haar onderdanen is onvoldoende bekend bij werkgevers en werknemers. Bij sollicitanten die geen uittreksel aanvragen in het land van nationaliteit kunnen dus hiaten in het uittreksel of in de beoordeling van de justitiële antecedenten voorkomen, omdat alleen de veroordelingen op het grondgebied van het woonland worden meegenomen. Dit geldt niet voor functies waar met minderjarigen wordt gewerkt. Voor die functies kan een uitvraag via ECRIS worden gedaan. Ook deze informatie is onvoldoende bekend bij werkgevers. Uit het onderzoek blijkt op basis van de inkomende en uitgaande informatieverzoeken via ECRIS in Nederland dat er uit de buurlanden relatief weinig informatieverzoeken worden ontvangen. Dit onderzoek geeft geen inzicht in de oorzaken hiervoor.

In Duitsland doet zich de specifieke situatie voor dat onderdanen van andere Europese lidstaten een Europees uittreksel kunnen opvragen. Duitsland doet dan een uitvraag bij het land van nationaliteit, maar de informant van de Duitse portefeuillehouder verklaart dat in de praktijk niet van alle Benelux-landen informatie wordt ontvangen. Hiervan wordt een aantekening gemaakt op het uittreksel. Het hiaat wordt dan wel zichtbaar.

Wat zijn de ervaringen van werkgevers en werknemers met screening?

Gemak van opvragen van uittreksels/VOG

Over het algemeen wordt het opvragen van een uittreksel of VOG als gemakkelijk ervaren door werkgevers. In Nederland en Duitsland duurt het langer dan in België en Luxemburg voordat het verkregen wordt. In Nederland heeft dit te maken met het feit dat de beoordeling door Justis gebeurt. Sommige werkgevers

bouwen een clausule in het arbeidscontract in. Deze clausule maakt de ontbinding van het contract mogelijk wanneer geen VOG of uittreksel kan worden overlegd.

Nut van opvragen van uittreksels/VOG

Gemiddeld geven de werkgevers in alle grensregio's een rapportcijfer van 6.5 aan het nut van het opvragen van een uittreksel of VOG voor de beoordeling van de geschiktheid van een sollicitant voor de functie. Maar de meningen lopen uiteen. Het screenen op justitiële antecedenten wordt door sommige werkgevers gezien als een verplichte administratieve handeling waar verder niet veel gewicht aan wordt gegeven. Vooral omdat het een momentopname zou zijn, en het niet alles zou zeggen over het gedrag en de integriteit van een werknemer. Andere werkgevers vinden het screenen juist zeer nuttig, en geven ook aan dat het opvragen van een uittreksel of een VOG één onderdeel is van een breder beleid met betrekking tot screening en integriteit. Dit is in de vier landen van het onderzoek vooral het geval in de financiële sector, het vervoer van personen en vrachtvervoer, en bij de organisaties die met minderjarigen werken. Dat het in deze sectoren belangrijk wordt gevonden heeft ook te maken met wettelijke (sectorale) verplichtingen of de regels van toezichthouders waardoor men zich meer bewust is van het belang.

Reactie op justitiële antecedenten door werkgevers

Wanneer een sollicitant weigert een uittreksel of een VOG te overleggen, dan wordt hij of zij in de meeste gevallen niet aangenomen. Overlegt de sollicitant een uittreksel met antecedenten dan laat het merendeel van de werkgevers de afweging om iemand aan te nemen afhangen van de aard en ernst van het delict in relatie tot de functie. Sommige werkgevers vragen dan om aanvullende referenties van voormalige werkgevers. Andere werkgevers beoordelen de persoon tijdens een proefperiode. Werkgevers zijn dus bereid om een persoon een tweede kans te geven als zij een inschatting kunnen maken van de justitiële antecedenten en kunnen afwegen of die de uitvoering van de functie in de weg staan. Uit deze resultaten leiden we af dat werkgevers openheid van zaken belangrijk vinden. Op dit punt kan het niet vermelden van antecedenten op de VOG als een nadeel worden gezien. Werkgevers hebben geen inzicht in justitiële feiten die niet als relevant zijn beoordeeld. Het ontbreken van inzicht in de justitiële gegevens kan bij een afwijzing van een VOG worden ondervangen doordat de werknemer de afwijzende beslissing laat zien. Op die afwijzende beslissing staan wel de relevante justitiële antecedenten vermeld. In het onderzoek zijn geen voorbeelden gevonden waarin dit is gebeurd.

Knel- en verbeterpunten

Er is zowel bij werkgevers als werknemers geen duidelijk beeld van welke informatie op een uittreksel wordt vermeld of wordt meegewogen in de beoordeling om een VOG af te geven. Ook is niet bekend dat er terugkijktermijnen zijn. Dit kan de beoordeling van het nut door werkgevers beïnvloeden. In de meeste gevallen worden blanco uittreksels of een VOG voorgelegd. Werkgevers zijn zich er niet van bewust dat er verschillen zijn in de systematiek van de uittreksels of een VOG afkomstig uit andere landen. Zij veronderstellen dat sollicitanten uit de buurlanden op dezelfde wijze gescreend worden als sollicitanten uit het eigen land.

Tot slot stellen we in het onderzoek vast dat in een aantal internationale sectoren of bij werkgevers die in meerdere landen een locatie hebben, de lokale wettelijke regels soms in conflict kunnen zijn met de regels die door de toezichthouders of inspectie worden gehanteerd, of die binnen de sector gebruikelijk zijn. Deze sectoren en werkgevers pleiten dan ook voor meer uniforme Europese regels in die betreffende sectoren.

Beperkingen van het onderzoek

Dit onderzoek kent enkele beperkingen. Het onderzoek is uitgevoerd onder een steekproef van werkgevers in de grensregio's. De respons bedroeg 20%. De kans bestaat dat werkgevers die positief staan ten opzichte van pre-employment screening wellicht beter vertegenwoordigd zijn. Het onderzoek richt zich op werkgevers die in de afgelopen vijf jaar sollicitanten uit een buurland hebben gehad. Dit betrof 30% van de respondenten. Hoewel de meeste werkgevers geen onderscheid maken tussen de screening van sollicitanten uit de buurlanden en sollicitanten met de nationaliteit van het werkland, kunnen de resultaten uit dit onderzoek niet zonder meer gegeneraliseerd worden voor pre-employment screening in de grensregio's. We hebben niet onderzocht hoe werkgevers zonder sollicitanten uit de buurlanden pre-employment screening uitvoeren.

Algemene conclusie en discussie

De aanleiding van dit onderzoek was de behoefte van de directie DBA&V aan inzicht in de toepassing van pre-employment screening van werknemers op justitiële antecedenten, vooral in de grensregio's van Nederland en om te verkennen of bredere informatiedeling tussen de landen uit de werkgroep van de Benelux en Noordrijn-Westfalen mogelijk en nodig is.

De vraag of veel of weinig gebruik wordt gemaakt van pre-employment screening kan niet worden beantwoord. Wel is duidelijk dat in de grensregio's gebruik wordt gemaakt van de screeningsmethodiek uit de buurlanden. Dit onderzoek geeft inzicht in de consequenties van de verschillen in juridische kaders, methodieken en de criteria van screening in de Benelux en Noordrijn-Westfalen voor de screening van potentiële grensarbeiders. Werkgevers in de grensregio's zijn zich niet bewust van die verschillen. Er is behoefte aan betrouwbare informatie in de eigen taal over uittreksels en de VOG, zowel voor werkgevers als werknemers.
Beschouwen we het screenen van sollicitanten uit de buurlanden in de context van de gelijke behandeling van werknemers, dan moeten we concluderen dat hier niet volledig sprake van is door de verschillen in systematiek tussen de landen. Een persoon met een vergelijkbaar justitieel verleden krijgt in het ene land een blanco uittreksel, in een ander land een melding op het uittreksel, of krijgt wel of geen VOG in Nederland.

Op basis van dit onderzoek kan de vraag worden gesteld of meer informatie-uitwisseling nodig is dan momenteel geregeld is via ECRIS. Veroordelingen in andere Benelux-lidstaten en Duitsland worden doorgegeven aan het land van nationaliteit. Wanneer de sollicitanten een uittreksel opvragen in het land van nationaliteit worden dus in principe alle veroordelingen meegewogen. Als de Benelux-landen en Duitsland

die informatie-uitwisseling goed doen, dan lijkt verdere informatie-uitwisseling binnen deze vier landen dubbel op. De gegevens zijn dan al verwerkt in het land van nationaliteit.

Om dit systeem goed te laten werken moet echter aan enkele voorwaarden worden voldaan. Ten eerste moeten buitenlandse certificaten geaccepteerd worden. Uit dit onderzoek blijkt dat dit in de praktijk wel gebeurt. In dit onderzoek is niet onderzocht of nationale en sectorale wetgeving het toestaat dat er buitenlandse certificaten worden voorgelegd. Dit kan in een vervolgonderzoek nader worden onderzocht. Ten tweede moeten werkgevers en (potentiële) werknemers goed geïnformeerd zijn over in welk land het uittreksel of de VOG moet worden aangevraagd en op welke wijze. Er is specifieke informatie nodig voor de verschillende categorieën grensarbeiders (met nationaliteit van het buurland van het land waar ze werken en met nationaliteit van het land waar ze werken maar die in het buurland wonen). Tot slot moet het (goed) mogelijk zijn om het uittreksel of de VOG vanuit het buitenland aan te vragen en mogen doorlooptijden geen belemmering vormen voor het in dienst nemen van de sollicitant.

Summary

Introduction

Citizens of the European Union are entitled to free movement of workers, which includes the right to work in another EU country without a work permit (Article 45 TFEU).[3] These 'open borders' within Europe mean that there is more and more cross-border employment: Europeans from other countries are looking for and/or have a job in the Netherlands, and more and more Dutch people live or work across the border.

In several European countries, a form of judicial background screening of potential employees is applied, known as 'pre-employment screening'. This is often done prior to, or within the context of, an appointment procedure. This screening allows employers to check whether potential employees have criminal records relevant to the job and to decide whether they constitute an obstacle to recruiting the applicant. The legal frameworks, methodologies and criteria for this screening vary from one Member State to another.

The Netherlands has put pre-employment screening on the agenda for the Benelux annual plan 2017. In order to explore broader information exchange with other Member States for screening purposes, a Benelux work group was set up. As the only non-Benelux member state, the German federal state of North Rhine-Westphalia is also a member of this work group.

In addition to participating in the work group, the Directorate for Protection, Action and Prevention of the Ministry of Justice and Security wishes to gain insight into the application of pre-employment screening of employees on judicial antecedents (i.e. criminal records), especially in the border regions of the Netherlands. In the Benelux, there were approximately 81,000 cross-border workers in 2016 (www.benelux.int). These are employees who work in one country and live in another. In the Netherlands and North Rhine-Westphalia, there were approximately 33,000 cross-border workers in the border regions of the Netherlands with North Rhine-Westphalia in 2012 (CBS, 2015). It is expected that more cross-border employment is taking place in border regions and therefore, that more use is being made of screening for criminal records from neighbouring countries.

Between 1 June 2017 and 1 June 2018, in cooperation with the Vrije Universiteit Amsterdam and on behalf of the Scientific Research and Documentation Centre (in Dutch: WODC) of the Ministry of Justice and Security, DSP-groep conducted research into the screening of applicants in the border regions.

[3] The free movement of workers is in principle also applicable to the other countries of the European Economic Area: Iceland, Liechtenstein and Norway.

Problem definition and research questions

The study provides insight into the extent to which employers and (potential) employees in the border regions of the Benelux and Germany (more specifically North Rhine-Westphalia) make use of the systems of pre-employment screening of another country, the choices and considerations that are made in this respect, and what their experiences are with the screening. The researchers answer three central research questions:

1. What are the main characteristics of the screening systems in the Benelux and Germany?
2. To what extent is screening of potential cross-border workers used?
3. What have been the experiences of employers and employees in the border regions with the screening of criminal records?

Approach

Desk research was carried out to answer the first research question about the characteristics of the screening methods in the four countries and the legal regulations. The legal regulations, legal history, explanatory notes to the legislation and policy were studied. In addition, in the four countries concerned (the Netherlands, Belgium, Luxembourg and Germany) we sent out a written questionnaire to the persons and departments responsible for screening for criminal records. In addition, we conducted a literature research on a number of points from the legal frameworks and the information provided.

In order to answer research questions two and three, a digital questionnaire was distributed among a sample of 8,000 employers in the border regions of the Netherlands-Belgium, the Netherlands-North Rhine-Westphalia, Belgium-North Rhine-Westphalia and Belgium-Luxembourg. A total of 1,567 employers (rounded 20% response) completed the questionnaire. In drawing the sample, an oversampling took place of sectors in which, on the basis of the desk research, it was expected that pre-employment screening would be applied more frequently. This concerns sectors which work with vulnerable persons, the medical sector, transport of persons and goods and financial services. A sample of 1,000 companies/organisations per country from these specific sectors and a sample of 1,000 companies/organisations from other sectors were selected. The analyses have been corrected for this oversampling. Of the 1,567 respondents, 478 employers had dealt with applicants from one or more neighbouring countries in the past five years (30%). These employers are the subject of this survey.
Subsequently, 15 in-depth interviews were conducted with (representatives of) employers in the four countries, and with six employees. The aim of these interviews was to give a qualitative colour to the results from the digital questionnaire.

Results

What are the main characteristics of the screening systems in the Benelux countries and Germany?

Method of Screening

In the four countries it is possible to screen (potential) employees for criminal records, or have them screened. In the Netherlands, (potential) employees can apply for a Declaration of Good Behaviour (in Dutch: VOG). In Belgium, Germany and Luxembourg, in principle the employee requests an extract from the criminal register (respectively an *uittreksel uit het* strafregister or *extrait de casier judciaire* in Belgium, an *Führungszeugnis* in Germany and an *extrait de casier judiciaire* in Luxembourg). The costs of applying for these documents vary from one member state to another: in the Netherlands and Germany, a fixed amount is requested, in Belgium the costs differ per municipality and it is free of charge if the application is made digitally. In Luxembourg it is free of charge.

Differences in screening methodology

Although the principles in the screening system are the same in the four countries (protection and security of society, protection of the privacy of the employee, proportionality and social rehabilitation in the sense of offering a second chance), the methodologies used differ.

The main differences are as follows:

1. In the Netherlands, an independent organisation (Justis) assesses whether the criminal record constitutes an obstacle to the position. In the other three countries, the employer assesses this.
2. In the Netherlands, the VOG does not provide access to criminal records. Only in the event of the VOG being rejected or proposed to be rejected will the employee be notified of any judicial record relevant to the position. It is then up to the employee whether he or she passes the rejection on to the employer and thus gives access to his or her own judicial documentation. In the other three countries, it is usually the employee who requests an extract from the criminal register. He/she then submits this extract to the employer. Both of them have access to the criminal records of the person concerned. Exceptions to this principle exist in the four countries because some (often public) employers have direct access to the criminal register, have the right to obtain an extract from it directly, or are sent an extract directly with the employee's consent.
3. The judicial data included in the extract (or assessed in the case of a VOG) and the time periods to look back at (the review period: the period of judicial history made available or taken into account) differ between the four countries. In the Netherlands, the criminal record under assessment and the review period depend on the function for which the VOG is requested and/or the type of offence. In the other three countries, there are different types of extracts depending on the function for which they are requested. The extent of the review period depends on the purpose for which the extract is requested and in Germany and Luxembourg, also on the authority for which the extract is intended. Even if the extracts/VOGs are comparable (for comparable functions), there are differences between countries. In the Netherlands, for example, unlike in the other three countries, irrevocable

convictions and other judicial data are taken into account when assessing whether a VOG should be issued. In addition, a different, more lenient rule applies to young people in the Netherlands and Germany. For young people up to 23 years, for example, a shorter review period is used in the Netherlands.

4 In the Netherlands , there is an obligation in certain sectors to produce an extract from the criminal record or a VOG before a person can be employed. This is the case, for example, in childcare, education, long-term care and the taxi industry. There is no legal prohibition on hiring a person with a relevant criminal record but, since in some sectors the obligation to produce a VOG is mandatory, it does ensure that a person without VOG is not employed. Sectoral policies are fragmented on this point. In Germany, however, there is a legal ban on hiring a person with a relevant criminal record for jobs involving young people or people with disabilities. The employer can check this by requesting a *Führungszeugnis*. Belgium and Luxembourg do not prohibit the appointment of persons with relevant criminal records, except when a professional ban is imposed by the court.

5 In addition, the Netherlands has a system of continuous screening in childcare and the taxi industry, whereby a report is made if the employee concerned has committed a relevant criminal offence. In Germany, too, there are forms of periodic screening, but without automatic reporting.

Screening in sectors working with minors

For jobs related to working with minors, EU countries must comply with the obligations imposed on Member States by the EU Directive on combating sexual abuse and sexual exploitation of children and child pornography.[4] For the screening of individuals who wish to work with children, this means that Member States will be obliged to allow employers to request information regarding the existence of criminal convictions for sexual offences committed against children. It also obliges Member States to share irrevocable convictions of nationals for sexual offences and professional bans for working with children, as long as this is requested by another Member State. The four countries in this study all implement this obligation in their legislation. The Directive does not prescribe how Member States should fulfil these obligations. The effects of the Directive therefore differ from one country to another.

In the four countries, employers can obtain information about the existence of criminal convictions for sexual offences committed against children. For positions related to working with minors, a similar relatively strict assessment takes place in the Netherlands and Germany. In the Netherlands, the VOG screening is carried out on the basis of a stricter assessment framework for positions involving a relation of authority, custody or dependency, and where there is a conviction for a sexual offence. The stricter assessment framework also applies if there is a conviction for sex crimes and if the work would be carried out at a location where vulnerable persons may be located, even if there is no authority or dependency relationship. Moreover, in the case of convictions for sexual offences, the review period is unlimited. In this way, the Netherlands offers greater protection than to minors alone. In Belgium, Luxembourg and Germany, for

[4] EU Directive on combating the sexual abuse and sexual exploitation of children and child pornography (2011/93/EU). See, in particular, Article 10 of this Directive.

positions relating to working with minors, the excerpts are most extensive. Convictions continue to be mentioned in these countries for a long time, or even forever. Germany, too, has a higher level of protection than that required by the Directive and also sets stricter requirements for working with people with disabilities, for example. In the Netherlands for positions that involve working with minors it is legally stipulated that the employees must be in the possession of a VOG. In Germany it is against the law to employ persons with a criminal conviction for sexual offenses in these positions.
In addition, the four countries are complying with the EU Directive's obligation to exchange information on criminal convictions for pre-employment screening. The Netherlands is the only country to provide not only irrevocable criminal convictions, but also other judicial information.

Exchange of information between these countries

Since April 2012, European exchanges of information on convictions have been carried out (automatically) through the European Criminal Records Information System (ECRIS). ECRIS is not a stand-alone database, but an interconnection of national criminal records of EU Member States. Each European country has a central authority, often also the administrator of the judicial database. There are differences between the countries which authority is designated as the central authority. In the Netherlands, Justid, the judicial information service, is the central authority that can request access via ECRIS. For the VOG screening, Justis is the national competent authority that may request information from other EU Member States through the Central Authority and ECRIS. In the other countries, the central authority that can request access via ECRIS is the same authority that also provides extracts from the criminal record.

As far as the exchange of information between the four countries is concerned, in the context of pre-employment screening, the four countries are only obliged to share information if the request concerns a person who is working or wants to work with children. On nationals of the Benelux countries who reside in one of the neighbouring countries and apply for an extract or a VOG, requests are only made via ECRIS from the country of nationality in this context, and not for other positions Germany is an exception to this rule. EU citizens can apply for a European extract in Germany. This extract may include entries from the criminal register of the Member State of nationality on request. If the Member State of the person's nationality does not provide information because, for example, national legislation does not allow it, an entry to that effect shall be made in the extract.

To what extent is screening of potential cross-border workers used and what considerations are made?

Extent to which pre-employment screening is carried out

We note that on average more than half of the responding employers in the border regions conduct pre-employment screening with applicants from neighbouring countries. Employers who carry out screening screen both applicants from their own country and applicants from neighbouring countries. Most employers do not distinguish between different categories of employees in pre-employment screening. Temporary

agency workers are an exception. Employers often assume that the screening is carried out by the temporary employment agency. As a result, no additional screening takes place. Also with regard to different positions, most employers do not differentiate between different employees during screening. However, in some sectors there are positions for which screening is required by the regulator or licensing authority (such as in financial services, aviation, the transport of persons and goods). The extent to which employers apply screening for other jobs also differs.

Pre-employment screening components

For more than half of the employers, screening consists of asking for an extract from the criminal record or a VOG. In about half of these, this is the only form of pre-employment screening that is applied. The other employers combine this method with other methods, such as checking the authenticity of documents, carrying out research in public sources and/or requesting references.

Pre-employment screening in sectors working with vulnerable persons

Almost all employers who work with vulnerable persons have an extract or VOG submitted. This is in line with the legal obligations in those sectors in the Netherlands and Germany. In Belgium and Luxembourg, there is no legal obligation for screening and no prohibition on hiring employees with a criminal record. The study shows that screening has been made compulsory in some of these sectors by the inspectorate, supervisors, or in the context of granting a licence.

Reasons to carry out pre-employment screening or not

The reasons for pre-employment screening are diverse. The most common reason is the employer's own risk assessment or previous experience. As mentioned earlier, screening is only legally required or compulsory by an inspector, a supervisor or a licensing authority in a (limited) number of sectors. It often turns out that an incident at the employer's premises or within the sector is the reason for regulations to screen for criminal records.

The main reasons for not screening for criminal records of applicants from neighbouring countries are that screening is not a standard procedure (also in the case of applicants from their own country) and the unfamiliarity with the possibilities of this screening. This is more often the case in the Netherlands, Belgium and Germany than in Luxembourg.

Where do applicants from the neighbouring countries apply for an extract or VOG?

Candidates from neighbouring countries are usually asked to submit an extract or VOG from their 'country of residence'. In most cases, this is also the country of their nationality. However, it is unclear in which country applicants with a nationality from one of the neighbouring countries who are already resident in the country of employment must apply for an extract or a VOG. The same applies to applicants who are nationals of the country of employment but reside in a neighbouring country.
Based on this research, we can conclude that in the Netherlands, Belgium and Luxembourg, the policy of the central authority responsible for issuing the extract or VOG is to apply for an extract or VOG in the

country of nationality. In practice, however, this is not standard. Some employers request an extract or VOG from both countries, both the country of nationality and the country of residence. The information that the country of nationality is the central authority responsible for collecting judicial information from its nationals is not sufficiently known to employers and employees. In the case of applicants who do not apply for an extract in their country of nationality, there may therefore be gaps in the extract or in the assessment of their criminal record, since only convictions in their country of residence are taken into account. This does not apply for positions that involve working with minors. For those positions, a request can be made via ECRIS. Employers are also not sufficiently aware of this information. Based on the requests made to the Netherlands we conclude that in practice, however, relatively little use is made of requests via ECRIS. This research gives no insight into the reasons why.

In Germany, the specific situation is that nationals of other European Member States can obtain a European extract. Germany then inquires with the country of nationality, but the German informant states that in practice not all Benelux countries provide the information needed. A note to this effect is made on the extract, making the gap visible.

What are the experiences of employers and employees with screening?

Ease of requesting extracts/VOG

In general, requesting an extract or VOG is experienced as easy by employers. In the Netherlands and Germany it takes longer to obtain than in Belgium and Luxembourg. In the Netherlands, this is due to the fact that the assessment is carried out by Justis. Some employers include a clause in the employment contract. This clause allows the contract to be terminated if no VOG or extract can be submitted.

Usefulness of requesting extracts/VOG

On average, employers in all border regions give a report of 6.5 to the usefulness of obtaining an extract or VOG for assessing the suitability of an applicant for the job. But opinions vary. Screening for criminal records is seen by some employers as a mandatory administrative act which is not given much weight. In particular this is because it is said to be a snapshot of a given moment in time, and it would not say everything about an employee's behaviour and integrity. Other employers find screening very useful, and also indicate that requesting an extract or a VOG is just one part of a broader policy on screening and integrity. This is particularly the case in the financial sector, the transport sector (both passenger and freight transport) and organisations working with minors in the four countries covered by the survey. The fact that it is considered important in these sectors also has to do with legal (sectoral) obligations or the rules of supervisors, which make employers more aware of the importance.

Response to criminal records by employers

In most cases, applicants who refuse to submit an extract or a VOG will not be accepted. If the applicant submits an extract with an antecedent, the majority of employers decide whether or not to take on

someone depending on the nature and seriousness of the offence in relation to the job. Some employers then ask for additional references from former employers. Other employers assess the person during a probationary period. Employers are therefore prepared to give a person a second chance if they can make an assessment of their criminal record and weigh up whether this will hinder their execution of the job. From these results we deduce that employers consider openness to be important. In this respect, not mentioning the nature of the antecedents on the VOG can be seen as a disadvantage. Employers have no insight into judicial facts that have not been assessed as relevant. The lack of insight into the judicial data can be overcome in the event of a rejection of a VOG, because the employee can show the rejection decision. This negative decision does contain the relevant judicial antecedents. In our study, we did not find any example where this has happened.

Bottlenecks and areas for improvement

Neither employers nor employees have a clear picture of what information is stated on an extract or what information is taken into account in the assessment of issuing a VOG. Nor is it known that it only applies to a certain period of time. This may affect the assessment of usefulness by employers. In most cases, blank extracts or a VOG are submitted. Employers are not aware that there are differences in the system of extracts or a VOG from another country. They assume that applicants from neighbouring countries are screened in the same way as applicants from their own country.

Finally, in the survey, we found that in a number of international sectors or for employers who have companies in multiple countries, local legal rules may sometimes conflict with the rules applied by the supervisors or inspectorates, or which are customary within the sector. These sectors and employers therefore advocate more uniform European rules in those relevant sectors.

Restrictions of the research

This study has a number of limitations. The survey was carried out on a sample of employers in the border regions. The response rate was 20%. There is a chance that employers who deem pre-employment screening to be positive may be better represented. The survey focuses on employers who have had applicants from a neighbouring country in the past five years. This concerned 30% of the respondents. Although most employers do not differentiate between screening of applicants from neighbouring countries and applicants with the nationality of the country of employment, the results of this survey cannot be generalised for pre-employment screening in the border regions. We have not examined how employers carry out pre-employment screening without applicants from the neighbouring countries.

General conclusion and discussion

The reason for this study was the DBA&V management's wish to gain insight into the application of pre-employment screening of employees for judicial antecedents, especially in the border regions of the Netherlands, and to explore whether broader information sharing between the countries in the Benelux working group and North Rhine-Westphalia is possible and necessary.

The question of whether much or little use is made of pre-employment screening cannot be answered. However, it is clear that, in border regions, the screening methodology from neighbouring countries is used. This research gives insight into the consequences of the differences in legal frameworks, methodologies and the criteria of screening in the Benelux and North Rhine-Westphalia for the screening of potential cross-border workers. Employers in the border regions are not aware of these differences. There is a need for reliable information in one's own language on extracts and the VOG for both employers and employees.
If we consider the screening of applicants from neighbouring countries within the context of equal treatment of workers, we have to conclude that this is not entirely equal, due to the differences in systems between countries. A person with a similar judicial history may receive a blank extract in one country, a notification on the extract in another country, or will or will not receive a VOG in the Netherlands.

On the basis of this study, the question can be asked whether more information exchange is needed than currently is regulated through ECRIS. Convictions in other Benelux member states and Germany are passed on to the country of nationality. Thus, in principle all convictions are taken into account when applicants request an extract in their country of nationality. If the Benelux countries and Germany handle their exchange of information properly, then further exchange of information within these four countries would appear redundant. The data is then already processed in the country of nationality.
However, in order for this system to work properly, a number of conditions must be met. Firstly, foreign certificates must be accepted. This research demonstrated that this is done in practice. This research did not investigate whether national and sectoral legislation allow foreign certificates to be submitted. This can be subject of further research. Secondly, employers and (potential) employees must be well informed regarding in which country the extract or VOG is to be applied for, and how. There is a need for more specific information for the different categories of cross-border workers (with the nationality of the neighbouring country of the country they work in and with the nationality of the land they work while residing in a neighbouring country). Finally, it must be (easily) possible to apply for the excerpt or the VOG from abroad, and lead times should not be an obstacle to hiring the applicant.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Voor burgers van de Europese Unie geldt het vrije verkeer van werknemers, waardoor zij onder andere het recht hebben om in een ander EU-land te werken zonder een werkvergunning (artikel 45 VWEU).[5] Door deze 'open grenzen' binnen Europa vindt steeds meer grensoverschrijdende arbeid plaats: Europeanen uit andere landen zoeken en/of hebben een baan in Nederland, en steeds meer Nederlanders wonen of werken over de grens.

In verschillende Europese landen wordt, voorafgaand aan of in het kader van een aanstellingsprocedure, een vorm van screening op de justitiële achtergrond van werknemers toegepast, de zogenaamde 'pre-employment screening'. De juridische kaders, de methodieken en de criteria voor deze screening lopen echter uiteen. De vraag is wat de consequenties zijn van deze verschillen voor de screening van potentiële grensarbeiders. Wordt op lokaal niveau gebruik gemaakt van pre-employment screening? Op welke wijze wordt deze toegepast? Maken organisaties, werkgevers en werknemers in grensregio's bij beoogde indienstneming van werknemers met een nationaliteit van een buurland, gebruik van de screeningsmogelijkheden van dat buurland? Worden justitiële gegevens opgevraagd in het buurland, of vindt de screening via het land van de werkgever plaats?

In februari 2016 verklaarde de toenmalige Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid dat hij wilde inzetten op '*bredere informatie-uitwisseling met andere lidstaten voor screeningsdoeleinden*' (TK 2015-16, 34300-VI nr. 78, p. 4). Daartoe heeft hij de pre-employment screening geagendeerd voor het Benelux jaarplan 2017. Het voornemen was dat '*de Benelux-partners samen een verkennende vergadering over grens-overschrijdende informatie-uitwisseling in dit kader [organiseren]. De Duitse Deelstaat Noordrijn-Westfalen is hiervoor ook uitgenodigd. Voorgesteld zal worden om gezamenlijk te onderzoeken of de beschikbare middelen, zoals de bevraging van ECRIS, optimaal worden benut en op welke punten verbetering mogelijk is*' (TK 2016-17, 34550-VI nr. 92, p. 3-4). De vergadering heeft in het voorjaar van 2016 plaatsgevonden en er is een werkgroep geïnstalleerd.

De Directie Beschermen, Aanpakken en Voorkomen (DBA&V) van het ministerie van Justitie en Veiligheid had, naast deelname aan de werkgroep, behoefte aan inzicht in de toepassing van pre-employment screening van werknemers op justitiële antecedenten, vooral in de grensregio's van Nederland. De grensregio's zijn interessant, omdat de verwachting is dat daar eerder sprake zal zijn van grensoverschrijdende arbeid en werknemers die over de grens solliciteren. Vanwege de deelname van de

[5] Het vrije verkeer van werknemers geldt in beginsel ook voor de andere landen van de Europese Economische Ruimte: IJsland, Liechtenstein en Noorwegen.

betreffende landen aan de werkgroep ligt de focus van het onderzoek op de grensregio's van Nederland, België, Luxemburg[6] en de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen.

Context van het onderzoek

Er zijn weinig gedetailleerde statistische gegevens voorhanden over de mate waarin personen in de grensregio's de grens over gaan om te werken. Dit verschilt per grensregio en sector. Dat er weinig statistische gegevens beschikbaar zijn, heeft vooral te maken met de verschillende juridische verschijningsvormen van het fenomeen grensarbeid, waardoor mensen in verschillende dienstverbanden in verschillende registratiesystemen terecht komen.

Grensoverschrijdende arbeid in de Benelux en Duitsland

Het Secretariaat Generaal van de Benelux vermeldt op de website: In de totale Benelux zijn er 81.000 grenspendelaars (www.benelux.int). In 2016 werkten 39.000 Belgen als grensarbeider in het Groothertogdom Luxemburg en 30.000 in Nederland. 11.000 Nederlanders en 1.000 Luxemburgers werken als grensarbeider in België.

Het CBS vermeldt in een onderzoek naar de arbeidsmarkt in de grensregio van Nederland en Vlaanderen (CBS, 2017) dat in 2014 38.000 mensen als werknemer in Nederland werkten, terwijl zij in België woonden. Nog geen 10.000 mensen werkten vanuit Nederland in België. Deze cijfers gaan niet uit van de nationaliteit van de werknemer, maar van het woonland. Van de werkenden die in België wonen maar in Nederland werken, had 60,1% de Nederlandse nationaliteit in 2014 (CBS, 2017[7]). Het gaat in dit geval waarschijnlijk vooral om Nederlanders die in België zijn gaan wonen, maar hun baan in Nederland hebben behouden.

Ook over het aantal grensarbeiders in Nederland en Noordrijn-Westfalen zijn oudere cijfers beschikbaar. In 2012 pendelden 23.500 personen vanuit hun woonplaats in Noordrijn-Westfalen naar Nederland om te werken. Vanuit Nederland pendelden 9.400 werknemers naar Noordrijn-Westfalen (CBS, 2015). Van de grensarbeiders tussen Nederland en Noordrijn-Westfalen had 40% de Nederlandse nationaliteit, en van de pendelaars die in Nederland woonden 43% de Duitse (CBS, 2015)[8].

Weterings & Gessel-Dabekausen, (2015)[9] rapporteren dat in 2012 een kleine 36.000 grensarbeiders vanuit Duitsland in Nederland werkten. Hiervan had 45% de Nederlandse nationaliteit. Omgekeerd werkten er 8.500 personen vanuit Nederland in Duitsland, maar 40% daarvan heeft de Duitse nationaliteit. Ruim 37.000 grensarbeiders werkten vanuit België in Nederland, 60% van hen had de Nederlandse nationaliteit. Omgekeerd werkten 8.100 grensarbeiders vanuit Nederland in België, 40% daarvan had de Belgische nationaliteit. Ongeveer de helft van de grensarbeiders heeft dus de nationaliteit van het werkland.

[6] De officiële benaming is Groot Hertogdom Luxemburg, Voor de leesbaarheid gebruiken we Luxemburg. Hiermee refereren we aan het land en niet aan de stad Luxemburg.
[7] CBS (2017). *De arbeidsmarkt in de grensregio van Nederland en Vlaanderen*. Den Haag/Heerlen/Bonaire: CBS.
[8] CBS (2015). *De arbeidsmarkt in de grensregio's van Nederland en Noordrijn-Westfalen*. Den Haag/Heerlen/Bonaire: CBS.
[9] Weterings, A. & Gessel-Dabekausen, G., van (2015). *Arbeidsmarkt zonder grenzen*. Den Haag: Planbureau voor Leefomgeving.

DSP-groep heeft in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid, tussen 1 juni 2017 en 1juni 2018 onderzoek uitgevoerd naar de screening van sollicitanten in de grensregio's. Het voorliggende rapport legt verslag van dat onderzoek.

1.2 Doelstelling onderzoek en onderzoeksvragen

Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek is een verkenning van de toepassing van pre-employment screening van (grensoverschrijdende) werknemers op justitiële antecedenten in de grensregio's van de Benelux en de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen.

Probleemstelling

De probleemstelling voor het onderzoek luidt:

> *In welke mate maken werkgevers en werknemers in de grensregio's van de Benelux en Duitsland (en meer specifiek Noordrijn-Westfalen) gebruik van de systemen van pre-employment screening uit een ander land? Welke afwegingen en keuzes maken zij daarbij, en wat zijn hun ervaringen met deze screenings?*

Onderzoeksvragen

De centrale probleemstelling is vertaald naar de volgende onderzoeksvragen.

1 Wat zijn de belangrijkste kenmerken van de screeningssystemen in de Benelux-landen en Duitsland?

- Welke informatiebronnen en welke type gegevens worden in de screening betrokken?
- Waaruit bestaat de screening en wie beoordeelt de informatie?
- Welke organisaties hebben toegang tot de gegevens?
- Wat is de juridische basis?
- Hoe is de EU-richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie in de nationale wetgeving van de verschillende landen geïmplementeerd?[10]
- Welke informatie wordt wel/niet verstrekt of bekend gemaakt aan de werkgevers/werknemers?
- Welke zijn de centrale en bevoegde autoriteiten die via ECRIS inzage kunnen vragen?
- Wat is de regelgeving en wat zijn de vereisten voor uitwisseling van gegevens tussen de landen?

[10] Deze onderzoeksvraag is later toegevoegd omdat gaandeweg het onderzoek is gebleken dat de EU-Richtlijn eigenlijk het enige instrument op Europees niveau is dat lidstaten verplicht om werkgevers in staat te stellen om het strafrechtelijk verleden van werknemers te controleren en het daarom relevant is om hier in het onderzoek specifiek aandacht aan te besteden.

- Wat zijn de uitgangspunten of principes?
- Met welke voorspellende risicofactoren wordt in de (toepassing van de) verschillende screeningssystematieken rekening gehouden?

2 In welke mate wordt gebruik gemaakt van screening van beoogde grensarbeiders?

- Maakt screening op justitiële antecedenten deel uit van een breder integriteitsbeleid, of staat de pre-employment screening op zich? Wordt bij de screening van potentiële werknemers gebruik gemaakt van andere informatie (bijvoorbeeld het laten checken van Cv's)?
- In welke mate kennen werkgevers in grensregio's het systeem van en de instrumenten voor screening in de buurlanden? Weten zij hoe inzage in buitenlandse justitiële gegevens kan worden verkregen?
- In welke mate vragen werkgevers in grensregio's aan hun beoogde grensarbeiders een bewijs van screening of inzage in justitiële gegevens? In welke sectoren en voor welke functies vragen zij dat wel en niet? Wat zijn hun afwegingen en keuzes hierbij?
- In welke mate maken zij daarbij gebruik van hun eigen nationale systeem en/of van de systemen van de buurlanden (land van nationaliteit of land van eerder verblijf)? Wat zijn hun afwegingen en keuzes hierbij?
- Hoe vaak worden de gevraagde bewijzen in de verschillende sectoren/ functies afgegeven en aan wie (werknemer of werkgever)?

3 Wat zijn de ervaringen van werkgevers en werknemers in de grensregio's met de screening van justitiële antecedenten?

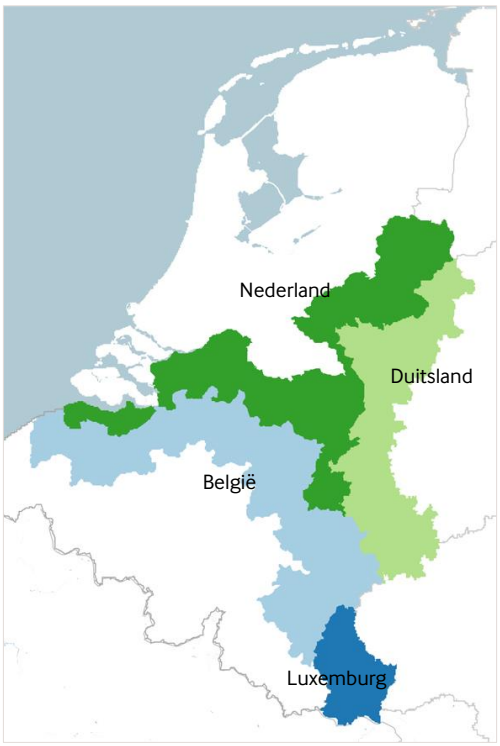
- Hoe beoordelen/ waarderen de werkgevers de verschillende nationale bewijzen van screening en welke gevolgen verbinden zij daaraan?
- Hoe beoordelen/ waarderen de werknemers de verschillende nationale bewijzen van screening en welke gevolgen verbinden zij daaraan?
- Welke ervaringen hebben werkgevers en werknemers in grensregio's met de screening(en), welke problemen ondervinden zij en waar hebben zij behoefte aan?
- Welke positieve en negatieve ervaringen hebben werkgevers en werknemers in grensregio's met de screening(en) en waar hebben zij behoefte aan?
- Zijn er aanwijzingen dat publicatie van (delen van) het strafblad resocialisatie van de persoon in kwestie benadeelt? Wat voor aanwijzingen zijn dat?
- Kunnen (beoogde) werknemers die geen screening (kunnen) overleggen toch in de betreffende sector aan het werk in een land?
- Wat zijn de gevolgen van het niet kunnen overleggen van een bewijs van screening? Gaat dit mogelijk ten koste van specifieke (categorieën van) werknemers en/of van resocialisatie van personen? Zo ja, voor welke werknemers of personen in welke landen?

1.3 Afbakening onderzoek en begrippen

In dit onderzoek ligt de focus op de ***grensregio's*** van de landen in de Benelux en Noord-Rijn Westfalen. Het onderzoek richt zich op deze regio's omdat verwacht wordt dat daar meer sprake is van grensarbeid. Noord-Rijn Westfalen is toegevoegd aan het onderzoek omdat deze regio participeert in de Benelux werkgroep over grensoverschrijdende informatie-uitwisseling (zie 1.1).

Grensregio's zijn de regio's die direct aan de staatsgrens zijn gelegen. Hierbij maken we gebruik van de indeling die het CBS gebruikt voor grensregio's. Deze indeling is gebaseerd op de in Europees verband afgesproken territoriale indeling NUTS 3 (systematiek van Gebiedsdelen voor de Statistiek)[11]. De grensregio's zijn een cluster van de direct aan de grens gelegen regio's tussen Nederland en België en tussen Nederland en Duitsland. Luxemburg heeft geen grensregio's met Nederland en Noordrijn-Westfalen, alleen met België. Luxemburg is binnen dit onderzoek in zijn geheel aangemerkt als grensregio.

In onderstaand figuur zijn de regio's uit het onderzoek weergegeven.



Voor dit onderzoek zijn drie categorieën (potentiële) werknemers in de grensregio's van belang (zie tabel 1.1 op de volgende pagina).

[11] Volgens de in Europees verband afgesproken territoriale indeling NUTS 3 ('Systematiek van Gebiedsdelen voor de Statistiek') is Nederland in te delen in 40 regio's, de 'COROP' gebieden. COROP staat voor 'Coördinatie Commissie Regionaal Onderzoeksprogrammagebieden'. Voor België corresponderen de NUTS 3 gebieden met de 43 bestuurlijke arrondissementen. Voor Duitsland is dit vergelijkbaar met 'Kreise 'en 'Kreisfreie Stadte'.

Tabel 1.1 Doelgroep van het onderzoek

Doelgroep van het onderzoek		Werknemer werkt in	
		'eigen' land[1]	**Buurland**[2]
Werknemer woont in	**'eigen' land**[1]	Behoort niet tot de doelgroep van het onderzoek	grensarbeider
	buurland[2]	grensarbeider	migrant

[1] Eigen land = land van zijn/ haar nationaliteit
[2] Buurland = grensregio van België, Duitsland, Nederland of in Luxemburg waar hij/zij niet de nationaliteit van heeft

Grensarbeiders gaan de landgrens over om te werken. Wonen en werken vindt in twee verschillende landen plaats. Er is dus sprake van arbeidsmobiliteit en niet van migratie. Volgens de officiële EU-definitie[12] is een grensarbeider eenieder die werkzaamheden, al dan niet in loondienst, verricht in een lidstaat, maar woont in een andere lidstaat waarnaar hij in beginsel dagelijks of ten minste eenmaal per week terugkeert. Volgens deze definitie is een Nederlander die in Luxemburg of Parijs werkt en wekelijks pendelt tussen Nederland en Luxemburg of Parijs, een grensarbeider.[13] De focus in dit onderzoek ligt op grensarbeiders die tussen buurlanden pendelen. Het merendeel van de grensarbeid in de grensregio's betreft arbeid in dienstverband. Maar dit onderzoek beperkt zich daar niet toe. Dat wil zeggen dat de inzet van arbeid via een ZZP-aanstelling of tijdelijke inhuur vanuit bijvoorbeeld een uitzendbureau ook meegenomen is. Vanwege het geringe aandeel van deze specifieke groep arbeiders op het totaal wordt dit niet uitgesplitst in dit rapport.

Voor dit onderzoek zijn twee categorieën grensarbeiders van belang:

- Grensarbeiders met de nationaliteit van het buurland van het land waarin ze werken. Het buurland in dit onderzoek is dan de grensregio van Nederland, België, Luxemburg en Duitsland.
- Grensarbeiders met de nationaliteit van het land waarin ze werken, maar die in het buurland wonen.

Migranten zijn personen die naar een ander land dan het land van hun nationaliteit verhuizen. Het gaat in dit onderzoek om de migranten die naar een buurland verhuizen. Of het gaat om arbeidsmigranten of migranten die om een andere reden verhuizen, is daarbij niet van belang.

