

Impactanalyse verplichte VOG voor medewerkers in het reisdocumentendomein

Eindrapport

Versie 1.0

Auteurs: Frank van Zutphen & Edwin de Boer

© VNG Realisatie, Den Haag, juli 2024

Management samenvatting

Het Ministerie van BZK heeft het beleidsvoornemen om de VOG (periodiek) verplicht te stellen voor alle medewerkers in het reisdocumentendomein (in loondienst en externe inhuur). Het gaat om het type 'reguliere' VOG met een algemeen screeningsprofiel. De verplichting geldt bij aanvang van de werkzaamheden en vervolgens ook periodiek, bij voorkeur elke 2 jaar.

Het Ministerie van BZK heeft VNG gevraagd om een impactanalyse uit te voeren op het beleidsvoornemen om de VOG (periodiek) verplicht te stellen voor alle medewerkers in het reisdocumentendomein bij Nederlandse gemeenten.

Op dit moment vereist al meer dan 90 procent van de gemeenten een VOG van medewerkers in het reisdocumentendomein bij de start van de werkzaamheden; geen van de voor dit onderzoek gesproken gemeenten werkt met een periodieke herhaalverplichting in het reisdocumentendomein.

De geïnterviewde gemeentelijke medewerkers staan over het algemeen positief tegenover de verplichte VOG en de periodieke herhaalverplichting. Gemeenten zijn soms wel wat sceptisch over de exacte meerwaarde ervan en benadrukken dat een VOG slechts een onderdeel van het integriteitsbeleid is, maar geen vervanging voor andere maatregelen en mechanismen om de integriteit van medewerkers te bewaken.

Uitvoeringsconsequenties bij gemeenten

De werkprocessen van een verplichte VOG bij indiensttreding/aanvang werkzaamheden gaan - afhankelijk van de gedetailleerde invulling van de verplichting - mogelijk veranderen voor gemeenten die nu al met een VOG werken. Het rapporteren over de naleving is voor alle gemeenten een extra processtap.

De grootste wijzigingen zijn voorzien bij de herhaalverplichting. Om invulling te kunnen geven aan de herhaalaanvraag is het nodig dat deugdelijk wordt geadministreerd en gemonitord wanneer de periode van 2 jaar afloopt. Er komen in beginsel geen extra processen bij; de werkprocessen moeten wel vaker uitgevoerd worden. De ingeschatte extra tijdsbesteding per VOG-aanvraag ligt tussen de 30 en 45 minuten. Dit omvat het klaarzetten, het daadwerkelijk invullen van de VOG gegevens door de medewerker zelf, het eventueel rappelleren, het overhandigen, het controleren en het registreren dat is voldaan aan de verplichting.

De grootste impact wordt voorzien op het moment dat een medewerker met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd deze bij een nieuwe aanvraagronde niet kan

overhandigen. Dit impliceert dat de arbeidsovereenkomst van de medewerker zagezegd inhoudsloos is geworden. De medewerker kan niet meer werken in het reisdocumentenproces waar deze voorheen werkte, daar geldt immers de wettelijke verplichting om te beschikken over een VOG. De medewerker kan echter niet zomaar ontslagen worden en de mogelijkheid tot herplaatsing (incl. verplichting tot aanbieden van scholing) dient grondig onderzocht te worden. Uitsluitend indien herplaatsing echt niet mogelijk blijkt, zou ontslag kunnen volgen. Dit is echter zeer situationeel afhankelijk, en altijd zal hier toetsing door de rechter moeten plaatsvinden. Dit zijn zeer intensieve trajecten voor de werknemer en de gemeente, die heel veel tijd (en geld) kosten. Het is niet bekend hoe vaak dit voor zal gaan komen.

Per saldo komen de extra jaarlijkse uitvoeringskosten voor de herhaalaanvraag van een VOG uit op een bedrag tussen de € 220.000 en € 280.000. Het gaat hier om extra kosten voor gemeenten. De kosten voor de aanvraag van een VOG bij de start van de werkzaamheden zitten hier niet in en zijn niet apart becijferd (90% van de gemeenten maakt deze kosten nu al). Het was niet goed mogelijk om een raming te maken van de extra uitvoeringskosten voor gemeenten van de implementatie van de verplichting.

Vorbereidingen door gemeenten

Op het gebied van de gemeentelijke organisatie zijn verschillende wijzigingen nodig. Allereerst is het van belang om vast te stellen waar in de gemeentelijke organisatie de verantwoordelijkheid voor de herhaalverplichting van de VOG voor werknemers en bij externe inhuur komt te liggen en wie hierbij welke rollen gaat vervullen. Het is daarnaast relevant om de herhaalverplichting voor werknemers (en externe inhuur) ook vast te leggen in het integriteitsbeleid.

Het is ook van belang om de processen bij indiensttreding en start van de externe inhuur nader te bekijken. Tevens dient te worden nagedacht over de werkprocessen en -instructies om invulling te geven aan de herhaalverplichting voor werknemers en externe inhuur.

Het is van belang dat de gemeente beschikt over een deugdelijke administratie of systeem om bij te kunnen houden of er medewerkers zijn voor wie een nieuwe VOG moet worden aangevraagd omdat de 2-jaarsperiode is afgelopen. Gewenste functies zijn daarbij a) inzicht in de actuele status en b) het (automatisch) krijgen van een signaal (mail) omdat de periode van 2 jaar bijna is afgelopen.

Op dit moment hebben de gesproken gemeenten in contracten en andere juridische documenten nog geen specifieke bepalingen opgenomen over de aanstaande tweejaarlijkse herhaalverplichting. Dit kan zorgen voor complexiteit op het moment dat een werknemer met een arbeidscontract voor onbepaalde tijd geen VOG kan overleggen. Om dit issue in de toekomst te beperken is het aan te

raden om in nieuwe contracten en overeenkomsten een specifieke bepaling of grondslag op te nemen dat het contract of de overeenkomst kan worden ontbonden als geen VOG kan worden overlegd. Deze (standaard)bepaling kan worden gebruikt voor nieuwe arbeidscontracten en voor nieuwe contracten voor inhuur van externe medewerkers. In het verlengde van deze aanpassing is het ook relevant om deze bepaling in de toekomstige vacatureteksten (voor werknemers) en toekomstige aanbestedingsdocumenten (voor externe inhuur) op te nemen.

De gemeenten is gevraagd wat de doorlooptijd is voor het implementeren van de herhaalverplichting van de VOG in hun gemeentelijke organisatie. De aangegeven benodigde doorlooptijd ligt tussen de 6 maanden en 1 jaar. Gegeven de doorlooptijd van 6 maanden tot 1 jaar lijkt de gewenste datum van inwerkingtreding (1 januari 2025) te vroeg te zijn.

Uit deze analyse zijn de onderstaande gewenste vervolgacties naar voren gekomen:

- Zorg voor bij de verdere uitwerking van de regelgeving voor duidelijkheid over begrippen zoals aanleveren, overhandigen en tonen van een VOG, het toezien op VOG's van externen en over de op te nemen vragen in de zelfevaluatie reisdocumenten.
- Zorg voor een adequate dekking van de extra gemeentelijke uitvoeringskosten conform artikel 2 Financiële-verhoudingswet.
- Zorg voor verschillende standaardproducten (bv. voorbeeldteksten voor contracten/overeenkomsten, voorbeeldcommunicatie richting medewerkers/Ondernemingsraad, suggesties voor aanpassing van integriteitsbeleid als gevolg van de wettelijke verplichting, etc.) waar alle 342 gemeenten gebruik van kunnen maken.

Inhoudsopgave

Impactanalyse verplichte VOG voor medewerkers in het reisdocumentendomein	1
Management samenvatting	1
Inhoudsopgave	5
1. Inleiding.....	6
1.1. Achtergrond.....	6
1.2. Vraagstelling.....	6
1.3. Onderzoeksaanpak	7
1.4. Leeswijzer	8
2. Beschrijving huidige en toekomstige situatie	9
2.1. Huidige situatie.....	9
2.2. Toekomstige situatie	10
2.3. Samenhangende regelgeving en ontwikkelingen	12
3. Processen & ICT.....	15
3.1. Processen	15
3.2. ICT.....	19
4. Impact verplichte VOG.....	21
4.1. Beheerfase	21
4.2. Implementatie.....	24
4.3. Uitvoeringskosten.....	28
5. Conclusies en aanbevelingen.....	32
5.1. Conclusies.....	32
5.2. Aanbevelingen	36
Bijlage A: Gesprekspartners	38
Bijlage B: Gebruikte bronnen.....	39
Bijlage C: Subvragen Ministerie van BZK.....	40

1. Inleiding

1.1. Achtergrond

In strafrechtelijke onderzoeken is vastgesteld dat het criminelen is gelukt bij diverse gemeenten valselijk opgemaakte, authentieke Nederlandse paspoorten te verkrijgen. Medewerkers leverden in ruil voor geld paspoorten op bestelling. Zij waren in staat dit te doen door hun kennis van en toegang tot het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten bij gemeenten. Om dit tegen te gaan is een breed pakket aan maatregelen aangekondigd in de Kamerbrieven van juli en november 2022. Eén van de mogelijke maatregelen genoemd in de Kamerbrieven is de mogelijkheid om een Verklaring Omtrent het Gedrag Natuurlijke Personen (VOG-NP, hierna: 'VOG') (periodiek) te verplichten voor o.a. gemeentelijke medewerkers die betrokken zijn bij het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten, zowel voor vast personeel als voor inhuurkrachten. Het idee is dat wie geen VOG kan aanleveren, niet in dienst kan treden of kan aanblijven als burgerzakenmedewerker. Dit werpt een extra barrière op tegen potentieel corrupte medewerkers, omdat zij door een relevant strafblad (formeel: aantekening in het justitieel documentatiesysteem) geen VOG (meer) kunnen krijgen. Het Ministerie van BZK streeft naar een wettelijke verplichting vanaf 1 januari 2025 met als uitgangspunt iedere twee jaar een herhaalverplichting.¹

Het Ministerie van BZK heeft VNG gevraagd om een impactanalyse uit te voeren op het beleidsvoornemen om de VOG (periodiek) verplicht te stellen voor alle medewerkers² in het reisdocumentendomein bij Nederlandse gemeenten. Onderhavig document is de uitwerking van deze impactanalyse.

1.2. Vraagstelling

De impactanalyse geeft inzicht in de uitvoerbaarheid en de impact van de verplichting op de gemeenten. Tevens geeft de impactanalyse aanbevelingen voor implementatie van de verplichting bij gemeenten.

¹ Zie Ministerie van BZK (2023), *Memo impactanalyse VOG*.

² Als in dit rapport wordt gesproken over medewerkers dan wordt daarmee bedoeld werknemers én ingehuurde externen.

De onderzoeksvragen voor deze analyse zijn:

- Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door deze verplichting?
- Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijke organisatie?³
- Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?
- Welke kosten en besparingen voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan deze verplichting verbonden?
- Wat zijn de verwachte effecten van deze verplichting?
- Hoe kunnen veranderingen worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

Los van bovenstaande onderzoeksvragen, die in beginsel altijd worden beantwoord in een uitvoeringstoets, heeft het Ministerie van BZK ook diverse subvragen gesteld. De vragen waarvan is afgesproken deze ook te beantwoorden staan in de bijlage 3 opgenomen. De beantwoording van deze vragen vindt plaats als onderdeel van beantwoording van de hoofdvragen.