Met ***pre-employment screening*** wordt bedoeld dat bij sollicitanten wordt nagegaan of er sprake is van justitiële antecedenten. Werkgevers kunnen sollicitanten vragen om een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) of een uittreksel uit het strafregister voor te leggen. De systematiek verschilt per land en de screeningsmethodiek is verankerd in de landelijke wetten en regelingen. Naar analogie van de indeling van grensarbeiders en migranten richt dit onderzoek zich op:

- Personen in de grensregio's met nationaliteit van woonland die in een buurland solliciteren.
- Personen met een nationaliteit van een van de buurlanden die in het woonland solliciteren.

[12] Verordening (EG) Nr. 883/2004 (artikel 1.F).
[13] Voor grensarbeiders wordt ook nog de term grenspendelaar. Volgens de definitie van het CBS zijn grenspendelaars werknemers die hun woonlocatie in het ene land hebben en hun werkplek in een buurland. Ook wordt de term grenswerknemer gebruikt. In dit rapport hanteren we de term grensarbeider.

Het screenen op justitiële antecedenten kan onderdeel zijn van een ***breder integriteitsbeleid***. Er is geen eenduidige overkoepelende definitie van integriteit die voor alle arbeidssectoren van toepassing is. Integriteitsbeleid omvat meerdere elementen. De volgende elementen worden vaak gezien als een noodzakelijk onderdeel van volwaardig integriteitsbeleid: gedragscode, integriteit bij werving en selectie, kwetsbare functies, handelingen en processen, afleggen eed of belofte, nevenwerkzaamheden, melding van financiële belangen, maatregelen gericht op informatiebescherming, giften en diensten, inkoop- en aanbestedingsprocedure, vertrouwenspersonen, meldingsprocedure ongewenst gedrag, en de meldingsprocedure bij het (vermoeden van) een integriteitsschending (Bouwmeester et al., 2016).[14] Ook maatregelen als integriteitsnormen in de arbeidsovereenkomst en het 'vierogenprincipe' vallen hieronder. Het gaat in dit onderzoek te ver om het volledige integriteitsbeleid in alle sectoren te onderzoeken. De focus in dit onderzoek ligt op het screenen van justitiële antecedenten bij (potentiële) werknemers als onderdeel van een breder integriteitsbeleid. Hoe hier in de praktijk invulling aan wordt gegeven, wordt geïllustreerd aan de hand van voorbeelden uit enkele sectoren. Hierbij nemen we mee dat in enkele sectoren ook sprake is van periodieke of continue screening van werknemers op justitiële antecedenten.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we de methodische verantwoording. De kenmerken van de screeningsmethodieken in de vier landen beschrijven we in hoofdstuk 3. Tevens geven we antwoord op de onderzoeksvragen over de belangrijkst kenmerken van de screeningssystemen. In hoofdstuk 4 beantwoorden we de onderzoeksvragen over de mate waarin gebruik wordt gemaakt van pre-employment screening bij sollicitanten uit de buurlanden. De onderzoeksvragen over ervaringen van werkgevers en werknemers in de grensregio's beantwoorden we in hoofdstuk 6. We sluiten het rapport af met een conclusie hoofdstuk waarin de belangrijkste bevindingen worden samengevat en we conclusies trekken over de drie hoofdvragen.

[14] Bouwmeester, J. , Holzmann, M., Löb, N., Abraham, M. & Nauta, O. (2016). *Monitor integriteit en veiligheid openbaar bestuur.* Amsterdam: I&O Research.

2 Methodische verantwoording

Het onderzoek is uitgevoerd in twee fasen. In de eerste fase zijn de screeningsmethodieken in de vier landen onderzocht. Deze vormen het formele kader van het onderzoek. In de tweede fase is veldwerkonderzoek gedaan met behulp van digitale vragenlijsten en interviews.

2.1 Onderzoeksmethode formeel kader

Om inzicht te krijgen in de screeningsmethodieken van de vier landen en de wettelijke regelingen zijn de volgende onderzoeksmethoden gebruikt:

- Schriftelijke vragenlijst aan de portefeuillehouders[15] in België, Luxemburg en Duitsland. Via de e-mail zijn de onderzoeksvragen voor dit deel aan acht portefeuillehouders verzonden (zie bijlage 2). De namen van de portefeuillehouders zijn via de contactpersoon bij het Secretariaat Generaal van de Benelux verkregen (zie bijlage 3 voor de respondenten). Naar aanleiding van de antwoorden zijn enkele aanvullende vragen gesteld.
- Deskresearch van de wetgeving, eventuele lagere regelgeving, de wetsgeschiedenis (zoals de toelichting in staatsbladen) en het beleid (bijvoorbeeld de beleidsregels VOG-NP-RP 2018) van de betreffende landen.
- Aanvullend literatuuronderzoek op enkele punten uit het wettelijke kader en de interviews.

2.2 Onderzoeksmethode veldwerk

2.2.1 Afbakening regio's

Zoals in hoofdstuk 1 (figuur 1.1) is aangegeven, beperkt dit onderzoek zich tot de volgende grensregio's:

- De grensregio's in Nederland met België en Noordrijn-Westfalen
- De grensregio's in België met Nederland en Luxemburg
- De grensregio's in Noordrijn-Westfalen met Nederland
- Luxemburg[16]

In Duitsland richten we ons voor het veldwerk specifiek op Noordrijn-Westfalen. Echter de wetgeving en het juridisch kader zijn geldig voor de hele Bondsrepubliek. In de tekst wordt daarom verwezen naar Duitsland. Ook is in het veldwerk in de grensregio's gevraagd naar de screening van sollicitanten uit Duitsland (en niet specifiek Noordrijn-Westfalen).

Wanneer in het rapport wordt verwezen naar grensregio's, dan worden daarmee de bovenstaande regio's bedoeld.

[15] Dit zijn personen binnen elk land op de afdeling van het betreffende ministerie, het Parket-Generaal of de dienst die verantwoordelijk zijn voor de screening van justitiële antecedenten.
[16] Officieel is de benaming Groothertogdom Luxemburg. Voor de leesbaarheid in het rapport wordt de term Luxemburg gebruikt.

2.2.2 Digitale vragenlijst onder een steekproef van werkgevers

Een digitale vragenlijst over de screening van (potentiële) grensmedewerkers is uitgezet onder een steekproef van werkgevers in de grensregio's. De vragenlijst is in het Nederlands, Frans en Duits opgesteld (zie bijlage 4). In Luxemburg is de digitale vragenlijst uitgezet in het Frans. Bij het nabellen bleek dat meerdere respondenten het Frans onvoldoende beheersten voor het invullen van de vragenlijst. De vragenlijst is vervolgens telefonisch in het Duits afgenomen. De vragenlijst omvatte vragen over de pre-employment screening van sollicitanten uit de buurlanden.

2.2.3 Steekproef van werkgevers

Tabel 2.1 Samenstelling steekproef

Land	Populatie algemeen	Populatie specifiek	Populatie totaal	Steekproef algemeen	Steekproef specifiek	Steekproef totaal
Nederland	20.672	4.349	25.021	1.000	1.000	2.000
België	26.642	2.928	29.570	1.000	1.000	2.000
Duitsland	11.715	1.555	13.270	1.000	1.000	2.000
Luxemburg	1.409	1.476	2.885	1.000	1.000	2.000
Totaal	60.438	10.308	70.746	4.000	4.000	8.000

Voor de selectie van de Nederlandse werkgevers uit de grensregio's is een steekproef getrokken uit het werkgelegenheidsregister LISA[17]. De steekproef van werkgevers uit de grensregio's in België, Noordrijn-Westfalen en Luxemburg is getrokken uit de database Orbis Europe.[18] De steekproef is ad random getrokken met een oversampling van werkgevers van wie op basis van het formeel kader werd verwacht dat zij screening op justitiële antecedenten toepassen. Het gaat hier om werkgevers in sectoren waarin een landelijke (wettelijke) regeling of een Europese regeling van toepassing is, en sectoren waarin door toezichthouders, vergunningsverleners of brancheorganisaties specifieke eisen worden gesteld aan screening (zie hoofdstuk 3). Het gaat om de volgende sectoren:

- Sectoren waar gewerkt wordt met kwetsbare personen (bijvoorbeeld minderjarigen, gehandicapten of ouderen): kinderopvang, onderwijs, gehandicaptenzorg, ouderenzorg, sociale voorzieningen.
- De medische sector.
- Vervoer van personen en goederen.
- Financiële dienstverlening.

Deze sectoren zijn in tabel 2.1 benoemd als 'specifiek'.

Alle werkgevers uit de steekproef hebben een brief ontvangen met daarin het verzoek de vragenlijst online in te vullen. Na twee weken zijn de werkgevers vervolgens telefonisch benaderd en is de vragenlijst telefonisch afgenomen, tot de beoogde minimale respons van 100 algemene en 100 specifieke werkgevers per land was bereikt.

[17] LISA is een databestand met gegevens over alle vestigingen in Nederland waar betaald werk wordt verricht. De kerngegevens per vestiging hebben een ruimtelijke component (adresgegevens) en een sociaaleconomische component (werkgelegenheid en economische activiteit).Het bestand wordt beheerd door Stichting Lisa.
[18] Orbis Europe is het Europees deel van Orbis, een internationale database met gegevens over bedrijven. Orbis Europe bevat kerngegevens van bijna 140 miljoen bedrijven in Europa. Het bestand wordt beheerd door Bureau van Dijk.

De respons per land is weergegeven in tabel 2.2. In bijlage 5 wordt de respons per regio weergegeven.

Tabel 2.2 Respons

Land	Aantal werkgevers algemeen	% respons	Aantal werkgevers specifiek	% respons	Totaal aantal werkgevers	% respons
Nederland	323	32%	264	26%	587	29%
België	141	14%	172	17%	312	16%
Duitsland	203	20%	208	21%	411	21%
Luxemburg	139	14%	118	12%	257	13%
Totaal	806	20%	762	19%	1567	20%

De gemiddelde respons is 20%, maar verschilt per land en ook per regio (zie bijlage 5).

Onderzoeksgroep

In dit onderzoek zijn alleen de respondenten meegenomen die in de afgelopen vijf jaar te maken hadden met sollicitanten uit een van de buurlanden. Hierbij wordt nogmaals opgemerkt dat, hoewel Luxemburg geen buurland is van Nederland, in beide landen ook gevraagd is naar sollicitanten uit respectievelijk Nederland en Luxemburg. Voor de leesbaarheid wordt de term sollicitanten uit de buurlanden gebruikt. Werkgevers die de eerste vraag over sollicitanten uit de buurlanden negatief beantwoordden, werden uitgesloten van verdere deelname aan het onderzoek.

Tabel 2.3 Aantal werkgevers met wel en geen sollicitanten uit de buurlanden (n=1567)

Land	Sollicitanten uit de buurlanden	Geen sollicitanten uit de buurlanden	totaal
Nederland	103	484	587
België	104	208	312
Duitsland	84	327	411
Luxemburg	187	70	257
Totaal	478	1.089	1.567

478 van de 1.567 respondenten hadden in de afgelopen vijf jaar te maken met sollicitanten uit de buurlanden. In dit onderzoek vormen zij de onderzoeksgroep.

Omdat er een oversampling heeft plaatsgevonden van specifieke werkgevers is een weegfactor gemaakt waarmee wordt gecorrigeerd voor de oververtegenwoordiging van specifieke werkgevers. Omdat er naar verhouding meer specifieke werkgevers hebben deelgenomen aan het onderzoeken kunnen hun antwoorden een vertekend beeld geven van de gemiddelde werkgevers in de grensregio's. De weegfactor passen we toe in gewogen percentages. Gewogen percentages corrigeren voor de oververtegenwoordiging van die specifieke werkgevers. Zij geven een meer representatief beeld van alle werkgevers. In tabel 2.4 zijn de gewogen percentages gepresenteerd voor de werkgevers met en zonder sollicitanten uit de buurlanden. We illustreren het verschil tussen de gewogen percentages en de niet gewogen percentages met een voorbeeld: In Nederland hebben 587 werkgevers de vragenlijsten ingevuld waarvan 103 met buitenlandse sollicitanten. Dit is 18%. Na toepassing van de weegfactor is dit 16%.

Tabel 2.4 Gewogen percentages werkgevers met wel en geen sollicitanten uit de buurlanden in de afgelopen vijf jaar (n=1567)

Land	Sollicitanten uit de buurlanden	Geen sollicitanten uit de buurlanden	Totaal
Nederland (n=587)	16%	84%	100%
België (n=312)	33%	67%	100%
Duitsland (n=411)	18%	82%	100%
Luxemburg (n=257)	74%	26%	100%
Gemiddelde alle grensregio's	30%	70%	100%

In tabel 2.4 zijn de gewogen percentages weergegeven van de werkgevers die te maken hadden met sollicitanten uit de buurlanden. Wanneer we de grensregio's van de Benelux en Duitsland samen nemen, heeft gemiddeld 30% van de werkgevers in de afgelopen vijf jaar sollicitanten gehad uit een van de buurlanden

Er zijn duidelijke verschillen tussen de landen. In Luxemburg heeft bijna driekwart van de werkgevers sollicitanten uit de buurlanden gehad. Dit klopt ook met het beeld van de arbeidsmarkt in Luxemburg. In Luxemburg zijn relatief veel internationale werkgevers in de financiële dienstverlening gevestigd, en er werken naar verhouding ook meer grensarbeiders dan in de rest van de Benelux en in de grensregio's van Duitsland (zie 1.1). Bovendien speelt in Luxemburg mogelijk ook een rol dat het hele land is beschouwd als grensregio. Dit betekent dat alle arbeidssectoren van het land onderdeel zijn van het onderzoek, terwijl dit niet het geval hoeft te zijn in de andere grensregio's. In de andere grensregio's kunnen bepaalde sectoren niet of minder aanwezig zijn.

Ook in de grensregio's in België hebben naar verhouding meer werkgevers te maken met sollicitanten uit de buurlanden. Dit lijkt in tegenstelling met de geschetste situatie in de inleiding. Het CBS (2017)[19] concludeert in zijn onderzoek naar de arbeidsmarkt in de grensregio's tussen Nederland en Vlaanderen dat er meer arbeiders de grens overgaan van België naar Nederland, echter in 60% van de gevallen gaat dit om Nederlanders die in België wonen en dus niet de nationaliteit van het buurland hebben. De sollicitanten uit de buurlanden in tabel 2.4 zijn sollicitanten in België met de Nederlandse, Duitse of Luxemburgse nationaliteit. In Nederland is voor een relatief groot deel sprake is van grensarbeid van werknemers met de Nederlandse nationaliteit zowel in de grensregio's met België als Noordrijn-Westfalen.

Kenmerken van de werkgevers met sollicitanten uit de buurlanden

De resultaten in de hoofstukken vier en vijf van dit rapport hebben alleen betrekking op de 478 werkgevers met sollicitanten uit de buurlanden. Zij vormen de onderzoeksgroep. Wanneer in het vervolg van het rapport wordt verwezen naar werkgevers, dan wordt deze groep bedoeld.

[19] CBS (2017). *De arbeidsmarkt in de grensregio van Nederland en Vlaanderen.* Den Haag/Heerlen/Bonaire: CBS.

Tabel 2.5 Gewogen percentages van werkgevers met sollicitanten uit de buurlanden naar land van nationaliteit[1] (n=478)

Grensregio s werkgever	Sollicitant uit Nederland	Sollicitant uit België	Sollicitant uit Duitsland	Sollicitant uit Luxemburg
Nederland	-	65%	49%	0%
België	99%	-	12%	2%
Duitsland	89%	32%	-	5%
Luxemburg	32%	86%	75%	-
Gemiddelde alle grensregio's	62%	69%	51%	2%

[1] Omdat werkgevers sollicitanten uit meerdere landen kunnen hebben, tellen de percentages per land niet op tot 100% maar tot hogere percentages.

In tabel 2.5 is weergegeven uit welke landen de werkgevers sollicitanten hebben gehad in de afgelopen vijf jaar. Werkgevers kunnen sollicitanten uit meerdere landen hebben gehad. Met uitzondering van Luxemburgse sollicitanten – met deze groep hebben weinig van de werkgevers ervaring – komt het gemiddelde percentage van de sollicitanten uit de drie andere landen overeen met de beschrijving van de grensarbeid in hoofdstuk 1. Er is wel duidelijk een verschil tussen de landen. Van de Nederlandse werkgevers heeft ongeveer twee derde sollicitanten uit België gehad en ongeveer de helft uit Duitsland. Bijna alle Belgische werkgevers hebben sollicitanten uit Nederland gehad, en slechts een beperkt percentage sollicitanten uit Duitsland en Luxemburg. Bij de Duitse werkgevers ging het bij bijna 90% om Nederlandse sollicitanten. Een derde heeft ook te maken gehad met sollicitanten uit België. In Luxemburg hebben de werkgevers vooral te maken gehad met sollicitanten uit België en Duitsland, en in mindere mate met sollicitanten uit Nederland.

Tabel 2.6 Percentages van werkgevers onderverdeeld in sectoren (n=478)[1]

	België	Duitsland	Nederland	Luxemburg	totaal
Financiële dienstverlening	4%	6%	3%	26%	13%
Kinderopvang	4%	4%	3%	1%	2%
Medische beroepen	10%	6%	18%	2%	8%
Onderwijs	6%	9%	4%	2%	4%
Ouderen gehandicapten sociale voorziening	9%	7%	4%	8%	7%
Vervoer van goederen	16%	17%	18%	15%	16%
Vervoer van personen	6%	6%	1%	2%	3%
Overig[1]	46%	48%	50%	41%	45%
waarvan					
Ander computer gerelateerde dienstverlening	*0%*	*0%*	*0%*	*3%*	*1%*
Autohandel en handel in auto-onderdelen	*0%*	*1%*	*1%*	*2%*	*1,0*
Bouwsector (aannemers, timmerbedrijven, etc.	*3%*	*1%*	*2%*	*5%*	*3%*
Groothandel (divers)	*8,1%*	*5,4%*	*7%*	*2,1%*	*4%*
Horeca (hotels, cafés, restaurants)	*1%*	*1%*	*2%*	*1%*	*1%*
Mobiele food services	*2%*	*1%*	*0%*	*2%*	*1%*
Supermarkten	*0%*	*0%*	*1%*	*2%*	*1%*
Veterinaire dienstverlening	*0%*	*0%*	*3%*	*0%*	*1%*
Wegen- en brugconstructie	*2%*	*0%*	*0%*	*1%*	*1%*
Zakelijke dienstverlening	*0%*	*0%*	*0%*	*7%*	*3%*
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

[1] In deze tabel hebben we geen gewogen percentages weergegeven maar de werkelijke percentages omdat gezien de kleine aantallen van bedrijven in sommige sectoren de gewogen percentages een vertekend beeld geven.
Onder de categorie overig vallen onder andere horeca, winkels, industrie, bouwbedrijven, autohandel, groothandel, distributiecentra.

In tabel 2.6 zijn de werkgevers uitgesplitst naar sectoren. De categorie 'overige' omvat heel verschillende type bedrijven.[20] Na de categorie 'overig', vallen de meeste werkgevers in de grensregio's onder de sectoren 'financiële dienstverlening' en 'vervoer van goederen', gevolgd door 'ouderen gehandicapten sociale voorziening' en 'medische beroepen'. Hierbij moet de kanttekening geplaatst worden dat het aantal werkgevers uit de eerste drie genoemde sectoren aanzienlijk hoger ligt in Luxemburg dan in de andere drie landen. De financiële dienstverlening heeft daar een groter aandeel dan in de andere landen. Dit kan verklaard worden doordat heel Luxemburg, inclusief de hoofdstad, is meegenomen. In stedelijke gebieden zijn werkgevers in de sector financiële dienstverlening meer vertegenwoordigd.

Voor het werken met minderjarigen of kwetsbare personen is specifieke (Europese) wetgeving van toepassing met betrekking tot screening op justitiële antecedenten (zie hoofdstuk 3). Dit is in de vier landen verschillend uitgewerkt maar de verwachting is dat in die sectoren vanwege die richtlijn meer gescreend wordt op justitiële antecedenten. Aan de werkgevers is gevraagd of werknemers binnen hun organisatie of bedrijf met kwetsbare personen werken, zoals kinderen of mensen met een verstandelijke beperking.

[20] De bedrijfstakken binnen dit scala lopen inhoudelijk sterk uiteen. Het gaat bijvoorbeeld om winkels, horecagelegenheden, installatiebedrijven, groothandel en distributiecentra. Clustering kan daardoor meestal niet. En daar waar clustering eventueel nog wel zou kunnen zijn de aantallen dermate laag dat vanuit statistisch oogpunt het weinig zinvol is (bijvoorbeeld 4 installatiebedrijven).

Tabel 2.6 Gewogen percentages van werkgevers bij wie werknemers werken met kwetsbare personen (n=477*)

Grensregio	Kwetsbare personen	Geen kwetsbare personen	Totaal
Nederland (n=98)	25%	75%	100%
België (n=104)	16%	84%	100%
Duitsland (n=76)	21%	79%	100%
Luxemburg (n=188)	12%	88%	100%
Alle grensregio's	17%	83%	100%

*Bij één bedrijf is in de vragenlijst niet beantwoord of met kwetsbare personen gewerkt wordt.

Het percentage werkgevers in de onderzoeksgroep dat met kwetsbare personen werkt is weergegeven in tabel 2.6. De verhouding tussen werkgevers met en werkgevers zonder kwetsbare personen over alle grensregio's is gemiddeld iets minder dan 1 op 5. Opvallend is dat er in Nederland en Duitsland relatief meer werkgevers zijn met kwetsbare personen dan in Luxemburg en België.

2.2.4 Diepte-interviews

In aanvulling op en ter verduidelijking van de bevindingen in de vragenlijst hebben diepte-interviews plaatsgevonden. Een selectie is gemaakt van werkgevers die in de vragenlijst hadden aangegeven mee te willen werken aan verder onderzoek.

Tabel 2.8 Overzicht respondenten diepte-interviews

Grensregio	Aantal werkgevers bereid om mee te werken volgens de vragenlijst	Aantal geïnterviewde werkgevers	Sectoren	Aantal geïnterviewde werknemers
Nederland	4	3	Kinderopvang, ouderen gehandicapten sociale voorziening, algemeen vrachtvervoer	2
België	4	3	Onderwijs, algemeen vrachtvervoer, bus en ander personenvervoer	1
Duitsland	5	4	Onderwijs, ouderen gehandicapten sociale voorziening, bus en ander personenvervoer	1
Luxemburg	19	5	Luchtvaart, personenvervoer, onderwijs, trust, fiduciair en bewaaractiviteiten, internationale handelsfinanciering	2

Het aantal werkgevers dat uiteindelijk bereid was om mee te werken aan de interviews was lager dan het aantal werkgevers dat dit had aangegeven in de vragenlijst (zie tabel 2.8). In totaal zijn 15 werkgevers en zes werknemers met een nationaliteit uit een van de buurlanden geïnterviewd. Namens de werkgevers zijn eigenaren, directeuren en HR Managers geïnterviewd. In Luxemburg is bij de selectie van de respondenten gekozen voor een spreiding over verschillende sectoren (onderwijs, financiële dienstverlening, vervoer). Zodra een werkgever uit een sector een interview had toegezegd, is niet verder aangedrongen bij een tweede werkgever in die sector. Redenen waarom respondenten niet mee wilden werken waren vooral: een te drukke periode binnen het bedrijf, ziekte, geen toestemming van leidinggevende en/of al voldoende informatie verstrekt in de vragenlijst. Sommige werkgevers zijn meerdere malen benaderd, maar reageerden niet op mail en/of telefonisch verzoek om terug te bellen. Sommige werkgevers vroegen de

vragen op de mail te zetten en hebben vervolgens niet geantwoord. Ook wilden slechts enkele werkgevers meewerken aan het benaderen van grensarbeiders of werknemers met een nationaliteit van een buurland. De meest genoemde reden om werknemers niet te willen benaderen was de privacy van werknemers. Tevens hadden niet alle werkgevers op dat moment grensarbeiders of werknemers met een nationaliteit van de buurlanden die recent in dienst waren getreden. In enkele gevallen hadden de respondenten (werkgevers of werknemers zoals de HR manager) over de grens gesolliciteerd voor de huidige functie. Hun ervaringen met het opvragen van een uittreksel uit het strafregister of een VOG zijn in het interview meegenomen. De interviews hebben in het Nederlands, Duits, Frans en Engels plaatsgevonden. De informatie uit de diepte-interviews is vooral gebruikt om de resultaten uit de digitale enquête te duiden en als casuïstiek voor de pre-employment screening. Citaten uit de interviews en voorbeelden worden in het rapport gebruikt ter illustratie. Citaten in een andere taal zijn door de onderzoekers vertaald naar het Nederlands.

Na afronding van het veldwerk is per land (ook Nederland) één portefeuillehouder geïnterviewd of via email bevraagd om de resultaten uit het veldwerk te kunnen duiden.

3 Formeel Kader

In dit hoofdstuk beschrijven we eerst het Europees rechtelijk kader voor de uitwisseling van justitiële gegevens tussen de landen in de EU. Daarna presenteren we de kenmerken van de screeningsmethodieken van de vier landen. De beschrijving van de Nederlandse situatie is als gevolg van de meer uitgebreide procedure langer dan van de drie andere landen.

3.1 Europeesrechtelijk kader

Binnen Europa geldt het uitgangspunt van het vrij verkeer van werknemers. Als gevolg van onder meer de openstelling van de binnengrenzen is de mobiliteit van werknemers gestaag toegenomen: veel Europeanen hebben een baan in Nederland en er wonen en werken steeds meer Nederlanders over de grens. Het vrij verkeer van werknemers is een belangrijk element van de interne markt en omvat het reis- en verblijfsrecht van werknemers, het inreis- en verblijfsrecht van familieleden en het recht om in een andere EU-lidstaat te werken en op gelijke voet met de onderdanen van die lidstaat te worden behandeld. Artikel 45 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) bepaalt in dit verband dat 'het verkeer van werknemers binnen de Unie vrij is' en dat dit 'de afschaffing inhoudt van elke discriminatie op grond van de nationaliteit tussen de werknemers der lidstaten wat betreft de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden'. Een en ander wordt onder meer uitgewerkt in de Verordening (EU) nr. 492/2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie. In het kader van dit onderzoek is vooral relevant dat werknemers die onderdaan zijn van een andere lidstaat wat betreft de arbeidsvoorwaarden, met name voor de aanwerving en het ontslag, op het grondgebied van de ontvangende lidstaat op grond van hun nationaliteit niet anders mogen worden behandeld dan de nationale werknemers. Voor wat betreft de pre-employment screening mag daarom geen onderscheid worden gemaakt tussen werknemers van de eigen lidstaat en werknemers van een andere lidstaat.

Eén categorie werknemers die wordt uitgesloten van het recht op vrij verkeer van werknemers zijn werknemers in overheidsdienst (art. 45 lid 4 VWEU). Deze uitzondering is uitgelegd door het Europese Hof van Justitie, dat heeft geoordeeld dat alleen de dienstverbanden die verband houden met de uitoefening van openbaar gezag en de verantwoordelijkheid voor het beschermen van het algemeen belang van de betrokken lidstaat (bijvoorbeeld de interne of externe veiligheid), tot de eigen onderdanen kunnen worden beperkt.[21] Daarnaast is het recht op vrij verkeer van werknemers niet van toepassing op gedetacheerde werknemers. Zij maken namelijk geen gebruik van hun recht op vrij verkeer, maar in plaats daarvan maken hun werkgevers gebruik van hun vrijheid van dienstverlening om werknemers tijdelijk in het buitenland te laten werken. Gedetacheerde werknemers genieten alleen bescherming in het kader van de detacheringsrichtlijn (Richtlijn 96/71/EG), die bepaalde minimumnormen inzake arbeidsvoorwaarden en -

[21] HvJEU 2 juli 1996, zaak C-290/94.

omstandigheden in het ontvangende land op buitenlandse werknemers van toepassing verklaart, en de bijbehorende handhavingsrichtlijn (Richtlijn 2014/67/EU).
Het recht op vrij verkeer is voorts niet onbeperkt. Lidstaten mogen EU-onderdanen op grond van het Verdrag (art. 45) de toegang tot of het verblijf op hun grondgebied weigeren om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. Dergelijke maatregelen moeten gebaseerd zijn op het persoonlijke gedrag van de betrokkene, dat een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging moet vormen voor de fundamentele belangen van de staat. In dit opzicht voorziet Richtlijn 2004/38/EG in een reeks procedurele waarborgen.

Met het openstellen van de binnengrenzen bestaat ook de mogelijkheid dat werknemers strafbare feiten plegen of hebben gepleegd op het grondgebied van een andere lidstaat dan waarvan de werknemer de nationaliteit heeft. In de verschillende Europese landen bestaan vormen van screening van werknemers op hun justitiële achtergrond, in dit onderzoek aangeduid met de term pre-employment screening. De juridische kaders, de methoden en de criteria voor de screening lopen uiteen, maar verschillende Europese landen werken voor wat betreft het bewaren en de uitwisseling van justitiële gegevens steeds meer samen. Van belang om in dit kader te benadrukken is dat uniformering van de systemen hierbij niet wordt nagestreefd, maar dat de samenwerking van lidstaten is gebaseerd op het uitgangspunt van wederzijdse erkenning. Van belang is verder dat de justitiële informatie op basis waarvan de pre-employment screening wordt verricht per land verschilt, omdat de strafbaarstelling per land kan verschillen. Slechts ten aanzien van mensenhandel en kindermisbruik bestaat een Uniebrede verplichting tot strafbaarstelling.[22] Daarentegen is bijvoorbeeld het bezit van softdrugs in Duitsland meestal strafbaar, terwijl in Nederland dat onder voorwaarden is toegestaan. Dat kan tot gevolg hebben dat op het uittreksel van de justitiële documentatie van de werknemer een veroordeling wegens een strafbaar feit staat vermeld dat niet strafbaar is in het land van de werkgever die heeft verzocht om een uittreksel van de justitiële documentatie.

Lidstaten zijn ingevolge het Kaderbesluit 2009/315/BJZ betreffende de organisatie en de inhoud van uitwisseling van gegevens uit het strafregister, verplicht om elke onherroepelijke veroordeling van een onderdaan uit een andere EU-lidstaat te melden aan de lidstaat waarvan de veroordeelde de nationaliteit heeft.[23] Deze lidstaat is vervolgens verplicht deze meldingen op te nemen in de eigen justitiële documentatie (het 'strafblad').[24] Lidstaten krijgen hierdoor een totaaloverzicht van de veroordelingen van hun onderdanen, ook als die onderdaan in een andere lidstaat is veroordeeld. Een lidstaat kan alleen justitiële gegevens opvragen bij het land van nationaliteit van een buitenlandse werknemer, ook al verblijft de werknemer langdurig in het buitenland. De justitiële gegevens die deze werknemer in de tussentijd heeft opgebouwd, moeten zijn doorgegeven aan het land van nationaliteit. Daarnaast regelt het Kaderbesluit ook

[22] Zie Richtlijn 2011/36/EU, PbEU 2011, L 101/1 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van het Kaderbesluit 2002/629JBZ van de Raad, alsmede de Richtlijn 2011/92/EU ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en ter vervanging van Kaderbesluit 2004/68/JBZ van de Raad.
[23] Art. 4 Kaderbesluit 2009/315/BJZ betreffende de organisatie en de inhoud van uitwisseling van gegevens uit het strafregister van de Raad van 26.2.2009 (PB L 93 van 7.4.2009).
[24] Art. 5 Kaderbesluit 2009/315/BJZ. Voor Nederland is deze verplichting geïmplementeerd door middel van een wijziging van art. 37 Besluit Justitiële en strafvorderlijke gegevens. Zie *Stb.* 2012, 130.

de uitwisseling van justitiële documentatie van onderdanen van EU-lidstaten voor verschillende doeleinden, bijvoorbeeld voor strafrechtelijke doeleinden, maar ook voor pre-employment screening.[25]
Voor de meeste functies in het kader van de pre-employment screening is het optioneel en afhankelijk van nationale wetgeving of, en zo ja, welke informatie er wordt opgevraagd en gedeeld. Voor functies waarbij met kinderen zal worden gewerkt, bepaalt artikel 10 lid 2 van de Europese Richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie (2011/93/EU) (oorspronkelijk 2011/92/EU):

> *"De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat werkgevers bij aanwerving van personeel voor beroepsactiviteiten of georganiseerde vrijwilligersactiviteiten die rechtstreeks en geregeld contact met kinderen behelzen, het recht hebben om in overeenstemming met het nationaal recht op passende wijze, zoals toegang op verzoek of via de betrokken persoon, informatie te vragen met betrekking tot het bestaan van strafrechtelijke veroordelingen voor één van de in artikel 3 tot en met 7 genoemde strafbare feiten die zijn opgenomen in het strafregister, of van verboden tot het uitoefenen van activiteiten die rechtstreeks en geregeld contact met kinderen behelzen, als gevolg van dergelijke strafrechtelijke veroordeling".*

Werkgevers hebben op grond van deze bepaling het recht om bij de aanwerving van personeel voor beroepen of vrijwilligersactiviteiten waarin rechtstreeks en geregeld contact bestaat met kinderen informatie op te vragen met betrekking tot het bestaan van strafrechtelijke veroordelingen voor zedendelicten gepleegd jegens kinderen. Lidstaten zijn vrij in de wijze waarop zij voldoen aan deze bepaling en de wijze waarop zij deze informatie beschikbaar stellen (bijvoorbeeld door rechtstreekse toegang tot de informatie of via een verzoek van werknemer; via een uittreksel van de gegevens die zijn opgenomen in het strafregister of via een VOG).[26]
Om werkgevers hiertoe in staat te stellen, worden lidstaten door de richtlijn verplicht maatregelen te treffen voor het uitwisselen van informatie met betrekking tot strafrechtelijke veroordelingen voor de in de richtlijn omschreven strafbare feiten of van een verbod tot het uitoefenen van werkzaamheden waarbij sprake is van regelmatig contact met kinderen als gevolg van een dergelijke strafrechtelijke veroordeling als hierom wordt verzocht door één van de centrale autoriteiten.[27] Daartoe bepaalt artikel 10 lid 3 van voornoemde richtlijn:

[25] Art. 7 lid 1 (informatieverstrekking ten behoeve van een strafrechtelijke procedure) en lid 2 (informatieverstrekking ten behoeve van overige doeleinden) Kaderbesluit 2009/315/BJZ.
[26] Zie in dezelfde zin: J.B. Jacobs & D. Blitsa, 'US, EU & UK Employment Vetting as Strategy for Preventing Convicted Sex Offenders from gaining Access to Children', *Public law & Legal Theory Research paper Series, Working paper No. 12-64*, New York University School of Law, te raadplegen via: http://ssrn.com/abstract=2176897.
[27] Zie ook *Kamerstukken II* 2015/16, 34 300-VI, nr. 78, p. 4 en *Kamerstukken II* 2016/17, 34 550 VI, nr. 92, p. 2.

> *"De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat, met het oog op toepassing van de leden 1 en 2 van dit artikel, informatie met betrekking tot het bestaan van strafrechtelijke veroordelingen voor één van de in de artikelen 3 tot en met 7 genoemde strafbare feiten of van verboden tot het uitoefenen van activiteiten die rechtstreeks en geregeld contact met kinderen behelzen als gevolg van dergelijke strafrechtelijke veroordelingen, wordt doorgegeven in overeenstemming met Kaderbesluit 2009/315/JBZ van de Raad van 26 februari 2009 betreffende de organisatie en de inhoud van uitwisseling van gegevens uit het strafregister tussen de lidstaten,[28] wanneer daartoe op grond van artikel 6 van dat kaderbesluit een verzoek wordt ingediend met instemming van de betrokkene."*

Mede naar aanleiding van de Amsterdamse zedenzaak bleek dat Europese regelgeving op dit punt een lacune bevatte.[29] Nederland heeft zich daarom tijdens de onderhandelingen over de richtlijn ervoor ingezet dat zou worden voorzien in een regeling waardoor lidstaten worden verplicht tot verstrekking van informatie uit het strafregister met betrekking tot het bestaan van strafrechtelijke veroordelingen voor zedenmisdrijven begaan jegens kinderen of van verboden tot het uitoefenen van activiteiten die rechtstreeks en geregeld contact met kinderen behelzen als gevolg van dergelijke strafrechtelijke veroordelingen wanneer het verzoek verband houdt met het aanwerven van personen voor werkzaamheden of activiteiten waarbij sprake is van regelmatig contact met kinderen. De bepaling vormt een aanvulling op de hiervoor genoemde regeling in Kaderbesluit 2009/315/JBZ van de Raad van 26 november 2009 betreffende de organisatie en de inhoud van gegevens uit het strafregister tussen de lidstaten (PbEU L 93), omdat er – anders dan op grond van de regeling in voornoemd kaderbesluit – geen plaats meer is voor een beoordeling van het verzoek naar nationaal recht van de aangezochte staat.[30]

Europese uitwisseling van informatie over strafrechtelijke veroordelingen vindt sinds april 2012 (geautomatiseerd) plaats via het European Criminal Records Information System (ECRIS). ECRIS is geen zelfstandige database, maar een koppeling van nationale strafregisters van EU-lidstaten. Het beheer van ECRIS valt onder de verantwoordelijkheid van de Europese Commissie. Ieder Europees land heeft een centrale autoriteit, veelal tevens de beheerder van de justitiële database, die deelneemt aan het netwerk. Daarnaast zijn er nationale bevoegde autoriteiten (de afnemers van justitiële informatie) die informatie mogen opvragen bij andere EU-lidstaten via de centrale autoriteit en ECRIS.

[28] Pb L 93 van 7.4.2009, blz. 23.
[29] Zie tevens p. 3-4 van de Nota van Toelichting op *Stb.* 2014, 75.
[30] Zie tevens p. 3-4 van de Nota van Toelichting op *Stb.* 2014, 75.

3.2 Nederland

3.2.1 Informatiebronnen en type gegevens die in de screening worden betrokken

In Nederland kunnen sollicitanten en werknemers[31] worden gescreend door middel van een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG). Een VOG is een document waarmee de verantwoordelijke bewindspersoon verklaart dat de aanvrager van een VOG (hierna: de aanvrager) geen strafbare feiten heeft gepleegd of, indien er wel strafbare feiten zijn gepleegd, deze niet relevant zijn voor de uitoefening van de (beoogde) functie, taak of bezigheid.

Ten behoeve van de beoordeling van een VOG-aanvraag wordt gebruik gemaakt van de relevante justitiële gegevens die op naam van de aanvrager zijn geregistreerd in het Justitieel Documentatie Systeem (JDS).[32] In het JDS zijn zowel misdrijven als overtredingen opgenomen.[33] Hierbij is niet van belang of er sprake is van een onherroepelijke rechterlijke veroordeling, of dat het een openstaande zaak betreft. Met '*relevante* justitiële gegevens' wordt gedoeld op een beslissing die door het Openbaar Ministerie of de rechter is genomen, met uitzondering van een onherroepelijke vrijspraak, niet-ontvankelijkheid verklaring van het Openbaar Ministerie en de beslissing tot niet-vervolgen omdat de betrokken persoon ten onrechte als verdachte is aangemerkt. Ook de inhoud van een dagvaarding, een veroordeling opgelegd bij een strafbeschikking, een kennisgeving van niet (verdere) vervolging en een beleidssepot[34] vormen justitiële gegevens en kunnen derhalve een rol spelen bij de beoordeling van een aanvraag.[35]

3.2.2 Screeningsproces

De VOG-screening wordt namens de verantwoordelijke bewindspersoon door het Centraal Orgaan Verklaring Omtrent het Gedrag (COVOG), een onderdeel van de Dienst Justis van het ministerie van Justitie en Veiligheid, verricht.[36] Het COVOG bepaalt daarmee of een VOG wordt afgegeven of niet. De VOG-screening voert het COVOG – praktisch gezien – uit door het JDS te bevragen. Het aanvragen van een VOG via de gemeente kost 41,35 euro. Als de aanvraag voor een VOG door de werkgever wordt gestart via internet kost dit 33,85 euro.[37]

[31] In het vervolg van dit hoofdstuk wordt enkel gesproken over werknemers, waarmee ook gedoeld wordt op personen die zich nog in de sollicitatiefase bevinden of al zijn aangenomen, maar nog niet in dienst zijn getreden.
[32] Par. 3.2.1 Beleidsregels VOG-NP-RP 2013.
[33] Vgl. art. 2 Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) en 2-7 Besluit Justitiële en Strafvorderlijke gegevens (Bjsg).
[34] Technische sepots worden niet in de beoordeling betrokken, omdat het daarbij gaat om gevallen waarin het Openbaar Ministerie afziet van vervolging omdat onvoldoende wettig en overtuigend bewijs is om tot een veroordeling te komen, het feit en/of de dader niet strafbaar is, of het bewijs onrechtmatig is verkregen, het Openbaar Ministerie niet-ontvankelijk is in de vervolging of de rechter niet bevoegd is tot kennisneming van de zaak.
[35] Zie voor een nadere uitleg van de term ook p. 13-14 van de toelichting op het besluit op de Beleidsregels VOG-NP-RP 2018 in (Stcrt. 20173, 540968620). Zie ook en par. 3.2.1 Beleidsregels VOG-NP-RP 20183.
[36] Par. 1 Beleidsregels VOG-NP-RP 2018 spreekt over de Minister van Justitie en Veiligheid, maar het is de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid die de VOG in portefeuille heeft.
[37] Zie: https://www.justis.nl/producten/vog/faq/faq-over-vog-np/.

Systematiek van de VOG-aanvraag

Ten behoeve van de beoordeling van een VOG-aanvraag ontvangt het COVOG alle relevante justitiële gegevens van de aanvrager die in het JDS zijn geregistreerd. Indien de aanvrager niet voorkomt in het JDS wordt zonder meer een VOG afgegeven. Wanneer de aanvrager wel voorkomt in het JDS, wordt de vraag of een VOG kan worden afgegeven beoordeeld in twee fasen: ten eerste aan de hand van een objectief criterium, waarbij wordt getoetst of er, gelet op het doel van de aanvraag, relevante antecedenten zijn. En ten tweede aan de hand van een subjectief criterium, waarbij de omstandigheden van het geval centraal staan. Bij de beoordeling van de justitiële gegevens van de aanvrager wordt bovendien een terugkijktermijn gehanteerd, waarbij de duur van de periode waarover wordt teruggekeken per geval kan variëren.

Objectieve criterium

De afgifte van een VOG wordt in beginsel geweigerd indien is voldaan aan het objectieve criterium. Het objectieve criterium betreft de beoordeling of in de justitiële documentatie van de aanvrager (i) een strafbaar feit is vermeld dat, (ii) indien herhaald, gelet op (iii) het risico voor de samenleving en de overige omstandigheden van het geval, (iv) het doel waarvoor de verklaring wordt aangevraagd in de weg zal staan.[38]

In de eerste plaats is het de vraag of er relevante justitiële gegevens (strafbare feiten) van de aanvrager voorkomen in het JDS. Met het begrip 'justitiële gegevens (strafbaar feit)'[39] wordt in de eerste plaats gedoeld op strafbare feiten waarop een rechterlijke veroordeling is gevolgd.[40] Ook kunnen transacties en strafbeschikkingen een rol spelen bij de afgifte van een VOG.[41] Naast justitiële gegevens kunnen bij het onderzoek met betrekking tot de afgifte van een VOG ook politiegegevens worden betrokken.[42] Politiegegevens kunnen vooralsnog in het geval van een voorgenomen afwijzing enkel voor inkleuring van de justitiële gegevens worden gebruikt.[43]

De woorden 'indien herhaald' duiden op de risico-inschatting dat het strafbare feit, op zichzelf genomen, indien opnieuw gepleegd, een belemmering oplevert voor de uitoefening van de functie, taak of bezigheid. Het is derhalve niet relevant of er een reëel recidivegevaar is. De vraag of er al dan niet sprake is van een recidiverisico kan wel aan de orde zijn bij de toepassing van het subjectieve criterium (zie hierna).[44]

[38] Par. 3.2 Beleidsregels VOG-NP-RP 2013.
[39] Par. 3.2 Beleidsregels VOG-NP-RP 2013 en art. 35 Wjgs.
[40] Als gezegd kunnen ook de inhoud van een dagvaarding, een kennisgeving van (niet) verdere vervolging en beleidssepots kunnen in de beoordeling van een VOG-aanvraag worden betrokken. Par. 3.2.1 Beleidsregels VOG-NP-RP 2018.
[41] Art. 5 Bjsg.
[42] Art. 36 Wjsg.
[43] *Kamerstukken II* 2015/16, 34 300 VI, nr. 78, p. 2. De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid is evenwel voornemens om het mogelijk te maken voor bepaalde functies die een zeer hoge mate van integriteit vereisen een VOG-aanvraag ook enkel op basis van politiegegevens te kunnen afwijzen. Te denken valt aan functies met geweldsbevoegdheden en functies die een bijzondere informatiepositie hebben, zoals bij het Openbaar Ministerie en de DJI. Ook voor andere sectoren buiten Justitie en Veiligheid zou de afwijzing van de VOG-aanvraag enkel op basis van politiegegevens een mogelijkheid moeten worden. Zie in dit verband het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens in verband met het mogelijk maken van het in bepaalde gevallen weigeren van afgifte van een VOG op basis van politiegegevens.
[44] Par. 3.2.2. Beleidsregels VOG-NP-RP 2018.