1.3. Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van november 2023 tot en met april 2024 door analisten van Kenniscentrum Analyse van VNG Realisatie. Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie met vertegenwoordigers vanuit het Ministerie van BZK, de Nederlandse Vereniging Voor Burgerzaken (NVVB) en de VNG. Het onderzoek bestond uit drie fasen:

- a) de inventarisatiefase;
- b) de analysefase;
- c) de rapportagefase.

In de **inventarisatiefase** is de onderzoeksaanpak verder uitgewerkt, vond deskresearch plaats en is een lijst opgesteld met gespreksonderwerpen voor de te houden interviews.

In de **analysefase** zijn onder meer 14 duo-interviews (met burgerzakenprofessionals en HRM-professionals) bij gemeenten gehouden.⁴ Bij de selectie van te interviewen gemeenten is rekening

³ Hierbij wordt zowel gekeken naar de primaire processen als naar de bedrijfsvoeringsaspecten (Security, Communicatie, Organisatie, Personeel, Administratieve organisatie, Financiën, Informatievoorziening, Juridisch, Technologie, Huisvesting).

⁴ In totaal zijn ruim 30 gemeenten benaderd voor medewerking. Een veelgenoemde reden om niet mee te werken aan een interview was: een gebrek aan tijd.

gehouden met uiteenlopende gemeentegroottes, geografische spreiding en verschillende softwaregebruikersprofielen. Bijlage A bevat een overzicht van de geïnterviewde gemeenten en personen.

In de **rapportagefase** zijn de resultaten van de analyse voorgelegd aan de geïnterviewde gemeenten, eerst door middel van een klankbordbijeenkomst en later is de mogelijkheid geboden tot een review op het conceptrapport. De resultaten van de analyse en reacties van betrokkenen zijn vervolgens in het voorliggende rapport verwerkt.

1.4. Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk, geeft hoofdstuk 2 een beschrijving van de huidige situatie en de toekomstige verplichting. Hoofdstuk 3 bevat een nadere uitwerking van de huidige en benodigde toekomstige processen en van de huidige en toekomstige benodigde ICT. Hoofdstuk 4 benoemt de impact van de verplichting, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar de implementatie- en de beheerfase. In hoofdstuk 5 tot slot zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen en zijn de antwoorden op de onderzoeksvragen gegeven. De bijlagen bevatten achtergrondinformatie.

2. Beschrijving huidige en toekomstige situatie

In dit hoofdstuk is een korte schets gemaakt van de huidige situatie met betrekking tot het gebruik van de VOG in het reisdocumentendomein (paragraaf 2.1) en een schets van de beoogde plannen voor een verplichte VOG voor medewerkers in het reisdocumentendomein (paragraaf 2.2). In paragraaf 2.3 tot slot is ingegaan op enkele met dit vraagstuk samenhangende ontwikkelingen.

2.1. Huidige situatie

Een VOG is momenteel nog niet wettelijk verplicht voor medewerkers werkzaam in het reisdocumentendomein. Ondanks de afwezigheid van een wettelijke verplichting, werkt momenteel meer dan 90% van de Nederlandse gemeenten met een verplichte VOG voor burgerzakenmedewerkers.⁵ Deze verplichting is vaak onderdeel van een breder integriteitsbeleid, waaronder bijvoorbeeld ook het werken met een geheimhoudings-verplichting, het doen van een referentiecheck en het afleggen van de ambtseed valt. De verplichting geldt zowel voor medewerkers in loondienst als voor medewerkers die worden ingehuurd, de uitwerking van die verplichting verschilt wel. Zie hieronder:

Medewerkers in loondienst (werknemers)

De VOG dient bij een deel van de gemeenten voorafgaand aan indiensttreding te worden overhandigd, andere gemeenten hanteren een termijn van maximaal 2 á 3 maanden na indiensttreding. Bij alle gesproken gemeenten is het niet kunnen overhandigen van een VOG een contractuele grondslag voor ontbinding van de arbeidsovereenkomst. Geen van de gesproken gemeenten werkt voor het reisdocumentendomein met een periodieke herhaalverplichting, sommige gemeenten hebben dit wel op andere afdelingen (bv. bij de schuldhelpverlening). Veelal dient een nieuwe VOG te worden aangevraagd, ook al omdat men dan zeker weet dat juiste risicoprofielen zijn aangekruist. In enkele gevallen werd een VOG van maximaal 6 maanden oud geaccepteerd.

⁵ Zie onder meer: Resultaten enquête VOG 2023, NVVB.

Inhuur medewerkers

Alle gemeenten hanteren de eis dat ingehuurd medewerkers in het reisdocumentendomein over een VOG moeten beschikken. Sommige gemeenten controleren dit zelf, andere gemeenten laten de verantwoordelijkheid daarvoor bij de werkgever van de ingehuurd persoon. In alle gevallen is het niet beschikken over een VOG wel een ontbindende voorwaarde in de opdracht/inhuurovereenkomst. Er wordt vanuit de gemeenten zelf niet gewerkt met een periodieke herhaalverplichting, de uiteindelijke werkgever kan dit uiteraard wel doen.

Feit: In 2022 werden ruim 1,5 miljoen VOG-aanvragen ingediend. Hiervan was in circa 240.000 gevallen sprake van een strafblad dat kennelijk niet van dien aard was dat de aanvraag werd afgewezen. In totaal werden iets meer dan 2.700 aanvragen afgewezen.⁶

2.2. Toekomstige situatie

In deze paragraaf is op basis van 7 w's (wie, wat, waar⁷, wanneer, waarom, op welke wijze en met welke middelen) een beschrijving gemaakt van de wettelijke verplichting tot het (periodiek) overleggen van een VOG voor medewerkers in het reisdocumentendomein.

Wie?

De verplichting gaat gelden voor alle medewerkers (in loondienst en externe inhuur) die betrokken zijn bij het aanvragen, verstrekken, versturen, beheren en uitreiken van reisdocumenten (werkzaam in het reisdocumentendomein).

Wat?

Het gaat om de reguliere VOG die bij aanvang en vervolgens ook periodiek dient te worden overhandigd, bij voorkeur elke 2 jaar. De verplichting wordt opgenomen in de Paspoort Uitvoeringsregeling Nederland ('PUN') en vereist mogelijk ook een wijziging van het Paspoortbesluit.⁸ Het betreft een algemeen screeningsprofiel, waarbij gemeenten zelf kunnen

⁶ Zie Ministerie van BZK (2023), *Memo impactanalyse VOG*.

⁷ De 'waar' is hier niet nader uitgewerkt. De beoogde oplossing is relevant voor alle gemeenten.

⁸ Momenteel is dit nog onderwerp van onderzoek door het Ministerie van BZK.

kiezen welke risicogebieden⁹ worden aangevraagd. Er wordt geen apart screeningsprofiel samengesteld (zoals bv. bij onderwijs, financiële dienstverlening, politieke ambtsdragers).

Wanneer?

Het Ministerie van BZK streeft naar een startdatum voor de verplichting vanaf 1 januari 2025.

Waarom?

Medewerkers die betrokken zijn bij het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten hebben een grote verantwoordelijkheid. Het is duidelijk dat een screening een barrière opwerpt tegen potentieel corrupte medewerkers. Wie een aantekening in het justitieel documentatiesysteem heeft, die gerelateerd is aan de werkzaamheden, zal niet snel een VOG krijgen. Een wettelijke verplichting is bovendien heel gebruikelijk: in meer sectoren (bv. openbaar bestuur, advocatuur, gerechtsdeurwaarders, jeugdzorg, luchtvaart) bestaat een dergelijke eis. Binnen gemeenten is het werken met een VOG gebruikelijk, zoals hierboven vermeld. Echter, dit gebeurt volgens het Ministerie van BZK soms naar eigen inzicht en niet altijd even consequent. Een wettelijke verplichting verschaft duidelijkheid en zorgt ervoor dat gemeenten hier uniform mee omgaan, wat shopgedrag tegengaat. Als dit echter niet periodiek gebeurt, is er het risico dat iemand in de huidige situatie in het uiterste geval in de eerste weken na aanvang werkzaamheden een relevant strafblad kan krijgen, waarna dit de rest van de werkzame periode buiten beeld blijft. Daarom is het beleidsvoornemen een periodieke wettelijke verplichting.

Op welke wijze?

Via Dienst Justis kan een VOG worden aangevraagd. Dit kan via de woonplaats van de gemeente waar de aanvrager woont of digitaal via de werkgever. Bij de door ons gesproken gemeenten gaat de aanvraag altijd digitaal. De werkgever zet de VOG aanvraag klaar en selecteert voor welke risicogebieden dient te worden gescreend. Via een e-mail kan de medewerker vervolgens digitaal inloggen met DigiD, waardoor persoonlijke gegevens worden ingevuld. Vervolgens wordt de aanvraag verstuurd aan Dienst Justis. Doorgaans ontvangt de medewerker binnen 10 werkdagen antwoord. Dat wil zeggen: een VOG of indien sprake is van geen VOG: een document met een voornemen tot afwijzing en op welke grond. De originele¹⁰ VOG dient door medewerkers in loondienst te worden overlegd aan de gemeente. De gemeente zal ook moeten toezien dat externe partijen met wie zij samenwerken (detacheerders, uitzendbureaus, bezorgdiensten) deze processen

⁹ Geld, Goederen, Informatie, Diensten, Zakelijke transacties, Proces, Aansturen organisatie, Personen.

¹⁰ Papieren of digitale versie.

ook op orde hebben. Het is hier nog de vraag of 'toezien op' betekent dat de VOG actief dient te worden getoond aan de gemeente, of dat door middel van gestelde voorwaarden in de opdrachtovereenkomst ook aan de verplichting van 'toezien op' kan worden voldaan. De gemeente dient verantwoording over de naleving van de verplichting af te leggen via de zelfevaluatie reisdocumenten.¹¹

Met welke middelen?

De financiële middelen zijn nog niet bekend; het berekenen van de uitvoeringskosten is onderdeel van deze analyse. Zie paragraaf 4.3 over de uitvoeringskosten. Een VOG kost € 33,85 per aanvraag, in alle gevallen vergoedt de gemeente nu de door de medewerker gemaakte kosten.

2.3. Samenhangende regelgeving en ontwikkelingen

Deze paragraaf gaat in op verschillende samenhangende ontwikkelingen in het domein van de identiteitsdocumenten (paspoorten, identiteitskaarten en rijbewijzen).