Het risico voor de samenleving wordt beoordeeld aan de hand van een screeningsprofiel en de van toepassing zijnde specifieke risicogebieden.[45] Er is één algemeen screeningsprofiel dat acht risicogebieden omvat: informatie, geld, goederen, diensten, zakelijke transacties, proces, aansturen organisatie en personen. Binnen deze risicogebieden kan er sprake zijn van macht (bijvoorbeeld over geld of goederen). Het idee is dat voorkomen moet worden dat macht wordt toegekend aan een persoon die in het verleden niet integer met een soortgelijke verantwoordelijkheid is omgegaan, omdat dan een risico voor de samenleving kan ontstaan. Daarnaast is er een aantal specifieke screeningsprofielen voor bepaalde beroepsgroepen of doelen.[46] In de screeningsprofielen is een (niet-limitatieve) opsomming opgenomen van risico's die zich kunnen voordoen met betrekking tot de in de screeningsprofielen genoemde functieaspecten. Deze risico's moeten in de motivering van de beslissing om de VOG te weigeren nader worden geconcretiseerd.[47]

Tot slot moet er een relatie zijn tussen het strafbare feit en de gewenste functie. Het strafbare feit moet een belemmering vormen voor een behoorlijke uitoefening van de gewenste functie, taak of bezigheid. Niet elk justitieel gegeven behoeft namelijk van belang te zijn voor elke functie, taak of bezigheid. Zo zal de afgifte van een VOG bijvoorbeeld worden geweigerd voor de functie van taxichauffeur indien de aanvrager is veroordeeld voor rijden onder invloed, maar dat zal niet snel het geval zijn bij een accountant die voor hetzelfde delict is veroordeeld.[48] De aard van het delict en/of de locatie waar de werkzaamheden worden verricht, kunnen een rol spelen bij het beoordelen of er sprake is van een belemmering voor een behoorlijke uitoefening van een functie, taak of bevoegdheid.[49]

Bij zedendelicten geldt een verscherpt beoordelingskader.[50] Naast de toetsing aan de hierboven omschreven objectieve criteria, wordt ook beoordeeld of bij de uitoefening van de betreffende functie, taak of bezigheid sprake is van een gezags- of afhankelijkheidsrelatie. Ook als er geen gezags- of afhankelijkheidsrelatie is uit hoofde van de functie geldt een verscherpt toetsingskader indien de betreffende functie, taak of bezigheid wordt uitgevoerd op een locatie waar zich kwetsbare personen bevinden. Een gezags- of afhankelijkheidsrelatie wordt in ieder geval aangenomen indien iemand aan de zorg, opleiding of waakzaamheid is toevertrouwd.[51] Het gaat daarbij enkel om een-op-een-relaties.[52]

[45] Verklaring Omtrent het Gedrag: Screeningsprofielen VOG NP (te vinden via www.justis.nl).
[46] Verklaring Omtrent het Gedrag: Screeningsprofielen VOG NP, p. 1.
[47] Toelichting op *Stcrt.* 2017, nr. 6820, p. 15.
[48] Toelichting op *Stcrt.* 2017, nr. 6820, p. 15.
[49] Par. 3.2.4. Beleidsregels VOG-NP-RP 2018.
[50] Toelichting op *Stcrt.* 2017, nr. 6820, p. 15-16. Het verscherpte beleidskader is ten opzichte van het beleidskader zoals dat was neergelegd in de inmiddels vervallen Beleidsregels VOG-NP-RP 2013 gewijzigd om dit in overeenstemming te brengen met de eisen die voortvloeiden uit de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Onder het oude beleid werd, indien er sprake was van een gezags- of afhankelijkheidsrelatie, standaard aangenomen dat in het verleden gepleegde zedendelicten een belemmering vormden voor een behoorlijke uitoefening van de taak of bezigheid. Indien er sprake was van een zedendelict en de functie, taak of bezigheid werd uitgeoefend op een locatie waar zich kwetsbare personen bevinden, werd eveneens altijd uitgegaan van het bestaan van een belemmering voor de behoorlijke uitoefening van die betreffende functie, taak of bezigheid. De VOG werd in deze gevallen dan ook in beginsel geweigerd. Dat kwam op kritiek te staan van de Afdeling Bestuursrechtspraak die dit beleid te 'grofmazig' achtte. Zie bijvoorbeeld ABRvS 6 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:620, r.o. 2.2.
[51] Vlg. art. 249 van het Wetboek van Strafrecht (Sr).
[52] Par. 3.2.4 Beleidsregels VOG-NP-RP 2018. Te denken valt volgens de toelichting (p. 16) aan functies zoals die van docent, conciërge in het basisonderwijs, maar ook aan de relatie tussen taxichauffeurs en hun cliënten.

Aan het objectieve criterium kan ook zijn voldaan als er binnen de terugkijktermijn geen *relevante* justitiële gegevens[53] zijn aangetroffen. Indien er sprake is van strafbare feiten die niet (direct) relevant zijn, maar die wel een negatieve indruk geven van de integriteit van de aanvrager, kan er worden geoordeeld dat er een risico is voor de samenleving. Dit is het zogenoemde 'rode draad criterium'. Voorwaarde voor de toepassing van dit criterium is dat er sprake is van een reeks veroordelingen, transacties, strafbeschikkingen, openstaande zaken of (voorwaardelijke) sepots, en dat buiten de terugkijktermijn sprake is van minimaal één relevant justitieel gegeven.[54]

Subjectieve criterium

Op grond van het subjectieve criterium kan een VOG worden afgegeven, ondanks dat wordt voldaan aan het objectieve criterium. Het subjectieve criterium ziet toe op omstandigheden die ertoe kunnen leiden, dat het belang dat een aanvrager heeft bij het verstrekken van een VOG zwaarder weegt dan het belang van de samenleving bij bescherming tegen het door middel van het objectieve criterium vastgestelde risico voor de samenleving. Voor de toepassing van het subjectieve criterium wordt een onderscheid gemaakt tussen aanvragen waarop het reguliere beoordelingskader van toepassing is, en aanvragen waarop het verscherpte beoordelingskader van toepassing is.

Omstandigheden die altijd in de beoordeling worden betrokken zijn de afdoening van de strafzaak, het tijdsverloop, de hoeveelheid antecedenten en de vraag of de aanvrager ten tijde van het plegen van het feit minderjarig was. Ten aanzien van de afdoening van de strafzaak gaat het COVOG af op hetgeen daarover in de strafoplegging of de transactie tot uitdrukking komt. In de strafoplegging wordt in ieder geval rekening gehouden met de ernst van het strafbare feit, de maatschappelijke onrust die het strafbare feit heeft teweeggebracht, de persoonlijke omstandigheden van de veroordeelde en de kans op recidive (al dan niet ingeschat aan de hand van rapporten van de reclassering).[55] Naast justitiële gegevens kunnen ook politiegegevens in de beoordeling worden betrokken, zoals mutaties omtrent strafbare feiten in politiesystemen, opgemaakte processen-verbaal en (dag)rapporten. Deze informatie hoeft niet in alle gevallen tot een veroordeling te hebben geleid, maar met behulp hiervan kan een betrouwbaarder beeld van de aanvrager worden verkregen. De omstandigheden waaronder het feit is gepleegd, dat wil zeggen de omstandigheden die aanleiding waren tot het begaan van het strafbare feit, worden enkel in de afweging meegenomen indien COVOG na een weging van de omstandigheden van het geval niet tot een goede oordeelsvorming kan komen, en twijfel heeft over de vraag of een VOG kan worden afgegeven. Ten behoeve van een goede oordeelsvorming kan de bewindspersoon inlichtingen inwinnen bij het Openbaar Ministerie en de reclassering.[56] In de afweging van het subjectieve criterium worden ook alle voor de aanvraag

[53] Als gezegd zijn niet alle justitiële gegevens relevant in het kader van de VOG-beoordeling. Als justitiële gegeven wordt bijvoorbeeld niet aangemerkt: strafbeschikkingen opgelegd door de politie (op grond van art. 257b Sv) waarin een geldboete is opgelegd van minder dan 100 euro (art. 3 onder a Bjsg).
[54] Par. 3.2.5 Beleidsregels VOG-NP-RP 2018.
[55] Toelichting in *Stcrt.* 2017, nr. 68620, p. 16-17.
[56] Par 3.3.1 Beleidsregels VOG-NP-RP 2018.

relevante justitiële gegevens die buiten de terugkijktermijn liggen in de beoordeling van de aanvraag betrokken.[57]

In bepaalde gevallen bestaat bij zedenmisdrijven een verscherpt toezichtkader. Bij dit soort delicten bestaat 'weinig tot geen' ruimte om op basis van het subjectieve criterium alsnog over te gaan tot de afgifte van een VOG, wanneer sprake is van een functie met een gezags- of afhankelijkheidsrelatie en een belemmering wordt aangenomen voor een behoorlijke uitoefening van de functie, taak of bezigheid waarvoor de VOG is aangevraagd.[58] Als uitgangspunt geldt dat de VOG wordt geweigerd. Een VOG kan dan enkel worden afgegeven indien de weigering daarvan evident disproportioneel is. Of dat het geval is, wordt beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval.[59]

Bijzondere weigeringsgrond

Buiten de hiervoor genoemde gevallen bestaat er nog een bijzondere weigeringsgrond. Deze grond ziet toe op strafbare feiten in het JDS die buiten de van toepassing zijnde terugkijktermijn worden vermeld, waarvan de aard en de ernst zodanig zijn, dat, gelet op het doel van de aanvraag en het risico voor de samenleving, de belemmering voor de behoorlijke uitoefening van de beoogde taak en de bezigheden te groot wordt geacht. Voor deze feiten kan de VOG worden geweigerd.[60] Voorwaarde voor de toepassing van deze bijzondere weigeringsgrond is dat in de justitiële documentatie van de twintig jaar voorafgaand aan de aanvraag justitiële gegevens zijn aangetroffen over misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van twaalf jaar of meer is gesteld, en waarvoor de aanvrager is veroordeeld tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf, jeugddetentie, tbs-maatregel of PIJ-maatregel. Of wanneer justitiële gegevens zijn aangetroffen over misdrijven die gepleegd zijn tegen een kind, waarvoor de aanvrager is veroordeeld en de VOG wordt aangevraagd voor een functie waarin wordt gewerkt met kinderen. Van deze weigeringsgrond moet terughoudend gebruik worden gemaakt.[61]

Terugkijktermijn

Bij de beoordeling van de justitiële gegevens van de aanvrager wordt een terugkijktermijn in acht genomen. Voor wat betreft de periode waarover wordt teruggekeken, geldt dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen gevallen waarin de terugkijktermijn niet in duur wordt beperkt en gevallen waarin de termijn wel in duur wordt beperkt.[62] De terugkijktermijn wordt niet in duur beperkt bij zedenmisdrijven als bedoeld in de Beleidsregels VOG-NP-RP 2018,[63] mensenhandel[64] en het misdrijf van artikel 140 Wetboek Militair

[57] Par. 3.1.1 Beleidsregels VOG-NP-RP 2018.
[58] Toelichting in *Stcrt.* 2017, nr. 68620.
[59] Een voorbeeld van een situatie waarin de weigering evident disproportioneel wordt geacht, is de situatie dat de aanvrager ten tijde van het plegen van het feit erg jong was, er inmiddels geruime tijd is verstreken en het geen ernstig feit betreft. Zie par. 3.3.2 Beleidsregels VOG-NP-RP 2018 en de toelichting daarop in *Stcrt.* 2017, nr. 68620, p. 17-18.
[60] Als voorbeeld hierbij wordt genoemd de situatie dat een persoon die is veroordeeld voor moord een VOG aanvraagt voor de functie van docent. Zie p. 18 van de toelichting in *Stcrt.* 2017, 68620.
[61] Par. 3.4 Beleidsregels VOG-NP-RP 2018.
[62] Par. 3.1.1 Beleidsregels VOG-NP-RP 2018.
[63] Art. 240b tot en met 250 en 250a tot en met 250ter (oud) Wetboek van Strafrecht (Sr).
[64] Art. 273f Sr.

Strafrecht. In deze gevallen wordt voor de beoordeling van een aanvraag van een VOG de gehele justitiële documentatie bekeken zonder enige tijdsbeperking.

In alle andere gevallen wordt de terugkijktermijn in duur beperkt tot in beginsel vier jaar voorafgaand aan het moment van beoordeling in het JDS. Van deze vierjaarstermijn wordt in een aantal gevallen afgeweken, bijvoorbeeld bij functies met hoge integriteitseisen (waarbij een terugkijktermijn van tien jaar geldt), indien een bijzondere wet of regeling voorziet in een afwijkende termijn of bij jongeren of jongvolwassenen tot 23 jaar (waarbij in beginsel een terugkijktermijn van twee jaar geldt).[65] Voor de berekening van de terugkijktermijn wordt de tijd dat de aanvrager een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel heeft ondergaan niet meegenomen in de beoordeling. In dat geval wordt de van toepassing zijnde terugkijktermijn (telkens) vermeerderd met de feitelijke duur van de vrijheidsbeneming.[66] De aanvrager wiens vrijheid is ontnomen gedurende de toepasselijke terugkijktermijn heeft gedurende deze termijn namelijk niet kunnen laten zien dat hij geen (relevante) strafbare feiten meer zal plegen.[67]

Continue screening

Voor bepaalde beroepsgroepen geldt tot slot een zogenoemde continue screening: voor werknemers werkzaam in de taxibranche per 1 juli 2011, en voor werknemers en bestuurders in de kinderopvang, in peuterspeelzalen en voor gastouders en hun huisgenoten per 1 maart 2013.[68] Per 1 maart 2018 is de continue screening in de kinderopvang met de invoering van het personenregister kinderopvang verder uitgebreid naar iedereen die in de kinderopvang werkt, woont of tijdens de opvanguren structureel aanwezig is op een opvanglocatie (dus ook klusjesmannen en de buurvrouw die dagelijks op de koffie komt bij de gastouder).[69] Ook taxichauffeurs die vervoer verrichten op basis van een overeenkomst tussen een taxibedrijf en een kinderopvang(organisatie) dienen in het register te worden opgenomen. De continue screening houdt in dat de justitiële documentatie van de betrokken werknemer opnieuw wordt beoordeeld indien nieuwe justitiële gegevens over de betrokkene bekend worden. Als de werknemer met die nieuwe gegevens in de justitiële documentatie waarschijnlijk geen VOG krijgt, gaat er een signaalbrief uit naar de wettelijke toezichthoudende instantie.[70] Die brief bevat in verband met de privacy van de betrokkene geen informatie over het strafbare feit. De toezichthoudende instantie verzoekt via de werkgever de werknemer opnieuw een VOG aan te vragen. Als de werknemer vervolgens geen VOG kan overleggen, mag hij of zij niet meer werkzaam zijn in die branche.[71]

[65] Toelichting *Stcrt.* 2017, nr. 68620, p. 11-13.
[66] Par. 3.1.1 Beleidsregels VOG-NP-RP 2018.
[67] Toelichting *Stcrt.* 2017, nr. 68620, p. 13.
[68] De continue screening voor deze twee specifieke beroepsgroepen lijkt met name te zijn ingegeven door maatschappelijke ophef rondom een aantal incidenten (een geweldsincident met dodelijke afloop in de taxiwereld en seksueel misbruik van tientallen (zeer) jonge kinderen bij een Amsterdams kinderdagverblijf). Zie ook P. Kruize en P. Gruter, *Eens een dief, altijd een dief? Een verkenning rond het meten van de effectiviteit van de Verklaring Omtrent het Gedrag*, Den Haag: Ateno/WODC 2016, p. 17-18 en 40.
[69] Zie https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/11/28/facsheet-personenregister-kinderopvang en de factsheet met voorbeelden van personen die zich wel en niet moeten inschrijven in het register.
[70] Bijvoorbeeld de GGD voor de kinderopvang en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) voor de taxibranche.
[71] Par. 2.2 Beleidsregels VOG-NP-RP 2018.

Verschillen in screening tussen type organisaties

Zoals hierboven is beschreven, vormt de screening door middel van de VOG het uitgangspunt in het kader van de pre-employment screening. Voor sommige functies is een aanvullende screening in de vorm van een (integriteits)onderzoek vereist. Het voorgaande betekent overigens niet dat alle justitiële gegevens, ongeacht de functie, relevant zijn. In Nederland wordt de vraag welke feiten relevant zijn voor de betreffende functie beoordeeld in het kader van de toetsing aan het objectieve criterium. Deze beoordeling wordt evenwel niet gemaakt door de werkgever, maar door het COVOG.

3.2.3 Organisaties die toegang hebben tot de gegevens en de centrale en bevoegde autoriteiten die via ECRIS inzage kunnen vragen

Justis heeft als uitvoerder van de VOG-screening toegang tot de justitiële gegevens die opgenomen zijn in het JDS. Naast Justis zijn andere publieke en private partijen bevoegd om het JDS te bevragen. Deze publieke en private partijen hebben een eigen screeningspraktijk opgebouwd, waarbij de specifieke eigenschappen van de betreffende organisaties bepalend zijn voor de inrichting van die screeningspraktijk.[72] De artikelen 8 en 9 Wjsg regelen de verstrekking van justitiële gegevens ten behoeve van het aannemen en ontslaan van werknemers. Justitiële gegevens kunnen worden verstrekt indien, met inachtneming van het recht op privacy zoals gewaarborgd door artikel 8 EVRM, een VOG niet een toereikend beeld geeft van de strafrechtelijke integriteit van de betrokkene. Het betreft bijvoorbeeld de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), de politie (o.a. de korpsbeheerder), de Minister van Binnenlandse Zaken, de Minister van Buitenlandse Zaken, de Belastingdienst, Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD), Algemene Inspectie van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de Inspectie Verkeer en Waterstaat en directeuren van een Penitentiaire Inrichting (art. 23-25 Bjsg).[73] In de artikelen is concreet aangegeven voor welke functies (die bijzondere eisen stellen aan de integriteit of de verantwoordelijkheid van de betrokkene) justitiële gegevens worden verstrekt.[74] Ook organisaties die een centrale rol spelen in de financiële wereld mogen justitiële gegevens ontvangen met betrekking tot aan te stellen personeel. De gevoelige aard van de werkprocessen vraagt om maximale beveiliging. Er zijn namelijk nationale belangen gemoeid met de centrale rol die de werkgevers vervullen, zoals het belang van de nationale economie. Een screening van werknemers enkel aan de hand van een VOG is om die reden onvoldoende. Justitiële gegevens kunnen verder ook worden verstrekt aan het Nederlands Centraal Instituut voor Giraal Effectenverkeer (NCIGE), De Nederlandsche Bank (DNB), Joh. Enschede (o.a. belast met het produceren van bankbiljetten en waardepapieren) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) (die toezicht uitoefent op financiële instellingen met het oog op een ordelijk en transparant verloop van de marktprocessen) (art. 26 Bjsg).[75] Ook de Koninklijke Luchtvaartmaatschappij (KLM) en SDU Identification (het bedrijf waar

[72] *Kamerstukken II* 2015/16, 34 300 VI, nr. 78, p. 4. Hoe de screeningspraktijk bij de verschillende publieke en particuliere partijen in zijn werk gaat, wordt hier verder buiten beschouwing gelaten.
[73] Opmerkelijk is dat in de wettelijke opsomming de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en de Koninklijke Marechaussee (beide ressorterend onder de Minister van Defensie) niet worden genoemd, terwijl het blijkens de toelichting op het Bjsg (p. 24) wel de bedoeling is dat deze organisaties ten behoeve van het aannemen en ontslag van personeel toegang hebben tot gegevens over het strafrechtelijk verleden van die personen.
[74] Zie ook de toelichting op *Stb.* 2004, 130, p. 40-43.
[75] Toelichting op *Stb.* 2004, 130, p. 43-44.

identiteitspapieren, zoals paspoorten, worden geproduceerd) kunnen justitiële gegevens krijgen voor het screenen van personeel (art. 27 Bjsg).[76] Justitiële gegevens worden in het kader van het aannemen van personeel alleen verstrekt, nadat de persoon of organisatie die om de gegevens verzoekt een ondertekende verklaring van betrokkene heeft overgelegd, waaruit blijkt dat betrokkene toestemming verleent voor de verstrekking, en waaruit blijkt dat hij bekend is met de te volgen procedure. Zonder deze verklaring verstrekt de Centrale Justitiële Documentatie geen justitiële gegevens (art. 28 Bjsg).[77]

Justid, de justitiële informatiedienst, is voorts voor Nederland de centrale autoriteit die via ECRIS inzage kan vragen. Voor de VOG-screening is de dienst Justis de nationale bevoegde autoriteit die informatie mag opvragen bij andere EU-lidstaten via de centrale autoriteit en ECRIS.

3.2.4 Juridisch kader van de screening

De VOG is een bestuursrechtelijk instrument. De juridische grondslag voor het VOG-systeem wordt gevormd door de artikelen 28 tot en met 39 Wjsg en de artikelen 32 en 33 Bjsg. De beleidsregels met betrekking tot de beoordeling van de afgifte van de VOG zijn neergelegd in de Beleidsregels VOG-NP-RP 2018 (hierna: de beleidsregels).[78] Deze beleidsregels vormen – samen met de screeningsprofielen[79] – de leidraad voor de beoordeling van VOG-aanvragen.

De artikelen 8 en 9 Wjsg regelen aan welke personen of instanties welke justitiële gegevens worden verstrekt. De artikelen 23 tot en met 28 Bjsg regelen specifiek de verstrekking van justitiële gegevens ten behoeve van het aannemen en het ontslaan van werknemers. In deze artikelen is concreet bepaald voor welke functies die bijzondere eisen stellen aan de integriteit of de verantwoordelijkheid van de betrokkene justitiële gegevens worden verstrekt. Bij het ontbreken van een geconcretiseerde bepaling is het niet mogelijk om justitiële gegevens te verstrekken. In de regelgeving waarin de rechtspositie van de betreffende werknemer wordt geregeld, is de grondslag te vinden voor de noodzaak om justitiële gegevens te ontvangen voor het doen van een onderzoek naar de betrouwbaarheid en geschiktheid van betrokkene.[80]

Het staat werkgevers in beginsel vrij om een VOG van werknemers te vragen. Het niet (kunnen) overleggen van een VOG heeft in beginsel geen wettelijke gevolgen. Slechts voor enkele functies is de werknemer wettelijk verplicht om in het bezit te zijn van een VOG, bijvoorbeeld voor onderwijzers en overig personeel werkzaam op scholen en in het beroepsonderwijs,[81] werknemers en bestuurders in de kinderopvang en peuterspeelzalen,[82] gastouders en hun huisgenoten,[83] taxichauffeurs,[84] en werknemers in de langdurige zorg.[85] Voor deze functies geldt dat de betrokkene zonder VOG niet in dienst mag treden.

[76] Toelichting op *Stb.* 2004, 130, p. 44-45.
[77] Toelichting op *Stb.* 2004, 130, p. 45.
[78] *Stcrt.* 2017, nr. 68620 (inwtr. 1 maart 2018).
[79] Verklaring Omtrent het Gedrag: Screeningsprofielen VOG NP (te raadplegen via www.justis.nl).
[80] Zie bijvoorbeeld art. 9 Algemeen Rijksambtenarenreglement.
[81] Art. 4.2.1, 4.2.2 en 4.2a.1 Wet educatie en beroepsonderwijs.
[82] Art. 1.50 lid 3 Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen.

3.2.5 Implementatie van de Richtlijn

Voor wat betreft de implementatie van de EU-Richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie (2011/93/EU) kan het volgende worden opgemerkt. Deze richtlijn bevat maatregelen die ertoe strekken om te voorkomen dat een persoon die is veroordeeld voor een van de in de richtlijn omschreven strafbare feiten werkzaamheden kan uitoefenen waarbij sprake is van regelmatig contact met kinderen.

Nederland voldeed met het VOG-systeem al aan de verplichting die voortvloeit uit artikel 10 lid 2 van deze richtlijn dat lidstaten verplicht om maatregelen te nemen die werkgevers in staat stellen om, overeenkomstig het nationale recht, bij de aanwerving van personeel voor beroeps- of vrijwilligersactiviteiten waarbij rechtstreeks en geregeld contact met kinderen is, informatie te vragen met betrekking tot het bestaan van strafrechtelijke veroordelingen voor een van de in de richtlijn genoemde strafbare feiten die zijn opgenomen in het strafregister of van verboden tot het uitoefenen van activiteiten die rechtsreeks en geregeld contact met kinderen inhouden, als gevolg van dergelijke strafrechtelijke veroordelingen.

Op grond van artikel 10 lid 3 van deze richtlijn worden lidstaten verplicht om informatie te verstrekken aan andere lidstaten met betrekking tot het bestaan van bepaalde strafrechtelijke veroordelingen of van verboden tot het uitoefenen van activiteiten die rechtstreeks en geregeld contact met kinderen behelzen als gevolg van strafrechtelijke veroordelingen indien de lidstaat daarom verzoekt en dit verzoek verband houdt met werken met kinderen. Deze verplichting is in Nederland geïmplementeerd door een wijziging van artikel 35 BJSG dat voorziet in de wettelijke grondslag voor de verplichte verstrekking van justitiële gegevens op verzoek van een andere lidstaat. Artikel 35 BJSG luidt:

> *"Justitiële gegevens die betrekking hebben op een misdrijf bedoeld in de artikelen 240b, 242 tot en met 250 en 273f van het Wetboek van Strafrecht, worden desgevraagd verstrekt aan de centrale autoriteit van een andere lidstaat ten behoeve van een procedure die verband houdt met het aannemen van personeel voor activiteiten waarbij de betrokkene rechtstreeks en geregeld in aanraking komt met kinderen."*

Doordat de artikel 35 BJSG spreekt over justitiële gegevens is de informatieverstrekking door Nederland niet beperkt tot uitsluitend onherroepelijke strafrechtelijke veroordelingen. Het gaat om alle gegevens die op grond van artikel 6 en 7 BJSG als justitieel gegeven zijn aangemerkt. De bepaling is hiermee ruimer dan waartoe de implementatie van de richtlijn verplicht.[86] In beginsel worden evenwel enkel gegevens betreffende onherroepelijke strafrechtelijke veroordelingen verstrekt. Of, en zo ja, in hoeverre aanvullende

[83] Art. 1.56b lid 3 Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen.
[84] Art. 22 Besluit personenvervoer 2000.
[85] Art. 3.1 Besluit van 13 november 2015, houdende vaststelling van nadere regels ter uitvoering van de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Uitvoeringsbesluit Wkkgz), *Stb.* 2015, 447.
[86] Aldus p. 4 van de Nota van Toelichting op de wijziging van de BJSG, *Stb.* 2014, 75.

informatie wordt verstrekt, wordt per geval afgewogen aan de hand van het doel en de inhoud van het buitenlandse verzoek om informatie. In voorkomende gevallen treedt de Justitiële Informatiedienst in overleg met het openbaar ministerie voor de beoordeling van de vraag of in reactie op een specifiek informatieverzoek behalve gegevens over onherroepelijke veroordelingen aanvullende justitiële gegevens zouden moeten worden verstrekt.[87]

3.2.6 Informatie die wel/niet wordt verstrekt of bekend gemaakt aan de werkgevers en werknemers

Werknemers hebben recht op inzage van de justitiële gegevens die op hun naam zijn geregistreerd in het JDS, maar deze gegevens worden niet aan de betrokkene verstrekt.[88] Werknemers ontvangen op verzoek een VOG. Dit is; een document waarmee de verantwoordelijke bewindspersoon verklaart dat de aanvrager geen strafbare feiten heeft gepleegd, dan wel – indien de aanvrager wel strafbare feiten op zijn naam heeft staan – deze geen belemmering vormen voor de uitoefening van de (beoogde) functie, taak of bezigheid. Op de VOG[89] staat geen delictsgeschiedenis vermeld, en deze informatie wordt ook niet met werknemers en werkgevers gedeeld. Bij een voornemen tot afwijzing en afwijzing worden de justitiële gegevens wel met de aanvrager gedeeld, zodat de aanvrager weet op welke gronden de aanvraag is afgewezen. De aanvrager kan naar aanleiding van het voornemen tot afwijzing bezwaar maken. De VOG, het voornemen tot afwijzing en de afwijzing worden aan de aanvrager verzonden en gaan dus niet rechtstreeks naar de werkgever. Het is aan de werknemer om te besluiten of hij de VOG stuurt aan de werkgever. Het is ook aan de werknemer om te besluiten bij een afwijzing of hij de justitiële gegevens waarop de afwijzing is gebaseerd deelt met de werkgever. Werkgevers in Nederland hebben in beginsel dus geen toegang tot en inzicht in de justitiële documentatie van de aanvrager. Een uitzondering op het voornoemde vormt de screening door de publieke en private partijen als bedoeld in de artikelen 8 en 9 Wjsg, waaraan, als gezegd, justitiële gegevens kunnen worden verstrekt.

3.2.7 Bijzonderheden ten aanzien van de screening van Nederlandse werknemers in het buitenland en de screening van buitenlandse werknemers in Nederland

Voor wat betreft personen met de Nederlandse nationaliteit die in een ander EU-land werkzaam zijn, geldt dat Nederland alleen justitiële gegevens verstrekt aan deze landen indien dit, op basis van artikel 10 lid 3 van de EU-Richtlijn, ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie (2011/93/EU, oorspronkelijk 2011/92/EU) verplicht is. Deze bepaling is geïmplementeerd door artikel 35 lid 2 Bjsg, dat bepaalt dat justitiële gegevens die betrekking hebben op – kort gezegd – een zedenmisdrijf[90] desgevraagd worden verstrekt aan de centrale autoriteit van een andere lidstaat, ten behoeve van een procedure die verband houdt met het aannemen van personeel voor

[87] Zie p. 5 van de Nota van Toelichting op de wijziging van de BJSG, *Stb.* 2014, 75.
[88] Art. 18 Wjsg en *Kamerstukken II* 1995/96, 24 797, nr. 3, p. 27.
Zie ook https://www.justid.nl/organisatie/JDS/Inzageencorrectie.aspx.
[89] https://www.justis.nl/producten/vog/vog-aanvragen/na-de-aanvraag/index.aspx .
[90] Dat wil zeggen de misdrijven als bedoeld in artikel 240b, 22 tot en met 250 en 273f Sr.

activiteiten waarbij de betrokkene rechtstreeks en geregeld in aanraking komt met kinderen.[91] In alle andere gevallen wordt verwezen naar de mogelijkheid om een VOG aan te (laten) vragen in Nederland.[92] Voor wat betreft in Nederland woonachtige EU-burgers die onderdaan zijn van een andere lidstaat geldt dat Justis alleen bij functies die onder de richtlijn vallen aan andere EU-lidstaten om justitiële informatie vraagt.[93]

De continue screening in de kinderopvang vindt plaats op basis van wijzigingen in het Nederlandse JDS voor alle personen die zijn ingeschreven in het personenregister Kinderopvang, dus ook als deze ingeschrevenen een Belgische, Duitse of Luxemburgse nationaliteit hebben. Er zijn geen specifieke afspraken gemaakt met België, Duitsland en Luxemburg. Nederland wordt, als gezegd, ten aanzien van Nederlanders door andere EU lidstaten op de hoogte gesteld van strafvonnissen uit die EU-lidstaten. Deze vonnissen worden in het Nederlandse JDS opgenomen en worden in voorkomend geval ook meegenomen in de beoordeling voor de Verklaring Omtrent het Gedrag. Voor niet-Nederlanders geldt dat er geen continue screening plaatsvindt op nieuwe feiten die voor deze personen alleen worden geregistreerd in het land van nationaliteit.

3.2.8 Uitgangspunten en principes die ten grondslag liggen aan de gekozen systematiek

Met het Nederlandse systeem van pre-employment screening door middel van de VOG-regeling wordt tegemoetgekomen aan een maatschappelijke behoefte aan inzicht in het justitiële verleden van een persoon, op een wijze waarbij de persoonlijke levenssfeer van de aanvrager zoveel mogelijk wordt beschermd.[94] Enerzijds ligt daarmee de bescherming van de samenleving tegen delictplegers in bepaalde functies ten grondslag aan het systeem, en anderzijds de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van ex-veroordeelden.

De privacy van de aanvrager wordt door middel van het VOG-beleid op twee manieren beschermd. Werkgevers krijgen niet rechtsreeks inzicht in het strafblad van de aanvrager. De VOG houdt slechts een verklaring in dat de aanvrager geen strafbare feiten heeft gepleegd die een belemmering vormen voor de uitoefening van zijn of haar functie, taak of bezigheid. Daarnaast worden werkgevers door de rechtstreekse toezending van het voornemen tot afwijzing en de afwijzing van de VOG aan de aanvrager niet op de hoogte

[91] Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en ter vervanging van Kaderbesluit 2004/68/JBZ van de Raad. (PbEU L 335). De bepaling van artikel 35 lid 2 Bjsg is daarmee ruimer dan waartoe de Richtlijn verplicht. Op grond van het besluit is namelijk verstrekking van alle gegevens die op grond van artikel 6 en 7 Bjsg als justitieel gegeven worden aangemerkt mogelijk (dus bijvoorbeeld ook sepotbeslissingen en strafbeschikkingen), terwijl artikel 10 lid 3 van de Richtlijn slechts verplicht tot de uitwisseling van informatie met betrekking tot het bestaan van strafrechtelijke veroordelingen. Het uitgangspunt is evenwel de verstrekking van gegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen. Aan de hand van het doel en de inhoud van het verzoek van de lidstaat wordt per geval beoordeeld of aanvullende informatie wordt verstrekt. De reden die hiervoor wordt gegeven, is dat ook gegevens over buitengerechtelijke afdoening relevant kunnen zijn. Als voorbeeld wordt daarbij genoemd de situatie dat het bezit van een kinderpornografische afbeelding door de officier van justitie wordt afgedaan door middel van een voorwaardelijk sepot onder de voorwaarde dat de verdachte zich laat behandelen. Zie hierover de toelichting op het besluit van 12 februari 2014, houdende wijziging van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens in verband met de implementatie van Richtlijn 2011/93/EU van het Europees Parlement en de Raad ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en ter vervanging van Kaderbesluit 2004/68/JBZ van de Raad (PbEU L 335) in *Stcrt.* 2014, 17, p. 4-5.
[92] Zie o.a. *Kamerstukken II* 2016/17, 34 550 VI, nr. 92, p. 2-3. Het Bjsg biedt weliswaar ruimte om voor meer bevragingsdoeleinden dan enkel het werken met kinderen en/of gehandicapten justitiële informatie te delen met andere lidstaten, maar vooralsnog is er nog geen besluit genomen over de uitbreiding van deze groep.
[93] *Kamerstukken II* 2010/11, 32 500 VI, nr. 120, p. 2.
[94] Toelichting op de Beleidsregels VOG-NP-RP 2018, *Stcrt.* 2017, nr. 6862, p. 9 e.v.

gesteld van het strafrechtelijke verleden van de werknemer. Alleen als de werknemer ervoor kiest om het voornemen tot afwijzing of de afwijzing door te sturen aan de werkgever, krijgt de werkgever inzage in het strafblad van de werknemers.

Bij het al dan niet afgeven van een VOG wordt het risico voor de samenleving afgewogen tegen het belang van de aanvrager.[95] De afweging tussen enerzijds het individuele privacybelang van de werknemer en anderzijds het risico voor de samenleving valt in het voordeel van het risico van de samenleving uit bij functies genoemd in de artikelen 23-28 Bjsg. Belangrijke veiligheidsrisico's spelen een rol bij deze functies/ diensten. Deze risico's kunnen niet alleen worden gedekt door de weging van het strafrechtelijke verleden. De noodzaak om justitiële gegevens te verstrekken voor screeningsdoeleinden kan bijvoorbeeld zijn gelegen in de maatschappelijke integriteit die vereist is voor de functie. Dat is bijvoorbeeld het geval bij degenen die in aanmerking willen komen voor een functie bij de zittende en staande magistratuur. Verder kunnen nationale belangen, zoals het belang van de nationale economie, een verdergaande screening dan de VOG-screening vereisen. Integriteitsproblemen die zich voordoen bij financiële organisaties kunnen een negatieve invloed hebben op de nationale economie.[96] De noodzaak om justitiële gegevens te verstrekken voor screeningsdoeleinden kan ook gelegen zijn in de nationale en openbare veiligheid, zoals het geval is bij werknemers van de nationale luchtvaartmaatschappij KLM of staatsdrukkerij Joh. Enschede.[97]

Hoewel de invoering van Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens met name was ingegeven vanwege de wens tot digitalisering, en in de toelichting enkel wordt gesproken over een afweging tussen het belang van bescherming van de veiligheid van de samenleving en de bescherming van de privacy van de betrokkene,[98] is in de systematiek van het VOG-beleid impliciet ook het belang te herkennen van resocialisatie en het bieden van een tweede kans waar dat mogelijk is. Het hebben van een strafblad betekent immers niet per definitie dat een VOG wordt geweigerd en dat het justitieel verleden van de betrokkene wordt geopenbaard. Personen met een crimineel verleden worden slechts uit bepaalde functies geweerd. Er moet sprake zijn van een relatie tussen het strafbare feit en de gewenste functie. Slechts indien het strafbare feit een belemmering vormt voor een behoorlijke uitoefening van de gewenste functie, taak of bezigheid wordt de VOG geweigerd. Daarmee lijkt tevens een proportionaliteitsafweging aan het VOG-beleid ten grondslag te liggen. Het bieden van een tweede kans houdt ook in dat ex-veroordeelden een kans op persoonlijke ontwikkeling in de vorm van studie of werk niet per definitie mag worden onthouden.

De beoordeling van de vraag of een VOG moet worden afgegeven vindt per 1 april 2014 plaats door een gespecialiseerde en gecentraliseerde instantie (het COVOG) in plaats van door individuele gemeenten.[99] Aangenomen mag worden dat hierdoor de kans groter is dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld. Het uitgangspunt van een gelijke behandeling van gelijke gevallen lijkt blijkens de wetsgeschiedenis evenwel

[95] Zie toelichting op de Beleidsregels VOG-NP-RP 2018, *Stcrt.* 2017, nr. 68620, p. 9.
[96] Toelichting op *Stb.* 2004, 130, p. 43.
[97] Toelichting op *Stb.* 2004, 130, p. 44-45.
[98] Zie in dezelfde zin E. van 't Zand-Kurtovic, *Invisible bars. The impact of having a criminal record on young adults' position in the labour market* (diss. UU), Den Haag: Eleven International Publishing 2017.
[99] *Kamerstukken II* 2003/04, 28 684, nr. 31, p. 8.

niet te hebben meegespeeld in de afweging om de beslissingen rondom het afgeven van een VOG te centraliseren bij één instantie.

3.3 België

3.3.1 Informatiebronnen en type gegevens die in de screening worden betrokken

De pre-employment screening van werknemers in België is gebaseerd op uittreksels uit het Centraal Strafregister (voorheen het bewijs van goed zedelijk gedrag genoemd).[100] In het strafregister worden conform artikel 590 Wetboek van Strafvordering[101] alle onherroepelijke strafrechtelijke veroordelingen van personen met de Belgische nationaliteit opgenomen. De omvang van de informatie die in het uittreksel is opgenomen, hangt af van het doel waarvoor het uittreksel wordt gevraagd. Bepaalde veroordelingen worden niet en bepaalde veroordelingen worden na verloop van een bepaalde periode niet meer opgenomen.

Er bestaan drie modellen:

1. **Het standaardgetuigschrift (art. 595)**
   Dit getuigschrift kan worden aangevraagd voor alle andere doeleinden dan vermeld bij de volgende twee modellen.
2. **Het getuigschrift voor zogenoemde gereglementeerde activiteiten**
   Dit getuigschrift is vereist voor activiteiten waarvan de voorwaarden voor uitoefening in een specifieke wet of verordening zijn geregeld (art. 596 lid 1).
3. **Het minderjarigenmodel (art. 596 lid 2)**
   Dit getuigschrift is nodig voor specifieke activiteiten waarbij contact is met kinderen, zoals het geval is bij opvoeding, psycho-medisch-sociale begeleiding, hulpverlening, kinderbescherming, animatie of begeleiding van minderjarigen.

Ad I. Het standaardgetuigschrift bevat een overzicht van de in het strafregister opgenomen gegevens. Enkele gegevens zijn daar ingevolge artikel 595 evenwel van uitgesloten. Het betreft onder meer veroordelingen tot een werkstraf, elektronisch toezicht of een voorwaardelijke straf (lid 1 onder 1). Na een termijn van drie jaar, te rekenen vanaf de dag dat de onherroepelijke beslissing werd uitgesproken, worden evenmin vermeld een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden, een zogenoemde 'eenvoudige schuldverklaring', een geldboete van ten hoogste 500 euro en verkeersboetes (lid 2). De laatstgenoemde vier soorten veroordelingen worden na drie jaar echter wel vermeld indien het vonnis daarnaast een veroordeling bevat tot verval van rechten of een ontzetting uit rechten die een termijn van drie jaar overschrijdt.[102]

[100] Voorheen kon het uittreksel ook zijn opgemaakt op basis van het gemeentelijk register, maar vanaf 1 januari 2018 zijn alle gemeentelijke registers aangesloten op het Centraal Strafregister. Zie https://justitie.belgium.be/nl/themas_en_dossiers/documenten/documenten_aanvragen/uittreksel_strafregister.
[101] De artikelen die hieronder worden genoemd, zijn geregeld in het Belgische Wetboek van Strafvordering, tenzij anders is vermeld.
[102] Bijvoorbeeld de ontzetting van rechten als bedoeld in artikel 31 Strafwet (S.W.), het verval van de rijbevoegdheid voor meer dan drie jaar, ontzetting uit kiesrechtenontzetting van het recht tot uitoefening van een beroep of activiteit, ontzetting van het recht om deel

Ad II. Het uittreksel voor activiteiten waarvan de voorwaarden voor uitoefening in een specifieke wet of verordening zijn geregeld houdt ten opzichte van model I tevens (onder meer) in veroordelingen tot een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden, een geldboete van ten hoogste 500 euro en verkeersboetes, indien deze veroordelingen tevens het verval van rechten of een ontzetting uit rechten inhouden waarvan de gevolgen zich over meer dan drie jaar uitstrekken en de betrokkene verbieden deze activiteit uit te oefenen (art. 596 lid 1 jo. 595 lid 2). De bestaande gereglementeerde activiteiten zijn opgenomen in diverse wettelijke regelingen en verzameld in een niet-limitatieve lijst ('lijst 596.1').[103] Een voorbeeld van een gereglementeerde activiteit betreft het beroep van taxichauffeur.[104]

Ad III. Het derde model (het minderjarigenmodel) is het meest uitgebreid. Het uittreksel bevat naast de veroordelingen vermeld in model II ook een aantal andere veroordelingen voor feiten gepleegd ten aanzien van een minderjarige voor zover dit een bestanddeel is van het feit of de straf verzwaart. Het betreft onder andere veroordelingen tot een werkstraf, elektronisch toezicht, een voorwaardelijke straf, een eenvoudige schuldverklaring, beslissingen tot internering of terbeschikkingstelling (art. 596 lid 2). Op het uittreksel is bovendien vermeld of de betrokkene door de rechter of een onderzoeksgerecht in plaats van de voorlopige hechtenis[105] een verbod is opgelegd om een activiteit uit te oefenen die hem in contact zou brengen met een minderjarige.

De veroordelingen in het strafblad blijven niet voor altijd en eeuwig vermeld in het (uittreksel uit het) strafregister. Veroordelingen tot een zogenoemde politiestraf, dat wil zeggen een gevangenisstraf van 1 tot 7 dagen, een werkstraf van 20 tot 45 uur of een geldboete van 1 tot 25 euro, worden na een termijn van drie jaar nadat zij onherroepelijk zijn geworden uit het strafregister verwijderd ('gewist'). Een uitzondering hierop wordt gemaakt voor veroordelingen die het verval van rechten of een ontzetting uit rechten inhouden waarvan de gevolgen zich over meer dan drie jaren uitstrekken (art. 619).[106] Voor veroordelingen die niet overeenkomstig artikel 619 kunnen worden verwijderd, kan 'herstel in eer en rechten' worden verleend, indien de betrokkene in de tien jaar voorafgaand aan het verzoek geen herstel in eer en rechten heeft genoten. Het gevolg van zowel de 'uitwissing' als de toekenning van herstel in eer en rechten is onder meer dat de veroordeling niet meer wordt vermeld op de uittreksels uit het strafregister (art. 634 jo. 620).

---

te nemen aan onderwijs in een openbare of particuliere instelling die minderjarigen opvangt (art. 382bis a S.W.), ontzetting van het recht om deel uit te maken van elke instelling of vereniging waarvan de activiteit in hoofdzaak op minderjarigen is gericht (art. 382bis b S.W.), verbod om de functie van bestuurder, commissaris of zaakvoerder in een vennootschap of het beroep van effectenmakelaar uit te oefenen (K.B. nr. 22 van 24.10.1934, artikel 1), verbod om een koopmansbedrijf uit te oefenen (artikel 1bis K.B. 24.10.1934), ontzetting van het recht om dieren te houden. Zie Omzendbrief 204, 36326.

[103] Art. 12 Koninklijk besluit betreffende de modaliteiten van aflevering van de uittreksels uit het strafregister aan particulieren (KB 12.2.2017). Deze lijst is gepubliceerd in bijlage 4 van de Omzendbrief 204 gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad* van 10 juni 2013 en wordt (nog) steeds aangevuld. Zie voor de meest recente lijst: https://justitie.belgium.be/sites/default/files/lijst_gereg_act_-_actualisatie_131016_0.pdf.

[104] Artikel 2 lid 1 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreffende de taxidiensten en diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur bepaalt: 'Niemand mag het beroep van exploitant van taxidiensten uitoefenen indien hij niet voldoet aan volgende voorwaarden inzake zedelijkheid, solvabiliteit en beroepsbekwaamheid. ' Lid 2 bepaalt vervolgens 'Om zijn zedelijkheid aan te tonen, moet de exploitant: 1. Van goed zedelijk gedrag zijn; 2. In België of in het buitenland sinds minder dan vijf jaar geen veroordeling opgelopen hebben die in kracht van gewijsde is gegaan voor een van de overtredingen gemeld in Boek II, titel III, hoofdstukken I tot V en titel IX, hoofdstuk I en II van het Strafwetboek.'

[105] Art. 35, paragraaf 1, lid 2, van de Wet betreffende de voorlopige hechtenis van 20 juli 1990.

[106] De wet bepaalt niets omtrent de vraag na welke termijn het verval van rechten of ontzetting uit rechten uit het strafregister in dat geval wordt verwijderd. Aan te nemen valt dat die termijn gelijk is aan de termijn die in de veroordeling tot het verval van rechten of een ontzetting uit rechten is bepaald.

Aan het herstel in eer en rechten zijn enkele voorwaarden verbonden, zoals dat de veroordeelde de opgelegde vrijheidsstraffen moet hebben ondergaan, geldboetes moet hebben betaald en aan andere verplichtingen genoemd in het vonnis moet hebben voldaan (teruggave, schadevergoeding en betaling van kosten). Herstel in eer en rechten kan pas worden verleend na ommekomst van een bepaalde proeftijd waarin de verzoeker blijk moet hebben gegeven 'van verbetering en van goed gedrag' (art. 624). De proeftijd vangt aan op de dag van de voorwaardelijke veroordeling, de dag van de gratieverlening waarbij de straf voorwaardelijk wordt gemaakt, de dag van de voorwaardelijke invrijheidsstelling (mits de voorwaardelijke invrijheidstelling is verkregen ten tijde van de indiening van het verzoek tot herstel in eer en rechten), de dag van de invrijheidsstelling onder toezicht, dan wel de dag van het verval van straffen of de dag waarop de straffen verjaren (art. 625). In geval van politiestraffen of correctionele straffen tot een gevangenisstraf van vijf jaar, geldt een proeftijd van drie jaar. Indien er evenwel sprake is van een veroordeling wegens recidive, geldt een proeftijd van zes jaar. Voor zogenoemde criminele straffen (dat wil zeggen opsluiting of hechtenis) of correctionele straffen met een gevangenisstraf van vijf jaar of meer geldt een proeftijd van vijf jaar, tenzij er sprake is van een veroordeling wegens recidive, dan geldt een termijn van tien jaar (art. 626).

3.3.2 Screeningsproces

De screening van werknemers geschiedt door de aanvraag van een uittreksel uit het strafregister door de werknemer. De kosten voor het aanvragen van een uittreksel verschillen per gemeente. In vele gemeenten is het gratis als het digitaal wordt aangevraagd. Ten behoeve van de aanvraag van het uittreksel kan de werkgever een speciaal daarvoor bestemd formulier[107] invullen waarop hij verklaart dat de potentiële werknemer een uittreksel uit het strafregister dient te overleggen om toegang te krijgen tot de activiteitensector waartoe de aanvrager wenst toe te treden op grond van de inhoud van de beoogde activiteit of de voor deze activiteit geldende regeling. Dit is niet verplicht. Indien de werkgever het formulier gebruikt, dient hij aan te kruisen welke gereglementeerde activiteit als bedoeld in artikel 596 lid 1 het betreft,[108] dan wel dat het een activiteit betreft waarbij er contact is met minderjarigen conform artikel 596 lid 2. Het Belgische systeem kent geen verbod voor het aannemen van een werknemer indien deze voor bepaalde feiten is veroordeeld.[109] Het uittreksel wordt in beginsel aan de werknemer verzonden, die beslist of hij dit uittreksel toestuurt aan de werkgever (zie onder 3.3.6). De werkgever die het uittreksel nodig heeft, beoordeelt op basis van dit document of de betrokkene geschikt is voor een bepaalde functie of om lid te worden van een bepaalde organisatie.[110]

[107] https://justitie.belgium.be/sites/default/files/downloads/typefformulier_uittreksel.docx.
[108] Zie voor de lijst met gereglementeerde activiteiten: https://justitie.belgium.be/sites/default/files/gereglementeerde_activiteiten_nl.pdf. Genoemd worden o.a. taxichauffeurs, personeel van een rijschool, beveiligingspersoneel, hotelhouders, boekhoudkundige of fiscale beroepen, personenvervoer en vastgoedmakelaar.
[109] Het Belgische systeem kent wel de mogelijkheid voor de rechter om een beroepsverbod op te leggen (art. 382 Strafwetboek).
[110] Voor sommige functies waarbij gewerkt wordt met minderjarigen kan de rechter als strafrechtelijke sanctie een verbod opleggen (art. 382bis). In die gevallen is de beoordeling over de geschiktheid voor de functie niet meer aan de werkgever. Het opleggen van deze beroepsverboden gebeurt evenwel binnen een strafrechtelijk kader en niet in het kader van de pre- employment screening aan de hand van uittreksels uit het strafregister.

België kent een verbod op het aannemen van bepaalde personen. Een dergelijk verbod kan evenwel alleen via de rechter of het onderzoeksgerecht worden opgelegd voor het uitoefenen van een activiteit die de betrokkene in contact zou brengen met een minderjarige.

3.3.3 Organisaties die toegang hebben tot de gegevens in het strafregister en de centrale en bevoegde autoriteiten die via ECRIS inzage kunnen vragen

De Dienst Centraal Strafregister van de Federale Overheidsdienst Justitie verstrekt de uittreksels uit het strafregister (art. 589). De Dienst Centraal Strafregister is tevens de centrale autoriteit die via ECRIS om inzage kan vragen.

3.3.4 Juridisch kader van de screening

De juridische basis voor het strafregister is geregeld in de artikelen 589 tot en met 602 van het Belgische Wetboek van Strafvordering. Het verwijderen van gegevens van het strafblad en het herstel in eer en rechten in geregeld in de artikelen 619-634.

3.3.5 Implementatie van de Richtlijn

Voor wat betreft de implementatie van de EU-Richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie (2011/93/EU) kan het volgende worden opgemerkt. Ingevolge artikel 10 lid 2 van deze richtlijn heeft België maatregelen genomen die ervoor zorgen dat werkgevers bij de aanwerving van personen voor beroeps- of vrijwilligersactiviteiten die rechtstreeks en geregeld contact met kinderen inhouden, informatie kunnen vragen met betrekking tot het bestaan van strafrechtelijke veroordelingen voor in de richtlijn genoemde strafbare feiten die zijn opgenomen in het strafregister, of van verboden tot het uitoefenen van activiteiten die rechtstreeks en geregeld contact met kinderen inhouden, als gevolg van dergelijke strafrechtelijke veroordelingen. Zo is het voor specifieke activiteiten waarbij contact is met kinderen vereist dat een minderjarigenmodel wordt aangevraagd: een uittreksel uit het strafregister dat in vergelijking tot de twee andere gehanteerde modellen het meest uitgebreid is.

3.3.6 Informatie die wel/niet wordt verstrekt of bekend gemaakt aan werkgevers en werknemers

Werknemers hebben, afhankelijk van het type uittreksel dat wordt aangevraagd, toegang tot de informatie die in het betreffende uittreksel is opgenomen. Het uittreksel mag enkel worden afgegeven aan betrokkene en kan nooit rechtstreeks worden afgegeven aan een particuliere werkgever die de overlegging ervan eist.[111] De werknemer kan vervolgens beslissen om dit uittreksel te overleggen aan de werkgever. Publieke werkgevers zijn in beginsel niet gerechtigd om rechtstreeks uittreksels uit het strafregister aan te vragen,

[111] Omzendbrief 204 gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad* van 10 juni 2013, p. 36325-36326, raadpleegbaar via: https://justitie.belgium.be/sites/default/files/ob-204_10062013.pdf (hierna te noemen Omzendbrief 204).

tenzij een wettelijke bepaling dit toelaat en de betrokkene de overheidsinstantie daartoe uitdrukkelijk heeft gemachtigd (zie bijvoorbeeld art. 268 lid 1 Wet tot regeling private en bijzondere veiligheid[112]).[113]

3.3.7 Bijzonderheden ten aanzien van de screening van Belgische werknemers in het buitenland en de screening van Nederlandse werknemers in België

Voor wat betreft personen met de Belgische nationaliteit die elders in de EU werkzaam zijn geldt dat België slechts een uittreksel aan de buitenlandse centrale autoriteit verstrekt indien het daartoe op grond van het EU-recht is gebonden (art. 597). Daarmee valt aan te nemen dat België op grond van de EU-Richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie (2011/93/EU, oorspronkelijk 2011/92/EU) slechts informatie verstrekt over strafrechtelijke veroordelingen voor delicten met betrekking tot seksueel misbruik, seksuele uitbuiting en kinderpornografie. Personen met een Belgische nationaliteit die elders in de EU werkzaam zijn, kunnen in België een uittreksel uit het strafregister opvragen. Sinds 1 januari 2018 worden op een Belgisch uittreksel ook de relevante justitiële gegevens vermeld van veroordelingen van die persoon elders in de EU. Voor EU-burgers die in België werkzaam zijn geldt dat alleen via ECRIS navraag wordt gedaan naar strafrechtelijke veroordelingen voor delicten gepleegd tegen minderjarigen. Voor de overige delicten worden alleen veroordelingen in België opgenomen in het uittreksel. Belgische werkgevers die een werknemer uit een ander EU-land willen screenen voor pre-employmentdoeleinden kunnen dus het best een uittreksel in het land van nationaliteit (laten) opvragen. Het land van de nationaliteit van de persoon is namelijk de verantwoordelijke autoriteit die alle justitiële gegevens met betrekking tot in de EU gepleegde delicten van een persoon registreert.

3.3.8 Uitgangspunten of principes van de gekozen systematiek

Het systeem beoogt de beveiliging van de samenleving doordat werkgevers inzage krijgen in het strafrechtelijk verleden van hun werknemers om op die manier het risico te beperken op het opnieuw plegen van een strafbaar feit in het kader van de uitvoering van werkzaamheden binnen een bepaalde functie. De privacy van de werknemer wordt daarbij beschermd doordat het uittreksel enkel aan hem of haar wordt verstrekt, enkele uitzonderingen daargelaten. Ook wordt in het uittreksel alleen die informatie verstrekt die gelet op het doel waarvoor het uittreksel wordt aangevraagd relevant is. Het resocialisatiebeginsel ligt besloten in de regeling doordat bepaalde veroordelingen niet worden opgenomen in het uittreksel en bepaalde veroordelingen na verloop van tijd niet meer worden opgenomen in het uittreksel. Naast deze verwijdering van gegevens van rechtswege van het uittreksel kan op verzoek van de

[112] Dit artikellid luidt: 'Teneinde na te gaan in welke gevallen een adviesaanvraagmoet worden gedaan zoals bedoeld in artikel 18, tweede lid, voor de verificatie van de persoonsvoorwaarden zoals bedoeld in de artikelen 61, 1° en 6°, en van de vergunningsvoorwaarden zoals bedoeld in de artikelen 32, 37 en 40 en teneinde na te gaan in welke gevallen een vergunning moet worden ingetrokken dan wel het recht van een persoon om activiteiten zoals bedoeld in deze wet uit te oefenen moet worden ingetrokken of geschorst: 1° hebben de personen die toezien op de correcte toepassing van de wet, aangewezen bij een besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad, na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, kosteloos en rechtstreeks toegang tot de in het centraal strafregister opgenomen gegevens, met uitzondering van: a) beslissingen vernietigd op grond van artikel 416 tot 442 of artikel 443 tot 447bis van het Wetboek van strafvordering; b) intrekkingsbeslissingen genomen op grond van de artikelen 10 tot 14 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof; c) veroordelingen en beslissingen uitgesproken op grond van een opgeheven bepaling, op voorwaarde dat de strafbaarheid van het feit is opgeheven; d) veroordelingen waarvoor amnestie is verleend'.

[113] Omzendbrief 204, 36325.

betrokkene 'herstel in eer en rechten' worden verleend. Bij het voorgaande lijken proportionaliteitsafwegingen eveneens een rol te spelen. De proportionaliteit blijkt voorts uit het feit dat er wordt gewerkt met drie verschillende uittreksels waarin – naar gelang de functie – uitgebreider inzicht wordt verschaft in de gegevens opgenomen in het strafregister. Voor functies die om meer bescherming vragen, zoals functies waarbij de betrokken persoon in contact komt met minderjarigen, is het uittreksel het meest uitgebreid, voor niet-specifiek gereglementeerde functies is het uittreksel het minst uitgebreid.

3.4 Duitsland

3.4.1 Informatiebronnen en type gegevens die in de screening worden betrokken

In Duitsland hebben werkgevers de mogelijkheid om van werknemers een certificaat van goed gedrag (*Führungszeugnis*) (hierna: uittreksel) te vragen dat informatie bevat over onherroepelijke strafrechtelijke veroordelingen van de werknemer. Deze informatie is afkomstig uit het Federale Centrale Register (*Bundeszentralregister*) (hierna: strafregister) waar alle onherroepelijke strafrechtelijke veroordelingen worden geregistreerd (art. 3 jo. 4-8).[114] De omvang van de informatie die in het uittreksel is opgenomen, hangt af van het doel waarvoor het uittreksel wordt aangevraagd en de instantie waarvoor of waardoor het uittreksel wordt aangevraagd. Voor de screening van werknemers dient een onderscheid te worden gemaakt in:

1. een eenvoudig uittreksel uit het strafregister voor particuliere (*Führungszeugnis*) of publieke werkgevers (*Behördenführungszeugnis*) (art. 30);
2. een uitgebreid uittreksel uit het strafregister (*erweitertes Führungszeugnis*) (art. 30a) voor particuliere of publieke werkgevers; en
3. een Europees uittreksel uit het strafregister (*Europäisches Führungszeugnis)* (art. 30b).

Tot slot is in het kader van de pre-employment screening ook relevant dat de hoogste instanties op federaal en regionaal niveau onbeperkte toegang tot en informatie via het strafregister hebben (art. 40-41).

Ad 1. Een eenvoudig uittreksel (Führungszeugnis)

Een eenvoudig uittreksel kan zowel ten behoeve van particuliere werkgevers (art. 30 lid 1-4) als voor publieke werkgevers (art. 30 lid 5) worden aangevraagd. Een eenvoudig uittreksel bevat ingevolge artikel 32 lid 2 niet alle veroordelingen van de werknemer. In het bijzonder worden lage geldboetes en vrijheidsstraffen van maximaal drie maanden niet opgenomen indien betrokkene een *first-offender* is. Voorwaardelijke veroordelingen tot een vrijheidsstraf van maximaal twee jaar worden onder bepaalde voorwaarden eveneens niet opgenomen. Ten aanzien van jeugdigen geldt dat veroordelingen tot een voorwaardelijke jeugdstraf van niet meer dan twee jaar niet worden opgenomen in het uittreksel. In het uittreksel wordt kortom slechts een beperkt deel van de daadwerkelijk voorhanden zijnde informatie uit het strafregister opgenomen. Er geldt echter een uitzondering voor een aantal specifiek in de wet genoemde

[114] De artikelen die in dit hoofdstuk worden genoemd, zijn geregeld in het *Bundeszentralregistergesetz* (BZRG), tenzij anders is vermeld.

zware zedendelicten[115] die ingevolge artikel 32 lid 1 in beginsel in een uittreksel uit het strafregister worden opgenomen, ongeacht de hoogte van de straf en ook wanneer er sprake is van een eenmalige veroordeling.

Een eenvoudig uittreksel kan ook worden aangevraagd ten behoeve van publieke werkgevers (art. 30 lid 5 jo. 31) (*Behördenführungszeugnis*). Dit uittreksel kan door de betreffende autoriteit ingevolge artikel 31 worden aangevraagd voor de aanstelling van bijvoorbeeld ambtenaren, beroepssoldaten of rechters, maar ook voor de intrekking van vergunningen (drank- of transportvergunning of een vergunning voor rij-instructeur). Het uitgangspunt is evenwel dat het uittreksel door de betrokkene zelf wordt aangevraagd, tenzij dit niet 'gepast' is, wat bijvoorbeeld het geval is bij het intrekken van vergunningen. Het uittreksel wordt door het strafregister – eventueel na inspectie door de betrokkene – rechtstreeks toegezonden aan de werkgever. Een uittreksel ten behoeve van publieke werkgevers bevat meer informatie dan een uittreksel voor particuliere werkgevers. Het uittreksel bevat ingevolge artikel 32 lid 3 en 4 ook informatie over de plaatsing in een psychiatrisch ziekenhuis of (justitiële) ontwenningskliniek (art. 32 lid 3 onder 1), aantekeningen met betrekking tot de toerekenbaarheid (art. 11), bepaalde beslissingen van administratieve autoriteiten (bijvoorbeeld de intrekking van een wapenvergunning of zakelijke vergunning) (art. 10), evenals verschillende persoonlijke gegevens (art. 5 lid 1 onder 1).

Ad 2 Een uitgebreid uittreksel (erweitertes Führungszeugnis)

Vanuit het oogpunt van de jeugdbescherming is een uitgebreid uittreksel uit het strafregister ingevoerd (art. 30a). Het uitgebreide uittreksel uit het strafregister wordt slechts bij uitzondering uitgereikt, wanneer:

- de verstrekking daarvan, onder verwijzing naar dit artikel, is vereist op grond van een wettelijke bepaling (lid 1) (zie bijvoorbeeld artikel 75 *Socialgesetzbuch (SBG XII)* voor activiteiten met gehandicapten, ongeacht hun leeftijd);
- deze verklaring vereist is voor (lid 2):
  - professioneel of vrijwillig toezicht, verzorging, onderwijs of opleiding van minderjarigen of (onder a);
  - een soortgelijke activiteit als bedoeld in subparagraaf a waarbij men in contact komt met minderjarigen (onder b).

Een uitgebreid uittreksel kan door de betreffende autoriteit ook worden aangevraagd ten behoeve van overheidsinstanties (art. 31 lid 2). In een uitgebreid uittreksel worden conform artikel 32 lid 5 (jo. 30a of 31 lid 2) naast de veroordelingen die in een regulier uittreksel te vinden zijn ook een aantal specifiek genoemde zeden- en geweldsdelicten (*Katalogstraftaten* of zware strafbare feiten)[116] opgenomen, ongeacht de hoogte van de straf en ook als er slechts sprake van een feit dat eenmalig is gepleegd.

[115] Het betreft hier relatief zware zedendelicten van artikel 174-176b Strafwetboek: seksueel misbruik van onder bescherming geplaatste personen, van gedetineerden, van patiënten in een psychiatrische instelling, van zieken of hulpbehoevenden in instellingen, van kinderen, vanuit zijn/haar positie, in een advies-, behandelings- of begeleidingskader; art. 177/178 Strafwetboek: seksuele intimidatie/dwang, verkrachting; art. 180 Strafwetboek: aanzetten van minderjarigen tot seksuele handelingen; art. 182 Strafwetboek: seksueel misbruik van jongeren.

[116] De categorie zedendelicten is in dit geval uitgebreider dan de hiervoor en in artikel 32 lid 1 genoemde zware zedendelicten die in beginsel in het eenvoudige uittreksel worden opgenomen. Het betreft: art. 171: schenden van de zorg- of opvoedingsplicht; art. 180a: uitbuiten van prostituees; art. 181a: souteneurschap; art. 183: exhibitionistische handelingen; art. 183a: aanstoot geven in het openbaar; art. 184: verspreiden van pornografische publicaties; art. 184a-c: verspreiden van gewelddadig pornografisch materiaal of

Ad 3. Een Europees uittreksel (Europäisches Führungszeugnis)

Zowel het eenvoudige uittreksel (art. 30) als het uitgebreide uittreksel (art. 30a) kunnen uitgebreid worden tot een Europees uittreksel (art. 30b). Het Europese uittreksel uit het strafregister werd ter omzetting van artikel 6 lid 2 en 3 van het Kaderbesluit 2009/315/JBZ betreffende de organisatie en de inhoud van uitwisseling van gegevens uit het strafregister voor in Duitsland woonachtige EU-burgers ingevoerd.[117] In dit uittreksel kunnen op verzoek van personen die in Duitsland verblijven, maar onderdanen zijn van een andere lidstaat, eveneens vermeldingen uit het strafregister van hun lidstaat van nationaliteit worden opgenomen. De registerbeheerder verzoekt in dat geval de lidstaat van nationaliteit om de vermeldingen uit het register door te geven. Als de lidstaat van nationaliteit geen informatie uit het eigen strafregister verstrekt, dan wordt daar een aantekening van gemaakt in het uittreksel. Volgens de huidige wetgeving is het niet verplicht om een Europees uittreksel aan te vragen. Recent is evenwel een wetsvoorstel aangenomen dat deze verplichting vastlegt.[118] EU-burgers die in Duitsland woonachtig zijn moeten bij het aanvragen van een uittreksel uit het strafregister ook een Europees uittreksel aanvragen. Doel is het voorkomen van misbruik door personen die elders in de EU zijn veroordeeld, maar in Duitsland geen strafblad hebben.

Na verloop van een bepaalde periode worden sommige veroordelingen niet meer in de hiervoor genoemde uittreksels opgenomen (art. 34 lid 1) en uit het strafregister worden verwijderd (art. 46). Zo worden na een periode van drie jaar bijvoorbeeld niet meer opgenomen: veroordelingen tot een geldboete of een vrijheidsstraf van maximaal drie maanden, voorwaardelijke vrijheidsstraffen van meer dan drie maanden, maar niet meer dan een jaar, mits deze veroordeling niet is herroepen. Ten aanzien van jeugdigen is bepaald dat na een periode van drie jaar niet meer worden opgenomen: veroordelingen tot een jeugdstraf van niet meer dan een jaar en een jeugdstraf van niet meer dan twee jaar indien het restant van de straf door een rechter of via gratie is kwijtgescholden. Verder wordt een veroordeling voor de hiervoor genoemde categorie zware zedendelicten van artikel 174-180 en 182 Strafwetboek tot een vrijheidsstraf dan wel een jeugdstraf van meer dan een jaar na verloop van tien jaar niet langer opgenomen (art. 34 lid 1 onder 2). Datzelfde geldt voor de hiervoor genoemde *Katalogstraftaten* (art. 34 lid 2). De periode wordt verlengd met de tijd dat de betrokkene van zijn vrijheid is ontnomen (art. 34 lid 3). In alle andere gevallen wordt een veroordeling na vijf jaar niet meer in het uittreksel opgenomen. De ex-veroordeelde kan overigens ook een verzoek indienen om bepaalde veroordelingen niet (meer) op te nemen in het uittreksel (art. 39).

---

pornografie met dieren/verspreiden, aanschaffen en bezitten van kinderpornografie; art. 184d: verspreiden van pornografisch materiaal via radio, media of televisie; art. 184e: organisatie van en deelname aan kinderpornografische evenementen; art. 184f: uitoefenen van verboden prostitutie; art. 184g: kinderprostitutie; art. 184i: ongewenste intimiteiten; art. 184j: strafbare feiten in groep; art. 201 lid 3: maken en toegankelijk maken van naaktopnames van minderjarigen; art. 225: mishandelen van beschermde meerderjarigen; art. 232/233: mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting/uitbuiting van arbeidskrachten; art. 233a: aanzetten tot mensenhandel; art. 234: ontvoering; art. 235: kidnappen van minderjarigen en; art. 236: kinderhandel (alle artikelen in deze noot zijn opgenomen in het Strafwetboek).

[117] Kaderbesluit 2009/315/JBZ betreffende de organisatie en de inhoud van uitwisseling van gegevens uit het strafregister van de Raad van 26.2.2009 (PB L 93 van 7.4.2009).

[118] Zie *Kamerstukken II* 2016/17, 34 550-VI, nr. 92, p. 4 en waarin wordt verwezen naar de op handen zijnde Duitse wetswijziging. Inwerkingtreding van deze wetgeving staan gepland voor 31 augustus 2018 (communicatie portefeuillehouder).

Tot slot wordt ook de onbeperkte toegang en informatie via het strafregister genoemd (art. 41-42). Een aantal specifiek genoemde instanties op het hoogste federaal en regionaal niveau heeft ingevolge artikel 41 onbeperkte toegang tot de informatie die in het strafregister is opgenomen, dat wil zeggen ook tot de informatie die niet in een van de hierboven genoemde uittreksels is opgenomen. Deze toegang is in beginsel doelgebonden (bijvoorbeeld ten behoeve van de opsporing), maar voor de hoogste instanties op federaal en regionaal niveau geldt geen beperking op grond van het doel. Het doel voor toegang tot deze informatie kan dus ook zijn gelegen in de pre-employment screening. Een voorbeeld betreft overheidsinstanties die zich bezighouden met de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties (zoals penitentiaire inrichtingen) (art. 41 lid 1 onder 1).

3.4.2 Screeningsproces

De screening geschiedt door de aanvraag van een uittreksel uit het strafregister door de werknemer. Het aanvragen van een eenvoudig en uitgebreid uittreksel kost 13 € en een Europees uittreksel 17 €. Het staat werkgevers in beginsel vrij om een uittreksel te vragen. Een uitzondering hierop vormen de hiervoor genoemde beroepen waarvoor een uitgebreid uittreksel (*erweitertes Führungszeugnis*) is vereist en functies waarvoor onbeperkte toegang tot het strafregister mogelijk is. Zo is ten aanzien van personen die werkzaam zijn bij veiligheidsdiensten bijvoorbeeld een vergunning nodig die wordt afgegeven door de toezichthoudende instantie op de veiligheidsdiensten. De toezichthoudende instantie is wettelijk verplicht om de (onbeperkte) informatie ten aanzien van de betrokkene te controleren (vgl. artikel 34a, lid 1, paragraaf 5, onder 2 Wetboek van Koophandel (*Gewerbeordnung*, GewO) jo. artikel 41 lid 1 onder 9 BZRG). Een aanvraag van een uitgebreid uittreksel moet vergezeld zijn van een brief van de werkgever.

In geval de screening wordt verricht aan de hand van een eenvoudig uittreksel, maakt een werkgever op basis van de inhoud van het door een werknemer toegestuurde uittreksel een eigen afweging of hij de persoon geschikt acht voor de betreffende functie. Bij uitgebreide certificaten is dit in beginsel ook het geval, maar slechts onder bepaalde wettelijke voorwaarden. Voor sommige activiteiten en/of functies die het overleggen van een uitgebreid uittreksel vereisen is wettelijk bepaald dat een werknemer niet mag worden aangenomen als hij relevante antecedenten (zedendelicten en misdrijven die begaan zijn tegen minderjarigen) op zijn strafblad heeft staan. De werkgever heeft in die gevallen wettelijk gezien dus geen zeggenschap over de vraag of hij de werknemer aanneemt voor de functie. Bij deze speciaal beschermde functies gaat het zowel om werk met jongeren als werk met mensen met een handicap (vgl. art. 72a SGB van het Sociaal Wetboek '*Sozialgesetzbuches*', achtste boek, SGB VIII (met betrekking tot het werken in de jeugdzorg en jeugdhulpverlening); art. 44 van de Asielwet '*Asylgesetzes*', AsylG (met betrekking tot het werken met minderjarige asielzoekers); art. 124 lid 2 van de Federale Participatiewet '*Bundesteilhabegesetzes*', BTHG) (met betrekking tot het werken met mensen met een handicap).

Duitsland kent ook een vorm van periodieke screening. Personen werkzaam in de jeugdzorg en jeugdhulpverlening dienen 'op gezette tijden' opnieuw een uitgebreid uittreksel over te leggen (vgl. art. 72a lid 1 SGB van het Sociaal Wetboek '*Sozialgesetzbuches*', achtste boek, SGB VIII). Volgens de Duitse

vereniging voor het openbare en particuliere welzijn (*Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.*) dient iedere vijf jaar een actueel uittreksel te worden overgelegd. Ten aanzien van andere werkgevers bestaat geen verplichting om op gezette tijden opnieuw een uitgebreid uittreksel te laten overleggen door de werknemer. Het staat werkgevers overigens wel vrij om een dergelijk uittreksel opnieuw te verzoeken van de werknemer.

Het staat werkgevers in beginsel vrij om een uittreksel uit het strafregister van werknemers te verzoeken. Voor bepaalde functies, zoals werk met jongeren of mensen met een handicap, is wettelijk bepaald dat een werknemer niet mag worden aangenomen als hij zedendelicten en misdrijven die begaan zijn tegen minderjarigen op zijn strafblad heeft staan. De werkgever kan dit controleren door een uittreksel uit het strafregister te laten opvragen.

Het type screening hangt af van de functie die wordt vervuld. Afhankelijk van de functie is de screening meer of minder uitgebreid. Komt men in de functie in contact met minderjarigen of mensen met een handicap, dan vindt er een uitgebreidere screening plaats. Ook voor bepaalde gevoelige functies (art. 41 lid 1) bestaat een uitgebreidere screening waarbij de overheidsinstantie volledige toegang tot het strafregister krijgt.

3.4.3 Organisaties die toegang hebben tot de gegevens in het strafregister en de centrale en bevoegde autoriteiten die via ECRIS inzage kunnen vragen

Het Federale Bureau van Justitie (*Bundesamt für Justiz*, BfJ) van het Federale Ministerie van Justitie en consumentenbescherming (*Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz*, BMJV) heeft als beheerder van het strafregister direct toegang tot de informatie die is opgeslagen in het register. Het Federale Bureau van Justitie is tevens aangewezen als de centrale autoriteit die toegang heeft tot ECRIS. De in artikel 41 lid 1 vermelde autoriteiten kunnen voorts onbeperkte informatie uit het strafregister ontvangen.

3.4.4 Juridisch kader van de screening

Het verstrekken van informatie uit het Duitse Centrale register is geregeld in de Wet op het Duitse Centrale Register (*Bundeszentralregistergesetz*). De juridische grondslag voor het doen van een verzoek tot informatie uit het register door een bepaalde instantie en voor een specifiek doel is evenwel geregeld in bijzondere wetten. Zie bijvoorbeeld artikel 34a lid 1 zin 5 nr. 2 van het Wetboek van Koophandel (*Gewerbeordnung*, GewO). Het verstrekken van een uittreksel is enkel gerechtvaardigd indien aan de wettelijke voorwaarden is voldaan.

3.4.5 Implementatie van de Richtlijn

Voor wat betreft de implementatie van de EU-Richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie (2011/93/EU) kan het volgende worden opgemerkt.

Werkgevers kunnen conform artikel 10 lid 2 van deze richtlijn een uitgebreid uittreksel uit het strafregister opvragen wanneer de verstrekking daarvan is vereist op grond van een wettelijke bepaling, dan wel wanneer deze verklaring is vereist voor het professioneel of vrijwillig toezicht, verzorging, onderwijs of opleiding van minderjarigen of een soortgelijke activiteit waarbij men in contact komt met minderjarigen.
Voor wat betreft de verplichting tot uitwisseling uit artikel 10 lid 3 van voornoemde richtlijn geldt dat justitiële documentatie over (alle) personen die onderdaan zijn van een andere EU-lidstaat worden verzonden naar de centrale autoriteit van dat land. Indien een persoon meerdere nationaliteiten heeft, wordt de documentatie naar elke betrokken lidstaat verstuurd volgens artikel 57a lid 1.

3.4.6 De informatie die wel niet wordt verstrekt of bekendgemaakt aan de werkgevers en werknemers

Werknemers en werkgevers hebben, afhankelijk van het type uittreksel dat wordt aangevraagd, toegang tot de informatie die in het betreffende uittreksel is opgenomen. Voor wat betreft het eenvoudige uittreksel geldt dat, conform artikel 30 lid 1, iedereen ouder dan 14 jaar op verzoek wordt ingelicht over de hem of haar betreffende inhoud van het register. Het uittreksel wordt door de registerhouder rechtstreeks per post naar de aanvrager verzonden. Het is niet toegestaan om dit naar iemand anders dan de aanvrager te versturen (lid 4). Door dit per post op te sturen bereiken de gevoelige gegevens daadwerkelijk (uitsluitend) de aanvrager. Eenvoudige uittreksels uit het strafregister ten behoeve van overheidsinstanties worden ingevolge artikel 30 lid 5 wel rechtstreeks naar de betreffende instantie toegestuurd. De aanvrager kan evenwel aangeven dat het uittreksel eerst ter inzage naar een rechtbank dient te worden gestuurd. Na de inzage kan het uittreksel worden doorgestuurd, dan wel, indien de aanvrager dit verzoekt, worden vernietigd.

Wat betreft het uitgebreide uittreksel geldt ingevolge artikel 30a lid 2 dat de aanvrager door middel van een schriftelijk verzoek moet aantonen dat de afgifte van een uitgebreid uittreksel uit het strafregister conform artikel 30a lid 1 gerechtvaardigd is. Dat is, als gezegd, het geval indien de verstrekking daarvan, onder verwijzing naar dit artikel, is vereist op grond van een wettelijke bepaling (lid 1), dan wel deze verklaring vereist is voor professioneel of vrijwillig toezicht, verzorging, onderwijs of opleiding van minderjarigen (lid 2, onder a) of een soortgelijke activiteit als die bedoeld in subparagraaf a om in contact te komen met minderjarigen (lid 2, onder b). Deze bepaling moet de garantie bieden dat de betrokken werknemer niet onder druk wordt gezet om een uitgebreid uittreksel uit het strafregister op te vragen voor doeleinden die geen verband houden met de bescherming van bepaalde (kwetsbare) personen.

De hoogste instanties op federaal en regionaal niveau hebben, als gezegd, ingevolge artikel 41 onbeperkte toegang tot de informatie in het strafregister. Deze onbeperkte informatie wordt evenwel niet aan de werknemer zelf verstrekt (art. 42). De werknemer kan deze informatie enkel bij de registerhouder of, wanneer de aanvragers in Duitsland wonen, bij een door hen aangewezen rechtbank van eerste aanleg/kantonrechter inzien. Indien de betrokken werknemer in hechtenis zit, treedt de directie van de inrichting in de plaats van de rechtbank van eerste aanleg/kantonrechter. Wanneer de betrokkene buiten

Duitsland woont, moet de mededeling worden opgestuurd naar een door hen aangewezen officiële vertegenwoordiging van de Duitse Bondsrepubliek, waar zij de informatie in persoon kunnen inkijken. Na inzage moet de informatie/mededeling door de rechtbank van eerste aanleg/kantonrechter, de directie van de inrichting of de officiële vertegenwoordiging van de Duitse Bondsrepubliek worden vernietigd. Dit moet ervoor zorgen dat de personen in kwestie niet door hun werkgever onder druk kunnen worden gezet om onrechtmatig een uittreksel uit het register met onbeperkte informatie of een afschrift daarvan te overleggen.

3.4.7 Bijzonderheden ten aanzien van de screening van Duitse werknemers in het buitenland en de screening van buitenlandse werknemers in Duitsland

Ten aanzien van in Duitsland woonachtige EU-burgers die onderdaan zijn van een andere lidstaat bestaat de mogelijkheid om een Europees uittreksel als bedoeld in artikel 30b aan te vragen. In dit uittreksel kunnen op verzoek vermeldingen uit het strafregister van de lidstaat van nationaliteit worden opgenomen. De registerbeheerder verzoekt in dat geval de lidstaat van nationaliteit om de vermeldingen uit het register door te geven. Als de lidstaat van nationaliteit geen informatie uit het eigen strafregister verstrekt, dan wordt daar een aantekening van gemaakt in het uittreksel. Wat betreft de eenvoudige Europese uittreksels, leveren Luxemburg en België een bijdrage aan ECRIS, die vervolgens overgenomen kunnen worden. Het BfJ ontvangt geen informatie uit Nederland voor de eenvoudige uittreksels.

Voor wat betreft personen met een Duitse nationaliteit die elders in de EU wonen en/of werken wordt het verzoek voor een uittreksel in Duitsland op dezelfde wijze behandeld als verzoeken van personen die in Duitsland wonen. In het uittreksel worden ook buitenlandse veroordelingen opgenomen die zijn geregistreerd in het Federale Centrale Register.

3.4.8 Uitgangspunten en principes van de gekozen systematiek

Het Duitse systeem van pre-employment screening beoogt een evenwicht te treffen tussen enerzijds de bescherming van de samenleving en anderzijds de resocialisatie van ex-veroordeelden en meer specifiek de re-integratie van ex-veroordeelden op de arbeidsmarkt evenals de privacy van werknemers.[119]

De bescherming van de samenleving geschiedt door het verschaffen van informatie aan werkgevers over de strafrechtelijke veroordelingen van de betrokkene. De werkgever kan vervolgens een eigen afweging maken of hij de betrokken persoon geschikt acht voor de functie, tenzij wettelijk is voorgeschreven dat het strafrechtelijk verleden van de betrokken persoon in de weg staat aan de vervulling van een bepaalde functie. Het doel van bescherming van de samenleving komt het meest tot uitdrukking bij veroordelingen voor bepaalde seksuele misdrijven en misdrijven gepleegd tegen minderjarigen of mensen met een handicap.

[119] H.-H. Jescheck & T. Weigend, *Lehrbuch des Strafrechts. Allgemeiner Teil, vijfde druk,* Berlijn: Duncker & Humblodt 1996 als geciteerd in C. Morgenstern, 'Judicial Rehabilitation in Germany – The Use of Criminal Records and the Removal of Recorded Convictions', *European Journal of Probation*, Vol. 3, Nr. 1, p. 20-35, i.h.b. p. 22.

In het verlengde van het resocialisatiedoel heeft het systeem tot doel om vergaande stigmatiserende effecten van het registreren van strafrechtelijke veroordelingen tegen te gaan. Met name bij een ruime arbeidsmarkt zullen mensen met een strafblad grote moeite hebben om een baan te vinden. De wetgever probeert ex-veroordeelden te helpen door bepaalde (eerste en/of lichtere) veroordelingen helemaal niet en andere na verloop van een bepaalde periode niet meer in het uittreksel uit het strafregister op te nemen (art. 32 tot en met 38). Zo worden veroordelingen voor lichte misdrijven waarbij de betrokkene is veroordeeld tot een lage geldboete of een korte gevangenisstraf voor *first offenders* niet opgenomen in het eenvoudige uittreksel. Daarnaast worden bepaalde delicten niet meer opgenomen in het uittreksel indien de betrokken persoon na ommekomst van een bepaalde periode niet heeft gerecidiveerd (vgl. art. 33). Vermeldingen in het register worden voorts verwijderd na ommekomst van een periode waarin de betrokkene niet heeft gerecidiveerd (vgl. art. 45). Ook moet het doel worden aangeven waarvoor het uittreksel wordt aangevraagd. De registerhouder kan vervolgens nagaan of de aanvraag gerechtvaardigd is. Een uitzondering hierop vormt de onbeperkte inzage door de hoogste instanties op federaal en regionaal niveau.

Het belang van privacy en gegevensbescherming wordt gezien als een belangrijk aspect van de Wet op het Duitse Centrale Register. Deze wet vormt een uitwerking van de Wet op de Gegevensbescherming (*Bundesdatenschutzgesetz*). Het belang van de bescherming van de privacy komt op een aantal punten tot uiting. Zo wordt gewaarborgd dat alleen de betrokkene zelf het uittreksel kan aanvragen. Een eenvoudig uittreksel dient door de registerhouder bovendien rechtstreeks per post naar de aanvrager te worden verzonden, waardoor de gevoelige gegevens daadwerkelijk (uitsluitend) de aanvrager bereiken. Eenvoudige uittreksels uit het strafregister ten behoeve van overheidsinstanties kunnen wel rechtstreeks naar de betreffende instantie toegestuurd, maar daarbij kan de aanvrager aangeven dat het uittreksel eerst naar een rechtbank dient te worden gestuurd ter inzage. Na de inzage kan het uittreksel vervolgens worden doorgestuurd, dan wel, indien de aanvrager dit verzoekt, worden vernietigd.

3.5 Luxemburg

3.5.1 Informatiebronnen en type gegevens die in de screening worden betrokken

In Luxemburg hebben werkgevers de mogelijkheid om van werknemers een uittreksel uit het strafregister (*extrait de casier judiciaire*) te vragen dat een lijst van onherroepelijke strafrechtelijke veroordelingen bevat. Bepaalde veroordelingen worden daarin niet of niet meer opgenomen. Er zijn vijf typen uittreksels (*bulletins*), waarvan enkel de uittreksels nummers 2 tot en met 5 relevant zijn voor de screening van werknemers. De omvang van de informatie die in het uittreksel is opgenomen, hangt af van het doel waarvoor het uittreksel wordt aangevraagd.

- Uittreksel nr. 1: bevat alle onherroepelijke rechterlijke veroordelingen. Enkel gerechtelijke autoriteiten (nationale of buitenlandse via ECRIS) hebben ten behoeve van de strafvordering

volledige toegang tot de informatie die in dit uittreksel is opgenomen (art. 6 Wet betreffende de organisatie van het strafregister[120]).

- Uittreksel nr. 2: dit uittreksel wordt op verzoek uitgereikt aan bepaalde centrale en gemeentelijke overheidsinstanties en aan publiekrechtelijke rechtspersonen voor de uitoefening van hun wettelijke taken, op voorwaarde dat de betrokkene schriftelijk of digitaal heeft ingestemd met de afgifte van het uittreksel. Het doel van de aanvraag kan zijn gelegen in de pre- employment screening (aan de voor de politie bevoegde minister kan bijvoorbeeld een uittreksel nr. 2 worden verstrekt ten behoeve van de behandeling van sollicitaties bij de politie), maar een uittreksel kan ook voor andere doeleinden worden aangevraagd (aan de Minister van Justitie kan bijvoorbeeld een uittreksel nr. 2 worden verstrekt voor de beoordeling van aanvragen tot het verkrijgen van de Luxemburgse nationaliteit) (art. 8 lid 1 Wet van 23 juli 2016 en de Groothertogelijke verordening van 23 juli 2016, zoals nadien gewijzigd). Het uittreksel bevat alle onherroepelijke strafrechtelijke veroordelingen tot een straf of maatregel met uitzondering van (o.a.) veroordelingen tot voorwaardelijke geldboetes, mits deze niet zijn herroepen, beslissingen die een voorwaardelijke opschorting van de straf inhouden, en veroordelingen bij verstek. Veroordelingen tot een geldboete van ten hoogste 1.000,- euro en veroordelingen tot een taakstraf worden na een periode van vijf jaren na het onherroepelijk worden van de uitspraak niet meer in dit uittreksel opgenomen. Een ontzegging van de rijbevoegdheid wordt slechts opgenomen zolang deze nog van kracht is. En ook een veroordeling tot een verbod, ongeschiktheid of diskwalificatie wordt slechts opgenomen, zolang deze nog van kracht is (art. 7 Wet van 23 juli 2016).
- Uittreksel nr. 3: dit is het standaarduittreksel dat in beginsel door particuliere werkgevers voor het werven van personeel wordt gevraagd. Uittreksel nr. 3 wordt verder nog op verzoek uitgereikt aan bepaalde (andere dan hiervoor genoemde) centrale en gemeentelijke overheidsinstanties en publiekrechtelijke rechtspersonen voor de uitoefening van hun wettelijke taken, op voorwaarde dat de betrokkene heeft ingestemd met de afgifte van het uittreksel. Het doel van de aanvraag kan zijn gelegen in de pre-employment screening (aan de voor Ambtenarenzaken bevoegde minister kan bijvoorbeeld een uittreksel worden verstrekt voor de behandeling van sollicitaties naar andere functies dan die welke verband houden met de nationale soevereiniteit), maar een uittreksel kan ook voor andere doeleinden worden aangevraagd (aan de Minister van Milieu kan bijvoorbeeld een uittreksel worden verstrekt voor de behandeling van aanvragen voor jacht- en visvergunningen) (art. 8-1 lid 3 Wet van 23 juli 2016 en de Groothertogelijke verordening van 23 juli 2016, zoals nadien gewijzigd). Als de sollicitant een aanbod wordt gedaan moet worden vermeld dat om een uittreksel wordt gevraagd en dit moet met name worden gemotiveerd in relatie tot de specifieke vereisten van de openstaande functie (art. 8-5 lid 2 Wet van 23 juli 2016).