Maatregelen ter voorkoming van identiteitsfraude

Recent is aan het licht gekomen dat het criminelen is gelukt om aan valselijke opgemaakte identiteitsbewijzen te komen. In de Kamerbrief van 8 juli 2022 heeft de Staatssecretaris Koninkrijksrelaties en Digitalisering (hierna: staatssecretaris) verschillende maatregelen voorgesteld met betrekking tot het aanvraag- en uitgifteproces van identiteitsdocumenten bij gemeenten.^{12, 13} Enkele van deze maatregelen zijn: verbeteren reisdocumentenstelsel (zie ook hierna), live enrolment (digitale pasfoto voor paspoorten en identiteitskaarten, zie hierna), verbeterde functiescheiding (zie hierna) en certificering voor burgerzakenmedewerkers (waaronder een verplichte VOG). Tegelijkertijd wordt in die Kamerbrief het maatschappelijke belang van kwalitatief hoogwaardige burgerzakenmedewerkers benadrukt, waardoor aanvullende kwaliteitseisen ten

¹¹ Jaarlijks voeren de gemeenten een onderzoek uit naar de inrichting, werking en beveiliging rondom reisdocumenten. Dit doen ze door middel van een zelfevaluatie, gecoördineerd door RvIG. De uitvoering van deze zelfevaluatie is wettelijk verplicht (artikel 94 van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001).
¹² Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/07/08/kamerbrief-over-aankondiging-van-maatregelen-ter-voorkoming-van-identiteitsfraude>.
¹³ In de Kamerbrief van 8 november heeft de staatssecretaris een update gegeven over de voortgang van de maatregelen. Zie: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-a758282791fa4726b721be7f7a7fbf96fd8288a5/pdf>.

aanzien van burgerzakenmedewerkers worden verwacht.¹⁴ Deze maatregelen hebben vanzelfsprekend gevolgen voor de burgerzakenmedewerkers en voor de organisatie van de aanvraag en uitgifte van identiteitsbewijzen.

Verbeteren reisdocumentenstelsel (VRS)

Met het programma Verbeteren Reisdocumentenstelsel wordt beoogd de kwaliteit, fraudebestendigheid en betrouwbaarheid van het reisdocumentenstelsel (paspoorten en identiteitskaarten) naar een hoger niveau te brengen.¹⁵ Daarbij worden de volgende verbeteringen beoogd:

- Vervangen van het reisdocumentaanvraag- en archiefstation RAAS door een nieuw, verbeterd systeem. Het centraal opvraagbaar maken van gegevens in een nieuwe, veilige omgeving moet ervoor zorgen dat gegevens altijd actueel online toegankelijk zijn.
- Automatiseren van de signaleringscontrole in het aanvraag- en uitgifteproces. Ook komt er een centraal portaal om signaleringen in te dienen en vervallen de informatiestromen per brief.
- Anders inrichten van de informatieverstrekking over reisdocumenten, waardoor actuelere informatie kan worden opgevraagd en de privacy van inwoners beter wordt beschermd.
- Realiseren digitaal portaal waarmee inwoners zelf hun reisdocument als gestolen of vermist kunnen registreren. De werktitel is StopID.

De eerste fase van het programma Verbeteren Reisdocumentenstelsel loopt van 2019 tot en met 2025.

Digitale pasfoto voor paspoort en identiteitskaart

RvIG is eind 2023 gestart met een vervolgonderzoek naar het maken van een digitale pasfoto voor het paspoort en de identiteitskaart bij de gemeente.¹⁶ Dit kan helpen om fraude en fouten met de pasfoto terug te dringen en daarbij ook bijdragen aan een efficiënt(er) aanvraagproces. De inwoner kan daarbij een digitale pasfoto laten maken met fotoapparatuur aan de balie, in een zuil bij de gemeente of bij een geaccrediteerde fotograaf. In de periode van december 2023 tot en met februari 2024 zijn hiermee in meerdere gemeenten proeven gedaan.

¹⁴ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/07/08/kamerbrief-over-aankondiging-van-maatregelen-ter-voorkoming-van-identiteitsfraude>.

¹⁵ Zie <https://www.rvig.nl/over-programma-verbeteren-reisdocumentenstelsel>.

¹⁶ Zie <https://www.rvig.nl/start-vervolgonderzoek-naar-digitale-pasfoto-voor-paspoort-en-identiteitskaart>.

Verscherpte functiescheiding aanvraag en uitgifte reisdocumenten

Bij de nieuwe inrichting van de functiescheiding is het de bedoeling dat de taken aanvragen, verstrekken en uitreiken door verschillende medewerkers worden uitgevoerd. Dit betekent dat er in alle gevallen ten minste drie verschillende medewerkers betrokken zijn bij de aanvraag en uitgifte van een reisdocument. Recent is de impactanalyse van de uitvoeringsconsequenties van dit beleidsvoornemen afgerond.¹⁷

Paspoortpiek

Vanaf 2024 wordt een stijging voorzien in het aantal aanvragen van paspoorten en identiteitskaarten.¹⁸ In 2014 is de geldigheid van paspoorten en identiteitskaarten verlengd van 5 jaar naar 10 jaar en dat betekent dat in 2024 de eerste paspoorten en identiteitskaarten met deze langere geldigheid gaan verlopen en dat relatief veel inwoners hun reisdocumenten moeten verlengen. Dit zorgt voor extra drukte bij de burgerzakenmedewerkers.

Krappe arbeidsmarkt voor burgerzakenmedewerkers

Net als in andere branches in Nederland, constateert de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) dat de meeste gemeenten behoefte hebben aan meer personeel om goed te kunnen blijven functioneren.¹⁹ Al langere tijd is het ontzettend druk bij de afdeling burgerzaken. Daarnaast is sprake van vergrijzing en gaan bij veel verschillende gemeenten medewerkers met pensioen, waardoor de druk bij de balies nog verder oploopt. De NVVB is daarom in samenwerking met het Ministerie van BZK een wervingscampagne gestart in de hoop meer mensen aan te trekken.

De krappe arbeidsmarkt in combinatie met het vele werk (paspoortpiek) zorgen ervoor dat de burgerzakenafdelingen op dit moment al alle zeilen bij moeten zetten voor het uitvoeren van hun reguliere werkzaamheden. Tegelijk zien we dat er veel grote wijzigingen aankomen op de burgerzakenafdelingen (zie deze paragraaf). Dit is geen ideale startsituatie voor de implementatie van weer een nieuw project.

¹⁷ Zie VNG Realisatie (2024), *Impactanalyse functiescheiding in het reisdocumentendomein*.

¹⁸ Zie: <https://www.rvig.nl/stijging-aantal-aanvragen-reisdocumenten-vanaf-2024>.

¹⁹ Zie: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/carriere/wervingscampagne-burgerzaken-moet-wachttijden-verkorten>.

3. Processen & ICT

In dit hoofdstuk is een uitwerking gemaakt van de processen en de ICT voor de aanvraag van een VOG. In de eerste paragraaf zijn het huidige proces voor een eenmalige aanvraag en het toekomstige proces voor de herhaalaanvraag naast elkaar gezet, zowel voor werknemers als voor externe inhuur. In de tweede paragraaf is een uitwerking gemaakt van de huidige en toekomstige ICT die medewerkers in het reisdocumentendomein kunnen gebruiken bij de aanvraag van een VOG.

3.1. Processen

3.1.1. Werknemers

In deze paragraaf is op hoofdlijnen²⁰ een uitwerking gemaakt van de uit te voeren handelingen voor het aanvragen van een VOG bij indiensttreding en bij een herhaalaanvraag. In de volgende tabel is dit proces uiteengezet evenals het proces voor het iedere 2 jaar opnieuw aanvragen van een VOG voor werknemers in het reisdocumentendomein. In **blauw** zijn de verschillen tussen de eenmalige aanvraag en de herhaalaanvraag voor werknemers weergegeven. Na de tabel staat een nadere toelichting.

Tabel 3.1 Huidige en nieuwe proces aanvragen VOG voor werknemers

Stap	Huidige situatie (eenmalige aanvraag)	Nieuwe situatie (2-jaarlijkse herhaalaanvraag)
Aanleiding	Bij indiensttreding (eenmalig)	Na 2 jaar HR-medewerker administreert deugdelijk en monitort afloop periode
Aanvragen	HR-medewerker zet voor indiensttreding aanvraag klaar en informeert medewerker	HR-medewerker zet vóór aflopen 2- jaarstermijn aanvraag klaar en informeert medewerker actief

²⁰ Deze generieke processtappen zijn gebaseerd op informatie uit de gehouden interviews. Processen kunnen in een individuele gemeente afwijken van de hier gepresenteerde processen. Ook kunnen werkzaamheden situationeel zijn belegd op andere afdelingen of bij andere medewerkers dan hier gepresenteerd in het overzicht.

Stap	Huidige situatie (eenmalige aanvraag)	Nieuwe situatie (2-jaarlijkse herhaalaanvraag)
	Medewerker vraagt VOG aan en toont /overhandigt/mailt VOG	Medewerker vraagt VOG aan en overhandigt/mailt originele VOG
	HR-medewerker of teamleider burgerzaken monitort status en rappelleert medewerker indien nodig	HR-medewerker of teamleider burgerzaken monitort status en rappelleert medewerker indien nodig (intensivering taak)
Controleren	HR-medewerker controleert VOG	HR-medewerker controleert VOG
Opslaan / archiveren	HR-medewerker bewaart / archiveert VOG	HR-medewerker bewaart / archiveert VOG
Declareren	Medewerker declareert VOG, teamleider burgerzaken accordeert declaratie, finance/control betaalt declaratie	Medewerker declareert VOG, teamleider burgerzaken accordeert declaratie, finance/control betaalt declaratie
Rapporteren	-	HR-medewerker / teamleider burgerzaken / finance/control rapporteert over naleving verplichting (zelfevaluatie RvIG)

De **aanleiding** is een belangrijk verschil van de herhaalaanvraag ten opzichte van de eenmalige aanvraag (eens per 2 jaar in plaats van uitsluitend bij indiensttreding). Om invulling te kunnen geven aan de herhaalaanvraag is het nodig dat deugdelijk²¹ wordt geadministreerd en gemonitord wanneer de periode van 2 jaar afloopt. Dat is een nieuwe handeling als gevolg van de herhaalverplichting.

Bij het **aanvragen** van een VOG is de frequentie (voor het aflopen van de 2-jaarstermijn) een verschil tussen de huidige situatie en de nieuwe situatie. Daarnaast zijn er ook verschillen ten aanzien van het informeren van de medewerker over de verplichting. Bij indiensttreding wordt door de geïnterviewde gemeenten om een nieuwe VOG gevraagd. De verplichting om aan te leveren wordt vaak besproken tijdens het arbeidsvoorwaardengesprek en het niet kunnen overhandigen van een VOG binnen afzienbare tijd is in het algemeen een ontbindende voorwaarde in het

²¹ Zie ook de sectie over 'deugdelijke administratie' uit de notitie Ministerie van BZK (2023), *Memo impactanalyse VOG*.

arbeidscontract. Bij sommige gemeenten start het dienstverband zelfs niet, als nog geen VOG is overhandigd. Dit zorgt voor een duidelijk belang voor de medewerker om zijn/haar VOG te overhandigen. Bij de herhaalaanvraag wordt het van belang om de medewerkers actief te informeren dat een VOG-aanvraag voor hen is klaargezet en dat zij deze moeten indienen en overhandigen, teneinde invulling te geven aan de herhaalverplichting. Hiervoor is een extra contactmoment tussen de HR-medewerker en de medewerker nodig.