  Het uittreksel is beperkter dan uittreksel nr. 2 en bevat alle onherroepelijke straffen, met uitzondering van veroordelingen tot voorwaardelijke gevangenisstraffen van 24 maanden of minder, mits deze niet zijn herroepen, veroordelingen tot een voorwaardelijke geldboete, mits deze niet zijn herroepen, beslissingen die een voorwaardelijke opschorting van de straf inhouden, veroordelingen

[120] Zie voor het juridisch kader ten aanzien van het strafregister paragraaf 4.4.

tot een geldboete van 2.500,- euro of minder, dan wel meerdere boetes tot een bedrag van 2.500,- of minder, veroordelingen bij verstek en veroordelingen tot een taakstraf.
Veroordelingen tot een zogenoemde correctionele geldboete worden na een periode van vijf jaar na het onherroepelijk worden van de veroordeling niet langer opgenomen in dit uittreksel. Een veroordeling tot een gevangenisstraf van 12 maanden of minder wordt niet langer opgenomen nadat deze ten uitvoer is gelegd, dan wel indien de betrokkene voorwaardelijk of vervroegd in vrijheid is gesteld. Een ontzegging van de rijbevoegdheid wordt slechts opgenomen zolang deze nog van kracht is. En ook een veroordeling tot een verbod, ongeschiktheid of diskwalificatie wordt slechts opgenomen, zolang deze nog van kracht is (art. 8-1 lid 1 Wet van 23 juli 2016).

- Uittreksel nr. 4: dit uittreksel is voornamelijk bedoeld om door de werknemer te worden overgelegd aan de Minister van Vervoer of een potentiële werkgever om de betrouwbaarheid van de werknemer en meer specifiek op het gebied van het verkeer te laten beoordelen. De werkgever mag de werknemer slechts vragen om een uittreksel nr. 4 te verstrekken wanneer het bezitten van een geldig rijbewijs een noodzakelijke voorwaarde vormt voor de uitoefening van de beroepsactiviteit van de werknemer en dit in de arbeidsovereenkomst wordt geëist (art. 8-5 lid 3 Wet van 23 juli 2016). Het uittreksel is uitgebreider dan uittreksel nr. 3. Het bevat dezelfde informatie als uittreksel nr. 3, maar bevat daarnaast ook informatie over ontzeggingen van de rijbevoegdheid. De ontzegging van de rijbevoegdheid wordt drie jaren na de tenuitvoerlegging daarvan niet meer opgenomen in het strafblad (art. 8-2 lid 1 Wet van 23 juli 2016).
- Uittreksel nr. 5: dit uittreksel is bestemd voor personen die op professionele of vrijwillige basis regelmatig contact hebben met minderjarigen. Het uittreksel bevat informatie over alle veroordelingen die zijn gepleegd met of tegen een minderjarige. Het uittreksel bevat daarnaast alle beslissingen die een verbod inhouden op het hebben van rechtstreeks en regelmatig contact met minderjarigen (art. 8-3 lid 1 Wet van 23 juli 2016). In tegenstelling tot de uittreksels nrs. 1-4 bevat de wet ten aanzien van uittreksel nr. 5 geen bepaling dat de veroordelingen na verloop van een bepaalde termijn niet langer worden opgenomen in het uittreksel.

3.5.2 Screeningsproces

De screening bestaat uit het aanvragen van een uittreksel uit het strafregister. Het aanvragen van dit uittreksel is gratis. Aan de hand van dit uittreksel beoordeelt de werkgever de geschiktheid van de betrokkene voor de functie. Het Luxemburgse systeem kent geen verbod voor het aannemen van een werknemer indien deze voor bepaalde feiten is veroordeeld, ook niet indien het feiten betreft gepleegd tegen jeugdigen.

Afhankelijk van de functie wordt een bepaald type uittreksel verstrekt (zie onder 3.5.1). Aan werkgevers wordt via tussenkomst van de werknemer doorgaans het 'reguliere' uittreksel nr. 3 verstrekt. Indien dit vereist is voor de functie die de werknemer wil gaan uitoefenen, wordt een ander, speciaal type uittreksel verstrekt: nr. 4 voor verkeersfeiten (indien het uittreksel is vereist voor een baan waarvoor een rijbewijs is

vereist) en/of nr. 5 voor delicten gepleegd tegen minderjarigen (het uittreksel mag worden verzocht voor betaald werk of vrijwilligerswerk waarbij de werknemer in contact komt met kinderen).[121]

Voor sommige beroepen is een (aanvullend) administratief onderzoek nodig om toestemming van de minister van Justitie te krijgen. Dit onderzoek wordt verricht door het Openbaar Ministerie en is gebaseerd op een politieregister waarin alle meldingen van de politie zijn geregistreerd, inclusief meldingen die nog niet tot een strafrechtelijke veroordeling hebben geleid.

De werkgever mag een werknemer die al bij hem in dienst is niet vragen om opnieuw een uittreksel nr. 3 aan te leveren, tenzij wet- of regelgeving dat expliciet verlangt Wanneer de werknemer een nieuwe functie gaat vervullen, mag de werkgever daar wel om vragen, ter controle van de betrouwbaarheid van de betrokkene gelet op de specifieke eisen van de functie. Er wordt hierop geen specifieke controle uitgeoefend door de overheid, maar het aanvragen van een uittreksel uit het register in strijd met de in de wet inzake de organisatie van het strafregister genoemde voorwaarden is strafbaar gesteld. (zie art. 8-5 lid 2 Wet van 23 juli 2016).

Luxemburg kent geen verbod op het aannemen van bepaalde personen voor bepaalde functies.

3.5.3 Organisaties die toegang hebben tot de gegevens in het strafregister en de centrale en bevoegde autoriteiten die via ECRIS inzage kunnen vragen

De Dienst Strafregister (*Service du casier judiciaire*) van het Parket-Generaal is de beheerder van het Luxemburgse strafregister. De procureur-generaal staat aan het hoofd van het strafregister in Luxemburg. Hij is tevens aangewezen als centrale autoriteit voor de uitwisseling van gegevens uit het strafregister tussen lidstaten (art. 11 Wet betreffende de organisatie van het strafregister).

Enkel gerechtelijke autoriteiten (nationale of buitenlandse via ECRIS) hebben volledige toegang tot de informatie in het strafregister (uittreksel nr. 1), maar dat is enkel ten behoeve van de strafvordering (art. 6 Wet betreffende de organisatie van het strafregister). Publieke en particuliere werkgevers hebben geen rechtstreekse toegang tot de gegevens in het strafregister en kunnen enkel (al dan niet rechtstreeks) een uittreksel verkrijgen.

3.5.4 Juridisch kader screening

Het juridische kader ten aanzien van het strafregister is geregeld in:

- Wet van 29 maart 2013 betreffende de organisatie van het strafregister. http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2013/03/29/n10/jo

[121] Ten behoeve van het vervoer van minderjarigen kunnen zowel uittreksel nr. 4 als uittreksel nr. 5 worden aangekruist op het aanvraagformulier: http://www.guichet.public.lu/citoyens/catalogue-formulaires/citoyennete/casier-judiciaire/demande-casier-judiciaire/casier-judiciaire-FR.pdf.

- Wet van 23 juli 2016 betreffende de wijziging van de wet van 29 maart 2014 betreffende de organisatie van het strafregister.
  http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2016/07/23/n17/jo

- Groothertogelijke verordening van 23 juli 2016 houdende de lijst van administraties en publieke rechtspersonen die een uittreksel nr. 2 of nr. 3 kunnen vragen uit het strafregister met schriftelijke of elektronische toestemming van de betrokkene.
  http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgd/2016/07/23/n13/jo

- Groothertogelijke verordening van 25 oktober 2016 tot wijziging van de groothertogelijke verordening van 23 juli 2016.
  http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgd/2016/10/25/n1/jo

- Groothertogelijke verordening van 22 maart 2017 tot wijziging van de groothertogelijke verordening van 23 juli 2016
  http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgd/2017/03/22/a332/jo

Ten aanzien van bewakings- en beveiligingsberoepen geldt een aanvullende screening die geregeld is in de volgende regelingen:

- Wet van 12 november 2002 betreffende particuliere bewaking en beveiligingsactiviteiten
  http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2002/11/12/n1/jo

- Groothertogelijke verordening van 22 augustus 2003 tot uitwerking van een aantal bepalingen van de wet van 12 november 2002 over particuliere bewaking en beveiligingsactiviteiten
  http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgd/2003/08/22/n7/jo

3.5.5 Implementatie van de richtlijn

Voor wat betreft de implementatie van de EU-Richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie (2011/93/EU) kan het volgende worden opgemerkt. Werkgevers kunnen conform artikel 10 lid 2 van deze richtlijn voor personen die op betaalde of vrijwillige basis regelmatig contact hebben met minderjarigen het uittreksel nr. 5 (laten) opvragen. Dit uittreksel bevat, als gezegd, informatie over alle strafrechtelijke veroordelingen die zijn gepleegd met of tegen een minderjarige. Het uittreksel bevat daarnaast alle beslissingen die een verbod inhouden op het hebben van rechtsreeks en regelmatig contact met minderjarigen. Deze veroordelingen blijven onbeperkt vermeld op het uittreksel.
Voor wat betreft de verplichte uitwisseling van informatie (art. 10 lid 3 van de richtlijn) geldt dat Luxemburg een verzoek van een buitenlandse autoriteit om informatie beoordeelt aan de hand van dezelfde maatstaven als een nationaal verzoek, dat wil zeggen dat het verzoek moet zijn gedaan door een autoriteit die gelijk is aan de autoriteiten die in de nationale regeling zijn genoemd en voor gelijkwaardige doeleinden en onder gelijkwaardige voorwaarden. Dat betekent dat een buitenlandse autoriteit een uittreksel nr. 5 kan aanvragen ten behoeve van de screening van personen die op betaalde of vrijwillige basis regelmatig

contact hebben met kinderen. Dit uittreksel bevat informatie over strafrechtelijke veroordelingen. Luxemburg beoordeelt een verzoek tot informatieverstrekking hiermee naar nationaal recht en lijkt hiermee formeel niet te voldoen aan artikel 10 lid 3 van de richtlijn. Materieel gezien is de nationale regeling evenwel ruim, waardoor Luxemburg waarschijnlijk voldoet aan het vereiste dat voortvloeit uit artikel 10 lid 3 van voornoemde richtlijn.

3.5.6 De informatie die wel/ niet wordt verstrekt of bekend gemaakt aan de werkgevers en werknemers

Werknemers hebben, afhankelijk van het type uittreksel dat wordt aangevraagd (uittreksels nrs. 2-5) toegang tot de informatie die in het betreffende uittreksel is opgenomen (zie onder 3.5.1). Het uittreksel wordt in beginsel rechtstreeks toegezonden aan de werknemer.

Particuliere werkgevers (Luxemburgse of uit een ander EU-land) kunnen in beginsel niet rechtstreeks een uittreksel uit het strafregister krijgen. Zij kunnen enkel de werknemer verzoeken een uittreksel te overleggen, mits dit als voorwaarde in de vacature was opgenomen. Alleen uittreksel nummer 5 mag direct worden verstuurd aan de werkgever, mits de werknemer hiervoor toestemming heeft gegeven.

Publieke werkgevers (die limitatief bij groothertogelijke verordening zijn geregeld) uit Luxemburg of vergelijkbare werkgevers uit een ander EU-land mogen ten behoeve van een sollicitatieprocedure uittreksels nummer 2, 3, 4 of 5 aanvragen, afhankelijk van het soort werk en mits de werknemer toestemming heeft gegeven dat het uittreksel rechtstreeks naar de werkgever wordt verstuurd (art. 8-1 – 8-3 Wet betreffende de organisatie van het strafregister). Voorbeelden van deze publieke werkgevers zijn: de minister die de politie in portefeuille heeft ten behoeve van het aannemen van politiepersoneel en gemeentelijke autoriteiten die een uittreksel mogen aanvragen voor het aannemen van personeel dat regelmatig contact heeft met minderjarigen.

Het aanvragen van een uittreksel uit het register in strijd met de in de wet genoemde voorwaarden is strafbaar gesteld. Het uittreksel moet voorts binnen een maand nadat de werknemer voor de functie is aangenomen, worden vernietigd. Indien de betrokkene niet wordt aangenomen, moet het uittreksel onmiddellijk worden vernietigd. Het niet-naleven van deze voorwaarden is eveneens strafbaar gesteld (art. 9 Wet van 23 juli 2016). Wanneer de werkgever om een nieuw uittreksel nr. 3 verzoekt, mag het uittreksel niet langer dan twee maanden na uitgifte worden bewaard, tenzij wettelijke bepalingen een langere bewaartermijn toestaan. Bij het verstrijken van de bewaartermijnen mogen noch het uittreksel, noch de daarin aanwezige gegevens in welke vorm dan ook worden bewaard.

3.5.7 Bijzonderheden ten aanzien van de screening van Luxemburgse werknemers in het buitenland en de screening van buitenlandse werknemers in Luxemburg

Voor wat betreft personen met de Luxemburgse nationaliteit die elders in de EU werkzaam zijn, geldt dat werkgevers uit een ander EU-land ten behoeve van een sollicitatieprocedure uittreksels nummer 2, 3, 4 of 5

mogen aanvragen, afhankelijk van het soort werk en mits de werknemer toestemming heeft gegeven dat het uittreksel rechtstreeks naar de werkgever wordt verstuurd. Luxemburg beoordeelt een verzoek van een buitenlandse autoriteit om informatie aan de hand van dezelfde maatstaven als een nationaal verzoek, dat wil zeggen dat het verzoek moet zijn gedaan door een autoriteit die gelijk is aan de autoriteiten die in de nationale regeling zijn genoemd en voor gelijkwaardige doeleinden en onder gelijkwaardige voorwaarden (art. 8 lid 4 [bulletin 2], 8-1 lid 3 onder 4 [bulletin 3], 8-2 lid 2 onder 3 [bulletin 4] en 8-3 lid 2 onder 3 [bulletin 5] Wet van 23 juli 2016). Voor EU-burgers die in Luxemburg werkzaam zijn, geldt dat Luxemburgse werkgevers die een werknemer uit een ander EU-land willen screenen voor pre-employmentdoeleinden het beste een uittreksel in het land van nationaliteit kunnen (laten) opvragen, aangezien het Luxemburgs strafregister alleen de veroordelingen in Luxemburg omvat. Het land van de nationaliteit van de persoon is de verantwoordelijke autoriteit die alle justitiële gegevens met betrekking tot in Europa gepleegde delicten van een persoon registreert.

3.5.8 Uitgangspunten en principes van de gekozen systematiek

Het Luxemburgse systeem van pre-employment screening voorziet in een balans tussen enerzijds de bescherming van de samenleving door het verstrekken van informatie over het criminele verleden van werknemers en anderzijds de bescherming van de privacy van werknemers en het bevorderen van de resocialisatie van ex-veroordeelden. De bescherming van de privacy en de resocialisatie van de ex-veroordeelde komen tot uitdrukking in het systeem waarbij met de verschillende typen uittreksels wordt gewaarborgd dat niet meer informatie over het strafrechtelijk verleden van de werknemer wordt verstrekt aan de werkgever dan noodzakelijk is, gelet op de functie waarvoor de betrokkene solliciteert. Vermeldingen in het strafregister worden bovendien verwijderd na ommekomst van een bepaalde periode waarin de betrokkene niet heeft gerecidiveerd. Daaraan lijkt de veronderstelling ten grondslag te liggen dat dit aspect bevorderend is voor de resocialisatie van betrokkene. Aan het systeem lijkt eveneens een proportionaliteitsafweging ten grondslag te liggen: het zou disproportioneel zijn als lichte of 'oude' feiten de ex-veroordeelde zouden hinderen in zijn pogingen om werk te vinden.

De privacy wordt voorts beschermd doordat voor het rechtstreeks toesturen van het uittreksel aan de werkgever toestemming is vereist van de werknemer (vgl. art. 8-3 lid 2 onder 2 Wet van 23 juli 2016). De wet kent verder termijnen voor het bewaren van het uittreksel door werkgevers en de verplichting tot vernietiging daarvan. Niet-naleving van deze regels is strafbaar gesteld (vgl. art. 8-5 lid 1 en 2 en art. 9 Wet van 23 juli 2016).

3.6 Risicofactoren voor recidive

De beleidslogica achter het laten opvragen van een uittreksel uit het strafregister of een VOG is dat een persoon met een crimineel verleden een grotere kans heeft om zich ook in de toekomst schuldig te maken aan crimineel gedrag dan een persoon zonder crimineel verleden (Kruize en Gruter 2016). In de criminologische literatuur over risicotaxatie voor recidive wordt de delictgeschiedenis veelal meegenomen

als een statische risicofactor (Bonta e.a. 1998, Gendrau e.a. 1996, Philips e.a. 2005). Uit de literatuur is ook bekend dat er een uitdovingseffect plaatsvindt. De kans op recidive neemt af naarmate de periode dat een persoon geen strafbare feiten pleegt langer is. De afbouw van de criminele carrière en het stoppen met criminaliteit (*desistance*) is uiteindelijk de norm voor de meeste daders (Maruna 2000, Farrall 2002, McNeill 2006). Hoe lang dat tijdsverloop is hangt weer af van onder andere het type misdrijf, de leeftijd van de persoon in kwestie en in hoeverre de omstandigheden criminaliteit mogelijk maken. In de screeningsmethodiek van de vier landen wordt rekening gehouden met het uitdovingseffect: veroordelingen worden na verloop van tijd niet meer vermeld op het uittreksel of in het geval van de VOG niet meer meegenomen in de beoordeling om een VOG af te geven. Met de factor leeftijd wordt in Nederland en Duitsland enigszins rekening gehouden, bijvoorbeeld doordat de terugkijktermijn voor jongeren korter is.

In Nederland, België en Luxemburg ligt aan de screeningsmethodiek tevens de veronderstelling ten grondslag dat plegers van delicten een voorkeur hebben voor een bepaald type delict (Kruize en Gruter 2016). Voor specifieke functies wordt gekeken naar relevante delicten. Zo gaat men er bijvoorbeeld van uit dat de kans dat iemand die eerder geld heeft verduisterd dit opnieuw doet groter is als hij in een functie terecht komt waar hij verantwoordelijk is voor geldtransacties dan in een andersoortige functie. Uit de recidivemonitor van het WODC blijkt dat er clusters van veelplegers zijn aan te wijzen die – na verloop van tijd in hun loopbaan – 'favoriete' typen misdrijven plegen zoals verkeersdelicten, vermogensdelicten zonder geweld en agressie gerelateerde feiten. Maar ook blijkt dat veelplegers vaak switchen tussen verschillende type misdrijven. Er is in de literatuur wel enig bewijs voor speciale recidive (het plegen van de zelfde soorten misdrijven) maar voor specifieke recidive (het plegen van hetzelfde delict) is dit bewijs zeer beperkt.

In Nederland, Luxemburg en Duitsland wordt bij zedendelicten niet uitgaan van een uitdovingseffect. De literatuur wijst echter uit dat speciale en specifieke recidive doorgaans het laagst is na een veroordeling voor een zedendelict. De verbijzondering van de terugkijktermijnen in de vier landen lijkt eerder ingegeven door politieke motieven (zie ook Kruize en Gruter 2016).

In België, Duitsland en Luxemburg wordt in de screenings methodiek geen rekening gehouden met andere omstandigheden of meer dynamische risicofactoren. Zo is het hebben van schulden een risicofactor. Het wordt aan de werkgever overgelaten om de omstandigheden van het misdrijf mee te wegen en te beoordelen of het strafblad een belemmering is voor het in dienst nemen van de persoon. In deze beoordeling kan de werkgever andere instrumenten inzetten voor de beoordeling van de integriteit van de sollicitant, bijvoorbeeld onderzoek in openbare bronnen of kredietregister (zie hoofdstuk 4). In Nederland vindt de beoordeling van de justitiële antecedenten plaats door Justis. Door het inzetten van een subjectief criterium kan rekening worden gehouden met de omstandigheden. Er wordt echter niet gekeken naar de meer dynamische risicofactoren.

3.7 Samenvatting en conclusies deelvragen

In dit hoofdstuk zijn de kenmerken van de screeningsmethodieken in de vier landen beschreven. Deze kenmerken zijn samengevat in het volgende schema.

	Nederland	België	Duitsland	Luxemburg
Naam instrument	Verklaring Omtrent het Gedrag natuurlijke personen (VOG NP)	Uittreksels uit het strafregister (voorheen: Bewijs van Goed Zedelijk Gedrag)	*Führungszeugnis*	*Extrait de casier judiciaire*
Afgevende instantie	Dienst Justis van het Ministerie van Justitie en Veiligheid	Centraal Strafregister van de Federale Overheidsdienst (FOD) Justitie	Federale Bureau van Justitie (*Bundesamt für Justiz*, BfJ) van het Federale Ministerie van Justitie en consumenten-bescherming (*Bundes-ministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz*, BMJV)	*Service du casier judiciaire* van het parket-generaal
Informatiebronnen en type gegevens	Bij de VOG-beoordeling worden ook andere gegevens dan onherroepelijke veroordelingen meegewogen, zoals een beleidssepot. Meegewogen kunnen worden alle beslissingen die door het Openbaar Ministerie of de rechter zijn genomen, met uitzondering van een onherroepelijke vrijspraak, niet-ontvankelijkheid van het Openbaar Ministerie en de beslissing tot niet-vervolgen omdat de betrokken persoon ten onrechte als verdachte is aangemerkt. Politiegegevens kunnen worden geraadpleegd ter inkleuring van de justitiële gegevens.	Onherroepelijke strafrechtelijke veroordelingen	Onherroepelijke strafrechtelijke veroordelingen	Onherroepelijke strafrechtelijke veroordelingen
Hoe lang blijven gegevens relevant?	Afhankelijk van het misdrijf waarvoor is veroordeeld, wordt een terugkijktermijn gehanteerd. De terugkijktermijn is niet in duur beperkt bij veroordelingen voor zedenmisdrijven, mensenhandel en artikel 140 Militair Strafrecht. In alle andere gevallen wordt de terugkijktermijn in beginsel beperkt tot vier jaar. Uitzonderingen gelden bijvoorbeeld voor functies met hoge integriteitseisen (tien jaar) of jongeren tot 23 jaar (twee jaar).	Afhankelijk van het type uittreksel worden bepaalde veroordelingen niet in het uittreksel opgenomen. Afhankelijk van de veroordelende instantie/het soort straf (politiestraf, correctionele straf, criminele straf) worden de veroordelingen na ommekomst van een bepaalde termijn uit het strafregister verwijderd. Voor veroordelingen die niet kunnen worden verwijderd, kan onder omstandigheden 'herstel in eer en rechten' worden verleend.	Afhankelijk van het type uittreksel worden bepaalde veroordelingen niet of na verloop van tijd niet meer in het uittreksel opgenomen.	Ten aanzien van de uittreksels nrs. 1-4 geldt dat afhankelijk van het type uittreksel bepaalde veroordelingen niet en bepaalde veroordelingen na ommekomst van een bepaalde termijn niet meer in het uittreksel worden opgenomen. Ten aanzien van uittreksel nr. 5 (minderjarigen) is geen termijn bepaald.
Kosten voor uitrekstel	Digitale aanvraag €33,85, aanvraag via gemeente of Justis €41,35.	Verschilt per gemeente. In de meeste gemeenten gratis.	Eenvoudig en uitgebreid uittreksel €13 en Europees uittreksel €17	Gratis
Wie beoordeelt de gegevens?	Dienst Justis	De werkgever op basis van het door de werknemer verstrekte uittreksel uit het strafregister.	De werkgever op basis van het door de werknemer verstrekte uittreksel uit het strafregister, tenzij wettelijk is voorgeschreven dat het strafrechtelijk verleden van de betrokkene in de weg staat van de vervulling van een bepaalde functie (bij veroordelingen voor bepaalde seksuele misdrijven en misdrijven gepleegd tegen minderjarigen of mensen met een handicap).	De werkgever op basis van het door de werknemer verstrekte uittreksel uit het strafregister. Voor sommige beroepen is een (aanvullend) administratief onderzoek nodig om toestemming van de minister van Justitie te krijgen.

	Nederland	België	Duitsland	Luxemburg
Wie kan aanvragen?	De werknemer	De werknemer en publieke werkgevers. Publieke werkgevers mogen alleen rechtstreeks een uittreksel uit het strafregister aanvragen indien een wettelijke bepaling dit toelaat en de betrokkene de overheidsinstantie daartoe uitdrukkelijk heeft gemachtigd.	Zowel een eenvoudig als een uitgebreid uittreksel mag door de werknemer worden aangevraagd. Daarnaast mogen overheidsinstanties rechtsreeks een uittreksel uit het register aanvragen.	De werknemer en publieke werkgevers. Publieke werkgevers mogen uittreksels nrs. 2-5 aanvragen, afhankelijk van het werk en mits de werknemer toestemming heeft gegeven voor het rechtstreeks toezenden van het uittreksel naar de werkgever.
Wie krijgt inzage (en waarin)?	In Nederland wordt geen inzage in de justitiële documentatie verleend. Er wordt enkel een Verklaring Omtrent het Gedrag verleend dan wel geweigerd. Een uitzondering hierop geldt voor enkele bij wet geregelde personen of instanties die inzage hebben in de justitiële gegevens.	De werknemer en de werkgever krijgen inzage in de informatie die in het uittreksel is opgenomen.	Zowel een eenvoudig als een uitgebreid uittreksel wordt in beginsel rechtstreeks naar de werknemer gestuurd. Indien het uittreksel is bestemd voor overheidsinstanties wordt het rechtstreeks naar de betreffende instantie gestuurd. De hoogste instanties op federaal en regionaal niveau hebben onbeperkte toegang tot de informatie in het strafregister.	De werknemer krijgt inzage in de informatie die in het uittreksel is opgenomen. Particuliere werkgevers kunnen een werknemer verzoeken een uittreksel te overleggen, mits dit als voorwaarde in de vacature was opgenomen. Uittreksel nummer 5 mag direct aan de werkgever worden verstuurd, mits de werknemer hiervoor toestemming heeft gegeven.
Omvang inzage	n.v.t.	De omvang van de inzage hangt af van het doel waarvoor het uittreksel wordt gevraagd. Er zijn drie typen uittreksels: i) het getuigschrift voor specifiek gereglementeerde activiteiten (bijvoorbeeld voor het beroep van taxichauffeur); ii) een minderjarigenmodel dat is vereist voor specifieke activiteiten met minderjarigen en; iii) een standaard getuigschrift, bestemd voor alle andere doeleinden dan vermeld in de hiervoor genoemde uittreksels.	De omvang van de inzage hangt af van het doel waarvoor het uittreksel wordt aangevraagd en de instantie waarvoor of waardoor het uittreksel wordt aangevraagd. Er zijn drie typen uittreksels: i) een eenvoudig uittreksel en ii) een uitgebreid uittreksel, beide kunnen worden uitgebreid tot iii) een Europees uittreksel. Het eenvoudige uittreksel en het uitgebreide uittreksel kunnen ook worden aangevraagd voor overheidsinstanties in welk geval het uittreksel meer informatie bevat dan wanneer het uittreksel voor particuliere werkgevers wordt aangevraagd. De hoogste instanties op federaal en regionaal niveau hebben daarnaast onbeperkte toegang tot informatie uit het strafregister.	De omvang van de inzage hangt af van het doel waarvoor het uittreksel wordt gevraagd en door wie/welke instantie het uittreksel wordt aangevraagd. Er zijn vier typen uittreksels (bulletins) relevant in het kader van de pre-employment screening (aangeduid als uittreksel nrs. 2-5). Bij verordening is geregeld welk uittreksel door welke instantie voor welk doel gevraagd mag worden. Uittreksel nr. 4 is vereist voor (beroeps)activiteiten waarvoor een rijbewijs noodzakelijk is. Uittreksel nr. 5 is vereist voor functies waarbij rechtstreeks en regelmatig contact is met minderjarigen.

	Nederland	België	Duitsland	Luxemburg
Sectoren waarin het wettelijk verboden is om iemand aan te nemen zonder VOG of met justitiële antecedenten	Onderwijzers en overig personeel werkzaam op scholen en in het beroepsonderwijs, werknemers en bestuurders in de kinderopvang en peuterspeelzalen, gastouders en hun huisgenoten, taxichauffeurs, werknemers in de langdurige zorg zijn verplicht in het bezit te zijn van een VOG.	Geen, tenzij een beroepsverbod door de rechter of het onderzoeksgerecht is opgelegd.	Voor functies waarin gewerkt wordt met jeugdigen of mensen met een handicap is een wettelijk verbod op het in dienst nemen van personen met een veroordeling voor zedendelicten.	Geen
Uitgangspunten en principes	Beveiliging van de samenleving, bescherming privacy, resocialisatie (in de zin van het bieden van een tweede kans), proportionaliteit, gelijke behandeling.	Beveiliging van de samenleving, bescherming privacy, resocialisatie, proportionaliteit.	Beveiliging van de samenleving, bescherming privacy, resocialisatie, proportionaliteit.	Beveiliging van de samenleving, bescherming privacy, resocialisatie, proportionaliteit.

Op basis van de resultaten in dit hoofdstuk kunnen we de volgende conclusies trekken over de deelvragen van het onderzoek:

1 Welke informatiebronnen en welke type gegevens worden in de screening betrokken?

De informatiebronnen en het type gegevens dat in de screening worden betrokken verschillen in de vier landen. In Nederland worden, in tegenstelling tot de andere onderzochte landen, ook niet-onherroepelijke veroordelingen meegewogen (zoals een beleidssepot) in de beslissing om een VOG wel of niet af te geven. Beslissingen van het OM en de rechter, alsmede openstaande zaken kunnen worden meegewogen, met uitzondering van een onherroepelijke vrijspraak, een niet-ontvankelijkheidsverklaring van het OM en de beslissing tot niet vervolgen, omdat de betrokken persoon ten onrechte als verdachte is aangemerkt. Politiegegevens kunnen worden geraadpleegd ter inkleuring van de justitiële gegevens.
Verder verschilt de wijze waarop justitiële gegevens worden meegewogen in de beoordeling of een VOG wordt afgegeven (Nederland), dan wel worden vermeld op het uittreksel uit het strafregister (de overige landen). Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen: 1) justitiële gegevens die in het geheel niet worden meegewogen of vermeld, 2) justitiële gegevens die na verloop van tijd (automatisch) niet meer worden meegewogen of vermeld, 3) justitiële gegevens die niet meer worden meegewogen of vermeld indien er geen recidive is gepleegd, en 4) justitiële gegevens waarvoor een speciaal verzoek kan worden ingediend om deze niet meer mee te nemen.
Voor wat betreft de justitiële gegevens die sowieso niet worden meegenomen (1), verschillen de landen: in Nederland worden, als gezegd, in tegenstelling tot de andere onderzochte landen, ook niet-onherroepelijke veroordelingen meegewogen (beleidssepot) in de beslissing om een VOG wel of niet af te geven. In België, Duitsland en Luxemburg geldt dat onherroepelijke veroordelingen die hebben geleid tot een lage straf (bijvoorbeeld een lage geldboete of een voorwaardelijke gevangenisstraf) in het geheel niet worden opgenomen in het uittreksel uit het strafregister, of na verloop van een bepaalde termijn hierop niet meer worden vermeld (2).
In Duitsland en Luxemburg is recidive (3) van invloed op de vraag of, en zo ja hoe lang, bepaalde veroordelingen op een uittreksel worden vermeld. In Duitsland worden lage geldboetes en vrijheidsstraffen van maximaal drie maanden niet opgenomen indien de betrokkene first offender is. In Luxemburg worden onder meer veroordelingen tot een voorwaardelijke geldboete niet op het uittreksel vermeld, mits deze niet zijn herroepen. Recidive zou in die zin een rol kunnen spelen, omdat een eerder opgelegde straf in geval van recidive kan worden herroepen en de eerdere veroordeling dan wel op het uittreksel wordt vermeld. In België speelt recidive alleen een rol bij het herstel in eer en rechten. De daaraan verbonden proeftijd is in geval van recidive langer. Voor zedendelicten geldt in Duitsland een uitzondering op het voorgaande: bepaalde zedendelicten worden in beginsel in een uittreksel opgenomen, ongeacht de hoogte van de straf en ook wanneer er sprake is van een eenmalige veroordeling.
In Nederland worden, als gezegd, in beginsel alle justitiële gegevens meegewogen. Afhankelijk van het misdrijf waarvoor is veroordeeld, wordt een terugkijktermijn gehanteerd. De terugkijktermijn is in beginsel vier jaar, met enkele uitzonderingen daarop voor bijvoorbeeld functies met hoge integriteitseisen (10 jaar) of jongeren (2 jaar). De terugkijktermijn is niet in duur beperkt bij veroordelingen voor zedenmisdrijven.

In België en Duitsland kunnen op verzoek van de veroordeelde bepaalde onherroepelijke strafrechtelijke veroordelingen niet meer worden opgenomen in een uittreksel (4). In België kan de betrokkene herstel van eer en rechten vragen ten aanzien van bepaalde onherroepelijke veroordelingen, waardoor deze niet langer op het uittreksel uit het strafregister worden vermeld. In Duitsland kan de ex-veroordeelde een verzoek indienen om bepaalde veroordelingen niet (meer) op te nemen in het uittreksel. In Nederland en Luxemburg kan de veroordeelde in beginsel geen invloed uitoefenen op de vraag of, en zo ja hoelang, bepaalde justitiële gegevens worden meegewogen bij het afgeven van de VOG of worden vermeld op het uittreksel.
Uniek voor Nederland is voorts het systeem van continue screening in de kinderopvang en de taxibranche, waarbij er een automatische melding uitgaat indien de betrokken werknemer een strafbaar feit heeft gepleegd. Duitsland kent ook een vorm van periodieke screening, maar dan zonder automatische melding. België en Luxemburg kennen geen vorm van continue screening.

2 Waaruit bestaat de screening en wie beoordeelt de informatie?

In Nederland wordt de screening uitgevoerd door een onafhankelijk organisatie die op basis van objectieve en subjectieve criteria en een terugkijktermijn beoordeelt of de justitiële gegevens een belemmering vormen voor de beoogde functie. In de andere drie landen worden afhankelijk van het type uittreksel de relevante justitiële antecedenten vermeld op het uittreksel uit het strafregister. De werkgever beoordeelt of de justitiële antecedenten een belemmering vormen voor de functie.
In Nederland geldt voor bepaalde beroepsgroepen (onderwijs, kinderopvang, taxibranche of langdurige zorg) een verplichting om een VOG te overleggen alvorens een werknemer in dienst kan worden genomen. In Duitsland is voor functies waarbij met jeugdigen of mensen met een handicap wordt gewerkt, een wettelijk verbod voor het in dienst nemen van personen met een veroordeling voor zedendelicten De werkgever kan dit controleren door een uittreksel uit het strafregister te laten overleggen. België en Luxemburg kennen geen soortgelijke verplichting op screening en geen wettelijk verbod op het aannemen van werknemers, hoewel in België door een rechter in een strafrechtelijke procedure een beroepsverbod kan worden opgelegd.

3 Welke organisaties hebben toegang tot de gegevens?

In de vier landen is een organisatie aangewezen die toegang heeft tot de gegevens. In Nederland is dit de dienst Justis van het ministerie van Justitie en Veiligheid, in België het Centraal Strafregister van de Federale Overheidsdienst, in Duitsland het Federale Bureau van Justitie van het Federale Ministerie van Justitie en Consumentenbescherming en in Luxemburg de Service dus casier Judiciaire van het Parket-Generaal. Luxemburg is het enige van de vier landen waar de organisatie die toegang heeft onderdeel is van het Openbaar Ministerie. In de drie andere landen is het belegd bij een ministerie.

4 Wat is de juridische basis?

In alle vier de landen wordt de beslissing over het (al dan niet) verstrekken van een VOG en een uittreksel uit het strafregister genomen, los van de strafrechtelijke procedure waarbij de straf wordt opgelegd. De

juridische basis voor het VOG-systeem is in Nederland bestuursrechtelijk van aard en wordt gevormd door de Wet Justitiële en Strafvorderlijke Gegevens, het Besluit Justitiële en Strafvorderlijke Gegevens, de beleidsregels VOG-NP-RP 2018 en de screeningsprofielen met betrekking tot de beoordeling van de afgifte VOG. In België is de juridische basis voor het strafregister, het verwijderen van gegevens en het herstel in eer en rechten geregeld in het Wetboek van Strafvordering. In Duitsland is het verstrekken van informatie uit het Duitse Centrale register geregeld in de wet op het Duitse Centrale register. De juridische grondslag voor het doen van een verzoek tot informatie uit het register is geregeld in bijzondere wetten. In Luxemburg is de juridische grondslag voor wie een uittreksel kunnen aanvragen geregeld in wetten betreffende de organisatie van het strafregister en groothertogelijke verordeningen. Voor de bewaking- en beveiligingsberoepen gelden aanvullende wettelijke regelingen. De juridische grondslag voor de pre-employment screening in de vier landen verschilt dus.

5 Hoe is de EU-richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie in de nationale wetgeving van de vier landen geïmplementeerd?

De vier landen geven uitwerking aan de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 10 lid 2 van de EU-Richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie (2011/93/EU). In de vier landen kunnen werkgevers informatie opvragen over het bestaan van strafrechtelijke veroordelingen voor zedendelicten gepleegd jegens kinderen. Voor functies die betrekking hebben op het werken met minderjarigen vindt in de systemen van Nederland en Duitsland een vergelijkbare, relatief strenge, beoordeling plaats. In Nederland vindt de VOG-screening plaats aan de hand van een verscherpt toetsingskader bij functies waarbij sprake is van een gezags- of afhankelijkheidsrelatie en waarbij sprake is van een veroordeling voor zedendelict. Het verscherpte toetsingskader geldt ook indien er sprake is van een veroordeling voor zedendelicten en de werkzaamheden zouden worden verricht op een locatie waar zich kwetsbare personen kunnen bevinden, ook al is er geen sprake van een gezags- of afhankelijkheidsrelatie. De terugkijktermijn is in geval van veroordelingen voor zedendelicten bovendien onbeperkt. Nederland biedt hiermee een ruimere bescherming dan alleen aan minderjarigen. In België, Luxemburg en Duitsland zijn voor functies die betrekking hebben op het werken met minderjarigen de uittreksels het meest uitgebreid. Veroordelingen blijven in deze landen voor langere tijd, of zelfs voor altijd, vermeld. Ook Duitsland kent een ruimere bescherming dan de richtlijn vereist en stelt bijvoorbeeld ook strengere eisen aan het werken met personen met een handicap. In Nederland is voor functies waarbij gewerkt wordt met minderjarigen bovendien wettelijk vastgelegd dat werknemers in het bezit moeten zijn van een VOG. In Duitsland is het verboden om personen die veroordeeld zijn voor zedendelicten voor deze functies aan te nemen.

Daarnaast geven de vier landen gevolg aan de verplichting uit de EU-richtlijn art lid 3 om gegevens uit te wisselen over de strafrechtelijke veroordelingen voor pre-employment screening. Nederland verstrekt als enige land niet alleen onherroepelijke strafrechtelijke veroordelingen, maar ook andere justitiële gegevens.

6 Wat is de regelgeving en wat zijn de criteria voor uitwisseling van gegevens tussen de buurlanden?

Voor wat betreft personen met de nationaliteit van één van de vier landen die in een ander EU-land werkzaam zijn, geldt dat de vier landen alleen informatie verstrekken over gegevens indien dit, op basis van artikel 10 lid 3 van de EU richtlijn, ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie verplicht is. Voor inwoners van de Benelux die niet woonachtig zijn in het land van hun nationaliteit geldt, dat als zij een VOG of uittreksel uit het strafregister aanvragen in het land waar zij wonen alleen bij functies die onder de richtlijn vallen aan een van de andere landen informatie wordt gevraagd. Een uitzondering hierop is Duitsland. In Duitsland is het voor in Duitsland woonachtige EU-burgers mogelijk om een Europees uittreksel aan te vragen. In dit uittreksel kunnen op verzoek vermeldingen uit het strafregister van de lidstaat van nationaliteit worden opgenomen. Als de lidstaat van nationaliteit geen informatie vertrekt dan wordt daar een aantekening van gemaakt in het uittreksels.

7 Welke zijn de centrale en bevoegde autoriteiten die via ECRIS inzage kunnen vragen?

In België en Duitsland is de organisatie die toegang heeft tot de justitiële gegevens tevens de centrale autoriteit die via ECRIS inzage kan vragen. In Luxemburg is de procureur-generaal, als hoofd van het strafregister, aangewezen als centrale autoriteit voor de uitwisseling van gegevens tussen lidstaten. In Nederland is de Justitiële Informatiedienst de centrale autoriteit die inzage kan vragen in ECRIS. Voor de VOG-screening is de dienst Justis de nationale bevoegde autoriteit die informatie mag opvragen bij andere EU-lidstaten via de centrale autoriteit en ECRIS.

8 Welke informatie wordt wel/niet verstrekt of bekend gemaakt aan de werkgevers/werknemers?

In Nederland wordt bij het afgeven van een VOG geen inzage gegeven in de justitiële gegevens, niet aan de werknemers en niet aan de werkgevers. Alleen bij een (voornemen tot) afwijzing wordt inzage gegeven in de justitiële gegevens aan de werknemer. Het is de werknemer die beslist om deze gegevens wel of niet aan de werkgever te verstrekken. In de drie andere landen vraagt in beginsel de werknemer een uittreksel uit het strafregister aan en wordt dit uittreksel in beginsel toegestuurd aan de werknemer. De werknemer beslist vervolgens het uittreksel wel of niet aan de werkgever te verstrekken. Beiden hebben dan inzage in de justitiële gegevens. Op dit uitgangspunt bestaan uitzonderingen. Sommige (veelal publieke) werkgevers mogen rechtstreeks een uittreksel uit het strafregister aanvragen of een uittreksel rechtstreeks en met toestemming van de werknemer aan de werkgever laten sturen.

9 Wat zijn de uitgangspunten of principes?

In de systematieken van de vier landen worden dezelfde uitgangspunten en principes gehanteerd: beveiliging van de samenleving, bescherming van de privacy, resocialisatie (in de zin van bieden van een tweede kans) en proportionaliteit. In Nederland worden de justitiële antecedenten beoordeeld door een onafhankelijke organisatie in plaats van de individuele werkgever, hetgeen gelijke behandeling van gelijke gevallen bevordert.

10 Met welke voorspellende risicofactoren wordt in de (toepassing van de) verschillende screeningssystematieken rekening gehouden?

In de vier landen wordt in de screeningmethodiek uitgegaan van de veronderstelling dat een persoon met een crimineel verleden een grotere kans heeft om weer in de fout te gaan. In Nederland, Luxemburg en België ligt aan de screeningsmethodiek tevens de veronderstelling ten grondslag dat plegers van delicten een voorkeur hebben voor een specifiek delict. In Nederland, Luxemburg en Duitsland wordt bij zedendelicten niet uitgegaan van een uitdovingseffect. Tot slot wordt bij de screeningsmethodieken in België, Duitsland en Luxemburg geen rekening gehouden met andere omstandigheden of dynamische risicofactoren. Het wordt aan de werkgever overgelaten om de omstandigheden van het misdrijf mee te wegen en te beoordelen of het strafblad een belemmering is. In Nederland vindt de beoordeling plaats door een onafhankelijk organisatie. Bij de beoordeling kan door het inzetten van een subjectief criterium rekening worden gehouden met de omstandigheden. Er wordt ook hier niet gekeken naar meer dynamische risicofactoren.

4 Mate en wijze van screening in de grensregio's

In dit hoofdstuk beschrijven we de mate waarin, en wijze waarop in de grensregio's sollicitanten uit een buurland worden gescreend. Omdat screening op juridische antecedenten veelal deel uitmaakt van een breder screeningsbeleid, presenteren we eerst de resultaten over het algemene screeningsbeleid: waar bestaat de screening van sollicitanten uit een buurland uit? Dit plaatsen we in de context van het algemeen integriteitsbeleid en screening. Vervolgens gaan we specifiek in op de mate waarin en wijze waarop screening van justitiële antecedenten gebeurt. We beschrijven de redenen waarom wel of niet gescreend wordt. De resultaten in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de antwoorden in de digitale vragenlijst en de interviews.

In dit hoofdstuk gebruiken we de term werkgevers. Hiermee bedoelen wede 478 werkgevers met sollicitanten uit de buurlanden. Werkgevers zonder sollicitanten uit de buurlanden zijn niet meegenomen in het onderzoek.

4.1 Algemeen screeningsbeleid sollicitanten

4.1.1 Mate van screening van sollicitanten door werkgevers in de grensregio

Werkgevers in de vier grensregio's die een screening uitvoeren, maken nauwelijks onderscheid tussen sollicitanten met de nationaliteit uit het 'eigen land' (het werkland) en sollicitanten met een nationaliteit van de buurlanden (tabel 4.1). [122]

Tabel 4.1 Gewogen percentages van werkgevers die een pre-employment screening uitvoeren bij sollicitanten (n=478)

Grensregio	% screening sollicitanten uit eigen land	% screening sollicitanten uit buurland
Nederland (n=103)	67%	61%
België (n=104)	74%	68%
Duitsland (n=84	36%	33%
Luxemburg (n=187)	52%	52%
Totaal alle grensregio's (n=478)	57%	54%

[122] De werkgevers is eerst gevraagd of zij in de afgelopen vijf jaar sollicitanten hebben gehad uit een van de buurlanden van de Benelux en/of Duitsland. Deze sollicitanten zijn in de vragenlijst benoemd als buitenlandse sollicitanten, in tegenstelling tot sollicitanten uit het eigen land.

De percentages over screening van sollicitanten uit de buurlanden en sollicitanten uit eigen land zijn vergelijkbaar. Gemiddeld voert ruimt de helft van de werkgevers in alle grensregio's een screening uit. In de interviews wordt bevestigd dat werkgevers geen verschil maken: bij alle nieuwe werknemers worden dezelfde procedures toegepast.

> *Al onze werknemers – of ze nu in Nederland of België wonen of Nederlander of Belg zijn – moeten aan dezelfde eisen voldoen. Je wilt geen verschil tussen werknemers. Ook al vallen we voor onze werkzaamheden in Nederland onder een andere sector met minder eisen, we trekken die eisen gelijk. Dit is van belang voor gelijke behandeling van werknemers. (Eigenaar vervoersbedrijf België, geen kwetsbare personen)*

Bij de redenen waarom sollicitanten uit de buurlanden niet worden gescreend, benoemen werkgevers in de open antwoorden in de vragenlijst dat zij ook binnenlandse sollicitanten niet screenen en geen onderscheid maken tussen werknemers.

> *Wij doen dit ook niet bij Belgische sollicitanten. Het is zeer moeilijk om goede vakmensen te vinden dus we kunnen niet té kieskeurig zijn en we rekenen mensen af op hun vakkwaliteiten, minder op of ze in het verleden al in aanraking zijn gekomen met justitie. Ik zou ook niet weten hoe ik dat in Nederland moet aanvragen, of er een 'strafblad' bestaat, of een bewijs van goed gedrag en zeden, zoals in België. (Aannemersbedrijf België, geen kwetsbare personen)*

Opvallend is dat de Belgische en Nederlandse werkgevers in de grensregio's meer screenen dan de Duitse werkgevers. In België en Nederland voert ongeveer twee derde van de werkgevers een preventieve screening uit. In Duitsland is dit een derde. In Luxemburg voert ongeveer de helft van de werkgevers een preventieve screening uit. Op basis van de gegevens in de vragenlijst kunnen we hiervoor geen goede verklaring geven. Het is bekend dat in sommige sectoren (bijvoorbeeld kinderopvang en jeugdhulpverlening in Nederland en Duitsland en taxivervoer in Nederland) het verplicht is om te screenen. We zien echter geen oververtegenwoordiging van die sectoren in de steekproef van de landen die wel screenen.

Op de vraag waarom de werkgevers niet screenen geven de respondenten de volgende (type) antwoorden:

- het is niet verplicht;
- we vinden het niet nodig;
- het is geen onderdeel van de standaardprocedure;
- beroepskwalificaties zijn belangrijker;
- we vertrouwen op het eigen oordeel in de sollicitatiegesprekken;
- we werven via een uitzendbureau of recruitmentbureau en die doen de screening;
- we kennen de mogelijkheden niet om dit te doen;

- we werven vooral uit het netwerk en de sollicitanten zijn daarom 'bekend ';
- we hebben een proefperiode;
- indien nodig vragen we referenties op bij eerdere werkgevers.

Uit dit laatste antwoord leiden we af dat sommige werkgevers het opvragen van referenties bij eerdere werkgevers niet als pre-employment screening zien.

Screening op justitiële antecedenten is pas aan de orde als een sollicitant in dienst wordt genomen. Pas dan wordt gevraagd om een uittreksel uit het strafregister of een VOG. Daarom zeggen sommige werkgevers in de vragenlijst geen ervaring te hebben met screening van sollicitanten uit de buurlanden. Zij hebben wel sollicitanten gehad uit de buurlanden maar hebben nog nooit sollicitanten uit de buurlanden in dienst genomen.

> *Een bewijs van goed gedrag en zeden wordt opgevraagd bij indiensttreding. Het niet kunnen voorleggen van dit bewijs is als een ontbindende voorwaarde in de arbeidsovereenkomst opgenomen. (Gehandicaptenzorg België, kwetsbare personen)*

Tot slot geven enkele werkgevers aan nog nooit te hebben nagedacht over pre-employment screening. Enkele andere werkgevers melden dat screening in de planning zit en/of binnenkort verplicht wordt.

> *Tot nu toe was er geen reden om een screening uit te voeren. Omdat we echter een AEO-certificaat willen aanvragen, moeten we in de toekomst een screening uitvoeren. (Geneesmiddelen fabrikant Duitsland, geen kwetsbare personen)*

De enkele werkgevers die wel sollicitanten uit eigen land screenen maar niet de sollicitanten uit buurlanden, geven veelal als reden dat zij onbekend zijn met de mogelijkheden en procedures om een Verklaring Omtrent het Gedrag of een bewijs van goed gedrag op te vragen voor sollicitanten uit buurlanden.

> *Ontbrekende contacten met buitenlandse autoriteiten. Geen uniforme procedure. Bijvoorbeeld in de vorm van een verklaring van goed gedrag. (Busmaatschappij, Duitsland, geen kwetsbare personen)*

> *We kijken eigenlijk alleen naar de CV. Eerlijk gezegd hebben we daar ook nooit over nagedacht of een protocol voor opgesteld. Bij Nederlandse sollicitanten werd tot enkele Jaren terug wel een VOG verlangd. (Thuiszorg, Nederland, kwetsbare personen)*

4.1.2 Wijze van screening

Werkgevers in de grensregio's die een pre-employment screening uitvoeren van sollicitanten doen dit op verschillende manieren. Uit de interviews en de antwoorden op de open antwoordcategorieën in de vragenlijst blijkt dat er geen eenduidige beeld is over wat pre-employment screening inhoudt. Werkgevers hebben daar een verschillend beeld bij. Sommige werkgevers interpreteren dit in enge zin en hebben het alleen over screening op justitiële antecedenten. Andere werkgevers hebben een brede opvatting over screening en vatten hier

Tabel 4.2 Gewogen percentages van werkgevers per vorm van screening van sollicitanten uit een buurland[1] (n=265)

Grensregio	Nederland (n=64)	België (n=71)	Duitsland (n=36)	Luxemburg (n=70)	Gemiddelde alle grensregio's (n=265)
Sollicitant verzoeken een uittreksel uit het strafregister van het land van nationaliteit (een bewijs van goed gedrag) te overleggen.	35%	42%	56%	78%	55%
Onderzoek doen in openbare bronnen (KvK, Kadaster, internet, social media check).	48%	20%	23%	25%	29%
Onderzoek (laten) doen op aangeleverde documenten (bijvoorbeeld controle van echtheid diploma's).	21%	20%	37%	35%	27%
Uittreksel Bureau Krediet Registratie (laten) opvragen			4%	2%	1%
Controle uitvoeren in beroepsregister	16%			8%	7%
Inschakelen van een recherchebureau of gespecialiseerd bedrijf.				14%	6%
Overig	29%	52%	42%	19%	32%
Referenties van eerdere werkgevers	14%	27%	20%	9%	16%

[1]Omdat meerdere vormen van screening mogelijk zijn, telt de tabel niet op tot 100%

Uit tabel 4.2 blijkt dat gemiddeld de meest voorkomende vorm van screening bestaat uit het verzoek om een uittreksel uit het strafregister of een VOG te overleggen. De helft van de werkgevers die screenen vragen dit. In paragraaf 4.2 gaan we dieper in op het uittreksel uit het strafregister of de VOG.

De meest voorkomende andere vormen van screening zijn onderzoek in openbare bronnen (gemiddeld 29%) en onderzoek naar de aangeleverde documenten (27%). Ook hier zijn er opvallende verschillen tussen de landen. Onderzoek doen in openbare bronnen wordt in Nederland dubbel zo vaak gedaan als in de drie andere landen. In Luxemburg benoemden enkele geïnterviewde werkgevers dat onderzoek op internet wettelijk niet is toegestaan. Volgens deze respondenten is het verboden om als werkgever zelf onderzoek te doen naar potentiële werknemers. Andere werkgevers doen dit wel. Volgens de geïnterviewde portefeuillehouder in Luxemburg is hier nog geen specifieke wetgeving voor. Wel moeten werkgevers zich

houden aan de wet op de bescherming van natuurlijke personen[123]. Dit betekent dat er geen gegevens mogen worden bewaard of gedeeld zonder dat die nodig zijn voor het doel waarvoor ze verzameld worden. We leiden hieruit af dat bij werkgevers geen goede informatie beschikbaar is over wat wel en niet mag volgens de wet in het kader van pre-employment screening. Meerdere respondenten geven aan dat onderzoek in openbare bronnen weinig oplevert, omdat de social media beter wordt afgeschermd.

Met betrekking tot de controle van aangeleverde documenten, noemen meerdere respondenten in de interviews en in de vragenlijst in de categorie 'overig' het opvragen (en niet zozeer controleren) van diploma's en getuigschriften, het nagaan of diploma's geldig zijn in het land van de werkgever, of nagaan of de sollicitant voldoet aan de kwalificatie-eisen voor de functie. De werkgevers in de vervoerssectoren noemen bijvoorbeeld controle op de taxipas of de punten op het rijbewijs. In Luxemburg is dit bijvoorbeeld verplicht in de vervoersector.

> *Niet alle diploma's in België worden erkend door de CAO Kinderopvang in Nederland. Het is altijd nodig om te checken of het diploma hier erkend is alvorens iemand aan te stellen. (HR manager kinderopvangorganisatie Nederland).*

Enkele respondenten antwoorden in de vragenlijst dat zij de echtheid van de identiteit of de identiteitskaart van de sollicitant checken.

Onder de categorie overige wordt het meest frequent het opvragen van referenties van werkgevers of het informeren bij een vorige werkgever genoemd. Dit antwoord was niet als antwoordcategorie opgenomen in de vragenlijst. De respondenten hebben dit zelf genoemd onder de open categorie overig. Het s opvallend dat opvragen van referenties meer genoemd is door werkgevers in de Belgische grensregio's (27%) en minder vaak door werkgevers in Luxemburg (9%). Uit de interviews bleek dat sommige werkgevers in Luxemburg van mening zijn dat het in Luxemburg niet is toegestaan dat voormalige werkgevers negatieve informatie verstrekken over een werknemer. De portefeuillehouder in Luxemburg verwijst naar de wet betreffende de bescherming van natuurlijke personen. Volgens deze wet kunnen gegevens die uitsluitend betrekking hebben op het personeelsbeheer niet zomaar worden doorgegeven aan derden. Het doorgeven van deze gegevens aan derden is alleen mogelijk als er een wettelijke of reglementaire bepaling is, en op voorwaarde dat ze onmisbaar zijn voor het bereiken van het beoogde doel.

Tot slot zijn ook de volgende antwoorden enkele keren (minder dan 5% op het totaal van alle grensregio's) gegeven bij de categorie 'overig': medisch attent, persoonlijkheidstest en/of capaciteitstest, (sollicitatie)gesprek en motivatie, specifieke check op financiële misdrijven.

[123] Service Central de Législation. *Texte coordonné de la loi du 2 août 2002 relativé à l'égard du traitement des données à caractère personnel modifiée par la loi du 31 juillet 2006, la loi du 22 décembre 2006, la loi du 27 juillet 2007.*

Uit de interviews met de werkgevers blijken duidelijke verschillen tussen sectoren met betrekking tot de mate waarin verschillende screeningsmethoden worden gebruikt. De verschillen hebben onder meer te maken met de voorgeschreven regels in een sector, bijvoorbeeld om een vergunning te krijgen, voor de veiligheid (bijvoorbeeld op vliegvelden en in havens) of regels van de inspecties in het onderwijs. Naarmate de eisen die in de sector gesteld worden hoger zijn, wordt er ook uitgebreider gescreend. Zo wordt bijvoorbeeld in de luchtvaart uitgebreid onderzoek gedaan naar de integriteit en een eventueel crimineel verleden van piloten.

Het aantal screeningsmethoden dat wordt ingezet door de werkgevers is weergegeven in tabel 4.3.

Tabel 4.3 Gewogen percentages van het aantal screeningsmethodes ingezet door werkgevers naar land (n=265)[1]

Aantal screeningsmethodieken	Nederland (n=64)	België (n=71)	Duitsland (n=36)	Luxemburg (n=94)	Gemiddeld alle grensregio's (n=265)
Een screeningmethodiek	54%	66%	44%	50%	55%
Twee screeningsmethodieken	34%	29%	52%	29%	32%
Drie of meer screeningsmethodieken	9%	0%	4%	21%	10%
Onbekend	3%	6%	0%	1%	3%
Totaal	100%	101%	100%	101%	100%

[1]Door afronding van de percentages tellen de percentages niet op tot 100%

Het valt op dat gemiddeld de helft van de werkgevers één screeningsmethode inzet. Dit is in bijna de helft van de gevallen het opvragen van een uittreksel uit het strafregister of een VOG. Bij ongeveer een vijfde gaat het om onderzoek in openbare bronnen en bij ongeveer een zesde om het opvragen van referenties. Bij deze laatste categorie moet worden opgemerkt dat het gaat om een open antwoord. Mogelijk zijn er meer werkgevers die referenties vragen bij voormalige werkgevers. Als twee screeningsmethoden worden ingezet, is dit bij twee derde van de gevallen het opvragen van een uittreksel uit het strafregister of een VOG in combinatie met een van de andere methoden. De meest voorkomende combinaties betreffen controle op echtheid van documenten (23%), onderzoek in openbare bronnen (19%) en het opvragen van referenties (13%).

De screeningsmethoden die gebruikt worden door werkgevers bij wie gewerkt wordt met en zonder kwetsbare personen zijn weergegeven in tabel 4.4.

Tabel 4.4 Gewogen percentages van de werkgevers met en zonder kwetsbare personen per gebruikte vorm van screening (n=264)

	Met kwetsbare personen (n=84)	Zonder kwetsbare personen (n=180)
Sollicitant verzoeken een uittreksel uit het strafregister van het land van nationaliteit (een bewijs van goed gedrag) te overleggen.	84%	48%
Onderzoek doen in openbare bronnen (KvK, Kadaster, internet, social media check).	24%	30%
Onderzoek (laten) doen op aangeleverde documenten (bijvoorbeeld controle van echtheid diploma's).	33%	26%
Uittreksel Bureau Krediet Registratie (laten) opvragen	0%	2%
Controle uitvoeren in beroepsregister	12%	6%
Inschakelen van een recherchebureau of gespecialiseerd bedrijf.	2%	7%
Overig	12%	34%
Waarvan opvragen van referenties	8%	19%

Werkgevers die met kwetsbare personen werken, vragen vaker een uittreksel op uit het strafregister of een VOG dan werkgevers zonder kwetsbare personen (84% versus 48%). In Nederland is voor functies waarbij gewerkt wordt met minderjarigen wettelijk vastgelegd dat werknemers in het bezit moeten zijn van een VOG. In Duitsland is het verboden om personen die veroordeeld zijn voor zedendelicten in functies waarbij gewerkt wordt met minderjarigen en gehandicapten in dienst te nemen. Dit is niet het geval in België en Luxemburg. Wel worden in deze sectoren door bijvoorbeeld werkgevers in het internationaal onderwijs benoemd dat screening verplicht is gesteld door de inspectie. Daarnaast hebben ook bijvoorbeeld werkgevers als tandartspraktijken, thuiszorg, vervoersorganisaties (schoolvervoer en gehandicaptenvervoer) en hogescholen in de vragenlijst benoemd dat zij met kwetsbare personen werken. In deze sectoren zijn in de vier landen geen specifieke wettelijke verplichtingen of regels met betrekking tot het screenen op antecedenten. Dat niet alle werkgevers die met kwetsbare personen werken screenen op justitiële antecedenten kan hierdoor worden verklaard.

Enkele geïnterviewde werkgevers benoemen expliciet dat zij een uittreksel uit het strafregister of een VOG laten opvragen omdat het wettelijk verplicht is of door de inspectie of toezichthouders wordt verplicht. Andere werkgevers die met kwetsbare personen werken, benoemen dat ze een verantwoordelijkheid hebben ten aanzien van de kwetsbare personen of cliënten met wie ze werken, en dat ze daarom geen risico's kunnen nemen en dus screenen met behulp van een uittreksel of een VOG.

4.1.3 Redenen voor screening van sollicitanten uit een buurland

Tabel 4.5 Gewogen percentages van redenen die werkgevers geven voor het screenen van sollicitanten uit een buurland (meerdere antwoorden mogelijk) (n=265)

Grensregio	Nederland (n=64)	België (n=71)	Duitsland (n=36)	Luxemburg (n=70)	Gemiddelde alle grensregio's (n=265)
Op grond van eigen risico-inschatting/eerdere ervaringen	53%	75%	39%	62%	61%
Screening is wettelijk vereist voor de functie	19%	11%	23%	29%	21%
Screening is opgelegd door toezichthouder	5%	0%	15%	21%	11%
Screening wordt geadviseerd door brancheorganisatie	21%	7%	19%	14%	14%
Anders, waarvan[1]	16%	17%	27%	16%	17%
Standaardprocedure of – beleid	7%	10%	0%	4%	6%
Overig anders	9%	7%	27%	12%	11%

[1] Antwoorden uit de categorie anders namelijk.

In tabel 4.5 is te zien dat werkgevers aan pre-employment screening doen op grond van eigen risico-inschatting en/of eerdere ervaringen. Uit de interviews blijkt dat vaak een negatieve ervaring binnen het bedrijf of binnen de sector aanleiding geeft om te gaan screenen, om meer te gaan screenen of om regels vast te leggen. Dit heeft in sommige sectoren zoals de kinderopvang in Nederland ook geleid tot wettelijke vereisten. Bij ongeveer een vijfde van de werkgevers is screening wettelijk vereist voor de functie. In mindere mate wordt als reden gegeven dat het is opgelegd door de toezichthouder (10%) of geadviseerd door de brancheorganisatie (14%).

Onder categorie 'overig' in de vragenlijst vermelden werkgevers te screenen omdat het onderdeel is van de standaardprocedure of het beleid van de organisatie. In een aantal gevallen wordt hierbij ook specifiek vermeld dat dit voor alle sollicitanten geldt, dus ook voor sollicitanten uit de buurlanden. De volgende antwoorden komen ook meerdere keren voor: de klant of de opdrachtgever vraagt erom, men wil de sollicitanten beter leren kennen, men wil een inschatting maken van de capaciteiten van de sollicitanten, en in het bijzonder van hun kennis van de taal van het land. Deze laatste reden wordt vooral gegeven door werkgevers in de Duitse grensregio. Hieruit blijkt ook dat er geen eenduidig beeld is over wat pre-employment screening inhoudt.

Ook in de interviews melden werkgevers dat zij screenen om meerdere redenen. Enerzijds om een bepaald risico uit te sluiten door te voorkomen dat er een 'rotte appel tussen zit', en anderzijds om verantwoordelijkheid te nemen als organisatie tegenover de mensen met wie gewerkt wordt en/of tegenover hun opdrachtgevers/klanten. Enkele respondenten vertellen in de interviews dat het in de sector bekend is en dat het gebruikelijk is dat er pre-employment screening plaatsvindt. Volgens hen is het vaak ook bekend dat een uittreksel uit het strafregister of een VOG nodig is. Hier gaat volgens sommige respondenten ook een preventieve werking van uit. Deze werkgevers veronderstellen dat personen die

geen leeg uittreksel uit het strafregister kunnen voorleggen of geen VOG, niet solliciteren naar een functie in die sector.

Tabel 4.6 Gewogen percentages van redenen die werkgevers geven voor het screenen van sollicitanten uit een buurland uitgesplitst naar werkgevers bij wie wel of niet met kwetsbare personen wordt gewerkt (meerdere antwoorden waren mogelijk) (n=264)

	Met kwetsbare personen (n=82)	Zonder kwetsbare personen (n=182)
Op grond van eigen risico-inschatting/eerdere ervaringen	40%	66%
Screening is wettelijk vereist voor de functie	43%	16%
Screening is opgelegd door toezichthouder	14%	9%
Screening wordt geadviseerd door brancheorganisatie	22%	12%
Anders	10%	13%
Waarvan standaardprocedure[1]	4%	6%

[1] Dit is een antwoord uit de open antwoordcategorie "anders" en niet door alle respondenten beoordeeld.

Wanneer we kijken naar het verschil tussen werkgevers die wel of niet met kwetsbare personen werken, bevestigt tabel 4.6 dat werkgevers in de laatstgenoemde categorie vaker aan bepaalde wet- en regelgeving moeten voldoen. Toch is het opvallend dat niet alle werkgevers met kwetsbare personen benoemen dat screening wettelijk vereist is. Daarnaast valt op dat werkgevers die niet met kwetsbare personen werken vooral op grond van eigen risico-inschatting en eerdere ervaringen kiezen voor (een bepaalde vorm van) screening.

4.1.4 Screening als onderdeel van een breder integriteitsbeleid

Het bredere screeningsbeleid was niet de focus van dit onderzoek. In de interviews met werkgevers en portefeuillehouders is nagegaan of screening op justitiële antecedenten onderdeel uitmaakt van een breder integriteitsbeleid. De voorbeelden hieronder zijn illustratief voor hoe in de vier landen screening op justitiële antecedenten onderdeel uitmaakt van een bredere integriteitsbeleid.

Wat bij dit onderwerp opviel is dat er verschillende beelden leven over wat 'breder integriteitsbeleid' is. Voor sommigen is screening synoniem voor integriteitsbeleid terwijl het voor anderen ook gaat om zaken als gedragscodes en het doorlichten van kwetsbaarheden in een organisatie. Ondanks deze verschillen in opvatting komt wel naar voren dat binnen specifieke sectoren – zoals de financiële dienstverlening - er naast screening op justitiële antecedenten nog het nodige andere gebeurt. In sommige gevallen zijn er ook regels of wettelijke bepalingen vastgelegd met betrekking tot een integriteitsbeleid.

De volgende elementen worden - naast het screenen op justitiële antecedenten - genoemd als onderdeel van integriteitsbeleid: het opvragen van referenties bij eerdere werkgevers, uitgebreide integriteitsscreening, continue of periodieke screening, medewerkers een ambtseed laten afleggen of een verklaring laten ondertekenen, integriteit noemen in de arbeidsovereenkomst, het hanteren van het 'vierogenprincipe', het hanteren van een gedragscode, functieroulatie invoeren en een meldingsprocedure

voor integriteitschendingen. Daarnaast wordt in verschillende beroepssectoren toezicht en controle gehouden op het handelen van beroepsbeoefenaren.

Zoals eerder vermeld, is binnen het onderzoek niet systematisch onderzocht hoe het bredere integriteitsbeleid er per sector uitziet. Maar om de variëteit van het integriteitsbeleid te illustreren bespreken we in deze paragraaf - op basis van praktijkvoorbeelden - hoe andere onderdelen van het integriteitsbeleid in relatie staan tot de screening op justitiële antecedenten.

Navragen van referenties

In 4.1.2 hebben we al aangegeven dat sommige werkgevers naast het laten opvragen van een uittreksel of een VOG ook referenties van eerdere werkgevers vragen en/of contact opnemen met eerdere werkgevers. Uit de interviews blijkt dat als dit gebeurt, niet alleen gevraagd wordt naar de capaciteiten van de sollicitant, maar ook naar de integriteit van de persoon. In de sector van de internationale scholen wordt dit uitgebreid gedaan en wordt niet alleen om referenties gevraagd van voormalige werkgevers, maar ook van collega's en ouders (zie tekstkader). Bij het navragen van referenties melden enkele werkgevers dat het niet in alle onderzochte landen is toegestaan om in dezelfde mate referenties op te vragen bij voormalige werkgevers (zie 4.1.2.). Wanneer een sollicitant justitiële antecedenten heeft, wordt door werkgevers soms navraag gedaan bij de referenten om te beslissen of die persoon in dienst kan worden genomen (zie 5.2.).

Voorbeeld pre-employment screening in sector internationale scholen als onderdeel integriteitsbeleid

Het integriteitsbeleid van de school bestaat uit een check op Accountability, Respect, Consideration and Honesty (ARCH). De school maakt gebruik van 'Schrole Connect en Search'. Deze recrutingorganisaties organiseren bijeenkomsten, banenmarkten en hebben een database/website om scholen en docenten aan elkaar te koppelen. De scholen plaatsen vacatures op de website waar docenten op kunnen reageren. Docenten maken een profiel aan. Onderdeel van dit profiel zijn minimaal drie referenties, van schoolleiding, ouders en collega's. De referenties beoordelen de docenten op vaktechnische aspecten, maar ook op gedrag en omgang met anderen. In het profiel wordt een uittreksel uit het strafregister geüpload. Alvorens een gesprek plaatsvindt met een sollicitant is al veel informatie beschikbaar. De directeur belt altijd met één van de referenten. Veel directeuren en docenten kennen elkaar. De recrutingsorganisaties nemen de screening van de integriteit uit handen van de scholen. Docenten weten van tevoren dat ze een uittreksel uit het strafregister of een VOG moeten voorleggen. Dit heeft ook een preventieve werking, aldus de directeur. Hij veronderstelt: "Mensen met een strafblad maken geen profiel aan en solliciteren niet."

Uitgebreid onderzoek integriteit

In sommige sectoren maakt een breder integriteitsonderzoek standaard onderdeel uit van de pre-employment screening. Er wordt naast het altijd opvragen van een uittreksel uit het strafregister of een VOG gevraagd, ook uitgebreider onderzoek gedaan naar de achtergrond van de potentiële werknemers. In Luxemburg wordt in de bewakings- en beveiligingsdienstensector de (potentiële) werknemer aan een speciaal administratief onderzoek onderworpen om een specifieke verklaring van het Ministerie van Justitie te verkrijgen (Wet van 12 november 2002 betreffende particuliere bewaking en beveiligingsactiviteiten). In

de financiële dienstverlening vindt een bredere screening van de integriteit plaats op financiële misdaden. Dit wordt opgelegd door de toezichthouders in de banksector. De bredere screening wordt vooral uitgevoerd bij functies die enige vorm van macht en invloed inhouden, en functies waarbij controle over geldtransacties plaatsvindt. Dit bredere onderzoek wordt niet gedaan door de werkgever maar door de toezichthouder. De werkgevers sorteren hierop voor door potentiële werkgevers met antecedenten op het uittreksel af te wijzen en niet voor te dragen aan de toezichthouder.

Een andere sector waarin een bredere integriteitscheck wordt gedaan is de luchtvaart. Alle medewerkers die op luchthavens werkzaam zijn, hebben een vliegveldpas nodig. Alvorens die wordt verstrekt, wordt door de luchthaven een integriteitsonderzoek uitgevoerd. Werkgevers sorteren hierop voor door sollicitanten met justitiële antecedenten niet in dienst te nemen. Dit is volgens de respondent in Luxemburg het geval voor alle luchthavens in de EU.

Ambtseed afleggen of verklaring ondertekenen

In sommige sectoren zoals de financiële sector of bij sommige werkgevers worden de werknemers gevraagd een verklaring te ondertekenen, waarin zij akkoord gaan met de gedragsregels die in het bedrijf of de organisatie gelden.
Enkele werkgevers benoemen dat zij een gedragscode of een verklaring hebben ingesteld na negatieve ervaringen binnen het bedrijf, of het wordt voorgeschreven door de toezichthouder.

> *We hebben ooit problemen gehad met een van onze werknemers. Hij gedroeg zich niet correct naar klanten, vroeg om een bonus. Later bleek dat hij dit ook al eerder had gedaan bij vroegere werkgevers. Sindsdien zijn we strenger gaan screenen bij sollicitaties, laten we werknemers een 'verklaring op erewoord ' ondertekenen, passen we het vierogenprincipe strenger toe (HR Manager financiële dienstverlening Luxemburg, geen kwetsbare personen).*

Continue screening of periodieke screening

In de sectoren waar gewerkt wordt met minderjarigen vindt in de meeste van de onderzochte landen een vorm van periodieke screening plaats. Om de zoveel jaar wordt aan de werknemers gevraagd om een nieuw uittreksel of een VOG te over leggen. In Duitsland is dit wettelijk verplicht. In de scholen voor internationaal onderwijs uit het onderzoek wordt om de 3 tot 5 jaar een nieuw uittreksel of een VOG gevraagd. In de meeste gevallen wordt aan de grensarbeiders bij wie de nationaliteit dezelfde is als het woonland, gevraagd om een uittreksel of een VOG van het woonland te overleggen. Bij grensarbeiders of binnenlandse werknemers die een andere nationaliteit hebben dan het woonland is er onduidelijkheid over waar zij een uittreksel of een VOG kunnen opvragen.

In Nederland is er binnen de kinderopvang sprake van continue screening voor alle personen die werkzaam en aanwezig zijn op kinderopvanglocaties. Per 1 maart 2018 moeten zij bovendien ingeschreven zijn in een personenregister. Ook hier is voor werkgevers onduidelijk hoe en in welke mate deze continue screening wordt uitgevoerd, zoals bedoeld bij grensarbeiders en werknemers woonachtig in Nederland maar met een nationaliteit van de buurlanden (zie tekstkader).

Continue screening en personenregister in de Kinderopvang in Nederland

Voor het werken in de kinderopvang is in Nederland een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) wettelijk verplicht, en worden vaste medewerkers in de kinderopvang sinds 1 maart 2013 continu gescreend. Bij continue screening wordt gekeken in het Justitieel Documentatie Systeem of mensen die werken of wonen op een locatie waar kinderen worden opgevangen, nieuwe strafrechtelijke gegevens op hun naam hebben staan. Als er sprake is van een nieuw feit bepaalt screeningsautoriteit Justis of de betreffende persoon een nieuwe VOG moet aanvragen. Als dat het geval is, geeft Justis aan de GGD (de toezichthouder voor de kinderopvang) een signaal af dat nodig wordt geacht dat deze persoon opnieuw een VOG aanvraagt. Via de werkgever of het gastouderbureau wordt de persoon verzocht opnieuw een VOG aan te vragen. De toezichthouder of het gastouderbureau neemt vervolgens passende maatregelen. Het is voor werkgevers in de grensregio's onduidelijk of en hoe grensarbeiders in deze continue screening worden meegenomen (zie paragraaf 3.2.2 voor een toelichting op de continue screening). Dit geldt zowel voor grensarbeiders met de Nederlandse nationaliteit als grensarbeiders met de nationaliteit van het woonland. Een respondent gaf aan daar eigenlijk nooit bij stil te hebben gestaan:

'Nu je het zo vraagt … ik weet eigenlijk niet of onze werknemers die in Vlaanderen wonen ook continue gescreend worden. Dat zal waarschijnlijk niet, want hoe krijgt Justis een signaal dat er een nieuw feit is. … Dit is dan eigenlijk niet conform de regels als die personen niet continue gescreend worden' (HR manager kinderopvang in Nederland).

Vanaf 1 maart 2018 is met de invoering van het personenregister kinderopvang de bestaande continue screening in de kinderopvang verder uitgebreid naar iedereen die in de kinderopvang werkt, woont of tijdens opvanguren structureel aanwezig is op een opvanglocatie. [124] Wie in het register is opgenomen wordt continu gescreend op justitiële gegevens in het JDS. De systematiek van de continue screening blijft onveranderd. Ook hier is het voor werkgevers niet duidelijk of het invoeren van grensarbeiders in het personenregister betekent dat zij ook continue gescreend kunnen worden.

Gedrags- of integriteitscode

In verschillende beroepssectoren in Duitsland, vooral waar met kwetsbare personen wordt gewerkt, stellen werkgevers aanvullende gedrags- en integriteitscodes op. Dit zijn vaak gedragsregels rondom onderwerpen als discriminatie, agressie of pesten.

In sommige beroepssectoren wordt toezicht en controle gehouden op het handelen van beroepsbeoefenaren. Als voorbeelden noemen we het Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg en de Orde van Advocaten in Nederland. Deze toezichthouders kunnen in geval van overtreding - van de voor deze

[124] Eind februari 2018 is door de bracheorganisatie van de kinderopvang een verzoek ingediend voor het uitstellen van het personenregister.

beroepsgroep geldende gedragsnormen - overgaan tot het schrappen van de betrokken werknemers in de gezondheidszorg uit het BIG-register, respectievelijk het schrappen van advocaten van het tableau. Deze registers kunnen gecheckt worden in het kader van de pre-employment screening.

Verschillende regels met betrekking tot integriteitsbeleid in verschillende landen

Sommige werkgevers of organisaties hebben filialen in meerdere landen, waardoor ze te maken krijgen met het integriteitsbeleid in meerdere landen. Dit wordt als lastig ervaren als er wettelijke regels of regels van toezichthouders zijn die verschillen. We kwamen de volgende voorbeelden tegen. Een bedrijf in België dat auto's met chauffeurs verhuurt voor vervoer binnen het havengebied dat in België onder een andere sector valt dan in Nederland. De eisen in de sector waar het bedrijf in België onder valt zijn strenger dan in Nederland. Een bedrijf van cargovervoer met locaties in Nederland en België benoemt de verschillende eisen voor het verkrijgen van vergunningen per haven/vliegveld. Een bedrijf binnen de luchtvaart bracht naar voren dat verschillende eisen voor het verkrijgen van een vliegveldpas, en de verschillende eisen voor locaties binnen en buiten het vliegveld van eenzelfde bedrijf.

4.2 Screening op justitiële antecedenten

In deze paragraaf bespreken we de screening op justitiële antecedenten door het opvragen van een uittreksel uit het strafregister of een VOG bij sollicitanten uit een buurland.

4.2.1 Mate waarin sollicitanten uit een buurland gescreend worden op justitiële antecedenten

In 4.1 rapporteerden we dat ongeveer de helft van de werkgevers in de grensregio's de sollicitanten uit een buurland vraagt om een uittreksel uit het strafregister of een VOG te overleggen (zie tabel 4.7). Meerdere respondenten in de grensregio's in België en Duitsland verwijzen naar een uittreksel met de term bewijs van goed gedrag en zeden.

Tabel 4.7 Gewogen percentages van werkgevers die sollicitanten uit de buurlanden verzoeken om een uittreksel uit het strafregister of een VOG (n=265)

Grensregio	Nederland (n=64)	België (n=71)	Duitsland (n=36)	Luxemburg (n=70)	Gemiddelde alle grensregio's (n=265)
Sollicitant verzoeken een uittreksel uit het strafregister van het land van nationaliteit (een bewijs van goed gedrag) te overleggen.	35%	42%	56%	78%	55%

Opvallend is dat in Nederland een derde van de werkgevers in de grensregio een uittreksel vraagt, in vergelijking met drie kwart in Luxemburg, iets meer dan de helft in Duitsland en iets minder dan de helft in België. Zoals eerder genoemd, zijn in Luxemburg relatief veel internationale werkgevers in de financiële dienstverlening gevestigd. In deze sector is het overleggen van een uittreksel uit het strafregister of een VOG vaak een gebruikelijk onderdeel van de sollicitatieprocedure, en voor sommige functies zelfs vereist door de toezichthouder. Zo vereist de Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF) in Luxemburg een uittreksel uit het stafregister alvorens zij een dossier van een kandidaat in behandeling neemt. De Commissie geeft aan dat '*een kandidaat kan worden uitgesloten van de aanwervingsprocedure op basis van vermeldingen in het strafregister, op basis van het aantal, de ernst en de leeftijd van de geregistreerde veroordeling (www.cssf.l).* Deze regels gelden voor functies met een bepaalde 'macht', en voor functies met verantwoordelijkheid voor, en controle op geldtransacties. De werkgever vraagt de sollicitant om een uittreksel. Het dossier met uittreksel wordt door de toezichthouder gecheckt. Geïnterviewde werkgevers benoemen dat zij de persoon niet in dienst nemen als er een strafregister is, en dat zij dan ook het dossier niet voordragen.

4.2.2 Redenen om niet te screenen op juridische antecedenten

Zoals eerder genoemd maakt het merendeel van de werkgevers geen verschil tussen sollicitanten uit eigen land en sollicitanten uit de buurlanden met betrekking tot screening. De redenen om geen uittreksel uit het strafregister of een VOG te laten opvragen gelden zowel voor sollicitanten uit eigen land als voor sollicitanten uit de buurlanden. Aan de respondenten die geen uittreksel laten opvragen is gevraagd of zij bekend zijn met de mogelijkheid om een uittreksel of een VOG te laten opvragen voor sollicitanten uit de buurlanden. De antwoorden zijn weergegeven in tabel 4.8.

Tabel 4.8 Gewogen percentages van werkgevers die geen uittreksel van het strafregister/VOG opvragen en de bekendheid met deze mogelijkheid van screening (n=98)[1]

Grensregio	Nederland (n=41)	België (=27)	Duitsland (n=9)	Luxemburg (n=21)	Gemiddelde alle grensregio's (n=98)
Ja, bekend met de mogelijkheid van het opvragen van het uittreksel uit het strafregister/VOG	28%	15%	17%	59%	28%
Nee, niet bekend met de mogelijkheid van het opvragen van het uittreksel uit het strafregister/VOG	73%	85%	83%	41%	72%
Totaal	101%	100%	100%	100%	100%

[1] Door afronding van de percentages tellen ze niet op tot 100%

Werkgevers die sollicitanten niet verzoeken om een uittreksel uit het strafregister of een VOG (n=98), laten deze screening vooral achterwege omdat ze niet bekend zijn met deze mogelijkheid (bijna drie kwart gemiddeld (zie tabel 4.8). Luxemburg vormt een uitzondering hierop. Dit blijkt ook uit het hogere

percentage werkgevers in Luxemburg dat sollicitanten verzoekt om een uittreksel uit het strafregister van het land van nationaliteit of een VOG.

4.2.3 Onderscheid tussen categorieën en functies

In de vragenlijst is gevraagd aan de werkgevers of zij bij het screenen op justitiële antecedenten een onderscheid maken tussen sollicitanten die naar een vaste functie solliciteren en sollicitanten die ingezet worden als seizoenarbeider of uitzendkracht.

Tabel 4.9 Gewogen percentages van werkgevers die wel of geen onderscheid maken tussen categorieën arbeidskrachten

Grensregio	Nederland (n=64)	België (n=71)	Duitsland (n=36)	Luxemburg (n=70)	Gemiddelde alle grensregio's (n=265)
Geen onderscheid naar categorieën arbeidskrachten	82%	86%	57%	83%	81%
Alleen voor bepaalde categorieën arbeidskrachten	18%	14%	43%	17%	19%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%

Uit tabel 4.9 blijkt dat de meerderheid van de werkgevers geen onderscheid maakt tussen categorieën werknemers. In Duitsland is het percentage dat geen onderscheid maakt lager dan in de andere grensregio's. Hiervoor kon geen verklaring worden gevonden.

In de interviews wordt door verschillende werkgevers bevestigd dat alle werknemers die in contact staan met jongeren en kwetsbare groepen een uittreksel uit het strafregister of een VOG moeten overleggen. Sommige werkgevers noemen nadrukkelijk ook vrijwilligers en stagiairs, maar dit geldt niet voor alle werkgevers. Uit een van de interviews met een welzijnsorganisatie uit Nederland, blijkt dat vrijwilligers en vakantiekrachten een 'lastige groep' zijn.

Wel is het zo dat vrijwilligers meestal in het land van de werkgever wonen. Het komt niet vaak voor dat een vrijwilliger in een buurland van de werkgever woont. Wel is het mogelijk dat de vrijwilliger de nationaliteit van een van de buurlanden heeft. Een voorbeeld dat we in het onderzoek tegenkwamen, zijn de ouders van leerlingen op internationale scholen die op school vrijwilligerswerk doen. Het beleid van de twee scholen in het onderzoek inzake de screening van deze ouders verschilt. Een school vraagt van ouders een uittreksel uit het strafregister (zelfde eisen als voor werknemers). De andere school vraagt alleen een uittreksel als de vrijwilliger activiteiten onderneemt met minderjarigen zonder de aanwezigheid van personeel. Ouders in deze school voeren geen onbegeleide activiteiten uit en hoeven dus geen uittreksel te overleggen.

> *Alle personen binnen de school die contact hebben met leerlingen moeten een uittreksel overleggen; docenten, kantinepersoneel, schoonmakers, chauffeurs, etc. Ook vrijwilligers. Als ouders activiteiten met kinderen begeleiden of organiseren, moeten ze ook een uittreksel overleggen. Ook ouders met een andere nationaliteit. Meestal wonen zij hier al een tijd en vragen we een uittreksel van hier (HR manager internationale school, kwetsbare personen).*

De geïnterviewde werkgevers die wel onderscheid maken, geven aan dat dit vooral is voor medewerkers die via een uitzendbureau worden ingehuurd. De verantwoordelijkheid voor screening ligt dan bij het uitzendbureau. Als die de informatie geven dat screening heeft plaatsgevonden, dan is dat voldoende.

Tabel 4.10 Gewogen percentages van werkgevers die wel of geen onderscheid maken tussen categorieën arbeidskrachten, onderverdeeld in werkgevers die wel of niet met kwetsbare personen werken (n=264)

	Met kwetsbare personen (n=80)	Zonder kwetsbare personen (n=184)	Totaal (n= 264)
Geen onderscheid naar categorieën arbeidskrachten	87%	77%	80%
Alleen voor bepaalde categorieën arbeidskrachten	13%	23%	20%
Totaal	100%	100%	100%

In tabel 4.10 is af te lezen dat iets meer werkgevers bij wie met kwetsbare personen wordt gewerkt onderscheid maken tussen categorieën personeel, dan werkgevers zonder kwetsbare personen. Dit verschil is niet significant.

Tabel 4.11 Gewogen percentages van werkgevers die wel en geen onderscheid maken tussen de functiegroepen (n=265)

Grensregio	Nederland (n=64)	België (n=71)	Duitsland (n=36)	Luxemburg (n=70)	Gemiddelde over alle grensregio's (n=265)
Geen onderscheid naar functiegroepen	78%	83%	43%	89%	82%
Alleen voor bepaalde functiegroepen	22%	17%	57%	11%	18%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%

Weinig werkgevers maken onderscheid tussen functiegroepen. Gemiddeld screent 82% alle functiegroepen in een organisatie (zie tabel 4.11). Het valt op dat er in Duitsland meer onderscheid wordt gemaakt dan in de andere grensregio's. We hebben hier geen goede verklaring voor. Mogelijk heeft het te maken met de sectoren die de werkgevers vertegenwoordigen. De geïnterviewde werkgevers die geen onderscheid maken, geven als reden daarvoor aan dat ze aan alle personeelsleden dezelfde eisen willen stellen.

Tabel 4.12 Gewogen percentages van werkgevers die wel en geen onderscheid maken tussen functiegroepen, onderverdeeld in werkgevers die wel of niet met kwetsbare personen werken (n=264)

	Met kwetsbare personen (n=80)	Zonder kwetsbare personen (n=184)	Gemiddelde over alle grensregio's (n=264)
Geen onderscheid naar functiegroepen	92%	77%	82%
Alleen voor bepaalde functiegroepen	8%	23%	18%
Totaal	100%	100%	100%

Bijna geen werkgevers bij wie met kwetsbare personen wordt gewerkt, maken onderscheid tussen functiegroepen (92%) (zie tabel 4.12). Bij werkgevers zonder kwetsbare personen maakt een kwart wel onderscheid tussen functiegroepen. Dit verschil is significant (chi-kwadraat= 4.17, p<05). De redenen hiervoor zijn meestal specifieke (wettelijke) regels voor bepaalde functiegroepen (bijvoorbeeld voor leidinggevenden, chauffeurs, werknemers die financiële verrichtingen plegen of personen die in contact staan met kinderen of andere kwetsbare personen). Een van de geïnterviewde werkgevers maakte onderscheid op grond van de eisen die de toezichthouder stelt voor specifieke functies.