In de huidige situatie toont, overhandigt of mailt de medewerker de VOG. In de memo impactanalyse VOG²² worden de termen 'aanleveren' en 'overhandigen' van de originele VOG gebruikt. Het alleen tonen van een VOG lijkt niet te passen binnen de betekenis van aanleveren of overhandigen, omdat de echtheid van de VOG gecontroleerd moet worden en achteraf ook gecontroleerd moet kunnen worden dat een medewerker een legitieme VOG heeft aangeleverd. Het is van belang dat het Ministerie van BZK dit ondubbelzinnig benoemt in de uitwerking van de nieuwe regelgeving, onder meer omdat er nu gemeenten zijn waar het op dit moment de uitvoeringspraktijk is dat alleen een VOG getoond hoeft te worden. Voor deze analyse zijn wij ervan uitgegaan dat de medewerker in de nieuwe situatie zijn/haar VOG moet overhandigen of mailen (overhandigen of mailen is afhankelijk van hoe de medewerker de VOG ontvangt; vanaf 22 mei 2024 kan iedere burger ervoor kiezen om zijn/haar VOG op papier te ontvangen of via de MijnOverheid Berichtenbox²³).

Mogelijk dient de HR-medewerker of teamleider burgerzaken de medewerker te rappelleren als de medewerker zijn/haar VOG enige tijd na de aanvraag nog niet heeft aangeleverd. Bij een VOG bij indiensttreding vraagt dit over het algemeen een beperkte inspanning, ook omdat het niet kunnen aanleveren van een VOG bij indiensttreding een ontbindende voorwaarde is in het arbeidscontract of dat het dienstverband niet start voordat een VOG is overhandigd. Een vergelijkbare bepaling wat betreft de herhaalverplichting is niet opgenomen in bestaande arbeidscontracten; naar verwachting leidt dit daarom wel tot enige intensivering van de taak in het monitoren en rappelleren voor de HR-medewerker of de teamleider burgerzaken ('medewerkers achter de broek aanzitten').

²² Zie ook de sectie over 'deugdelijke administratie' uit de notitie Ministerie van BZK (2023), *Memo impactanalyse VOG*.

²³ Zie <https://www.justis.nl/producten/verklaring-omtrent-het-gedrag/informatiepagina-digitale-vog>.

De werkzaamheden voor de stappen **controleren**,²⁴ **opslaan/archiveren** en **declareren** zijn in beginsel voor de eenmalige aanvraag en voor de herhaalaanvraag hetzelfde.²⁵ De VOG kan worden opgeslagen in het personeelsdossier (digitaal of papier).²⁶ Wel is er mogelijk een verschil in gemeenten waar nu alleen een VOG getoond hoeft te worden (die VOG's worden niet opgeslagen en gearhiveerd).

Nieuw is de stap van het **rapporteren**. In de Memo impactanalyse VOG is de voorkeur uitgesproken om de processen rondom de VOG actief te behandelen binnen het systeem van de zelfevaluatie RvIG.²⁷ Op dit moment wordt niet op een vergelijkbare manier gerapporteerd over de (niet wettelijk) verplichte VOG bij indiensttreding.

3.1.2. Externe inhuur

Bij de werkzaamheden in het reisdocumentendomein maken gemeenten ook regelmatig gebruik van externe inhuur (via een inhuurdesk of direct). In beginsel zijn bij externe inhuur vergelijkbare stappen nodig als bij werknemers; zijnde het aanvragen van de VOG, het controleren van de VOG, het opslaan en archiveren van de VOG, het declareren van de gemaakte VOG kosten en het rapporteren over de naleving van de verplichte VOG. Er zijn echter wel grote verschillen in de manier waarop dit wordt ingevuld, waarbij deze activiteiten overigens deels buiten het gezichtsveld van onze interviewpartners (HR-medewerkers en burgerzakenmedewerkers) vallen.

Bij externe inhuur is de **aanleiding** de start van een opdracht (vergelijkbaar met de indiensttreding). De geïnterviewde gemeenten hebben in de relevante aanbestedingsdocumenten opgenomen dat de kandidaat dient te beschikken over een actuele VOG met het juiste screeningsprofiel. Het komt hierbij voor dat deze bepaling alleen wordt opgenomen in de aanbestedingstukken (en het inhuurovereenkomst) en het komt ook voor dat de VOG getoond, overhandigd of gemaild dient te worden (vergelijkbaar met het proces voor werknemers). Het **aanvragen** van een VOG kan door de

²⁴ Voor de controle van een digitale VOG kan de gemeente gebruik maken van de validatievoorziening van de Justitiële Informatiedienst (www.validatie.nl). Zie <https://www.justis.nl/producten/verklaring-omtrent-het-gedrag/informatiepagina-digitale-vog>.

²⁵ Er zijn wel verschillen in het aantal maal dat dit proces wordt doorlopen, daar gaat hoofdstuk 4 nader op in.

²⁶ Er is (nog) niet bekend of het verplicht wordt om de originele VOG te bewaren. In het onderwijs moet de werknemer altijd de originele VOG overhandigen, die de werkgever op echtheid moet controleren, maar is het niet nodig om de originele VOG te bewaren (de werkgever kan volstaan met het (digitaal) bewaren van een afschrift). Zie <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/verklaring-omtrent-gedrag/vraag-en-antwoord/moet-een-originele-vog-overgelegd-worden-of-mag-het-ook-een-kopie-zijn>.

²⁷ Zie ook de sectie over 'toezicht en handhaving' uit de notitie Ministerie van BZK (2023), *Memo impactanalyse VOG*. In die sectie is ook aangegeven dat er in de toekomst mogelijk ook andere toezichts- en handavingsmechanismen kunnen worden ontwikkeld als blijkt dat dit niet volstaat.

gemeente worden gedaan (bv. de inhuurdesk) of door een uitzendbureau als de externe in dienst is bij een uitzendbureau. Ook het **controleren** van de VOG en het **opslaan/archiveren** kunnen door de gemeente zelf worden gedaan (inhuurdesk) of door bijvoorbeeld het uitzendbureau. Het is niet gebruikelijk dat externen de kosten voor een VOG bij de start van de werkzaamheden apart kunnen **declareren** bij de gemeente.

De tweejaarlijkse herhaalverplichting om een VOG aan te leveren is ook van toepassing bij externe inhuur, al zal dit in de praktijk naar verwachting niet vaak voorkomen. De geïnterviewde gemeenten gaven aan dat het niet vaak voorkomt dat een externe medewerker voor een periode van langer dan 2 jaar wordt ingehuurd. Desalniettemin is het wel van belang dat opnieuw een VOG wordt aangevraagd in de (uitzonderlijke) situatie dat een externe medewerker langer dan 2 jaar wordt ingehuurd door de gemeente. Daarnaast is het ook van belang dat de gemeente kan **rapporteren** over het voldoen aan de verplichte VOG. Op dit moment wordt hierover (nog) niet gerapporteerd richting de HR-medewerkers en de teamleider burgerzaken.

3.2. ICT

Alle gemeenten werken op dit moment met applicaties voor de personeelsadministratie.²⁸ Onder meer Centric, Visma Raet en Unit4 bieden dergelijke applicaties aan. Die applicaties bieden ook ondersteuning voor het opslaan van een scan van een VOG of het opslaan van de digitale versie van een VOG. Het is op dit moment niet duidelijk welke applicaties door inhuurdesks bij gemeenten worden gebruikt om informatie over externen te registreren.

Uit de interviews komen verschillende beelden naar voren van de mate waarin de bestaande applicaties op dit moment al functionaliteiten bieden voor het monitoren of werknemers al een VOG hebben ingeleverd²⁹ én voor het monitoren van het aflopen van de tweejaarlijkse termijn voor de herhaalaanvraag. Het is hier de vraag of 'met een druk op de knop' een overzicht kan worden gegenereerd of alle werknemers een VOG hebben ingeleverd en/of wat het moment is waarop een nieuwe VOG moet worden aangeleverd bij een herhaalverplichting. Een andere mogelijke

²⁸ De meest directe referentiecomponenten zijn de personeelsinformatiecomponent en de medewerker-registratiecomponent (al wordt bv. ook gebruik gemaakt van de zaakregistratiecomponent of de archiefregistratiecomponent).

²⁹ Het is altijd mogelijk om - indien een VOG in het personeelsdossier is opgeslagen of indien daarvan een aantekening is gemaakt - het personeelsdossier te openen en dan te zien of de betreffende persoon een VOG heeft aangeleverd.

functionaliteit is dat de HR-medewerker een signaal krijgt op het moment dat de termijn van 2 jaar bijna is verstreken (hetzij in de applicatie, hetzij via de mail). Het kan meerwaarde bieden als deze functionaliteiten vanuit de personeelsadministratie worden gerealiseerd; dit kan ook het controleren of is voldaan aan de verplichte VOG in het kader van de zelfevaluatie vereenvoudigen. Als deze functionaliteiten niet beschikbaar zijn, dan kan het nodig zijn om de voortgang en actuele status te monitoren in aparte (Excel) lijsten.

4. Impact verplichte VOG

Het overgrote deel van de gemeenten werkt nu al met een bij aanvang werkzaamheden verplichte VOG, zowel voor medewerkers als voor ingehuurd personeel.³⁰ Dit rapport schetst louter de mate van impact voor de gemeenten, die nu al werken met een VOG verplichting. De maximaal 10% gemeenten die nog niet werken met een VOG verplichting, ervaren waarschijnlijk een (nog) grotere mate van impact.

De impact voor zowel de beheer- als de implementatie (aanloop) fase wordt in dit hoofdstuk geschetst. In de derde paragraaf wordt ingegaan op de uitvoeringskosten.

De geïnterviewde gemeentelijke medewerkers staan over het algemeen positief tegenover de verplichte VOG en de periodieke herhaalverplichting voor medewerkers in het reisdocumentendomein. Gemeenten zijn soms wel wat sceptisch over de exacte meerwaarde ervan en benadrukken dat een VOG slechts een onderdeel van het integriteitsbeleid is, maar geen vervanging voor andere maatregelen en mechanismen om de integriteit van medewerkers te bewaken. Veel gemeenten geven aan nog meer waarde te hechten aan voortdurend het gesprek over integriteit aan te gaan en daarin ook persoonlijke omstandigheden van de medewerker aan de orde te laten komen. Daarbij dient wel gewaakt te worden voor de situatie dat de leidinggevende (ten onrechte) het gevoel heeft dat medewerkers vanwege de VOG-verplichting goed gescreend zijn waardoor hij/zij juist minder aandacht heeft voor het detecteren van kwetsbare collega's. Op deze manier wordt preventief gewerkt en is de kans kleiner dat gemeenten achteraf voor verrassingen komen te staan in de vorm van een niet verkregen VOG.

4.1. Beheerfase

VOG bij aanvang werkzaamheden

De impact van een verplichte VOG bij *indiensttreding/aanvang werkzaamheden* is vanwege de huidige hoge adoptiegraad van de VOG verplichting beperkt. De werkprocessen gaan mogelijk wel

³⁰ Het is dus zeer onwaarschijnlijk dat gemeenten een beperktere groep medewerkers gaat inzetten in het reisdocumentendomein om de VOG-verplichting te vermijden, aangezien 90% al werkt met VOG verplichting.

veranderen (zie ook paragraaf 3.1) afhankelijk van de gedetailleerde invulling van de verplichting (tonen of aanleveren,³¹ origineel of kopie).