> *We vragen alleen een uittreksel aan personeel in een managementfunctie en in een functie met verantwoordelijkheid voor geldtransacties. Dit moet van de toezichthouder om te voldoen aan de vergunning. Aan andere personeelsleden vragen we dit niet. We zouden dit eigenlijk wel moeten doen. Daar zijn we momenteel over aan het nadenken. Aan de ene kant is het goed om te doen, want dan geldt het voor alle personeelsleden. Aan de andere kant is zo'n uittreksel ook een momentopname, het is beperkt geldig en als iemand niet gepakt is weet je het ook niet'. (directeur financiële dienstverlening Luxemburg, geen kwetsbare personen)*

4.3 Samenvatting en conclusies deelvragen

In dit hoofdstuk is ingegaan op de mate waarin gebruik wordt gemaakt van pre-employment screening bij sollicitanten uit de buurlanden. We vatten de antwoorden op de onderzoeksvragen hier samen.

1 Maakt screening op justitiële antecedenten deel uit van een breder integriteitsbeleid, of staat de pre-employment screening op zich? Wordt bij de screening van potentiële werknemers gebruik gemaakt van andere informatie (bijvoorbeeld het laten checken van Cv's)?

Op basis van de resultaten van de schriftelijke vragenlijst en de interviews kunnen we geen conclusies trekken over de mate waarin de screening van justitiële antecedenten door middel van een uittreksel of een VOG, onderdeel is van een breder integriteitsbeleid. Dit was niet de focus van het onderzoek. De voorbeelden uit de interviews zijn illustratief van aard. We kunnen wel concluderen er geen eenduidig beeld is bij werkgevers over een breder integriteitsbeleid. De mate waarin screening op justitiële antecedenten

onderdeel is van een breder integriteitsbeleid, verschilt per sector en tussen werkgevers in de verschillende landen. Andere onderdelen van integriteitsbeleid die door de geïnterviewde werkgevers worden toegepast zijn: navragen van referenties, uitgebreid integriteitsonderzoek, afleggen van een ambtseed of een verklaringen laten ondertekenen, continue of periodieke screening op justitiële antecedenten en het toepassen van een gedrags- of integriteitscode.

2 In welke mate kennen werkgevers in grensregio's het systeem van en de instrumenten voor screening in de buurlanden? Weten zij hoe inzage in buitenlandse justitiële gegevens kan worden verkregen?

In de grensregio's voert ongeveer de helft van de werkgevers geen screening op justitiële antecedenten uit bij sollicitanten uit de buurlanden. De belangrijkste redenen om het niet te doen is dat het geen standaardprocedures is. Ook sollicitanten uit het eigen land worden niet gescreend. Van de werkgevers die niet screenen is ongeveer driekwart niet bekend met systemen voor pre-employment screening.

3 In welke mate vragen werkgevers in grensregio's aan hun beoogde grensarbeiders een bewijs van screening of inzage in justitiële gegevens? In welke sectoren en voor welke functies vragen zij dat wel en niet? Wat zijn hun afwegingen en keuzes hierbij?

In de grensregio's voert ruimt de helft van de werkgevers bij sollicitanten een pre-employment screening uit. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen binnenlandse sollicitanten en sollicitanten uit de buurlanden. Er zijn wel verschillen tussen de grensregio's. In Duitsland voeren minder werkgevers een screening uit dan in België en Nederland. De screening bestaat bij ruim de helft van de werkgevers uit het opvragen van een uittreksel uit het strafregister of een VOG. Bij ongeveer de helft daarvan is dit ook de enige vorm van screening. De andere werkgevers combineren de andere methoden, zoals het controleren op echtheid van documenten, het onderzoek in openbare bronnen en/of het opvragen van referenties. Bijna alle werkgevers bij wie wordt gewerkt met kwetsbare personen laten een uittreksel of een VOG overleggen. De redenen waarom aan pre-employment screening wordt gedaan zijn divers. De meest voorkomende reden is de eigen risico-inschatting of een eerdere ervaring van de werkgever. Daarnaast zeggen respondenten dat het in Nederland en Duitsland in sommige sectoren waar gewerkt wordt met minderjarigen of personen met een handicap verplicht is. In België en Luxemburg is dit niet het geval. Wel noemen werkgevers in die sectoren in die twee landen de verplichting door inspectie, toezichthouders of vergunning verleners. De voorbeelden die genoemd worden in het onderzoek zijn in de onderstaande tabel samengevat. Deze lijst is illustratief en niet volledig. Niet alle sectoren waren in de vier landen (in dezelfde mate) vertegenwoordigd.

Tabel 4.16 Sectoren waarin screening op justitiële antecedenten wettelijk of door inspectie, toezichthouders of vergunninghouders verplicht is in de vier landen volgens de respondenten: voorbeelden uit het veldwerk

Grensregio	Nederland	België	Duitsland	Luxemburg
Wettelijk verplicht[1]	Kinderopvang Langdurige zorg Onderwijs en personeel op scholen taxibranche		Functies waar gewerkt wordt met jeugdigen of mensen met een handicap	
Verplicht door toezichthouder/ inspectie/vergunning verlener		Vervoer personen (taxibranche) Internationaal onderwijs Toegang tot haven/vliegveld		Beveiliging Luchtvaart Vervoer kinderen/ gehandicapten Financiële dienstverlening Internationaal onderwijs

[1] Respondenten maakten geen onderscheid tussen of het wettelijk verplicht is om een uittreksel te overleggen (Nederland) of dat er een wettelijk verbod is op het in dienst nemen van personen met justitiële antecedenten (Duitsland). Zijn benoemden dat screening wettelijk verplicht is.

4 In welke mate maken zij daarbij gebruik van hun eigen nationale systeem en/of van de systemen van de buurlanden (land van nationaliteit of land van eerder verblijf)? Wat zijn hun afwegingen en keuzes hierbij?

Werkgevers die screenen op justitiële antecedenten laten sollicitanten uit de buurlanden een uittreksel of VOG aanvragen in het land waar ze wonen. Het is echter onduidelijk, zowel voor werkgevers als werknemers, in welk land sollicitanten die woonachtig zijn in een buurland maar de nationaliteit van het werkland hebben een uittreksel of VOG moeten aanvragen. Sommige werkgevers laten in het land van nationaliteit een uittreksel of VOG opvragen, anderen in het woonland en nog anderen in beide landen. Hetzelfde geldt voor sollicitanten met de nationaliteit van het werkland, maar die in een buurland wonen.

5 Hoe vaak worden de gevraagde bewijzen in de verschillende sectoren/ functies afgegeven en aan wie (werknemer of werkgever)?

Op basis van de beschikbare informatie is het niet mogelijk om zicht te krijgen op hoe vaak aan een sollicitant uit de buurlanden een bewijs is afgegeven ten behoeve van grensarbeid. Iets minder dan de helft van de werkgevers geeft aan dat zij sollicitanten hebben gehad met justitiële antecedenten. Het vermoeden is dat respondenten deze vraag in algemene zin hebben beantwoord, en niet specifiek voor sollicitanten uit de buurlanden.

5 Ervaringen met screening en knel- of verbeterpunten

In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten van de onderzoeksvragen over de ervaringen van de werkgevers en werknemers met de screening. We presenteren het oordeel over het gemak en het nut van het (laten) opvragen van een uittreksel of VOG, en de waardering van de uittreksels en de VOG. Daarna beschrijven we de door respondenten gesignaleerde knel- en verbeterpunten. De resultaten zijn gebaseerd op de antwoorden in de digitale vragenlijst (n=137) en de interviews van werkgevers (n=15) en sollicitanten (n=6) over het gemak en het nut van het vragen van een uittreksel uit het strafregister of een VOG. Deze gegevens geven een illustratief beeld van het gemak en het nut. Daarna gaan we in op de reactie van werkgevers op justitiële antecedenten. Tot slot presenteren we onduidelijkheden en knel- en verbeterpunten die uit de interviews en uit de open antwoordcategorieën in de vragenlijst naar voren zijn gekomen.

5.1 Gemak en nut van opvragen uittreksel/VOG

5.1.1 Gemak van het opvragen van een uittreksel/VOG

Volgens de werkgevers in de grensregio is het voor sollicitanten uit een buurland niet moeilijk een uittreksel uit het strafregister of een VOG op te vragen. We kunnen geen onderscheid maken tussen het opvragen van een VOG en een uittreksels omdat sommige werkgevers te maken hadden met zowel sollicitanten uit Nederland als een van de andere landen. Deze vraag is algemeen gesteld. Gemiddeld geven werkgevers een 8.1 aan het gemak (zie tabel 5.1). Hoewel de aantallen per land beperkt zijn, kunnen we uit de standaarddeviatie afleiden dat de verschillen tussen de respondenten in Duitsland groter zijn dan in de drie andere landen.

Tabel 5.1 Gemiddeld rapport cijfer voor het gemak van het opvragen van een uittreksel uit het strafregister of een VOG

Land werkgever	Gemiddeld rapportcijfer	SD
Nederland (n=18)	7,2	1,7
België (n=29)	7,3	1,7
Duitsland (n=14)	7,6	2,3
Luxemburg (n=76)	8,7	1,5
Gemiddeld totaal (n=137)	8,1	1,8

Als toelichting geven de meeste werkgevers aan dat de sollicitant hiervoor zelf verantwoordelijk is en zij lichten dit niet verder toe. Andere toelichtingen die worden gegeven zijn: 'medewerkers kunnen dit snel en eenvoudig aanvragen', 'het opvragen zelf is vaak niet moeilijk' en 'dit kan gemakkelijk worden aangevraagd

bij de gemeente'. Wel wordt aangegeven dat de duur van de aanvraag verschilt per land. Sollicitanten die in België en Luxemburg woonachtig zijn, krijgen het uittreksel direct mee. In België kan het ook digitaal. In Nederland en Duitsland duurt het langer. In Nederland speelt bij de duur ook een rol dat buitenlandse werkgevers de aanvraag niet 'digitaal' kunnen klaarzetten, waardoor de sollicitant naar de gemeente moet. Deze procedure duurt langer dan wanneer een aanvraag digitaal kan worden gedaan. Maar ook dan wordt de procedure niet als heel belemmerend ervaren.

> *Het is niet moeilijk. De sollicitant krijgt een brief mee van de school, waarop is aangeven dat het om werken met kinderen gaat. De sollicitant gaat vervolgens langs bij de gemeente en vraagt een uittreksel aan. Relatief snel, binnen 10 werkdagen is het er (school in de Duitse grensregio, kwetsbare personen).*

Enkele werkgevers merken op dat het voor sollicitanten uit Nederland en Duitsland meer administratie vraagt. In Nederland moet voor een VOG-aanvraag een vragenlijst door de werkgever worden ingevuld en in Duitsland dient een aanvraag voor een uitgebreid uittreksel vergezeld te zijn van een brief van de werkgever. In België mag dit, maar is het niet verplicht. In het onderzoek hadden weinig werkgevers ervaringen met sollicitanten uit Luxemburg.

Sommige werkgevers geven aan dat als de sollicitant het uittreksel of de VOG nog niet heeft op het moment dat het contract wordt ondertekend, in het contract een clausule wordt opgenomen. In die clausule staat dat als de persoon het uittreksel of de VOG niet kan overleggen, het contract wordt ontbonden.

Sommige geïnterviewde werkgevers melden dat zij de sollicitant laten weten dat een uittreksel of een VOG nodig is tijdens het sollicitatiegesprek of ter voorbereiding van het aanstellingsgesprek. Andere werkgevers maken gebruik maken van een recrutingsbedrijf. Dit bedrijf voert de screening uit. Nog andere werkgevers benoemen dat het in de sector zo bekend is, dat de sollicitanten dit wel weten en het ook eerder bij de hand hebben gehad. Sommige werkgevers sturen de sollicitanten informatie met een link waar ze het uittreksel kunnen aanvragen, anderen geven de informatie mondeling. In Luxemburg is het wettelijk verplicht om bij de aanbieding van een functie te vermelden dat een uittreksel uit het strafregister nodig is, en dat gemotiveerd wordt waarom dit nodig is. Als niet wordt gemeld aan de sollicitant dat dit nodig is voor de functie, dan mag het niet worden opgevraagd door de werkgever.

Uit de interviews met de medewerkers die een uittreksel of een VOG moesten overleggen wordt bevestigd dat het niet moeilijk is om een uittreksel of een VOG op te vragen. Zij kunnen dit gemakkelijk doen bij de gemeente waar ze wonen. Wel vinden werkgevers en werknemers het onduidelijk waar sollicitanten die geen woonadres meer hebben in het land van de nationaliteit, bijvoorbeeld een Nederlander die in België woont, een uittreksel of VOG moeten of kunnen aanvragen. Ook duurt het langer voor sollicitanten die geen woonadres meer hebben in het land van nationaliteit. Zo meldt een Nederlandse sollicitant die in België

woont dat het voor hem in eerste instantie onduidelijk was waar in Nederland hij een VOG kon aanvragen (laatste woonplaats in Nederland of VOG rechtstreeks bij Justis (landelijk bureau). Meerdere respondenten geven aan dat de landelijke aanvraag langer duurt.

De kosten voor een uittreksel en VOG verschillen per land. In Luxemburg is het gratis. In België verschillen de kosten per gemeente. In vele gemeenten is het gratis als het digitaal wordt aangevraagd. In Duitsland kost zowel een gewoon als een uitgebreid uittreksel €13 en een Europees uittreksel €17. In Nederland kost een elektronische aanvraag van een VOG – wat dus niet mogelijk is voor buitenlandse werkgevers – €33, 85 en via de gemeente €41,35. Als een aanvraag rechtstreeks bij Justis wordt gedaan, dan kost het €41,35 Euro. De kosten worden door de geïnterviewde werkgevers vergoed.

Het aantal werkgevers in de enquête dat sollicitanten had uit meer dan één buitenland is heel beperkt.[125] De enkele werkgevers die wel de aanvraagprocedures van Duitsland en de landen in de Benelux konden vergelijken zien - met uitzondering van de kosten - geen verschil qua aanvraag. Wel wordt in de interviews gewezen op het verschil tussen hoe een uittreksel of VOG eruit ziet.

> *In België is het uittreksel meestal een blanco papier met een watermerk van de gemeente. In Nederland ziet de VOG, en in Luxemburg het bulletin, er officiëler uit. Het lijkt mij ook minder gemakkelijk na te maken (HR manager Luxemburg).*

5.1.2 Nut van het opvragen van een uittreksel/VOG

Wanneer gekeken wordt naar hoe nuttig het opvragen van een uittreksel of een VOG is voor de beoordeling van de geschiktheid van de sollicitant, geven werkgevers een lager rapportcijfer dan voor het gemak van de aanvraag. Gemiddeld is dit een 6,5 (zie tabel 5.2). Ook de spreiding van de cijfers ligt verder uit elkaar dan bij de beoordeling van het gemak.

Tabel 5.2: gemiddeld rapport cijfer voor het nut van het opvragen van een uittreksel uit het strafregister of een VOG

Land werkgever	Gemiddeld rapportcijfer	SD
Nederland	6,6	1,9
België	5,9	2,6
Duitsland	7,4	2,7
Luxemburg	6,6	2,9
Gemiddeld totaal	6,5	2,8

[125] De meeste werkgevers hebben alleen sollicitanten uit het ene buurland waar het aan grenst. Uitzondering hierop is Luxemburg. Werkgevers hebben hier veelal zowel sollicitanten uit België als Duitsland. Dit blijkt ook uit de interviews,

Bij een onvoldoende rapportcijfer geven meerdere werkgevers aan dat het weinig zegt over de geschiktheid van de sollicitant voor de functie. Zoals een werkgever toelicht: '*het is een wettelijke verplichting, maar het doet niks af aan de competenties van de kandidaat*'. Werkgevers die een voldoende rapportcijfer geven, blijken vooral werkgevers uit specifieke sectoren: sectoren waarin met kwetsbare personen wordt gewerkt en/of waarin het aanleveren van een uittreksel/VOG wettelijk verplicht is of door een toezichthouder wordt geëist. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval in de financiële sector en in de vervoersector (zowel cargo als personenvervoer) voor het verkrijgen van een vergunning. In de taxibranche is het verplicht voor het aanvragen van een chauffeurskaart in Nederland, en een vergelijkbare pas in de buurlanden. Dit blijkt ook uit de interviews.

> *Het is heel nuttig. Het is geen absolute zekerheid, maar het is een goed instrument om strafrechtelijke zaken mee boven water te halen. Een soort van pseudo-zekerheid. Je hebt al het mogelijke gedaan om iets te voorkomen … [toelichting interviewer: dit geldt zowel voor sollicitanten uit Duitsland als uit Nederland] (school in de Duitse grensregio).*

Sommige geïnterviewde werkgevers geven aan dat het nuttig is, maar dat zij het vooral zien als een administratieve verplichting die nodig is om aan wetten of regelgeving te voldoen, of om aan klanten te laten zien. Dit laatste geldt bijvoorbeeld in het schoolvervoer. Scholen vragen aan busmaatschappijen of hun chauffeurs een uittreksel uit het strafregister of een VOG hebben.

Meerdere respondenten geven in de interviews aan dat een uittreksel of een VOG een momentopname is. Werknemers kunnen ook nadat ze in dienst treden in de fout gaan. Zoals in 4.1.3 besproken vindt in sommige sectoren een vorm van periodieke screening plaats. Aan werknemers wordt om de drie of vijf jaar gevraagd een nieuw uittreksel of VOG te overleggen. Dit is vooral het geval in het onderwijs, de kinderopvang, de jeugdhulpverlening, de financiële dienstverlening en de vervoerssector. Niet bij alle werkgevers in die sectoren is het echter standaard. In Luxemburg is genoemd dat sommige uittreksels alleen opnieuw kunnen worden gevraagd als de werknemer een nieuwe functie krijgt. Deze informatie is niet helemaal correct. Er kan een nieuw uittreksel (en meer specifiek bulletin nr. 3) worden aangevraagd als het in wettelijke of andere regels is vastgelegd dat dit nodig is (zie 3.5.2).

Tot slot geven enkele geïnterviewde werkgevers aan dat een leeg strafblad of een VOG niet alles zegt. Een persoon kan delicten hebben gepleegd zonder gepakt te zijn.

> *Een uittreksel is een begin, maar zegt niet alles. Je maakt zelf ook een inschatting van de persoon in het sollicitatiegesprek en op basis van referenties. Het netwerk in onze sector is klein. Iedereen kent elkaar. Het is bekend als een persoon – in relatie tot financiële misdaden of fraude – in de fout is gegaan in het verleden. Je houdt ook het gedrag van je werknemer in de gaten. Stel dat iemand*

> *ineens met hele dure kleren of juwelen komt, of buitenissige uitgaven doet, dan gaat er wel een belletje rinkelen (HR manager, financiële dienstverlening).*

5.2 Reactie op justitiële antecedenten

Zoals in het formeel kader is beschreven, is het in alle landen voor de meeste functies en sectoren aan de sollicitant om het uittreksel uit het strafregister of een VOG aan de werkgever te geven. De aantallen werkgevers die sollicitanten hebben gehad die in aanraking zijn geweest met justitie per grensregio zijn te beperkt om een betrouwbaar beeld per grensregio weer te geven. De uitsplitsing naar grensregio is daarom niet weergegeven in tabel 5.3.

Tabel 5.3 Gewogen percentages van werkgevers die aangeeft sollicitanten te hebben gehad die in aanraking zijn geweest met justitie (n=136)

	Ja	Nee	totaal
Gemiddeld alle grensregio's	40%	60%	100%

Gemiddeld geeft iets minder dan de helft van de werkgevers die screenen op justitiële antecedenten aan sollicitanten te hebben gehad die in aanraking zijn geweest met justitie. Dit betreft ook werkgevers bij wie met kwetsbare personen wordt gewerkt. Het betreft hier echter alle justitiële antecedenten en niet specifiek zedendelicten. Uit de interviews blijkt echter dat werkgevers bij het beantwoorden van deze enquêtevraag zich niet hebben beperkt tot sollicitanten uit een buurland, maar ook binnenlandse sollicitanten in gedachten hadden bij hun antwoord. Verder valt in de analyse van de vragenlijst en de interviews op dat werkgevers in Nederland minder vaak sollicitanten hebben gehad die in aanraking zijn geweest met justitie. Zoals bekend, wordt voor Nederlandse sollicitanten geen inzage gegeven in het strafregister. Wanneer de persoon een VOG krijgt, is het mogelijk dat er justitiële antecedenten zijn, maar die vormen dan geen bezwaar voor het afgeven van een VOG. Pas als een VOG-aanvraag wordt afgewezen, weet de werkgever dat de persoon justitiële antecedenten heeft. De werknemer kan er voor kiezen om de afwijzing waarin de justitiële antecedenten vermeld staan aan de werkgever te overleggen. Geen van de respondenten maakt hier melding van. In de andere landen wordt een het uittreksel uit het strafregister overgelegd en daarop kunnen – afhankelijk van het type uittreksel dat wordt aangevraagd – vermeldingen voorkomen die bij de Nederlandse sollicitanten ook voorkomen, maar de afgifte van de VOG niet belemmeren. Deze antecedenten blijven in Nederland in de VOG procedure buiten zicht van de werkgever.

In tabel 5.4 is te zien welke maatregelen werkgevers nemen wanneer een sollicitant uit de buurlanden geen uittreksel wil overleggen. Ook hier maken we geen onderscheid naar grensregio's.

Tabel 5.4 Gewogen percentages van maatregelen die werkgevers nemen wanneer een sollicitant uit het buurland geen uittreksel of VOG wil overleggen (n=75)

	Gemiddeld
Alleen aannemen als dat echt noodzakelijk is	5%
Niet aannemen/inzetten	86%
Anders	9%
Waarvan aannemen na verdere screening[1]	*2%*
Totaal	100%

[1]Dit is een antwoord uit de open antwoordcategorie anders. Niet alle respondenten hebben dit antwoord beoordeeld.

Het merendeel van de werkgevers neemt een persoon die geen uittreksel of VOG wil overleggen niet aan. Enkele werkgevers geven aan dat zij hierover een ontbindende clausule opnemen in het arbeidscontract. Deze clausule is ook van toepassing wanneer werknemers uit de buurlanden in dienst worden genomen op een moment dat het uittreksel of de VOG nog niet beschikbaar is.
Wat werkgevers doen als in een uittreksel blijkt dat de persoon justitiële antecedenten heeft, is weergegeven in tabel 5.5.

Tabel 5.5 Gewogen percentages van wat werkgevers doen als blijkt dat sollicitant in aanraking is geweest met justitie (n=58)[1]

	Gemiddeld
Alleen aannemen als dat echt noodzakelijk is	2%
Niet aannemen/inzetten	23%
Aannemen afhankelijk van delict in relatie tot functie	60%
Anders	2%
Waarvan aannemen na verdere screening	*6%*
Totaal	101%

[1]Vanwege afronding van percentages telt het totaal niet op tot 100%

[2]Dit is een antwoord uit de open antwoordcategorie 'anders'. Niet alle respondenten hebben dit antwoord beoordeeld.

Uit tabel 5.5 blijkt dat ongeveer een kwart van de werkgevers een sollicitant niet aanneemt als er justitiële antecedenten op het uittreksel staan of als er geen VOG kan worden overlegd. Meer dan de helft van de werkgevers benoemt dat het afhankelijk is van de aard en ernst van het delict, en van hoe het delict in relatie staat tot de functie.

> *Als het om een verkeersovertreding gaat dan is dat iets anders dan als het om druggerelateerde feiten of geweld gaat, of als het om een verkeersdelict gaat dan kan je die persoon niet als chauffeur*

> *aanstellen of als leidinggevende, die moet een voorbeeldfunctie hebben. (antwoord uit vragenlijst, financiële sector)*

Ook werkgevers bij wie met kwetsbare personen wordt gewerkt maken deze afwegingen. Meerdere van deze werkgevers benoemen echter expliciet dat zij de afweging maken of de antecedenten relevant zijn voor het werken met minderjarigen.
Uit de open antwoorden en de interviews blijkt wel dat werkgevers geen goed beeld hebben van de terugkijktermijn, of van het feit dat er een terugkijktermijn van toepassing is. Ook hebben zij geen goed beeld van het type delicten en veroordelingen dat op een uittreksel wordt genoemd. Sommige werkgevers benoemen dat ze een extra check invoeren door navraag te doen bij voormalige werkgevers en/of in een proefperiode zelf een oordeel vormen van de werknemer. Ook kiezen sommige werkgevers ervoor om de persoon dan specifieke activiteiten niet te laten uitvoeren. Dit zijn dan activiteiten waarvan zij de inschatting maken dat er meer risico is voor het delictgedrag.

> *Als het gaat om klein vergrijp, lang geleden, dat in het gesprek met de sollicitant naar voren komt, dan beoordelen we of het van belang is voor de functie. Bijvoorbeeld een buschauffeur die eerder werkte als uitsmijter waar jaren geleden een aangifte tegen is gedaan voor geweld. We gaan dan in gesprek. De persoon is dan toch aangenomen. Je moet iemand een tweede kans geven. Het is niet relevant voor het contact met de kinderen (HR manager internationale school).*

> *Het is ook een keer voorgekomen dat iemand er zelf mee komt. Afhankelijk van de achtergrond, krijgt de sollicitant soms wel een kans. Echter, niet als iemand in aanraking is geweest met drugs- of mensenhandel of een zedendelict. Hier ging het bijvoorbeeld om iemand die in een onverzekerde auto reed en een ongeluk had veroorzaakt. Dat is geen reden om de persoon niet aan te nemen (vervoersbedrijf in Duitsland, geen kwetsbare persoon).*

Bij Nederlandse sollicitanten gaat het dan om sollicitanten die geen VOG krijgen. Een van de geïnterviewde werkgevers geeft aan dat ze de ervaring hebben dat tijdens de interne opleiding die ze geven aan hun potentiële werknemers – het gaat om een bedrijf voor personenvervoer dat eerst een opleiding geeft alvorens de personen in dienst te nemen – bleek dat een persoon zelf aangaf geen VOG te zullen krijgen. Het opleidingstraject is vervolgens afgebroken. De geïnterviewde werkgevers die ervaring hebben met Nederlandse sollicitanten geven aan dat ze bij Nederlandse sollicitanten die geen VOG krijgen niet weten waarom dat is. Je bent dan afhankelijk van de informatie van de sollicitant om te weten om welke delicten het gaat. In de drie andere landen weet je als werkgever wat er op het strafblad staat.

5.3 Onduidelijkheden, knelpunten en verbeterpunten

Naar aanleiding van het bespreken van het gemak en het nut van het opvragen van een uittreksel uit het strafregister of een VOG, komen in de open antwoordcategorieën en in de interviews een aantal vragen en opmerkingen naar boven betreffende de screening van sollicitanten uit de buurlanden. Deze punten gaan over onduidelijkheden, knelpunten en verbeterpunten. We geven aan wanneer deze punten meerdere malen zijn genoemd, maar kunnen geen uitspraak doen over de mate waarin dit door werkgevers wordt ervaren. Het gaat om punten die spontaan zijn genoemd. Sommige punten hebben betrekking op specifieke sectoren, andere op een specifiek land. Waar dit aan de orde is, benoemen we dit. De punten die we tegenkwamen hebben we teruggelegd bij de portefeuillehouders van de landen.

Opvragen van uittreksel/VOG van binnenlandse sollicitanten met een andere nationaliteit

Zoals eerder genoemd is het zowel voor werkgevers als voor werknemers niet altijd duidelijk waar een sollicitant die in het werkland woont maar een andere nationaliteit heeft dan het werkland, een uittreksel of VOG kan of moet aanvragen. In de praktijk wordt er verschillend mee omgegaan. Sommige werkgevers laten de sollicitant een uittreksel of VOG aanvragen in het woonland. Zij gaan er vanuit dat het woonland navraag doet bij het land van nationaliteit. Andere werkgevers laten een uittreksel aanvragen in het land van nationaliteit en gaan er vanuit dat dit land ook informatie heeft over strafbare feiten die elders zijn gepleegd. Andere werkgevers laten in beide landen een uittreksel of VOG aanvragen. En sommige werkgevers laten het afhangen van de periode dat de persoon woonachtig is in het woonland. Er is geen duidelijke informatie beschikbaar hierover.

> *Luxemburgse sollicitanten die in Duitsland wonen, vragen in Luxemburg een uittreksel aan – daar gaat het veel gemakkelijker en is het gratis. […] Int: Worden dan ook eventuele delicten gepleegd in Duitsland meegenomen in het strafblad? Respondent: Nu je het zo zegt, daar ging ik vanuit, maar ik zou het eigenlijk niet zo goed weten. (eigenaar vervoersbedrijf, Luxemburg)*

Uit navraag bij de portefeuillehouders blijkt dat binnen de EU het land van de nationaliteit de centrale autoriteit is die alle justitiële gegevens van een persoon binnen EU-verband verzamelt. Een (potentiële) grensarbeider kan dus een uittreksel of VOG aanvragen in het land van zijn nationaliteit. Portefeuillehouders uit Nederland, België en Luxemburg bevestigen dit. Als een (potentiële) grensarbeider met een andere nationaliteit dan het woonland, in het woonland een uittreksel of VOG opvraagt dan worden alleen justitiële antecedenten vermeld of beoordeeld die betrekking hebben op feiten die op het grondgebied van het woonland zijn gepleegd. Alleen voor personen die met minderjarigen willen werken wordt via ECRIS gevraagd naar veroordelingen met betrekking tot zedenmisdrijven en seksueel misbruik. Vraagt een (potentiële) grensarbeider een VOG of uittreksel aan in het land van nationaliteit dan worden alle relevante

justitiële antecedenten vermeld of beoordeeld die op het grondgebied van de EU zijn gepleegd en doorgegeven aan de centrale autoriteit.

In Duitsland zijn er twee mogelijkheden. Enerzijds benoemt de portefeuillehouder dat een persoon met een Duitse nationaliteit altijd een uittreksel in Duitsland kan opvragen – zelfs als die persoon nooit in Duitsland heeft gewoond. Anderzijds is er in Duitsland de mogelijkheid om als EU-burger een Europees uittreksel aan te vragen. Dit wordt verplicht gesteld vanaf 31 augustus 2018. De Duitse autoriteit doet bij een aanvraag voor een Europees uittreksel een uitvraag via ECRIS aan de andere landen. De mate waarin de buurlanden de informatie aanleveren verschilt echter, aldus de portefeuillehouder. Hiervan wordt een aantekening gemaakt op het uittreksel.

In hoofdstuk 3 is besproken dat nog niet voor alle functies in het kader van pre-employment screening juridische antecedenten via ECRIS informatie wordt opgevraagd aan het land van nationaliteit. In het kader van dit onderzoek presenteren we alleen cijfers over hoe vaak via ECRIS door en aan Nederland informatieverzoeken zijn gedaan over functies waarbij gewerkt wordt met kinderen. Hierover zijn geen cijfers beschikbaar van de inkomende en uitgaande verzoeken van de andere drie landen. In de aangeleverde cijfers kunnen geen uitsplitsingen worden gemaakt naar grensregio. De portefeuillehouders hebben bevestigd dat het uitwisselen via ECRIS vooral gebeurt conform de richtlijnen voor screening van (potentiële) werknemers die met kwetsbare personen werken. In de Nederlandse cijfers over het aantal uitgaande en inkomende verzoeken voor het werken met kinderen valt op dat het aantal uitgaande verzoeken voor het werken met kinderen is veel hoger dan het aantal inkomende verzoeken.[126] Uit de interviews met de portefeuillehouders blijkt dat er relatief weinig gebruik wordt gemaakt van een uitvraag via ECRIS.

Informatie over de inhoud en periode van screening

Sommige werkgevers stellen geen vragen bij de screening en gaan er vanuit dat naar de juiste zaken wordt gekeken. Andere werkgevers geven aan dat ze eigenlijk geen informatie hebben over de delicten en overtredingen waarop wordt gescreend. In relatie tot sollicitanten uit een buurland weten ze eigenlijk niet of ze die sollicitanten op dezelfde criteria screenen, of laten screenen, als de sollicitanten uit eigen land. Uit de antwoorden van sommige werkgevers kunnen we afleiden dat zij er vanuit gaan dat op een uittreksel uit een strafregister alle overtredingen en veroordelingen komen te staan – ook als die al lang geleden zijn en minder ernstige delicten of overtredingen betreffen.

[126] In 2018 heeft Nederland met betrekking tot het werken met kinderen via ECRIS aan Duitsland 708 informatieverzoeken gedaan, aan België 443 en aan Luxemburg 8. Het aantal inkomende informatieverzoeken voor het werken met kinderen in 2018 zijn respectievelijk 0 voor Luxemburg en België en 4 voor Duitsland. In 2017 was het aantal uitgaande verzoeken voor het werken met kinderen en gehandicapten respectievelijk 982 voor België, 1647 voor Duitsland en Luxemburg 11. Het aantal inkomende verzoeken in 2017 was respectievelijk 0 voor België en Luxemburg en 25 voor Duitsland. (Bron: Justid).

> *Als iemand ooit eens een kleine overtreding heeft begaan en dat staat niet in relatie tot de functie, dan is dat geen belemmering voor een dienstverband. (HR manager vervoersbedrijf Luxemburg, kwetsbare en niet-kwetsbare personen)*

Een van de werkgevers – die veel sollicitanten heeft die militair of voormalig militair zijn – vraagt zich bijvoorbeeld af of ook veroordelingen van de krijgsraad worden meegenomen in de screening. De respondent vraagt zich af waar deze informatie te vinden is.

Sommige werkgevers vragen zich ook af of in alle landen wel dezelfde periode wordt teruggekeken en of dit wel overeenkomt met de eisen die door toezichthouders worden gesteld.

Specifiek met betrekking tot de VOG geven sommige werkgevers aan dat zij er van uit gaan dat Justis op de juiste antecedenten screent in relatie tot de functie. Anderen geven aan dat zij het toch wel willen weten of een persoon bijvoorbeeld veroordeeld is voor een geweldsdelict, ook als dat niet in relatie staat tot de functie. Het zegt namelijk wel iets over de "integriteit" van de persoon, aldus enkele respondenten.

Verschillen in kosten

Werkgevers geven aan dat de prijs voor het opvragen van een uittreksel of een VOG per land verschilt. Voor sommige werkgevers die relatief veel werknemers hebben in Nederland of Duitsland, is het een kostenpost omdat sollicitanten de kosten declareren bij de werkgevers. Echter, voor jonge werknemers en stagiaires die het eerst zelf moeten betalen, is het voorschieten soms een belemmering. Ook wordt aangegeven dat het voor vrijwilligers soms lastig is. Daaruit blijkt dat deze organisaties niet over de correcte informatie beschikken. Een VOG voor vrijwilligers is namelijk gratis als de organisatie voldoet aan de voorwaarden voor de gratis VOG.

> *Het kost veel geld voor de organisatie, terwijl het geen garantie geeft. Het is iets om bepaalde risico's uit te sluiten, een schijngarantie. Vrijwilligers zouden het gratis moeten kunnen aanvragen of het zou voor hen goedkoper moeten zijn. (welzijnsorganisatie in Nederland)*

Continue screening van werknemers die over de grens wonen

In de kinderopvang en taxibranche in Nederland is er sprake van continue screening. Het is voor werkgevers onduidelijk of en hoe sollicitanten uit een buurland hierin worden meegenomen.

Conflicterende landelijke regelingen bij werkgevers die in verschillende landen werkzaam zijn

Zoals eerder benoemd in paragraaf 4.1 hebben sommige werkgevers locaties in verschillende landen. Dit kan er toe leiden dat de regels waar ze zich aan moeten houden met betrekking tot preventieve screening verschillend zijn per locatie. In het kader van gelijke behandeling van werknemers wordt dit als moeilijk ervaren. '*Welke wetgeving hou je dan aan? Ga je voor de strengste wetgeving en pas je die op iedereen toe?*' Meerdere werkgevers in de vervoerssector (personenvervoer, cargo en luchtvaart) met locaties in meerdere landen geven aan dat Europese regelgeving een oplossing kan bieden voor de verschillende nationale wetten en regels waarmee ze te maken hebben. Bij het ontstaan van ECRIS is hier in Europees verband wel over nagedacht. De werkgevers kennen de achtergrond van ECRIS niet en hebben weinig tot geen informatie over het (bestaan) van het systeem en de achtergronden.

Onduidelijkheid over screenen van openbare bronnen

Verschillende werkgevers benoemen onduidelijkheden over of, door wie en in welke mate gezocht mag worden naar openbare bronnen. Alleen in Luxemburg zijn daar alle wettelijke regels voor, maar dan vooral met betrekking tot het vastleggen en delen van die informatie. De Europese privacy toezichthouder (de zogenaamde artikel 29 werkgroep) heeft recentelijk een opinie aangenomen omtrent online onderzoek.

Behoefte aan Europese databank

Een aantal geïnterviewde werkgevers, zoals internationale scholen en de luchtvaart, geeft aan dat het een voordeel zou zijn als er gegevens over (potentiële) werknemers via een Europese databank kunnen worden opgevraagd. In deze sectoren gebeurt het frequent dat werknemers in verschillende landen gaan werken, of in een ander land werken en wonen. Als de gegevens via een Europese databank kunnen worden bevraagd, geeft het meer zekerheid dat er geen hiaten zitten in de screeningsperiode. Bovendien vraagt dit minder administratieve belasting voor de werknemer en werkgever.

5.4 Samenvatting en conclusies deelvragen

In dit hoofdstuk is gekeken naar de ervaringen van werkgevers en werknemers en hun waardering van de screeningssystemen. De antwoorden op de onderzoeksvragen worden hier samengevat.

1 Hoe beoordelen/ waarderen de werkgevers de verschillende nationale bewijzen van screening en welke gevolgen verbinden zij daaraan?

Het gemak van het opvragen van een uittreksel of een VOG wordt door werkgevers beoordeeld met een gemiddeld rapportcijfer van 8,1. Het nut van het opvragen van een uittreksel of een VOG voor de beoordeling van de geschiktheid van de sollicitant scoort aanzienlijk lager, een 6.5. Genoemde redenen hiervoor zijn dat een uittreksel of een VOG weinig zegt over de geschiktheid van de sollicitant voor de functie, het een momentopname is of dat het vooral een administratieve verplichting is. Werkgevers die het

nut van het opvragen van een uittreksel of een VOG wel zien, bevinden zich vaak in specifieke sectoren, bijvoorbeeld sectoren waarin met kwetsbare personen wordt gewerkt en/of waarin het aanleveren van de documentatie wettelijk verplicht is of door een toezichthouder, inspectie of vergunningverlener wordt geëist.

2 Hoe beoordelen/ waarderen de werknemers de verschillende nationale bewijzen van screening en welke gevolgen verbinden zij daaraan?

In dit onderzoek zijn enkele werknemers bevraagd over het opvragen van de verschillende nationale bewijzen. Hier kunnen geen representatieve uitspraken over worden gedaan. Verschillen die benoemd zijn, hebben er mee te maken dat in Nederland een onafhankelijke organisatie de justitiële antecedenten beoordeelt en in andere landen een uittreksel uit het strafregister wordt gegeven. Voor beide systemen worden zowel voor- als nadelen benoemd.

3 Welke ervaringen hebben werkgevers en werknemers in grensregio's met de screening(en), welke problemen ondervinden zij en waar hebben zij behoefte aan? Welke positieve en negatieve ervaringen hebben werkgevers en werknemers in grensregio's met de screening(en) en waar hebben zij behoefte aan?

Naast de waardering van de systemen komen in dit onderzoek ook een aantal punten naar voren die vragen oproepen bij werkgevers en/werknemers betreffende de screening van sollicitanten uit de buurlanden. Ten eerste is het niet altijd duidelijk waar sollicitanten met de nationaliteit van een buurland maar woonachtig in het werkland een uittreksel uit het strafregister of een VOG kunnen opvragen. Ten tweede hebben sommige werkgevers onvoldoende informatie over de inhoud en terugkijkperiode van de screening op justitiële antecedenten. Uit het onderzoek blijkt dat werkgevers veelal niet weten waarop gescreend wordt en dat een uittreksel uit een strafregister niet alle justitiële antecedenten uit het hele leven van de sollicitant vermeldt. Ten derde zijn er verschillen in kosten tussen de landen. Ten vierde zijn er onduidelijkheden over de manier waarop de continue screening van werknemers die over de grens wonen gaat. Ten vijfde blijken er conflicterende landelijke regelingen te zijn bij werkgevers die in verschillende landen werkzaam zijn. Ten zesde is het niet altijd duidelijk of, door wie en in welke mate er gescreend mag worden op openbare bronnen. Tot slot komt in het kader van de pre-employment screening de behoefte aan een Europese databank naar voren. Dit zijn punten die meerdere malen zijn genoemd door de werkgevers. We kunnen echter geen uitspraken doen over de mate waarin deze punten van toepassing zijn voor werkgevers in algemene zin.

4 Zijn er aanwijzingen dat publicatie van (delen van) het strafblad resocialisatie van de persoon in kwestie benadeelt? Wat voor aanwijzingen zijn dat?

Dit onderzoek levert hier geen expliciete resultaten over. Sommige werkgevers benoemden dat zij veronderstellen dat personen die geen VOG of geen blanco uittreksel kunnen overleggen, niet solliciteren op functies in hun sector omdat zij weten dat zij dan niet in dienst worden genomen. Door enkele respondenten is genoemd dat als geen VOG wordt afgegeven de werkgever geen inzicht heeft in waarom

de VOG niet wordt afgegeven. Het is afhankelijk van de sollicitant of hij de afwijzing doorstuurt naar de werkgever, en of de werkgever op basis van de justitiële antecedenten dan wel of niet de sollicitant in dienst neemt.

5 Kunnen (beoogde) werknemers die geen screening (kunnen) overleggen toch in de betreffende sector aan het werk in een land? Wat zijn de gevolgen van het niet kunnen overleggen van een bewijs van screening? Gaat dit mogelijk ten koste van specifieke (categorieën van) werknemers en/of van resocialisatie van personen? Zo ja, voor welke werknemers of personen in welke landen?

Als een sollicitant weigert een uittreksel of een VOG te overleggen, dan wordt hij of zij in de meeste gevallen niet aangenomen. Overlegt een sollicitant een uittreksel (of een afwijzingsbeschikking voor een VOG) waaruit blijkt dat hij/zij in contact is geweest met justitie, dan is het beleid van het merendeel van de werkgevers dat zij de afweging maken om iemand aan te nemen, afhankelijk van de aard en de ernst van het delict.

6 Conclusies

In dit onderzoek hebben we een verkenning gedaan van de toepassing van pre-employment screening van (potentiële) grensarbeiders – sollicitanten uit de buurlanden – op justitiële antecedenten, in de grensregio's van de Benelux en de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen. In dit hoofdstuk trekken we conclusies ten aanzien van de drie hoofdvragen:

1. Wat zijn de belangrijkste kenmerken van de screeningssystemen in de Benelux-landen en Duitsland?
2. In welke mate wordt gebruik gemaakt van screening van potentiële grensarbeiders?
3. Wat zijn de ervaringen van werkgevers en werknemers in de grensregio's met de screening op justitiële antecedenten?

Beperkingen aan het onderzoek

Dit onderzoek kent enkele beperkingen. Het onderzoek is uitgevoerd onder een steekproef van werkgevers in de grensregio's van Nederland en België, Nederland en Noordrijn-Westfalen, van België met Duitsland en Luxemburg, en in het hele Groothertogdom Luxemburg. De respons bedroeg 20%. De kans bestaat dat werkgevers die positief staan tegenover pre-employment screening wellicht beter vertegenwoordigd zijn onder de respondenten. Het onderzoek richt zich op werkgevers die in de afgelopen vijf jaar sollicitanten uit een buurland hebben gehad. In de steekproef van 1.567 werkgevers in deze grensregio's heeft gemiddeld 30% te maken gehad met sollicitanten uit de buurlanden. De mate waarin verschilt sterk tussen de landen. Bij de Nederlandse werkgevers in de grensregio's had 16% in de afgelopen 5 jaar sollicitanten uit de buurlanden, in België 33%, in Duitsland 18% en in Luxemburg 74%. Er is alleen nadere informatie gevraagd bij werkgevers met sollicitanten uit de buurlanden. Hoewel de meeste werkgevers geen onderscheid maken tussen sollicitanten uit de buurlanden en sollicitanten met de nationaliteit van het werkland kunnen de resultaten niet zonder meer gegeneraliseerd worden voor pre-employmentscreening in de grensregio's in algemene zin. Er is niet onderzocht hoe werkgevers zonder sollicitanten uit de buurlanden pre-employment screening uitvoeren.

6.1 Kenmerken van de screeningsystemen

Methode van screening

In de vier landen is het mogelijk om (potentiële) werknemers te (laten) screenen op justitiële antecedenten. In Nederland kunnen (potentiële) werknemers een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) aanvragen. In België, Duitsland en Luxemburg vraagt in beginsel de werknemer een uittreksel uit het strafregister aan (respectievelijk een Führungszeugnis in Duitsland en een extrait de casier judiciaire in Luxemburg). De kosten voor het aanvragen van deze documenten lopen per lidstaat uiteen: in Nederland en Duitsland wordt hiervoor een bedrag gevraagd, in België verschillen de kosten per gemeente en is het veelal gratis als het digitaal wordt aangevraagd en in Luxemburg is het aanvragen gratis.