Aandachtspunt is hier wel dat het een wettelijke verplichting is, waarover ook verantwoording dient te worden afgelegd. Vooral nog is het beleidsvoornemen om dit via de zelfevaluatie reisdocumenten te doen. In dit kader zal RvIG een of meerdere vragen toevoegen aan deze zelfevaluatie en die dient de gemeente vervolgens te beantwoorden. Dat zorgt voor wat extra tijdbesteding en er dient binnen de gemeente afgesproken te worden hoe wordt geverifieerd dat aan de wettelijke verplichting voldaan wordt (bv. t.a.v. medewerkers in loondienst: check in personeelsdossier).

Omdat het een wettelijke verplichting is, zal de gemeente er ook zelf op moeten toezien³² dat externe partijen met wie zij samenwerken (detacheerders, uitzendbureaus, bezorgdiensten) deze processen ook op orde hebben. Het is hier nog de vraag of 'toezien op' betekent dat de VOG actief dient te worden aangeleverd aan de gemeente, of dat door middel van gestelde voorwaarden in de opdrachtovereenkomst ook aan de verplichting van 'toezien op' kan worden voldaan.³³ Gemeenten hebben aangegeven dat het haalbaar is om de VOG's van externen te controleren, sommige gemeenten doen dit ook al.

Tweejaarlijkse periodieke VOG

Gemeenten voorzien niet dat de periodieke verplichting impact heeft op het arbeidsaanbod, het is een beroep met grote verantwoordelijkheden, aspirant medewerkers weten dat. Tevens dient een medewerker bij aanvang nu ook al een VOG te overhandigen. Het is onaannemelijk dat een periodieke herhaalverplichting de bereidheid om te solliciteren doet afnemen.

Gemeenten zullen een deugdelijke administratie moeten bijhouden, waarin is vastgelegd wie wanneer voor het laatst een VOG heeft aangeleverd. Gemeenten moeten vlak voor het verlopen van de tweejaarstermijn een nieuwe aanvraag klaarzetten en hun medewerkers er actief op moeten wijzen dat zij de VOG opnieuw moeten aanvragen. Sommige personeelsadministratie systemen (bv. Youforce) ondersteunen al het automatisch versturen van een (interne) melding, wanneer een termijn afloopt. In gemeenten waar dit nog niet het geval is, zal dit moeten worden ingeregeld, of suboptimaal buiten het personeelsadministratiesysteem moeten worden bijgehouden. Naar

³¹ Deze rapportage gaat uit van 'aanleveren'.

³² Conform terminologie Ministerie van BZK (2023), *Memo impactanalyse VOG*.

³³ Dit wordt nog nader uitgewerkt door het Ministerie van BZK.

verwachting komt hier niet vaak voor dat externen langer dan twee jaar werkzaamheden uitvoeren voor gemeenten in het reisdocumentendomein. Het is echter wel van belang dat er dit wel wordt gemonitord; voor de controle kan dan worden aangesloten bij de controle van de VOG bij de start van de werkzaamheden.

Er komen in beginsel geen extra processen bij, de werkprocessen moeten wel vaker uitgevoerd worden. De ingeschatte extra tijdsbesteding per VOG-aanvraag ligt tussen de 30 en 45 minuten. Dit omvat het klaarzetten, het daadwerkelijk invullen van de VOG gegevens door de medewerker zelf, het eventueel rappelleren, het overhandigen, het controleren en het registreren dat is voldaan aan de verplichting.

De kosten per VOG bedragen € 33,85. Deze kosten worden altijd vergoed door de gemeente, het is aannemelijk dat dit ook gebeurt voor de kosten van een herhaal VOG.

De grootste impact wordt voorzien op het moment dat een medewerker met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, die eerst wel een VOG had of voor wie nooit een VOG is aangevraagd, deze bij een nieuwe aanvraagronde niet kan overhandigen. Dit impliceert dat de arbeidsovereenkomst³⁴ van de medewerker zagezegd inhoudsloos is geworden. De medewerker kan niet meer werken in het reisdocumentenproces waar deze voorheen werkte, daar geldt immers de wettelijke verplichting (via de PUN) om te beschikken over een VOG. Voor de meeste andere gemeentelijke beleidsterreinen geldt geen wettelijke verplichting en in de arbeidsovereenkomst van huidige medewerkers staat (maximaal) alleen de verplichting tot het bij aanvang van dienstverband overhandigen van een VOG. Dit impliceert dat de arbeidsrelatie in beginsel blijft bestaan. De medewerker kan niet zomaar ontslagen worden en de mogelijkheid tot herplaatsing (incl. verplichting tot aanbieden van scholing) dient in een dergelijke situatie door de gemeente grondig onderzocht te worden. Uitsluitend indien herplaatsing echt niet mogelijk blijkt, zou ontslag kunnen volgen ex 7:669 lid 3 sub h BW. Dit is echter zeer situationeel afhankelijk, en altijd zal hier toetsing door de rechter moeten plaatsvinden. Dit zijn zeer intensieve trajecten voor de werknemer en de gemeente, die heel veel tijd (en geld) kosten. Het is niet bekend hoe vaak dit voor zal gaan komen.

Bovenstaande is de juridische benadering; daarnaast is er de organisatorische complexiteit. Alle gemeenten erkennen in de interviews dat een dergelijke situatie tot reuring op de afdeling leidt. Ook

³⁴ Deze rapportage gaat ervanuit dat alle gemeentelijke medewerkers in loondienst beschikken over een arbeidsovereenkomst.

het herplaatsen van een medewerker zonder VOG naar een afdeling waar geen VOG nodig is wordt als onwenselijk ervaren.

De impact voor gemeenten leidt tot de volgende gewenste vervolgactie:

Gewenste vervolgactie: Zorg voor bij de verdere uitwerking van de regelgeving voor duidelijkheid over begrippen zoals aanleveren, overhandigen en tonen van een VOG, het toezien op VOG's van externen en over de op te nemen vragen in de zelfevaluatie reisdocumenten.

4.2. Implementatie

In deze paragraaf is een uitwerking gemaakt van de benodigde voorbereidingen in de gemeente voor de implementatie van de verplichting om tweejaarlijks een VOG aan te vragen voor medewerkers in het reisdocumentendomein. Deze stappen zijn zowel relevant voor gemeenten die nu al werken met een VOG bij de start van de werkzaamheden als voor gemeenten die nog niet met een verplichte VOG werken. Gemeenten die nu al werken met een VOG bij de start van de werkzaamheden moeten in dat proces mogelijk aanpassingen doorvoeren vanwege specifieke nieuwe verplichtingen zoals bijvoorbeeld het aanleveren (en niet alleen tonen) van een VOG.

Daarbij is een onderscheid gemaakt naar verschillende thema's of onderwerpen waar aanpassingen gewenst zijn. Achtereenvolgens is ingegaan op wijzigingen op het gebied van:

- Organisatie;
- Personeel;
- ICT;
- Juridisch;
- Communicatie.

Organisatie

Op het gebied van de gemeentelijke organisatie zijn verschillende wijzigingen nodig. Allereerst is het van belang om te bekijken of de herhaalverplichting wordt toegepast voor medewerkers in het reisdocumentendomein of breder voor alle medewerkers in het burgerzakendomein (ook bv. burgerlijke stand).

Daarnaast is het van belang om vast te stellen waar de verantwoordelijkheid voor de herhaalverplichting van de VOG voor werknemers en bij externe inhuur komt te liggen en wie hierbij welke rollen gaat vervullen. De verantwoordelijkheid kan worden belegd bij de burgerzakenafdeling,

bij de HRM-afdeling, bij de afdeling inkoop (voor externe inhuur), maar ook bij bijvoorbeeld de CISO of CIO. Iedere gemeente moet dit voor zichzelf bepalen.

Ook is het van belang dat wordt nagedacht over de processen om invulling te geven aan de herhaalverplichting voor werknemers en externe inhuur. Wie doet wat en wanneer? Wie monitort dat er iedere 2 jaar een nieuwe VOG moet worden aangevraagd?³⁵ Dit vraagt om een uitwerking van de werkprocessen en mogelijk ook werkinstructies. Het is ook van belang om de processen bij indiensttreding en start van de externe inhuur nader te bekijken. In verschillende gemeenten is het bijvoorbeeld mogelijk om alvast te starten met werkzaamheden voordat een VOG is aangeleverd³⁶ en dat moet worden aangescherpt naar de verplichting om een VOG aan te leveren 'voor de start van de werkzaamheden'.

Het ligt voor de hand dat de burgerzakenafdeling en HRM-afdeling deze uitwerking samen maken voor werknemers en dat de burgerzakenafdeling en inkoopafdeling (en mogelijk ook HRM-afdeling) deze uitwerking samen maken voor externe inhuur. Daarbij kan de uitwerking van de processen in paragraaf 3.1 ter inspiratie worden gebruikt.

Personeel

Alle gemeenten hebben een integriteitsbeleid waarin dan onder meer opgenomen kan zijn dat medewerkers bij de start van hun werkzaamheden een VOG moeten kunnen overleggen. Het is relevant om de herhaalverplichting voor werknemers (en externe inhuur) ook vast te leggen in het integriteitsbeleid. Daarbij is het ook van belang dat (a) concreet wordt uitgewerkt wat termijnen zijn waarbinnen een werknemer (of externe) een VOG moet kunnen overleggen en (b) hoe het proces eruit ziet op het moment dat er geen VOG kan worden overlegd door een medewerker (zodat de gemeente ook een handelingskader heeft in die situaties). De uitwerking van (a) en (b) kan per gemeente verschillen, de wettelijke (herhaal)verplichting uiteraard niet.

Het college van B en W is verantwoordelijk voor het (laten) vaststellen van het integriteitsbeleid.³⁷ Voor aanpassingen in het integriteitsbeleid is het nodig om de Ondernemingsraad om een advies te

³⁵ Bij de beantwoording van deze vraag is er ook samenhang met het onderwerp ICT.

³⁶ Op dit moment werken verschillende gemeenten nog met de eis om uiterlijk binnen 1 of 2 maanden na de start van de werkzaamheden een VOG te kunnen overleggen.

³⁷ Zie VNG (2021), *VNG format integriteitsbeleid*. Beschikbaar op <https://vng.nl/sites/default/files/2021-12/vng-format-integriteitsbeleid-20211021.pdf>.

vragen (specifiek voor de werknemers).³⁸ Het is van belang om de Ondernemingsraad hierbij vroegtijdig te betrekken en om er rekening mee te houden dat de Ondernemingsraad ook voldoende tijd heeft voor het afgeven van zijn advies.

ICT

Het is van belang dat de gemeente beschikt over een deugdelijke administratie of systeem om bij te kunnen houden of er medewerkers zijn voor wie een nieuwe VOG moet worden aangevraagd omdat de 2-jaarsperiode is afgelopen. Mogelijk kan dit worden gerealiseerd via de bestaande applicaties voor de personeelsadministratie (voor werknemers). Gewenste functies zijn daarbij:

- managementinformatie of inzicht in de actuele status (wie beschikt over een VOG, welke VOG's lopen wanneer af³⁹). Bij deze inrichting van de administratieve organisatie wordt het ook gemakkelijker om te verantwoorden over de naleving van deze verplichting.
- het (automatisch) krijgen van een signaal (mail) zodat de medewerker die de aanvraag van de VOG klaar moeten zetten weet dat er een VOG klaargezet moet worden omdat de periode van 2 jaar bijna is afgelopen.

De personeelsadministratie kan mogelijk ook gebruikt worden voor externe medewerkers; als dat niet het geval is dan moet gekeken in welke applicatie bovenstaande functionaliteiten kunnen worden aangeboden. Als het niet mogelijk is vanuit bestaande applicaties, dan kan ook met aparte (Excel-) lijsten worden gewerkt om de status en het aflopen van de 2-jaarsperiode te kunnen monitoren (als suboptimale oplossing).

Daarnaast is het ook van belang om goed te kijken naar de systeemautorisaties in het geval er geen VOG kan worden overhandigd. Het gaat hier zowel om de systeemautorisaties bij de start van de werkzaamheden (die mogelijk ook moeten worden aangepast) als bij het beëindigen van de werkzaamheden (als geen VOG kan worden overlegd).

Juridisch

Op dit moment hebben gemeenten nog geen specifieke bepalingen opgenomen over de tweejaarlijkse herhaalverplichting in contracten en andere juridische documenten. Dit kan zorgen

³⁸ De Ondernemingsraad heeft officieel geen advies- of instemmingsrecht heeft op het gebied van integriteit als geheel, heeft het bij het vaststellen van nieuwe regelingen op bepaalde onderdelen van het integriteitsbeleid wel instemmingsrecht. Zie VNG (2021), *VNG format integriteitsbeleid*.

³⁹ Er is ook gesuggereerd om de herhaal VOG op een vast moment in het jaar aan te vragen (bv. in januari van de even jaren). Aandachtspunt is daarbij wel dat er in de tussentijd nieuwe medewerkers bijkomen, voor wie dat schema minder passend is.

voor complexiteit op het moment dat een werknemer met een arbeidscontract voor onbepaalde tijd geen VOG kan overleggen (zie ook paragraaf 4.1).

Om dit issue in de toekomst te beperken is het aan te raden om nieuwe contracten en overeenkomsten aan te passen en daarin een specifieke bepaling of grondslag op te nemen dat het contract of de overeenkomst kan worden ontbonden als geen VOG kan worden overlegd. Deze (standaard)bepaling kan worden gebruikt voor nieuwe arbeidscontracten en voor nieuwe contracten voor inhuur van externe medewerkers. In het verlengde van deze aanpassing is het ook relevant om deze bepaling in de toekomstige vacatureteksten (voor werknemers) en toekomstige aanbestedingsdocumenten (voor externe inhuur) op te nemen.

Het aanpassen van bestaande arbeidscontracten is niet aan te raden. Dit leidt tot een zeer bewerkelijk en intensief proces met de werknemers en de Ondernemingsraad, waarbij iedere individuele werknemer akkoord dient te gaan met de aanpassing van zijn/haar arbeidscontract. Daarbij is het ook nog de vraag hoe een rechter gaat oordelen over de toevoeging van deze bepaling aan een bestaand arbeidscontract indien de werknemer op een later tijdstip toch geen VOG kan overleggen.⁴⁰ Het is niet de verwachting dat zo'n aanpassing tot minder rechtszaken gaat leiden, terwijl dit de gemeente wel veel tijd en energie gaat kosten.

Communicatie

Tot slot is het van belang om duidelijk te communiceren over de wijzigingen naar de medewerkers in het reisdocumentendomein én naar de leidinggevenden in het burgerzakendomein. Bij de communicatie naar de medewerkers is het van belang om in generieke zin te benadrukken wat de redenen zijn voor de herhaalverplichting van een VOG (dat het geen wantrouwen is, maar omdat werken in het reisdocumentendomein een vak is met belangrijke verantwoordelijkheden). Daarnaast kan goede communicatie naar medewerkers er ook voor zorgen dat aangevraagde VOG's ook snel worden aangeleverd (waardoor potentiële inefficiënties in het proces van het achter de broek aan zitten kunnen worden beperkt).

⁴⁰ Een vraag kan dan zijn of de werknemer niet onder druk is gezet om de aanpassing in het arbeidscontract te accepteren.

Gewenste vervolgactie: Zorg voor verschillende standaardproducten (bv. voorbeeldteksten voor contracten/overeenkomsten, voorbeeldcommunicatie richting medewerkers/Ondernemingsraad, suggesties voor aanpassing van integriteitsbeleid als gevolg van de wettelijke verplichting, etc.) waar alle 342 gemeenten gebruik van kunnen maken.

Benodigde doorlooptijd

De gemeenten is gevraagd wat de doorlooptijd is voor het implementeren van de herhaalverplichting van de VOG in hun gemeentelijke organisatie. De aangegeven benodigde doorlooptijd ligt tussen de 6 maanden en 1 jaar. Dit hangt in het bijzonder samen met de doorlooptijd die nodig is om de werkprocessen en werkinstructies zorgvuldig aan te passen en met de doorlooptijd die nodig is voor de Ondernemingsraad en het college van B en W om in te stemmen met de wijzigingen.

Gegeven de doorlooptijd van 6 maanden tot 1 jaar lijkt de gewenste datum van inwerkingtreding (1 januari 2025) te vroeg te zijn. Los daarvan kunnen gemeenten ook pas goed starten met de voorbereidingen als de teksten van de regeling bekend zijn (wat wordt bv. bedoeld met aanleveren). Een datum van 1 juli 2025 of 1 januari 2026 lijkt dan beter te passen. Mogelijk kan al wel gestart worden met communicatie vanuit het Ministerie van BZK richting de gemeenten over deze nieuwe verplichting, zodat gemeenten die dat willen al wel in de tweede helft van 2024 kunnen starten met de voorbereidingen.

4.3. Uitvoeringskosten

In deze paragraaf is een raming gemaakt van de jaarlijkse uitvoeringskosten van de verplichte VOG. Voor deze berekening is eerst een schatting gemaakt van het aantal medewerkers in het reisdocumentendomein. Daarna is gekeken naar de tijdsbesteding voor het aanvragen van een VOG en de kosten voor het aanvragen van een VOG.

Er zijn geen cijfers bekend over het aantal medewerkers in het reisdocumentendomein. Daarom is op basis van informatie uit de interviews voor deze analyse en de gelijktijdig uitgevoerde impactanalyse over functiescheiding in het reisdocumentendomein⁴¹ een schatting gemaakt van het

⁴¹ VNG Realisatie (2024), *Impactanalyse functiescheiding in het reisdocumentendomein*.

aantal medewerkers naar gemeentegrootte. In de volgende tabel is een overzicht gemaakt van de resultaten van deze analyse.

Tabel 4.1 Raming aantal medewerkers reisdocumentendomein (n = 27) ^{a)}

Stap	Inwoners per medewerker ^{b)}	Gem. aantal medewerkers	Aantal gemeenten	Medewerkers totaal ^{c)}
Klein (< 50.000 inwoners)	2.500	14	250	3.500
Midden (50.000-100.000 inwoners)	3.500	25	60	1.500
Groot (>100.000 inwoners)	4.000	36	28	1.000
G4	4.600	149	4	600
Totaal			342	6.600

- a) Deze raming is gebaseerd op cijfers van 16 kleine gemeenten, 6 middelgrote gemeenten, 2 grote gemeenten en 3 G4-gemeenten. De cijfers betreffen het aantal medewerkers, er is (vanwege onvoldoende informatie) geen onderscheid gemaakt naar werknemers en externe inhuur.
- b) Voor het kengetal 'inwoners per medewerker' is het aantal medewerkers in het reisdocumentendomein afgezet tegen het aantal inwoners in de betreffende gemeente. De cijfers zijn afgerond op honderdtallen.
- c) Het aantal medewerkers per gemeentegrootte is bepaald door het gemiddeld aantal medewerkers te vermenigvuldigen met het aantal gemeenten. Het totaal is vervolgens bepaald door de aantallen over de verschillende gemeentegrootten te sommeren. De cijfers zijn afgerond op honderdtallen.

Uit de tabel komt naar voren dat er in een kleine gemeente gemiddeld 14 medewerkers, in een middelgrote gemeente gemiddeld 25 medewerkers, in een grote gemeente gemiddeld 36 medewerkers en in een G4-gemeente gemiddeld 149 medewerkers werken in het reisdocumentendomein.⁴² Afgezet tegen het aantal inwoners is te zien dat er relatief minder inwoners per medewerker zijn of anders gesteld relatief meer medewerkers per inwoner naarmate de gemeente kleiner is. Dit wordt mede veroorzaakt doordat er op ieder moment dat de gemeente open is een minimale bezetting nodig is en doordat kleine gemeenten er relatief vaker voor kiezen om medewerkers allround werkzaamheden te laten verrichten (aanvragen worden daardoor door

⁴² Opgemerkt dient te worden dat de gemiddelden voor grote gemeenten en voor G4 gemeenten gebaseerd zijn op een beperkter aantal waarnemingen, waardoor er wat meer onzekerheid is over die gemiddelden.

relatief meer verschillende medewerkers uitgevoerd). Per saldo komt de raming van het totaal aantal medewerkers in het reisdocumentendomein uit op 6.600 medewerkers voor wie dan een VOG aangevraagd moet worden.

De gemeenten is ook gevraagd hoeveel tijd het per VOG ongeveer gaat kosten om het volledige proces vanaf de aanleiding tot en met het rapporteren te doorlopen. Het gaat hier om de stappen monitoren afloop periode, aanvragen, controleren, opslaan/archiveren, declareren en rapporteren (zie ook tabel 3.1). Uit de antwoorden van de gemeenten komt een bandbreedte naar voren van 30 tot 45 minuten voor het hele proces per aan te vragen VOG.⁴³ Dit betekent dat het aanvraagproces gemiddeld € 33,50 tot € 50,25 kost aan tijdsbesteding voor de gemeente.⁴⁴ Daarnaast moet per VOG een bedrag van € 33,85 per aanvraag worden betaald aan Dienst Justis.⁴⁵

In de volgende tabel is een overzicht opgenomen van de jaarlijkse kosten voor de herhaalverplichting om tweejaarlijks een nieuwe VOG aan te vragen. Daarbij is er rekening mee gehouden dat er bij een tweejaarlijkse verplichting ieder jaar voor 3.300 medewerkers (ofwel de helft van de 6.600 medewerkers) een nieuwe VOG moet worden aangevraagd.⁴⁶

Tabel 4.2 Jaarlijkse uitvoeringskosten herhaalaanvraag VOG ^{a)}

	Kosten per VOG	Aantal VOG's	Kosten totaal (min)	Kosten totaal (max)
Tijdsbesteding	€ 33,50 tot € 50,25	3.300	€ 110.000	€ 170.000
Kosten VOG	€ 33,85	3.300	€ 110.000	€ 110.000
Totaal		3.300	€ 220.000	€ 280.000

a) Alle bedragen zijn afgerond in tienduizenden euro's.