Verschillen tussen de systemen en methodieken

In de systematiek van de vier landen zijn dezelfde uitgangspunten van toepassing. Enerzijds gaan zij uit van beveiliging of bescherming van de samenleving en anderzijds van bescherming van de privacy van werknemers. Daarnaast zijn de beginselen van proportionaliteit en resocialisatie (in de zin van het bieden van een tweede kans) te herkennen in de systemen. Alhoewel de uitgangspunten hetzelfde zijn verschillen de gehanteerde methodieken van elkaar.

De belangrijkste verschillen zijn:

1. In Nederland beoordeelt een onafhankelijke organisatie (Justis) of de justitiële antecedenten een belemmering vormen voor de functie. In de drie andere landen beoordeelt de werkgever dit.
2. In Nederland wordt in de VOG geen inzage gegeven in justitiële antecedenten. Enkel in een (voornemen tot) afwijzing van de VOG worden voor de functie relevante justitiële antecedenten vermeld aan de werknemer. Het is vervolgens aan de werknemer of hij de afwijzing aan de werkgever doorgeeft en daarmee dus inzage geeft in de eigen justitiële documentatie. In de andere drie landen vraagt – in de meeste gevallen– de werknemer een uittreksel uit het strafregister op. Dit uittreksel overlegt hij/zij aan de werkgever. Beiden hebben dan inzage in de justitiële antecedenten van betrokkene. Op dit uitgangspunt bestaan in de vier landen uitzonderingen doordat sommige (veelal publieke) werkgevers rechtstreeks toegang hebben tot het strafregister, rechtsreeks een uittreksel hieruit mogen aanvragen of doordat een uittreksel rechtstreeks en met toestemming van de werknemer aan de werkgever wordt gestuurd.
3. De justitiële gegevens die op het uittreksel worden vermeld (of beoordeeld in het geval van een VOG) en de terugkijktermijnen (de periode van de justitiële geschiedenis die beschikbaar wordt gesteld of wordt meegewogen) verschillen in de vier landen. In Nederland zijn de justitiële antecedenten die worden beoordeeld, alsmede de terugkijktermijn afhankelijk van de functie waarvoor de VOG wordt aangevraagd en/of het type delict. In de andere drie landen zijn er verschillende typen uittreksels afhankelijk van de functie waarvoor ze worden aangevraagd. De omvang van de inzage hangt af van het doel waarvoor het uittreksel wordt opgevraagd, en in Duitsland en Luxemburg ook van de instantie waarvoor het uittreksel bedoeld is. Ook als de uittreksels/VOG vergelijkbaar zijn (voor vergelijkbare functies), zijn er verschillen tussen de landen. Zo worden in Nederland, anders dan in de andere drie landen, naast onherroepelijke veroordelingen ook andere justitiële gegevens meegewogen in de beoordeling om een VOG af te geven. Verder geldt ten aanzien van jongeren in Nederland en Duitsland een afwijkende, mildere regeling. Voor jongeren tot 23 jaar wordt in Nederland bijvoorbeeld in beginsel een kortere terugkijktermijn gehanteerd.
4. In Nederland geldt in bepaalde sectoren een verplichting om een uittreksel uit het strafregister of een VOG te overleggen alvorens een persoon in dienst kan worden genomen. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de kinderopvang, het onderwijs, de langdurige zorg en de taxibranche. Er geldt geen wettelijk verbod voor het in dienst nemen van een persoon met relevante justitiële antecedenten maar omdat in sommige sectoren het overleggen van een VOG verplicht is, leidt dit er wel toe dat een persoon zonder VOG niet in dienst wordt genomen. Het sectorale beleid is versnipperd op dit

punt. In Duitsland geldt wel een wettelijk verbod voor het in dienst nemen van een persoon met relevante justitiële antecenten voor functies waarin gewerkt wordt met jeugdigen of mensen met een handicap. De werkgever kan dit controleren door een *Führungszeugnis te* laten opvragen. In België en Luxemburg geldt geen verbod op het aanstellen van personen met relevante justitiële antecedenten, behalve als een beroepsverbod is opgelegd door de rechter.

5 Nederland kent in de kinderopvang en de taxibranche daarnaast een systeem van continue screening waarbij er een melding uitgaat indien de betrokken werknemer een relevant strafbaar feit heeft gepleegd. Ook Duitsland kent vormen van periodieke screening, maar dan zonder automatische melding.

Screening in sectoren waarin gewerkt wordt met minderjarigen

In dit onderzoek is specifiek aandacht besteed aan de sectoren waarin gewerkt wordt met minderjarigen en kwetsbare personen. Voor functies die betrekking hebben op het werken met minderjarigen moeten EU-landen zich houden aan de verplichtingen die de EU-richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie oplegt aan lidstaten.[127] Voor het screenen van personen die met kinderen willen werken betekent dit dat lidstaten verplicht worden werkgevers in staat te stellen informatie op te vragen met betrekking tot het bestaan van strafrechtelijke veroordelingen voor zedendelicten gepleegd jegens kinderen. Ook zijn lidstaten verplicht om onherroepelijke veroordelingen van onderdanen voor zedendelicten en beroepsverboden voor het werken met kinderen te delen, mits een andere lidstaat hierom vraagt. De vier landen in dit onderzoek geven alle in hun wetgeving uitwerking aan deze verplichting. De richtlijn schrijft niet voor hoe lidstaten aan deze verplichtingen moeten voldoen. De uitwerking van de richtlijn verschilt dan ook in de landen.

In de vier landen kunnen werkgevers informatie opvragen over het bestaan van strafrechtelijke veroordelingen voor zedendelicten gepleegd jegens kinderen. Voor functies die betrekking hebben op het werken met minderjarigen vindt in de systemen van Nederland en Duitsland een vergelijkbare, relatief strenge, beoordeling plaats. In Nederland vindt de VOG-screening plaats aan de hand van een verscherpt toetsingskader bij functies waarbij sprake is van een gezags- of afhankelijkheidsrelatie en waarbij sprake is van een veroordeling voor zedendelict. Het verscherpte toetsingskader geldt ook indien er sprake is van een veroordeling voor zedendelicten en werkzaamheden zouden worden verricht op een locatie waar zich kwetsbare personen kunnen bevinden, ook al is er geen sprake van een gezags- of afhankelijkheidsrelatie. De terugkijktermijn is in geval van veroordelingen voor zedendelicten bovendien onbeperkt. Nederland biedt hiermee een ruimere bescherming dan alleen aan minderjarigen. In België, Luxemburg en Duitsland zijn voor functies die betrekking hebben op het werken met minderjarigen de uittreksels het meest uitgebreid. Veroordelingen blijven in deze landen voor langere tijd, of zelfs voor altijd, vermeld. Ook Duitsland kent een ruimere bescherming dan de richtlijn vereist en stelt bijvoorbeeld ook strengere eisen

[127] EU-richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie (2011/93/EU). Zie met name artikel 10 van deze richtlijn.

aan het werken met personen met een handicap. In Nederland is voor functies waarbij gewerkt wordt met minderjarigen bovendien wettelijk vastgelegd dat werknemers in het bezit moeten zijn van een VOG. In Duitsland is het verboden om personen die veroordeeld zijn voor zedendelicten voor deze functie aan te nemen.
Daarnaast geven de vier landen gevolg aan de verplichting uit de EU-richtlijn om gegevens uit te wisselen over de strafrechtelijke veroordelingen voor pre-employment screening. Nederland verstrekt als enige land niet alleen onherroepelijke strafrechtelijke veroordelingen, maar ook andere justitiële gegevens.

Uitwisseling van informatie tussen de landen

Europese uitwisseling van informatie over strafrechtelijke veroordelingen vindt sinds april 2012 (geautomatiseerd) plaats via het European Criminal Records Information System (ECRIS). ECRIS is geen zelfstandige database, maar een koppeling van nationale strafregisters van EU-lidstaten. Ieder Europees land heeft een centrale autoriteit, veelal tevens de beheerder van de justitiële database. Er zijn verschillen tussen de landen wat betreft de autoriteit die als centrale autoriteit is aangewezen. In Nederland is Justid, de justitiële informatiedienst, de centrale autoriteit die via ECRIS inzage kan vragen. Voor de VOG-screening is de dienst Justis de nationale bevoegde autoriteit die informatie mag opvragen bij andere EU-lidstaten via de centrale autoriteit en ECRIS. In de andere landen is de centrale autoriteit die via ECRIS om inzage kan vragen dezelfde autoriteit die ook de uittreksels uit het strafregister verstrekt.

Wat betreft de uitwisseling van informatie tussen de vier landen geldt dat de vier landen in het kader van pre-employment screening alleen informatie delen over gegevens op basis van de EU richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie. Voor onderdanen van de Benelux die woonachtig zijn in een van de buurlanden en daar een uittreksel of VOG aanvragen wordt ook alleen voor functies die vallen onder die richtlijn uitvraag gedaan via ECRIS bij het land van nationaliteit en niet voor andere functies. Duitsland vormt hierop een uitzondering. EU burgers kunnen in Duitsland een Europees uittreksel aanvragen. In dit uittreksel kunnen op verzoek vermeldingen uit het strafregister van de lidstaat van nationaliteit worden opgenomen. Als de lidstaat van nationaliteit geen informatie verstrekt dan wordt hiervan een aantekening gemaakt in het uittreksel. In de praktijk blijkt dat er relatief weinig gebruik wordt gemaakt van uitvraag via ECRIS voor functies waarin gewerkt wordt met kinderen door de buurlanden.

6.2 Mate waarin gebruik wordt gemaakt van screening van sollicitanten uit een buurland

Mate waarin aan pre-employment screening wordt gedaan

We stellen vast dat gemiddeld ruim de helft van de werkgevers in de grensregio's met sollicitanten uit de buurlanden pre-employment screening uitvoeren. Werkgevers die een screening uitvoeren screenen zowel

sollicitanten uit eigen land en sollicitanten uit de buurlanden. De meeste werkgevers maken bij pre-employment screening geen onderscheid tussen verschillende categorieën werknemers. Een uitzondering zijn de uitzendkrachten. Bij hen wordt er vaak van uitgegaan dat de screening door het uitzendbureau gebeurt. Zodoende vindt er geen aanvullende screening meer plaats. Ook met betrekking tot verschillende functies maken de meeste werkgevers bij screening geen onderscheid tussen verschillende werknemers. Wel zijn er in sommige sectoren functies waarvoor screening verplicht wordt gesteld door de toezichthouder of vergunningverlener (zoals in de financiële dienstverlening, de luchtvaart, het vervoer van personen en goederen). De mate waarin werkgevers dan ook een screening toepassen voor andere functies, verschilt.

Onderdelen van pre-employment screening

De screening bestaat bij ruim de helft van de werkgevers uit het vragen om een uittreksel uit het strafregister of een VOG. Bij ongeveer de helft daarvan is dit ook de enige vorm van pre-employment screening die wordt toegepast. De andere werkgevers combineren deze methode met andere methoden, zoals het controleren op echtheid van documenten, het onderzoek in openbare bronnen en/of het opvragen van referenties.

Uit het onderzoek blijkt dat er geen eenduidige opvatting is van wat pre-employment screening inhoudt. Sommige werkgevers hanteren een ruime definitie waarin ook het screenen op beroepscompetenties, taal en geldigheid van diploma's onderdeel uitmaakt van pre-employment screening. Andere werkgevers beschouwen alleen het screenen op justitiële antecedenten als pre-employment screening.

Op basis van de resultaten van de schriftelijke vragenlijst en de interviews kunnen we geen conclusies trekken over de mate waarin de screening van justitiële antecedenten door middel van een uittreksel of een VOG onderdeel is van een breder integriteitsbeleid. De focus van dit onderzoek lag niet op het integriteitsbeleid. Op basis van het onderzoek kunnen we de voorzichtige conclusie trekken dat er geen eenduidig beeld is over integriteitsbeleid, en welke onderdelen daar bij horen. Of screening onderdeel is van een breder integriteitsbeleid verschilt per sector. De sectoren in dit onderzoek waarin dit wel gebeurt zoals de luchtvaartsector, de sector van het internationaal onderwijs zijn louter illustratief.

Pre-employment screening in sectoren waarin met kwetsbare personen wordt gewerkt

Bijna alle werkgevers bij wie gewerkt wordt met kwetsbare personen laten een uittreksel of VOG overleggen. Dit is in lijn met de wettelijke verplichtingen in die sectoren in Nederland en Duitsland. In België en Luxemburg is geen wettelijke verplichting op screening en geen verbod op het in dienstnemen van werknemers met justitiële antecedenten. Uit het onderzoek blijkt wel dat screening in sommige van deze sectoren verplicht gesteld door de inspectie, toezichthouders of in het kader van het verlenen van een vergunning.

Redenen om wel of niet pre-employment screening uit te voeren

De redenen waarom aan pre-employment screening wordt gedaan zijn divers. De meest voorkomende reden is de eigen risico-inschatting of een eerdere ervaring van de werkgever. Zoals eerder benoemd is screening slechts in een beperkt aantal sectoren wettelijk verplicht of verplicht door inspectie, toezichthouder of vergunningverlener. Vaak blijkt dat een incident bij de werkgever zelf of binnen de sector, de aanleiding vormt voor regelgeving om te screenen op justitiële antecedenten.

De belangrijkste redenen om niet te screenen op justitiële antecedenten bij sollicitanten in de buurlanden zijn: dat screening geen standaardprocedure is (ook niet van sollicitanten uit het eigen land) en de onbekendheid met de mogelijkheden van deze screening. Dit is meer nadrukkelijk het geval in Nederland, België en Duitsland dan in Luxemburg.

Waar vragen sollicitanten uit de buurland een uittreksel of VOG aan?

Aan sollicitanten uit buurlanden wordt meestal gevraagd om een uittreksel of VOG uit het 'woonland' te overleggen. In de meeste gevallen is dat ook het land van de nationaliteit. Er is echter onduidelijkheid over in welk land sollicitanten met een nationaliteit uit een van de buurlanden, die al woonachtig zijn in het werkland, een uittreksel of VOG moeten aanvragen. Hetzelfde geldt voor sollicitanten met de nationaliteit van het werkland, maar die een buurland wonen.
Op basis van dit onderzoek kunnen we concluderen dat in Nederland, België en Luxemburg het beleid van de centrale autoriteit die verantwoordelijk is voor het afgeven van het uittreksel of de VOG is om een uittreksel of VOG aan te vragen in het land van de nationaliteit. In de praktijk gebeurt dit echter niet standaard. Sommige werkgevers laten in beide landen een uittreksel of VOG aanvragen, zowel in het land van nationaliteit als in het woonland. De informatie dat het land van nationaliteit de centrale autoriteit is die verantwoordelijk is voor het verzamelen van de justitiële gegevens van haar onderdanen is onvoldoende bekend bij werkgevers en werknemers. Bij sollicitanten die geen uittreksel aanvragen in het land van nationaliteit kunnen dus hiaten in het uittreksel of in de beoordeling van de justitiële antecedenten voorkomen, omdat alleen de veroordelingen op het grondgebied van het woonland worden meegenomen. Dit geldt niet voor functies waar met minderjarigen wordt gewerkt. Voor die functies kan een uitvraag via ECRIS worden gedaan. Ook deze informatie is onvoldoende bekend bij werkgevers. Uit het onderzoek blijkt op basis van de inkomende en uitgaande informatieverzoeken via ECRIS in Nederland dat er uit de buurlanden relatief weinig informatieverzoeken worden ontvangen. Dit onderzoek geeft geen inzicht in de oorzaken hiervoor.

In Duitsland doet zich de specifieke situatie voor dat onderdanen van andere Europese lidstaten een Europees uittreksel kunnen opvragen. Duitsland doet dan een uitvraag bij het land van nationaliteit, maar de informant van de portefeuillehouder in Duitsland. verklaart dat in de praktijk niet van alle Benelux-landen informatie wordt ontvangen. Hiervan wordt een aantekening gemaakt op het uittreksel. Het hiaat wordt dan wel zichtbaar.

6.3 Ervaringen met screenen van justitiële antecedenten

Gemak van opvragen van uittreksels/VOG

Over het algemeen wordt het opvragen van een uittreksel of VOG als gemakkelijk ervaren door werkgevers. In Nederland en Duitsland duurt het langer dan in België en Luxemburg voordat het verkregen wordt. In Nederland heeft dit te maken met het feit dat de beoordeling door Justis gebeurt. Sommige werkgevers bouwen een clausule in het arbeidscontract in. Deze clausule maakt de ontbinding van het contract mogelijk wanneer geen VOG of uittreksel kan worden overlegd.

Nut van opvragen van uittreksels/VOG

Gemiddeld geven de werkgevers in alle grensregio's een rapportcijfer van 6.5 aan het nut van het opvragen van een uittreksel of VOG voor de beoordeling van de geschiktheid van een sollicitant voor de functie. Maar de meningen lopen uiteen. Het screenen op justitiële antecedenten wordt door sommige werkgevers gezien als een verplichte administratieve handeling waar verder niet veel gewicht aan wordt gegeven. Vooral omdat het een momentopname zou zijn, en het niet alles zou zeggen over het gedrag en de integriteit van een werknemer. Pre-employment screening op justitiële antecedenten wordt door deze werkgevers gezien als een momentopname. Andere werkgevers vinden het screenen juist zeer nuttig, en geven ook aan dat het opvragen van een uittreksel of een VOG één onderdeel is van een breder beleid met betrekking tot screening en integriteit. Dit is in de vier landen van het onderzoek vooral het geval in de financiële sector, het vervoer van personen en vrachtvervoer, en bij de organisaties die met minderjarigen werken. Dat het in deze sectoren belangrijk wordt gevonden heeft ook te maken met wettelijke (sectorale) verplichtingen of regels van toezichthouders waardoor men zich meer bewust is van het belang.

Als screening onderdeel is van een breder integriteitsbeleid dan is een vorm van periodieke screening nodig. Zo wordt in Nederland in de kinderopvang continue screening toegepast. Hoewel grensarbeiders in het personenregister van de kinderopvang worden opgenomen, worden alleen feiten die gepleegd worden op het grondgebied van Nederland in JDS opgenomen. Nieuwe feiten in het woonland voor werknemers die niet de Nederlandse nationaliteit hebben worden niet gemeld. Deze maken geen onderdeel uit van de continue screening. Op basis van dit onderzoek kunnen we geen uitspraken doen over in welke mate dit bekend is bij werkgevers in de kinderopvang, en de mate waarin dit mogelijk een belemmering kan vormen voor het in dienst nemen van grensarbeiders.

Reactie op justitiële antecedenten door werkgevers

Wanneer een sollicitant weigert een uittreksel of een VOG te overleggen, dan wordt hij of zij in de meeste gevallen niet aangenomen. Overlegt de sollicitant een uittreksel met antecedenten dan laat het merendeel van de werkgevers de afweging om iemand aan te nemen afhangen van de aard en ernst van het delict in relatie tot de functie. Sommige werkgevers vragen dan om aanvullende referenties van voormalige werkgevers. Andere werkgevers beoordelen de persoon tijdens een proefperiode. Werkgevers zijn dus

bereid om een persoon een tweede kans te geven als zij een inschatting kunnen maken van de justitiële antecedenten en kunnen afwegen of die de uitvoering van de functie in de weg staan. Uit de resultaten leiden we af dat openheid van zaken door de werknemer belangrijk wordt gevonden. Op dit punt kan het niet vermelden van antecedenten op de VOG als een nadeel worden gezien. Bij een afwijzing van een VOG kan worden ondervangen wanneer de werknemer de afwijzende beslissing laat zien. Op die afwijzende beslissing staan wel de relevante justitiële antecedenten vermeld.

Knel- en verbeterpunten

Naast de waardering van de systemen komen in dit onderzoek ook een aantal punten naar voren die vragen oproepen bij werkgevers en/werknemers betreffende de screening van sollicitanten uit de buurlanden.
Ten eerste is het niet altijd duidelijk waar sollicitanten met een nationaliteit van de buurlanden maar woonachtig in het werkland een uittreksel uit het strafregister of een VOG kunnen opvragen.

Ten tweede hebben sommige werkgevers onvoldoende informatie over de inhoud en terugkijkperiode van de screening op justitiële antecedenten. Uit het onderzoek blijkt dat werkgevers veelal niet weten waarop gescreend wordt en dat een uittreksel uit een strafregister niet alle justitiële antecedenten uit het hele leven van de sollicitant vermeldt. Het feit dat niet alle werkgevers een duidelijk beeld hebben van de feiten die op een uittreksel worden weergegeven, of die worden meegewogen, en dat niet bekend is dat er sprake is van een terugkijktermijn, kan de beoordeling van het nut beïnvloeden. In de meeste gevallen worden blanco uittreksels of een VOG voorgelegd. Werkgevers zijn zich er niet van bewust dat er verschillen zijn in de systematiek van de uittreksels of een VOG. Zij veronderstellen dat sollicitanten uit de buurlanden op dezelfde wijze gescreend worden als sollicitanten uit eigen land.
Ten derde zijn er verschillen in kosten tussen de landen.
Ten vierde zijn er onduidelijkheden op welke manier de continue screening van werknemers die over de grens wonen gaat.
Ten vijfde blijken er conflicterende landelijke regelingen te zijn bij werkgevers die in verschillende landen werkzaam zijn. Ten zesde is het niet altijd duidelijk of, door wie en in welke mate er gescreend mag worden op openbare bronnen.
Tot slot komt in het kader van de pre-employment screening een behoefte aan een Europese databank naar voren.
Bovenstaande punten die meerdere malen zijn genoemd door de werkgevers. We kunnen echter geen uitspraken doen over de mate waarin deze punten door de werkgevers worden ervaren. Bij het inrichten van Ecris is hier wel over nagedacht maar is de keuze voor EU database is in het verleden bewust niet gemaakt.

6.4 Algemene conclusie en discussie

De aanleiding van dit onderzoek was de behoefte van de directie DBA&V aan inzicht in de toepassing van pre-employment screening van werknemers op justitiële antecedenten, vooral in de grensregio's van Nederland en om te verkennen of bredere informatiedeling tussen de landen uit de werkgroep van de Benelux en Noordrijn-Westfalen mogelijk en nodig is.

De vraag of veel of weinig gebruik wordt gemaakt van pre-employment screening kan niet worden beantwoord. In dit onderzoek voert ruim de helft van de werkgevers een screening op justitiële antecedenten uit bij sollicitanten. Aan de ene kant kan dit gezien worden als veel, omdat slechts in twee landen in de sectoren waar gewerkt wordt met minderjarigen kwetsbare personen wettelijk verplichtingen zijn ten aanzien van screening of een verbod op in dienstneming van personen met antecedenten. In andere sectoren geldt alleen een verplichting als inspecties, vergunningverleners en toezichthouders dit vragen. Dat er dan ruim de helft van de werkgevers wordt gescreend kan dan als veel worden beschouwd. Aan de andere kant lijkt het weinig, vooral omdat werkgevers benoemen dat ze niet screenen omdat ze niet weten dat die mogelijkheid er is.
Wel is duidelijk dat in de grensregio's gebruik wordt gemaakt van de screeningsmethodiek uit de buurlanden. Dit onderzoek geeft inzicht in de consequenties van de verschillen in juridische kaders, methodieken en de criteria van screening in de Benelux en Noordrijn-Westfalen voor de screening van potentiële grensarbeiders. Werkgevers in de grensregio's zijn zich niet bewust van die verschillen. Er is behoefte aan betrouwbare informatie in de eigen taal over uittreksels en de VOG, zowel voor werkgevers als werknemers.
Beschouwen we dan het screenen van sollicitanten uit de buurlanden in de context van de gelijke behandeling van werknemers, dan moeten we concluderen dat hier niet volledig sprake van is door de verschillen in systematiek tussen de landen. Een persoon met een vergelijkbaar justitieel verleden krijgt in het ene land een blanco uittreksel, in een ander land een melding op het uittreksel, of krijgt wel of geen VOG in Nederland.

Op basis van dit onderzoek kan de vraag worden gesteld of meer informatie-uitwisseling nodig is dan momenteel via ECRIS geregeld is. Veroordelingen in andere Benelux-lidstaten en Duitsland worden doorgegeven aan het land van nationaliteit. Wanneer de sollicitanten een uittreksel opvragen in het land van nationaliteit worden dus in principe alle veroordelingen meegewogen. Als de Benelux-landen en Duitsland die informatie-uitwisseling het goed doen, dan lijkt verdere informatie-uitwisseling binnen deze vier landen dubbel op. De gegevens zijn dan al verwerkt in het land van nationaliteit.
Om dit systeem goed te laten werken moet echter aan enkele voorwaarden worden voldaan. Ten eerste moeten buitenlandse certificaten geaccepteerd worden. Uit dit onderzoek blijkt dat dit in de praktijk wel gebeurt. In dit onderzoek is niet onderzocht of nationale en sectorale wetgeving het toestaat dat er buitenlandse certificaten worden voorgelegd. Dit kan in een vervolgonderzoek nader worden onderzocht.
Ten tweede moeten werkgevers en (potentiële) werknemers goed geïnformeerd zijn over in welk land het

uittreksel of de VOG moet worden aangevraagd en op welke wijze. Er is specifieke informatie nodig voor de verschillende categorieën grensarbeiders (met nationaliteit van het buurland van het land waar ze werken en met nationaliteit van het land waar ze werken maar die in het buurland wonen). Tot slot moet het (goed) mogelijk zijn om het uittreksel of de VOG vanuit het buitenland aan te vragen en mogen doorlooptijden geen belemmering vormen voor het in dienst nemen van de sollicitant.

Tot slot kan de vraag worden gesteld in welke mate de preventieve werking van de vereiste van een uittreksel of VOG belemmerend werkt voor de resocialisatie van personen met een strafblad. Het is voor werkgevers en werknemers vaak onduidelijk welke informatie op het uittreksel wordt vermeld, en wat de terugkijktermijn is. Het is mogelijk dat personen niet solliciteren op een functie, omdat zij er van uit gaan geen blanco uittreksel, of geen VOG te zullen krijgen. Terwijl de feiten in de praktijk niet zullen worden vermeld of beoordeeld.

Bijlage 1 Begeleidingscommissie

Voorzitter

De heer prof. dr. F. Pennings

UU - Faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie (REBO)

Mevrouw mr. E.G. Aalbers, vervangen door de heer C. Aangeenbrug

Ministerie J en V – DG Straffen en Beschermen (DG SenB)

Mevrouw prof. dr. M.S. Houwerzijl

UvT – Tilburg Law School

De heer drs. J. Cremers

UvA – Faculteit der Rechtsgeleerdheid

De heer mr. dr. A. Hoogenboom MSc

UM – Faculteit der Rechtsgeleerdheid

De heer dr. F.W. Beijaard

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

Bijlage 2 Vragenlijst formeel kader

1 Welke informatiebronnen en welk type gegevens worden in de screening betrokken? (Met bijzondere aandacht voor het eventuele gebruik van gegevens uit ECRIS.)

2 Waaruit bestaat de screening en wie beoordeelt de informatie?

3 Welke organisaties hebben toegang tot de gegevens en welke zijn de centrale en bevoegde autoriteiten die via ECRIS inzage kunnen vragen?

4 Wat is het juridische kader van deze screening (in welke wet- en regelgeving is de screening verankerd)?

5 Maakt het screeningsbeleid onderdeel uit van een breder integriteitsbeleid of staat de pre-employment screening op zich?

6 Welke informatie wordt wel/ niet verstrekt of bekendgemaakt aan de werkgevers en werknemers?

7 Verschilt het type screening per type organisatie? Zo ja, waaruit bestaan deze verschillen in termen van gebruikte informatie en verstrekte gegevens aan werknemers en werkgevers?

8 Worden er specifieke eisen gesteld aan de screening van Nederlandse werknemers in het buitenland en vice versa?

9 Welke uitgangspunten of principes liggen ten grondslag aan de gekozen systematiek?

Bijlage 3 Respondenten formeel kader

België

Vincent Cambier (adviseur bij het Centraal Strafregister van de Federale Overheidsdienst Justitie)

Mark Vits, (attaché-jurist bij het Centraal Strafregister van de Federale Overheidsdienst Justitie),

Luxemburg

mevrouw Marie-Jeanne Kappweiler (hoofdadvocaat-generaal van het Luxemburgse Parket-Generaal)

de heer Marc Harpes, (advocaat-generaal van het Luxemburgse Parket-Generaal)

Duitsland

mevrouw Gudrun Tolzmann, mevrouw Diane Ledwon en mevrouw Vivian Gericke van het Federale Centrale Register en Handelsregister van het Federaal Ministerie voor Justitie en Consumentenbescherming.

Nederland

De heer Niels Aangeenbrug (Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen

Portefeuille Integriteit en Kansspelen, ministerie J en V)

Mevrouw Marieke Dekker-Abels (Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen

Portefeuille Integriteit en Kansspelen, ministerie J en V)

Mevrouw Martine Seijlhouwer-de Groot (Justid)

Bijlage 4 Digitale vragenlijst

In deze bijlage wordt de Nederlandse vragenlijst gepresenteerd. Voor de grensregio's in de drie andere landen is de vragenlijst vertaald, en aangepast aan het betreffende land. De andere versies kunnen bij de onderzoekers worden opgevraagd.

Enquête arbeidsmarkt grensregio's en screening buitenlandse sollicitanten– versie Nederland

Doel van het onderzoek is inzicht te krijgen in de arbeidsmarkt van de grensregio's en de screening door werkgevers van Belgische, Luxemburgse, Nederlandse en Duitse sollicitanten. Het onderzoek wordt uitgevoerd door I&O Research op verzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Nederlandse Ministerie van Veiligheid & Justitie. Het onderzoek vindt plaats in de grensregio's van België, Luxemburg, Duitsland en Nederland.

Deelname aan de enquête kost minder dan 5 minuten. Uw antwoorden op de vragen zullen vertrouwelijk worden verwerkt en niet herleidbaar zijn tot uw bedrijf.

11 **Zijn er binnen uw bedrijf of organisatie in de afgelopen vijf jaar sollicitanten geweest uit Duitsland, België of Luxemburg?**

a. nee
b. Ja, namelijk uit (meerdere antwoorden mogelijk):
    - Duitsland
    - België
    - Luxemburg

12 **Voert u bij Nederlandse sollicitanten een vorm van screening uit voordat u hen aanneemt?**

a. nee
b. ja

13 **Voert u een vorm van screening uit bij buitenlandse sollicitanten voordat u hen aanneemt?**

a. nee
b. ja

14 [vraag alleen stellen als vraag 3 'nee' is] **Waarom voert u geen vorm van screening uit bij sollicitanten uit Duitsland, België of Luxemburg?**

(open antwoord)

15 **Wat is de reden dat u buitenlandse sollicitanten screent? (meerdere antwoorden mogelijk)**

a. Op grond van eigen risico-inschatting/eerdere ervaringen
b. Screening is wettelijk vereist voor de functie
c. Screening is opgelegd door toezichthouder,
d. Screening wordt geadviseerd door brancheorganisatie
e. Anders, namelijk.... (open antwoord)

16 **Waar bestaat de screening van uw buitenlandse werknemers uit Duitsland, België en/of Luxemburg uit? (meerdere antwoorden mogelijk, antwoorden afzonderlijk aflopen)**

a. Sollicitant verzoeken een uittreksel te overleggen uit het strafregister van het land van herkomst
b. Onderzoek doen in openbare bronnen (KvK, Kadaster, internet, social media check)
c. onderzoek (laten) doen op aangeleverde documenten (bijvoorbeeld controle van echtheid diploma's)
d. Uittreksel Bureau Krediet Registratie (laten) opvragen
e. Controle uitvoeren in beroepsregister
f. Inschakelen van een rechercheburo of gespecialiseerd bedrijf
g. Overig, namelijk.... (open antwoord)

17 **Bent u bekend met de mogelijkheid dat een sollicitant uit Duitsland, België of Luxemburg een uittreksel uit het strafregister kan opvragen uit diens land van herkomst?**

a. Ja bekend
b. Nee, niet bekend met de mogelijkheid

18 **Waarom heeft u de sollicitant niet verzocht een uittreksel op te vragen?**

Open antwoord

19 **Welke categorie sollicitanten laat u een uittreksel uit het strafregister van hun land van herkomst opvragen? Maakt het bijvoorbeeld uit of de sollicitant solliciteert naar een vaste functie of dat hij/zij wordt ingezet als seizoenarbeider of als uitzendkracht?**

a. geen onderscheid naar categorieën arbeidskrachten
b. alleen voor bepaalde categorieën arbeidskrachten, namelijk voor (open antwoord)

20 **Voor welke functiegroepen laat u een uittreksel opvragen uit het strafregister van hun land van herkomst? Maakt het bijvoorbeeld uit of de functie beslissingsbevoegd is, betalingen doet of werkt met kwetsbare personen?**

a. geen onderscheid naar functiegroepen
b. alleen voor bepaalde functiegroepen, namelijk voor (open antwoord)

21 **Kunt u met een rapportcijfer aangeven hoe eenvoudig het is om een uittreksel op te laten vragen? (*een 1 betekent dat het opvragen vrijwel onmogelijk is. Een 10 betekent dat het opvragen geen enkele moeite kost*)**

Cijfer…

22 **Kunt u dit toelichten?**

open antwoord

23 **Kunt u met een rapportcijfer aangeven hoe nuttig het is voor de beoordeling van de geschiktheid van de sollicitant dat een uittreksel wordt verstrekt? (*een 1 betekent dat het geen enkele waarde heeft voor het beoordelen van de geschiktheid. Terwijl een 10 betekent dat het van cruciale betekenis is voor de beoordeling van de geschiktheid)***

Cijfer…

24 **Kunt u dit toelichten?**

open antwoord

25 **Verschilt uw ervaring nog per land? Dat wil zeggen: is het even eenvoudig of moeilijk om een uittreksel uit Luxemburg op te laten vragen als een uittreksel uit België of Duitsland? En maakt het voor de beoordeling van de geschiktheid nog uit of het uittreksel uit Duitsland, België of Luxemburg komt?**

a. Nee, ervaring verschilt niet.
b. Ja, ervaring verschilt. Namelijk (open antwoord)

26 **Wat doet u als een sollicitant uit Duitsland, België of Luxemburg geen uittreksel wil overleggen?**

a. Wel aannemen/inzetten
b. Alleen aannemen als dat echt noodzakelijk is
c. Niet aannemen/inzetten
d. Nog niet aan de orde geweest
e. Anders, namelijk (open antwoord)

27 **Is het voorgekomen dat uit het uittreksel bleek dat de sollicitant in aanraking is geweest met justitie?**

a. Ja
b. Nee

28 **Wat doet u als uit het uittreksel uit het strafregister van Duitsland, België en/of Luxemburg blijkt dat de sollicitant in aanraking is geweest met justitie?**

a. Wel aannemen/inzetten
b. Alleen aannemen als dat echt noodzakelijk is
c. Niet aannemen/inzetten
d. Anders, namelijk (open antwoord)

29 **Werken medewerkers binnen uw organisatie of bedrijf met kwetsbare personen, zoals kinderen of mensen met een verstandelijke beperking?**

c. Ja
d. Nee

Veel dank voor uw medewerking aan deze enquête. Uw antwoorden zullen vertrouwelijk worden verwerkt en niet herleidbaar zijn tot uw bedrijf.

Ons onderzoek bestaat uit twee delen. Naast de enquête waaraan u net deelnam, vinden in januari 2018 ook enkele gesprekken plaats binnen organisaties als de uwe. De gesprekken worden gehouden met degene die verantwoordelijk is voor de screening van sollicitanten of het algemene personeelsbeleid. En we spreken graag met één of meer medewerkers die gescreend zijn met behulp van een uittreksel van buitenlandse strafregisters.

Het gesprek vindt plaats op uw werklocatie of een andere locatie naar keuze. Tijdens het gesprek worden enkele verdiepende vragen gesteld over de onderwerpen die al binnen deze enquête aan bod kwamen. De gesprekken duren ca. een half uur.

Bent u bereid medewerking te verlenen aan een dergelijk aanvullend gesprek? Ook van het gesprek worden de resultaten anoniem verwerkt, we hebben alleen uw gegevens nodig om contact te kunnen opnemen.

a. Niet beschikbaar voor aanvullend gesprek
b. Beschikbaar voor aanvullend gesprek, graag contact opnemen met:

Naam	
Functie	
Naam organisatie	
Adres	
Emailadres	
Telefoonnummer	

Als u/ uw organisatie bereid is medewerking te verlenen aan een dergelijk gesprek wordt op korte termijn met u contact opgenomen. U kunt overigens te allen tijde besluiten alsnog af te zien van verdere medewerking.

Bijlage 5 Respons digitale vragenlijst per regio

Tabel B5.1 Respons Belgische grensregio's

België	Aangeschreven			Respons					
Regio	Algemeen	Specifiek	Totaal	Algemeen	Specifiek	Totaal	% respons alg	% respons specifiek	% respons totaal
Flemish Region Antwerp Antwerp	226	179	405	37	30	67	16%	17%	17%
Flemish Region Antwerp Mechelen	64	74	138	9	10	19	14%	14%	14%
Flemish Region Antwerp Turnhout	110	67	177	21	13	34	19%	19%	19%
Flemish Region East-Flanders Dendermonde	38	35	73	4	11	15	11%	31%	21%
Flemish Region East-Flanders Eeklo	11	15	26	2	3	5	18%	20%	19%
Flemish Region East-Flanders Ghent	110	135	245	14	17	31	13%	13%	13%
Flemish Region East-Flanders Sint-Niklaas	66	53	119	7	13	20	11%	25%	17%
Flemish Region Limburg Hasselt	85	79	164	8	13	21	9%	16%	13%
Flemish Region Limburg Maaseik	45	32	77	10	6	16	22%	19%	21%
Flemish Region Limburg Tongeren	23	28	51	1	5	6	4%	18%	12%
Flemish Region West-Flanders Bruges	47	66	113	6	18	24	13%	27%	21%
Walloon Region Liege Liege	94	153	247	15	22	37	16%	14%	15%
Walloon Region Liege Verviers	59	58	117	5	6	11	8%	10%	9%
Walloon Region Luxembourg Bastogne	7	10	17		1	1	0%	10%	6%
Walloon Region Luxembourg Marche-en-Famenne	15	16	31	2	3	5	13%	19%	16%
Totaal	1000	1000	2000	141	171	312	14%	17%	16%

Tabel B5.2 Respons in de Nederlandse grensregio's

	Aangeschreven			Respons					
Regio	Algemeen	Specifiek	Totaal	Algemeen	Specifiek	Totaal	% respons alg	% respons specifiek	% respons totaal
Twente	158	126	284	57	22	79	36%	17%	28%
Achterhoek	79	86	165	24	27	51	30%	31%	31%
Arnhem/Nijmegen	148	151	299	49	33	82	33%	22%	27%
Zeeuws-Vlaanderen	23	21	44	10	1	11	43%	5%	25%
West-Noord-Brabant	124	124	248	43	34	77	35%	27%	31%
Midden-Noord-Brabant	98	107	205	25	25	50	26%	23%	24%
Zuidoost-Noord-Brabant	150	152	302	43	36	79	29%	24%	26%
Noord-Limburg	59	55	114	22	17	39	37%	31%	34%
Midden-Limburg	48	63	111	10	26	36	21%	41%	32%
Zuid-Limburg	113	115	228	40	43	83	35%	37%	36%
Totaal	1000	1000	2000	323	264	587	32%	26%	29%

Tabel B5.3 Respons in de grensregio's in Noordrijn-Westfalen

	Aangeschreven			Respons					
Regio	Algemeen	Specifiek	Totaal	Algemeen	Specifiek	Totaal	% respons alg	% respons specifiek	% respons totaal
Nordrhein-Westfalen Duesseldorf Kleve	110	99	209	23	26	49	21%	26%	23%
Nordrhein-Westfalen Duesseldorf Moenchengladbach	92	121	213	16	20	36	17%	17%	17%
Nordrhein-Westfalen Duesseldorf Viersen	114	103	217	32	23	55	28%	22%	25%
Nordrhein-Westfalen Duesseldorf Wesel	142	153	295	27	30	57	19%	20%	19%
Nordrhein-Westfalen Koeln Dueren	53	72	125	9	15	24	17%	21%	19%
Nordrhein-Westfalen Koeln Euskirchen	56	80	136	8	15	23	14%	19%	17%
Nordrhein-Westfalen Koeln Heinsberg	85	76	161	18	15	33	21%	20%	20%
Nordrhein-Westfalen Koeln Städteregion Aachen	165	132	297	34	29	63	21%	22%	21%
Nordrhein-Westfalen Muenster Borken	183	164	347	36	35	71	20%	21%	20%
Totaal	1000	1000	2000	203	208	411	20%	21%	21%

Bijlage 6 Literatuur

Lijst met aangehaalde literatuur

- Bonta, J., Law, M. & Hanson, K. (1998). The prediction of criminal and violent recidivism among mentally disordered offenders: a meta-analysis. *Psychological Bulletin, 123*(2), 123-142.
- Farrall, S. (2002), *Rethinking What Works with Offenders*, Cullompton: Willan Publishing.
- Farral, S (2004) 'Social Capital And Offender Reintegration: Making Probation Desistance Focused', in S Maruna and R Immarigeon (eds), *After Crime and Punishment. Pathways to Offender Reintegration* (Cullumpton, Willan Publishing).
- Gendrau, P., Little, T. & Goggin, C. (1996). A meta-analysis of predictors of adult offender recidivism: what works! *Criminology, 34*(4), 575-607.
- Jacobs, J. en Larrauri, E. (2015), 'European criminal records & ex-offenders employment', New York University Public Law and Legal Theory Working Papers. Paper 532. http://lsr.nellco.org/nyu_plltwp/532
- Larrauri, E. en Jacobs, J. (2013), 'A Spanish window on European Law and Policy on Employment Based on Criminal Record', in: Snacken, S., Van Zyl Smit, D., Daems,T., *European Penology?*, Hart Publishing.
- Maruna, S. (2000) *Making Good, How ex-convicts reform and rebuild their lives*, Washington DC: American Psychological Association, Washington.
- McNeill, F. (2006) A desistance paradigm for offender management, *Criminology and Criminal Justice*, 6, 39.
- Phillips, H.K., Gray, N.S., MacCulloch, S.I., Taylor, J., Moore, S.C., Huckle, P. & MacCulloch, M.J. (2005). Risk assessment in offenders with mental disorders: relative efficacy of personal demographic, criminal history, and clinical variables. *Journal of Interpersonal Violence, 20*(7), 833-847.
- Richards, S and Jones, R (2004) 'Beating the Perpetual Incarceration Machine: Overcoming Structural Impediments to Re-entry' in S Maruna and R Immarigeon (eds), *After Crime and Punishment. Pathways to Offender Reintegration* (Cullumpton, Willan Publishing).
- Sampson, R and Laub, J (1993) *Crime in the Making. Pathways and Turning Points Through Life* (Cambridge, MA, Harvard University Press).
- Thomas, T (2007), Criminal records. A database for the Criminal Justice System and Beyond, Palgrave/MacMillan.
- Uggen, C (2000) 'Work as a Turning Point in the Life Course of Criminals: A Duration Model of Age, Employment, and Recidivism', *American Sociological Review*, 65, 529-46.
- Uggen, C (2008) 'The effect of criminal background checks on hiring ex-offenders', *Criminology and Public Policy*, 367-70. (vol. 7 no 3)
- Verbruggen, Janna, Arjan A.J. Blokland, and Victor R. van der Geest (2012), 'Effects of employment and unemployment on serious offending in a high-risk sample of men and women from ages 18 to 32 in the Netherlands', *British journal of criminology* 52(2): 845-869.

DSP-groep BV
Van Diemenstraat 410
1013 CR Amsterdam
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl
KvK 33176766
www.dsp-groep.nl

DSP-groep is een onafhankelijk bureau voor onderzoek, advies en management, gevestigd aan de IJ-oevers in Amsterdam. Sinds de oprichting van het bureau in 1984 werken wij veelvuldig in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook voor maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Het bureau bestaat uit 40 medewerkers en een groot aantal freelancers.

Dienstverlening

Onze inzet is vooral gericht op het ondersteunen van opdrachtgevers bij het aanpakken van complexe beleidsvraagstukken binnen de samenleving. We richten ons daarbij met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van zo'n vraagstuk. In dit kader kunnen we bijvoorbeeld een onderzoek doen, een registratie- of monitorsysteem ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of (tijdelijk) het management van een project of organisatie voeren.

Expertise

Onze focus richt zich met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van een vraagstuk. Wij hebben o.a. expertise op het gebied van transitie in het sociaal domein, kwetsbare groepen in de samenleving, openbare orde & veiligheid, wonen, jeugd, sport & cultuur.

Meer weten?

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers..

DSP-groep is ISO 9001:2008 (kwaliteitsmanagement) gecertificeerd en aangesloten bij VBO en OOA.