⁴³ Er waren ook uitschieters naar beneden (15 minuten) en uitschieters naar boven (1 uur). Per saldo lijkt de inschatting van 30 tot 45 minuten een aardige indicatie te geven.

⁴⁴ De berekening is daarbij 30 minuten * € 67 (uurtarief schaal 8) = € 33,50 voor de minimumvariant en 45 minuten * € 67 (uurtarief schaal 8) = € 50,25 voor de maximumvariant. Uurtarieven zijn gebaseerd op Ministerie van BZK (2023), *Handleiding overheidsstarieven 2024*.

⁴⁵ Dit betreft de kosten voor een digitale aanvraag. De kosten voor een schriftelijke aanvraag via de gemeente zijn iets hoger en bedragen € 41,35. Uit de interviews kwam overigens naar voren dat er geen gebruik werd gemaakt van de schriftelijke aanvraag van een VOG (medewerkers in het reisdocumentendomein zijn voldoende digitaal vaardig om een digitale aanvraag te kunnen doen).

⁴⁶ Dit leidt tot een naar verwachting beperkte overschatting van extra kosten van de herhaalaanvraag omdat een deel van de formatie wordt ingevuld door externe medewerkers (die vaak niet langer dan 2 jaar worden ingehuurd) en door werknemers die korter dan 2 jaar bij de gemeente blijven werken. Er is echter niet bekend hoe groot dit deel van de formatie is.

Per saldo komen de extra jaarlijkse uitvoeringskosten voor de herhaalaanvraag van een VOG uit op een bedrag tussen de € 220.000 en € 280.000. Het gaat hier om extra kosten voor gemeenten. De kosten voor de aanvraag van een VOG bij de start van de werkzaamheden zitten hier niet in en zijn niet apart gecijferd (90% van de gemeenten maakt deze kosten nu al).

Gewenste vervolgactie: Zorg voor een adequate dekking van de extra gemeentelijke uitvoeringskosten conform artikel 2 Financiële-verhoudingswet.

Het was niet goed mogelijk om een raming te maken van de extra uitvoeringskosten voor gemeenten van de implementatie van de verplichting (zie ook paragraaf 4.2).

5. Conclusies en aanbevelingen

Het Ministerie van BZK heeft het beleidsvoornemen om de VOG (periodiek) verplicht te stellen voor alle medewerkers in het reisdocumentendomein. In dit hoofdstuk zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen van de impactanalyse van de verplichte VOG in het reisdocumentendomein. De verplichte VOG gaat gelden voor alle medewerkers (in loondienst en externe inhuur) die betrokken zijn bij het aanvragen, verstrekken, versturen, beheren en uitreiken van reisdocumenten (werkzaam in het reisdocumentendomein). Het gaat om de reguliere VOG die bij aanvang en vervolgens ook periodiek dient te worden overhandigd aan de gemeente, bij voorkeur elke 2 jaar.

5.1. Conclusies

Deze paragraaf geeft de conclusies weer, door middel van stapsgewijze beantwoording van de onderzoeksvragen.

Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door deze verplichting?

De werkprocessen van een verplichte VOG bij indiensttreding/aanvang werkzaamheden gaan mogelijk veranderen voor gemeenten die nu al met een VOG werken afhankelijk van de gedetailleerde invulling van de verplichting (tonen of aanleveren, origineel of kopie). Aandachtspunt is hier wel dat het een wettelijke verplichting is, waarover ook verantwoording dient te worden afgelegd. Gemeenten die nu nog geen VOG vragen bij indiensttreding/aanvang werkzaamheden moeten dit nieuwe werkproces implementeren.

De grootste wijzigingen zijn voorzien bij de herhaalverplichting. Om invulling te kunnen geven aan de herhaalaanvraag is het nodig dat deugdelijk wordt geadministreerd en gemonitord wanneer de periode van 2 jaar afloopt. Dat is een nieuwe handeling als gevolg van de herhaalverplichting. Bij de herhaalaanvraag wordt het van belang om de medewerkers actief te informeren dat een VOG-aanvraag voor hen is klaargezet en dat zij deze moeten indienen en overhandigen, teneinde invulling te geven aan de herhaalverplichting.

Omdat het een wettelijke verplichting is, zal de gemeente er ook zelf op moeten toezien dat externe partijen met wie zij samenwerken (detacheerders, uitzendbureaus, bezorgdiensten) deze processen ook op orde hebben.

Nieuw is tevens de stap van het rapporteren. Het Ministerie van BZK heeft de voorkeur uitgesproken om de processen rondom de VOG actief te behandelen binnen het systeem van de zelfevaluatie RvIG. Op dit moment wordt niet op een vergelijkbare manier gerapporteerd over de (niet wettelijk) verplichte VOG bij indiensttreding.

Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijke organisatie?

De impact van een verplichte *VOG bij indiensttreding/aanvang werkzaamheden* is, afgezien van enkele wijzingen in werkprocessen bij gemeenten, vanwege de huidige hoge adoptiegraad van de VOG verplichting beperkt.

De *herhaalverplichting* leidt naar verwachting tot enige intensivering van de taak in het monitoren en rappelleren voor de HR-medewerker of de teamleider burgerzaken ('medewerkers achter de broek aanzitten'). Dat zorgt voor wat extra tijdbesteding. Gemeenten zullen hierbij een deugdelijke administratie moeten bijhouden, waarin is vastgelegd wie wanneer voor het laatst een VOG heeft aangeleverd. Gemeenten moeten vlak voor het verlopen van de tweejaarstermijn een nieuwe aanvraag klaarzetten en hun medewerkers er actief op moeten wijzen dat zij de VOG opnieuw moeten aanvragen. Sommige personeelsadministratiesystemen ondersteunen al het automatisch versturen van een (interne) melding, wanneer een termijn afloopt. In gemeenten waar dit nog niet het geval is, zal dit moeten worden ingeregeld, of suboptimaal buiten het personeelsadministratiesysteem moeten worden bijgehouden.

Naar verwachting komt hier niet vaak voor dat externen langer dan twee jaar werkzaamheden uitvoeren voor gemeenten in het reisdocumentendomein. Het is echter wel van belang dat er dit wel wordt gemonitord; voor de controle kan dan worden aangesloten bij de controle van de VOG bij de start van de werkzaamheden.

Voor het afleggen van verantwoording over de wettelijke verplichting zal RvIG een of meerdere vragen toevoegen aan de zelfevaluatie reisdocumenten en die dient de gemeente vervolgens te beantwoorden. Dat zorgt voor wat extra tijdbesteding en er dient binnen de gemeente afgesproken te worden hoe wordt geverifieerd dat aan de wettelijke verplichting voldaan wordt.

De grootste impact wordt voorzien op het moment dat een medewerker met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd deze bij een nieuwe aanvraagronde niet kan overhandigen. Dit impliceert dat de arbeidsovereenkomst van de medewerker zorgezegd inhoudsloos is geworden. De medewerker kan niet meer werken in het reisdocumentenproces waar deze voorheen werkte, daar geldt immers de wettelijke verplichting om te beschikken over een VOG. Voor de meeste andere gemeentelijke beleidsterreinen geldt geen wettelijke verplichting en in de arbeidsovereenkomst van huidige medewerkers staat (maximaal) alleen de verplichting tot het

bij aanvang van dienstverband overhandigen van een VOG. Dit impliceert dat de arbeidsrelatie in beginsel blijft bestaan. De medewerker kan niet zomaar ontslagen worden en de mogelijkheid tot herplaatsing (incl. verplichting tot aanbieden van scholing) dient grondig onderzocht te worden. Uitsluitend indien herplaatsing echt niet mogelijk blijkt, zou ontslag kunnen volgen. Dit is echter zeer situationeel afhankelijk, en altijd zal hier toetsing door de rechter moeten plaatsvinden. Dit zijn zeer intensieve trajecten voor de werknemer en de gemeente, die heel veel tijd (en geld) kosten. Het is niet bekend hoe vaak dit voor zal gaan komen.

Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?

Nagenoeg alle gemeenten werken nu al met een VOG verplichting bij aanvang van de werkzaamheden, dus zij deels wel op ingericht. Voor de tweejaarlijkse herhaalverplichting is het belangrijk dat systemen gemeenten helpen te ondersteunen om de 2-jaarsperiode accuraat te monitoren. Vervolgens moet het signaal uit het systeem opgepakt worden door HR of de leidinggevende. Tot slot dienen gemeenten een beeld te krijgen hoe zij kunnen voldoen aan hun rapportageverplichting over de VOG processen binnen de zelfevaluatie voor reisdocumenten.

Welke kosten en besparing voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan deze verplichting verbonden?

Extra kosten zijn het gevolg van het vaker (en op iets andere wijze) laten overhandigen van een VOG; afgezien van de rapportagestap komen er geen extra processtappen bij. Per saldo komen de extra jaarlijkse uitvoeringskosten voor de herhaalaanvraag van een VOG uit op een bedrag tussen de € 220.000 en € 280.000. Het gaat hier om extra kosten voor gemeenten. De kosten voor de aanvraag van een VOG bij de start van de werkzaamheden zitten hier niet in en zijn niet apart gecijferd (90% van de gemeenten maakt deze kosten nu al). Het was niet goed mogelijk om een raming te maken van de extra uitvoeringskosten voor gemeenten van de implementatie van de verplichting.

Wat zijn de verwachte effecten van deze verplichting?

Medewerkers die betrokken zijn bij het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten hebben een grote verantwoordelijkheid. Het is duidelijk dat een screening een barrière opwerpt tegen potentieel corrupte medewerkers. Wie een aantekening in het justitieel documentatiesysteem heeft, die gerelateerd is aan de werkzaamheden, zal niet snel een VOG krijgen. Binnen gemeenten is het werken met een VOG gebruikelijk. Echter, dit gebeurt volgens het Ministerie van BZK soms naar eigen inzicht en niet altijd even consequent. Een wettelijke verplichting verschaft duidelijkheid en zorgt ervoor dat gemeenten hier uniform mee omgaan, wat shopgedrag tegengaat. Een periodieke wettelijke verplichting ondervangt gedeeltelijk het risico dat iemand in de huidige situatie in het

uiterste geval in de eerste weken na aanvang werkzaamheden een relevant strafblad kan krijgen, waarna dit de rest van de werkzame periode buiten beeld blijft.

De geïnterviewde medewerkers bij gemeenten staan over het algemeen positief tegenover de verplichte VOG en de periodieke herhaalverplichting voor medewerkers in het reisdocumentendomein. Gemeenten zijn soms wel wat sceptisch over de exacte meerwaarde ervan en benadrukken dat een VOG slechts een onderdeel van het integriteitsbeleid is, maar geen vervanging voor andere maatregelen en mechanismen om de integriteit van medewerkers te bewaken.

Hoe kunnen veranderingen worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

Op het gebied van de gemeentelijke organisatie zijn verschillende wijzigingen nodig. Allereerst is het van belang om te bekijken of de herhaalverplichting wordt toegepast voor medewerkers in het reisdocumentendomein of breder voor alle medewerkers in het burgerzakendomein (ook bv. burgerlijke stand).

Daarnaast is het van belang om vast te stellen waar de verantwoordelijkheid voor de herhaalverplichting van de VOG voor werknemers en bij externe inhuur komt te liggen en wie (bv. HRM, leidinggevende, inkoop, CISO) hierbij welke rollen gaat vervullen.

Ook is het van belang dat wordt nagedacht over de processen om invulling te geven aan de herhaalverplichting voor werknemers en externe inhuur. Wie monitort dat iedere 2 jaar een nieuwe VOG moet worden aangevraagd? Dit vraagt om een uitwerking van de werkprocessen en mogelijk ook werkinstructies. Het is van belang om de processen bij indiensttreding en start van de externe inhuur nader te bekijken. In verschillende gemeenten is het bijvoorbeeld mogelijk om alvast te starten met werkzaamheden voordat een VOG is aangeleverd en dat moet worden angescherpt naar de verplichting om een VOG aan te leveren 'voor de start van de werkzaamheden'.

Het is relevant om de herhaalverplichting voor werknemers (en externe inhuur) ook vast te leggen in het integriteitsbeleid. Daarbij is het ook van belang dat (a) concreet wordt uitgewerkt wat termijnen zijn waarbinnen een werknemer (of externe) een VOG moet kunnen overleggen en (b) hoe het proces eruit ziet op het moment dat er geen VOG kan worden overlegd door een medewerker (zodat de gemeente ook een handelingskader heeft in die situaties). De uitwerking van (a) en (b) kan per gemeente verschillen, de wettelijke (herhaal)verplichting uiteraard niet.

Het is van belang dat de gemeente beschikt over een deugdelijke administratie of systeem om bij te kunnen houden of er medewerkers zijn voor wie een nieuwe VOG moet worden aangevraagd

omdat de 2-jaarsperiode is afgelopen. Gewenste functies zijn daarbij a) inzicht in de actuele status (wie beschikt sinds wanneer over een VOG) en b) het (automatisch) krijgen van een signaal (mail) zodat de medewerker die de aanvraag van de VOG klaar moeten zetten weet dat er een VOG klaargezet moet worden omdat de periode van 2 jaar bijna is afgelopen.

Op dit moment hebben gemeenten nog geen specifieke bepalingen opgenomen over de tweejaarlijkse herhaalverplichting in contracten en andere juridische documenten. Dit kan zorgen voor complexiteit op het moment dat een werknemer met een arbeidscontract voor onbepaalde tijd geen VOG kan overleggen. Om dit issue in de toekomst te beperken is het aan te raden om nieuwe contracten en overeenkomsten aan te passen en daarin een specifieke bepaling of grondslag op te nemen dat het contract of de overeenkomst kan worden ontbonden als geen VOG kan worden overlegd. Deze (standaard)bepaling kan worden gebruikt voor nieuwe arbeidscontracten en voor nieuwe contracten voor inhuur van externe medewerkers. In het verlengde van deze aanpassing is het ook relevant om deze bepaling in de toekomstige vacatureteksten (voor werknemers) en toekomstige aanbestedingsdocumenten (voor externe inhuur) op te nemen.

De gemeenten is gevraagd wat de doorlooptijd is voor het implementeren van de herhaalverplichting van de VOG in hun gemeentelijke organisatie. De aangegeven benodigde doorlooptijd ligt tussen de 6 maanden en 1 jaar. Dit hangt in het bijzonder samen met de doorlooptijd die nodig is om de werkprocessen en werkinstructies zorgvuldig aan te passen en met de doorlooptijd die nodig is voor de Ondernemingsraad en het college van B en W om in te stemmen met de wijzigingen. Gegeven de doorlooptijd van 6 maanden tot 1 jaar lijkt de gewenste datum van inwerkingtreding (1 januari 2025) te vroeg te zijn.

5.2. Aanbevelingen

In deze paragraaf zijn de gewenste vervolgacties uit het rapport in samenhang gepresenteerd.

Gewenste vervolgactie: Zorg voor bij de verdere uitwerking van de regelgeving voor duidelijkheid over begrippen zoals aanleveren, overhandigen en tonen van een VOG, het toezien op VOG's van externen en over de op te nemen vragen in de zelfevaluatie reisdocumenten.

Gewenste vervolgactie: Zorg voor een adequate dekking van de extra gemeentelijke uitvoeringskosten conform artikel 2 Financiële-verhoudingswet.

Gewenste vervolgactie: Zorg voor verschillende standaardproducten (bv. voorbeeldteksten voor contracten/overeenkomsten, voorbeeldcommunicatie richting medewerkers/Ondernemingsraad, suggesties voor aanpassing van integriteitsbeleid als gevolg van de wettelijke verplichting, etc.) waar alle 342 gemeenten gebruik van kunnen maken.

Bijlage A: Gesprekspartners

Interviews & besprekingen

Organisatie	Naam
Gemeenten	
Achtkarspelen	Jelly Frankes & Annemieke van der Zwan
Amsterdam	Richard van Caem. Karin van der Wal - Vollers & Linda Schoon
De Bilt	Anita van der Kolk & Ernst Strubbe
Emmen	Miranda Hendriks, Linda Hummel & Niels Vloemans
Heemstede	Marco de Lange & Malou Vink
Hengelo	Karina Meulenbroek & Aquine Zondag
Hillegom (HLTsamen)	Janet van der Ree
Katwijk	Tineke Nieman & Ghislaine in 't Veld
Lelystad	Bianca Drachman & Tamara Joosse
Montferland	Marnix Hartog & Patrick Kemperman
Noordwijk	Irma Hakker, Simone Korfage & Danielle Schut
Utrecht	Paulien Baaij & Marieke Enderlee
Winterswijk	Joyce Meyerink & Thijs Wagenmans
Zevenaar	Renate Orth & Cordien Schreurs

Begeleidingscommissie

Organisatie	Naam
Ministerie van BZK	Steven Lek & Stephanie Moro-Ellenberger
NVVB	Nancy Schoof
VNG	Viana van Diepen

Bijlage B: Gebruikte bronnen

Rapporten en studies

Ministerie van BZK (2023), *Memo impactanalyse VOG*

Ministerie van BZK (2023), *Handleiding overheidstarieven 2024*

VNG (2021), *VNG format integriteitsbeleid*

VNG Realisatie (2024), *Impactanalyse functiescheiding in het reisdocumentendomein*

Internet

<https://www.justis.nl/producten/verklaring-omtrent-het-gedrag/informatiepagina-digitale-vog>

<https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/verklaring-omtrent-gedrag/vraag-en-antwoord/moet-een-originele-vog-overgelegd-worden-of-mag-het-ook-een-kopie-zijn>

<https://open.overheid.nl/documenten/ronl-a758282791fa4726b721be7f7a7fbf96fd8288a5/pdf>

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/07/08/kamerbrief-over-aankondiging-van-maatregelen-ter-voorkoming-van-identiteitsfraude>

<https://www.rvig.nl/over-programma-verbeteren-reisdocumentenstelsel>

<https://www.rvig.nl/start-vervolgonderzoek-naar-digitale-pasfoto-voor-paspoort-en-identiteitskaart>

<https://www.rvig.nl/stijging-aantal-aanvragen-reisdocumenten-vanaf-2024>

<https://vng.nl/sites/default/files/2021-12/vng-format-integriteitsbeleid-20211021.pdf>

Bijlage C: Subvragen Ministerie van BZK

Vragen	Beantwoording in paragraaf
Is het mogelijk een goede afbakening te maken van welke functies in aanmerking komen voor de verplichte VOG? Hebben we dan een idee om hoeveel medewerkers het gaat?	4.3
Wat zou een verplichte VOG volgens onze interviewpartners voor het arbeidsaanbod kunnen betekenen? Kan het een doelgroep afschrikken te solliciteren?	4.1
Wat zou de administratieve en financiële last (uitvoeringskosten) zijn voor een gemeente?	4.3
Is het haalbaar dat gemeenten toezien op het aanleveren van de VOG bij een uitzendbureau of detacheerder? Hoe uitvoerbaar is dat wanneer iemand bijvoorbeeld bij veel verschillende gemeenten wordt ingezet?	4.1
Is het haalbaar dat gemeenten altijd (ook bij indiensttreding via uitzendbureaus of detacheerders) de originele, papieren VOG in handen krijgen?	4.1
Is het haalbaar om medewerkers hun VOG mee te laten nemen naar een andere gemeente bij het veranderen van baan? Of is het logischer om iemand daar opnieuw een VOG te laten vragen?	4.1
Is de tweejaarlijkse herhaalaanvraag uitvoerbaar?	5
Wat is de invloed van een verplichte VOG voor bestaande medewerkers burgerzaken?	4.1
Is het mogelijk om (bestaande) medewerkers die geen VOG kunnen aanleveren te ontslaan of op een andere functie te plaatsen?	4.1
Wat is een haalbare periode om bestaande medewerkers een VOG te laten inleveren, bij introductie van de verplichting?	5
Is het mogelijk om in een arbeidscontract een VOG-bepaling op te nemen? Indien ja, is het nodig om een VOG-bepaling in arbeidscontracten op te nemen?	4.1
Zijn er nog meer onvoorziene gevolgen? Bijvoorbeeld: zou het kunnen dat gemeenten een beperktere groep medewerkers gaat inzetten in het reisdocumentendomein om de VOG-verplichting te vermijden?	5.1

Vragen	Beantwoording in paragraaf
De openbare lichamen weten ook van ons voornemen, en staan er niet onwelwillend tegenover. Kunnen jullie ook iets zeggen over de uitvoerbaarheid op die eilanden? ^{a)}	n.v.t.
Wat zouden de jaarlijkse kosten zijn voor alle gemeenten?	4.3
Hoe zou BZK kunnen bijdragen in die kosten? Daarbij rekening houdend met dat gemeenten vaak wel al VOG's vragen (en die in de huidige situatie zelf betalen), en dat medewerkers met een VOG ook op andere plaatsen buiten het reisdocumentenstelsel ingezet (kunnen) worden, wat maakt dat de verplichte VOG ook daar een positieve invloed heeft.	4.3
Op welke manier kan (intern of extern) toezicht gehouden worden op het naleven van een VOG-verplichting?	4.1
Medewerkers zullen de kosten voor een VOG moeten voorschieten bij de aanvraag. Levert dit volgens onze interviewpartners problemen op?	3.1
Medewerkers kunnen online alleen een VOG aanvragen met DigiD. Levert dit volgens onze interviewpartners problemen op?	2.2
Medewerkers kunnen ook aan de gemeentebalie een VOG opvragen, die soms de balie zal zijn waar ze zelf werken. Kan dit spanningen opleveren volgens onze interviewpartners?	2.2
Is er voldoende besef bij gemeenten dat een VOG een onderdeel van het integriteitsbeleid is maar geen vervanging is voor andere maatregelen en mechanismen om de integriteit van medewerkers te bewaken?	4
Wat valt verder op in de reacties van gemeenten?	5

- a) In overleg met de begeleidingscommissie is besloten de impact voor de openbare lichamen (de BES-eilanden Bonaire, St. Eustatius en Saba) buiten de scope van onze analyse te laten; onder meer vanwege specifieke regelgeving die van toepassing op de openbare lichamen.



VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl