

# Meer *waarde(n)* van ~~screenen~~

Beoordelen van  
betrouwbaarheid als vak

**Nederlandse  
School voor  
Openbaar  
Bestuur**

Jorgen Schram  
Monique Brok  
Martin Schulz  
Paul Frissen



**drs. J.M. (Jorgen) Schram**

is onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

**drs. M.W.G.M.F. (Monique) Brok**

is strategisch adviseur bij Justis.

**dr. J.M. (Martin) Schulz**

is co-decaan van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en adjunct-directeur van de NSOB Denktank.

**prof. dr. P.H.A. (Paul) Frissen**

is decaan en bestuursvoorzitter van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en hoogleraar Bestuurskunde aan Tilburg University.

# Inhoudsopgave

---

- Voorwoord** → 5
  
- 1. Screening: tegen het licht houden** → 7
  - 1.1 Kijken onder de motorkap → 8
  - 1.2 Een screeningsautoriteit → 10
  - 1.3 Maatschappelijke waarden borgen → 11
  - 1.4 Bijdrage van dit essay: verkenning van vakmatigheid → 14
  
- 2. Screening: verkenning van een beroepsgroep** → 17
  - 2.1 Screening en dominante tijdsbeelden → 17
    - 2.1.1 Een roep om vertrouwen: van afwijzen naar toekennen → 18
    - 2.1.2 De opkomst van de risicosamenleving: van beperken naar uitsluiten → 18
    - 2.1.3 Een tijd van onbegrensde mogelijkheden: van voorkomen naar voorzien → 20
    - 2.1.4 Conclusie: screening als spiegel van de tijdgeest → 21
  - 2.2 Screening en perspectieven op professionaliteit → 22
    - 2.2.1 Perspectief 1: professionaliteit als autonomie → 24
    - 2.2.2 Perspectief 2: professionaliteit in context → 25
    - 2.2.3 Perspectief 3: professionaliteit als interactief proces → 25
    - 2.2.4 Conclusie: screening als hybride praktijk → 26

- 
- 3. **Screening: elementen van vakmatigheid** → 28
    - 3.1 Van een beroep een vak maken → 28
    - 3.2 Vakmatigheid bij Justis onder de loep → 30
      - 3.2.1 Het Bibob-advies (Landelijke Bureau Bibob) → 30
      - 3.2.2 De controle op rechtspersonen (TRACK) → 32
      - 3.2.3 De Verklaring Omtrent het Gedrag (COVOG) → 34
  - 4. **Screening: ontwikkeling van een vakgebied** → 37
    - 4.1 Vakontwikkeling als vorm van ambachtelijkheid → 37
    - 4.2 Screening als meervoudige praktijk → 38
  - 5. **Slot: screening, een vak apart?** → 43
- Literatuur** → 46



# Voorwoord

Een essay over het vak screenen? Waarom eigenlijk? Is screenen wel een vak en zo ja, wat maakt het dan precies tot een vak? En als het een vak is, wat betekent dit dan voor de verdere ontwikkeling.

Justis, de screeningsautoriteit van Justitie en Veiligheid, beoordeelt de betrouwbaarheid van personen en organisaties. De belangen van individuen worden afgewogen tegen de belangen van de samenleving. Justis beschikt over de benodigde vak kennis, ervaring en bronnen en heeft, ook in vergelijking met de ons omringende landen, een unieke positie in het screeningslandschap.

Dat screeningslandschap wordt gevormd door verschillende private en publieke partijen die allemaal screenen, al worden daar soms andere benamingen aan gegeven zoals profiling of doorlichten of onderzoeken. Kijkend naar de kern van screenen, zijn er dan overeenkomsten te ontdekken of verschillen? Is het mogelijk te leren van elkaars professionele dilemma's?

Want dat zich in de praktijk van het screenen professionele dilemma's aandienen, mag duidelijk zijn. En dat Justis daar als onderdeel van de overheid zeer zorgvuldig een afweging in dient te maken, ook. Digitalisering, internationalisering en de spanning tussen maatschappelijk belang enerzijds en individueel belang anderzijds spelen een rol in de bestaande praktijk en leveren ook weer nieuwe vraagstukken op.

Het beschouwen van screenen als vak, biedt al enige tijd een basis om binnen Justis doorlopend met de professionalisering van dat vak aan de slag te zijn, ook in relatie met de veranderingen in de wereld om ons heen. Het creëert een invalshoek om in gesprek te gaan met andere organisaties die screenen om te ontdekken of er gedeelde thema's zijn waar we gezamenlijk ons licht over kunnen laten schijnen. Het biedt de mogelijkheid om onze afwegingen als overheidsorganisatie tussen uniformiteit en maatwerk te motiveren en verantwoorden.

Kan het verder onderzoeken van de vakmatigheid van screenen daarbij behulpzaam zijn? Deze overweging was een aanleiding om de NSOB te vragen een verdiepend onderzoek te doen naar het vak screenen. Want wat is dat nu eigenlijk, een vak, welke aspecten spelen een rol en wat maakt screenen al dan niet tot een vak? En wie bepaalt dat? Vragen die het startpunt vormden van een zoektocht naar de diepere vakmatigheden van screenen waarbij er tijdens die zoektocht steeds weer nieuwe lagen werden aangeboord.

De resultaten staan in dit essay, dat in coproductie van de NSOB en Justis tot stand is gekomen.

Dit essay is niet het einde van de zoektocht maar vormt een start om verder te gaan in het denken over de vakmatigheid van screenen. Dat doet Justis liefst niet alleen. Doordat dit essay nader inzoomt op screenen en aspecten daarvan onder woorden brengt, ontstaat een gezamenlijke taal die helpt om het gesprek te voeren en voort te zetten met andere organisaties die screenen.

Justis gaat dit essay in ieder geval zo gebruiken. Iedereen die geïnteresseerd is en zich betrokken voelt, mag dit essay zien als een uitnodiging om gezamenlijk het gesprek aan te gaan over screenen als vak.

**Iep Visser**

Algemeen directeur Justis



# 1. Screening: tegen het licht houden

## Interne jurisprudentie opbouwen

Het is maandagochtend als een van de 'screeners' van Justis, de screeningsautoriteit van het ministerie van Justitie en Veiligheid, een binnengekomen aanvraag voor een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) introduceert in het casusoverleg van de afdeling COVOG. Dit overleg is bedoeld voor de VOG-aanvragen die zijn ingedeeld in de categorie 'twijfelgevallen'. In dit casusoverleg worden individuele casus besproken die tijdens de eerste screeningsronde uit alle aanvragen naar voren zijn gekomen met een melding van het Justitieel Documentatie Systeem (JDS) en waarover bij een tweede beoordeling door een medewerker nog steeds een zekere twijfel bestaat. Het bespreken van deze twijfelgevallen met collega's helpt om tot een gedegen beslissing over het wel of niet afgeven van de VOG te komen. Daarnaast is het overleg bedoeld om te proberen één afdelingslijn te ontwikkelen en een database op te bouwen waarin gevallen met elkaar kunnen worden vergeleken. Een soort interne jurisprudentie, die als aanknopingspunt kan worden gebruikt bij nieuwe, vergelijkbare, maar altijd toch net even andere casus.

Wat is het geval? Een 25-jarige man wil graag gaan werken als pakketbezorger bij een postkoeriersdienst. Zijn werkzaamheden zullen eruit bestaan dat hij in een bezorgauto rondrijdt in een bepaalde regio om postpakketjes bij klanten af te geven. Uit het Justitieel Documentatie Systeem (JDS) is naar voren gekomen dat de man ruim drieënhalf jaar geleden is veroordeeld voor het rijden onder invloed. Best fors ook: bij controle bleek dat hij op het moment van aanhouden een alcoholpromillage in zijn bloed had van 1,09 promille. De man had op dat moment pas net een jaar zijn rijbewijs en viel dus nog in de categorie 'beginnend bestuurder'. Naast een boete heeft hij ook een rijontzegging gehad voor een periode van vier maanden. Na twee maanden is hij echter al weer in de auto gestapt en bij een verkeerscontrole liep hij tegen de lamp. Zijn rijbewijs is toen in beslag genomen. De Justis-medewerker twijfelt of in dit geval de VOG kan worden afgegeven met het doel de man een bezorgauto voor postpakketjes te laten besturen.

De VOG-aanvraag voor werken als pakketbezorger bij een postkoeriersdienst staat in direct verband met zijn eerdere overtreding. Daarmee lijkt het weigeren van de VOG op het eerste gezicht een uitgemaakte zaak. In gesprek met de aanvrager op het kantoor van Justis komen echter ook →



‘verzachtende omstandigheden’ naar voren die mogelijk tot een andere beslissing leiden en die voor twijfel zorgen bij de behandelende ‘screeener’.

De man geeft aan dat hij nu, enkele jaren na zijn overtredingen, al weer geruime tijd zonder enige overtreding in zijn auto rijdt. Hij heeft zelfs geen bekeuring meer gekregen voor iets kleins als fout parkeren of het overschrijden van de snelheidslimiet. Zijn overtreding van toen noemt hij zelf ‘een incident’ en ‘kwajongensstreek’. Inmiddels weet hij beter. Hij is volwassen geworden en kan zijn acties beter overzien en inschatten wat wel en niet kan. Hij zou dit nu nooit meer zo doen. Overigens is dat risico hoe dan ook nihil, zo stelt hij: sinds de inbeslagname van zijn rijbewijs drinkt hij niet meer. Het waren life events, die zijn leven zeer ten goede hebben veranderd. Wat in de optiek van de aanvrager ook meespeelt is dat hij niet in functie was toen hij de overtreding van rijden onder invloed beging. Het was niet onder werktijd. Tot slot is zijn overtreding van toen al *bijna* verjaard. Over drie maanden en vier dagen telt deze hoe dan ook niet meer mee voor de beoordeling van een VOG-aanvraag. De terugkijktermijn van de VOG-aanvraag is normaliter vier jaar (met uitzondering van zeden- en geweldsmisdrijven waarvoor een onbeperkte terugkijktermijn geldt), waarmee de overtreding dus verjaard en daarmee niet meer relevant voor de VOG zou zijn. Een VOG voor een wegvervoerondernemer goederenvervoer, waar zijn aanvraag van pakketbezorger bij de postkoeriersdienst onder valt, heeft een terugkijktermijn van vijf jaar. Op de vraag waarom hij niet gewoon nog die paar maanden kan wachten is hij vrij duidelijk: hij solliciteert al maanden en wordt nergens aangenomen. Nu is hij eindelijk ergens door de procedure heen, maar moet hij enkel nog een VOG voorleggen. Er kan dan toch best een beetje met hem worden meebewogen...?

## 1.1 Kijken onder de motorkap

Het voorbeeld van de VOG-aanvraag is naar ons idee om twee redenen betekenisvol. Ten eerste zien we een dilemma rond de verstrekking van de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG). Als de ‘screeener’ alleen kijkt naar wat het ‘systeem’ zegt, dan voldoet deze aanvrager niet aan de formele vereisten en wordt zijn aanvraag afgewezen. Dat doet dan een beetje denken aan de legendarische woorden uit de Engelse komedie Little Britain: *‘Computer says no’*. Het dilemma van de ‘screeener’ ontstaat als hij preciezer naar de aanvraag en naar de omstandigheden kijkt en zich afvraagt of de *veiligheid* (daarop heeft de screening betrekking) van de samenleving nu werkelijk in gevaar komt wanneer de VOG-aanvraag voor een baan als pakketbezorger wordt gehonoreerd. De ‘screeener’ zoekt naar een evenwichtige afweging tussen maatschappelijke veiligheid (die hij dient te borgen) en persoonlijke

vrijheid (die hij zo min mogelijk dient in te perken). Hij probeert niet alleen te kijken naar de harde feiten en formele regels, maar ook naar de achterliggende, te borgen waarden.

Ten tweede is het voorbeeld naar ons idee betekenisvol, omdat we zicht krijgen op een praktijk die gewoonlijk onzichtbaar blijft. We mogen kijken onder de *motorkap* van een doorgaans verborgen proces: *screening*. In het geval van ons voorbeeld gaat het om het afgeven van een VOG. Het proces om te bepalen of een VOG al dan niet wordt afgegeven, is een vorm van screening – van *doorlichting* of *tegen het licht houden* om het in goed Nederlands te zeggen. Of, zoals wij het begrip screening zouden willen duiden in deze verkenning, screening is een onderzoek van (persoons)gegevens gericht op de beoordeling van een (rechts)persoon die de veiligheid van andere (rechts)personen in gevaar zou kunnen brengen. Screening beoogt te voorkomen dat er iets misgaat. Het is bij uitstek een preventie-instrument. Denk bijvoorbeeld aan een ondernemer die niet in een bepaalde wijk zijn restaurant kan starten vanwege een negatief Bibob-advies, omdat hij eerder veroordeeld is voor het witwassen van geld. Of denk aan een lid van een schietvereniging die geen wapenvergunning krijgt vanwege gereede twijfel over zijn geestelijke gesteldheid, of een taxichauffeur die geen Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) krijgt omdat hij meermaals een ongeluk heeft veroorzaakt tijdens rijden onder invloed in het buitenland. Idee is dat met de weigering van een horecavergunning, het niet verlenen van een wapenvergunning of het niet toekennen van een VOG maatschappelijke excessen in de toekomst worden voorkomen.

Dat proces van preventie, van voorkomen, is gebaat bij enige luwte. Daarmee heeft het ook een afschrikkende werking. De vele camera's in de openbare ruimte dienen niet alleen voor opsporing, maar door hun aanwezigheid ook voor afschrikking: *'we are watching you'*. Dat screening veelal in de luwte en regelmatig ook letterlijk achter gesloten deuren plaatsvindt is op zichzelf overigens niet vreemd. Sterker nog, voor een deel van het screeningsproces is dit via wet- en regelgeving zo bepaald. Vanuit het oogpunt van veiligheid en privacy is bijvoorbeeld wettelijk vastgelegd dat bepaalde informatie nu eenmaal niet voor iedereen toegankelijk is en dus ook niet zomaar gedeeld mag worden. Tegelijkertijd is het wel nuttig om dergelijke informatie te betrekken in afwegingen omtrent de tewerkstelling van mensen of het afgeven van vergunningen aan ondernemers. Er is echter ook een meer pragmatische reden voor het opereren in de luwte: screening is bedoeld om ongewenste gebeurtenissen te voorkomen en de kans op het optreden daarvan te beperken. Dan helpt het niet om de buitenwereld volledige transparantie te geven over hoe dat proces zich voltrekt. Dat kan bijvoorbeeld zijn omdat slechts een deel van de informatie voorhanden is en het openbaar

delen ervan juist de kansen doet slinken om uiteindelijk alle informatie te verkrijgen. Soms kan het ook gaan om informatie die nog duiding behoeft en zonder verdere betekenisgeving meer schade aanricht dan goed doet. Of wat te denken van situaties waarin transparantie onbedoelde veiligheidsrisico's oplevert? Dan past het om processen die zich afspeelen onder de motorkap ook daar te houden. Niet om dingen verborgen te houden of bewust niet transparant te zijn, maar omdat de (combinatie van) informatie uit bronnen die worden geraadpleegd vanwege een groter maatschappelijk belang (zoals veiligheid) niet zichtbaar mag of kan zijn voor iedereen. Overigens, waar dit het geval is, kijkt een externe autoriteit (zoals de Autoriteit Persoonsgegevens) of externe commissie (zoals de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten) mee met organisaties die screenen, op basis van de idee van checks and balances.

## 1.2 Een screeningsautoriteit

Screening spreekt tot de verbeelding. We weten dat het gebeurt en tegelijkertijd hebben we niet echt een beeld van wat er precies gebeurt. Het woord wordt ook voor verschillende doeleinden gebruikt. Zo is een borstkanker-screening (een bevolkingsonderzoek) iets heel anders dan een veiligheids-screening voor de benoeming van een werknemer in een functie met toegang tot bedrijfsgeheimen. In het eerste geval is sprake van een oproep aan vrouwen in heel Nederland om zich te laten onderzoeken met de bedoeling om een afwijking in de borst op tijd te detecteren. Het testen op het COVID19-virus, bij mensen zonder symptomen, is een actueel voorbeeld van screening in de vorm van bevolkingsonderzoek. In het tweede geval is sprake van een gericht onderzoek in de achtergrond van een specifieke persoon om vast te stellen of en zo ja welke risico's deze persoon oplevert voor een specifieke werkgever.

Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft Justis als screeningsautoriteit van de overheid opgericht. Als screeningsautoriteit werkt Justis, zo luidt de opdracht, aan een veiliger en rechtvaardiger samenleving door het screenen van personen en organisaties. Anders dan andere partijen heeft Justis als screeningsautoriteit daarbij toegang tot exclusieve bronnen, zoals het Justitieel Documentatie Systeem. Hierin staan misdrijven en overtredingen geregistreerd van natuurlijke en rechtspersonen. Daarnaast kan Justis onder meer gebruik maken van politieregisters, informatie opvragen bij het Openbaar Ministerie en de Reclassering en strafrechtelijke gegevens uit landen van de Europese Unie opvragen via het European Criminal Record Information System (ECRIS). Op basis van die bronnen maakt Justis een analyse en vormt zich een oordeel over de integriteit van personen en

organisaties in de context waarop de screening is gericht. Als overheidsorganisatie screent Justis op terreinen waarvan politiek en samenleving vinden dat betrouwbaarheid belangrijk is. Daarnaast screent Justis ook private recherchebureaus.

De bekendste producten van Justis zijn de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) en het Bibob-advies. Justis levert echter ook andere, minder bekende producten. Zo is Justis verantwoordelijk voor de toekenning van naamswijzigingen. Daarnaast kunnen mensen die een wapenvergunning hebben aangevraagd en van wie de aanvraag door de korpschef van de politie is geweigerd, bij Justis hiertegen in beroep gaan. Ook aanvragen voor de functie van buitengewoon opsporingsambtenaar (boa) worden bij Justis ingediend. Justis voert daarnaast de Wet controle op rechtspersonen uit, ziet toe op gratieverlening door de Koning en bepaalt bij het faillissement van een bedrijf of de curator gebruik kan maken van de 'garantstellingsregeling curatoren'. Ook is Justis namens de minister van Justitie en Veiligheid verantwoordelijk voor de vergunningverlening aan particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. Tot slot verstrekt Justis de gedragsverklaring aanbesteden (GVA) namens de minister van Justitie en Veiligheid.

Justis is niet de enige organisatie die screent. Voor Justis is het een kerntaak, die ook als zodanig en met gebruik van het woord screenen is omschreven. Andere organisaties, zoals de Koninklijke Marechaussee en Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, noemen het juist helemaal niet screening maar spreken over 'risicobeoordeling', 'profiling', 'inspecteren', 'analyseren' of 'opsporen'. Zij zien screening veel meer als iets wat niet in de kern, maar in de randen van het werk zit. Of, en dat komt ook voor, organisaties noemen wat zij doen niet screening, zien het ook niet als screening maar blijken in vergelijking met andere screeningspraktijken wel degelijk aan screening te doen. Dat betekent dus dat wij willen onderzoeken wat screenen eigenlijk is, niet met de bedoeling om uniformiteit aan te brengen, maar met de bedoeling woorden te geven aan de diversiteit van screenen.

### **1.3 Maatschappelijke waarden borgen**

Screening is bedoeld om de samenleving te beschermen tegen individuen die een inbreuk kunnen vormen op belangrijke maatschappelijke waarden als veiligheid en stabiliteit. Daarbij gaat het bij screenen door Justis vooral om het borgen van *maatschappelijke* veiligheid, waar het bijvoorbeeld bij de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) primair gaat om *staats*veiligheid. Veiligheid is natuurlijk een ambigu begrip. Onder veiligheid verstaan we tegelijkertijd het tegengaan of belemmeren van potentiële

oorzaken van onveiligheid als ook het treffen van beschermende maatregelen tegen het optreden van deze oorzaken. *Screening identificeert deze potentiële oorzaken van onveiligheid.*

De idee van veiligheid is sterk verbonden met de concepten vertrouwen en betrouwbaarheid. Wat deze termen precies betekenen, vinden we in Nederland nog niet zo gemakkelijk te omschrijven. Ze hebben al snel een personalistische klank: het vertrouwen dat mensen in elkaar hebben, omdat ze elkaar kennen, bevriend of verwant zijn of gemeenschappelijke overtuigingen hebben. Voor een deel is dat een talige kwestie. We ontberen woorden om nuanceverschillen in vormen van vertrouwen precies te maken. In het Engels geven de woorden ‘trust’, ‘reliability’ en ‘confidence’ elk een andere betekenis aan betrouwbaarheid. Ze zijn preciezer en differentiëren bijvoorbeeld tussen vertrouwen in de persoon, in de institutie of in de professie. In Nederland hebben we minder woorden om die nuances aan te geven. Maatschappelijk spelen vertrouwen en betrouwbaarheid een belangrijke rol. Zo is er het sociologische onderscheid tussen *high-trust societies* en *low-trust societies*.<sup>1</sup> Dat onderscheid heeft betrekking op de mate waarin burgers elkaar en instituties vertrouwen. Nederland is van oudsher een high-trust society, hetgeen betekent dat de grondhouding van mensen onderling, maar ook ten opzichte van de overheid er een van vertrouwen is. In andere landen, bijvoorbeeld Italië, is vertrouwen vooral gefundeerd in de privésfeer van het familieverband. Ten aanzien van instituties, en zeker de overheid, is de grondhouding een van wantrouwen.

Voor screening is dit relevant omdat er in Nederland een ontwikkeling gaande lijkt waarin we opschuiven naar kenmerken van een low-trust society. Het feit dat we meer formeel en institutioneel onderzoek willen naar de betrouwbaarheid van burgers en organisaties zou hiervan een uitdrukking kunnen zijn. Daarin schuilt ook een dilemma: de vraag is immers of de betrouwbaarheid die screeningsorganisaties willen vaststellen via onderzoek en formele maatregelen wel bijdraagt aan een cultuur van betrouwbaarheid die wordt nagestreefd.

Wat we onveilig vinden, waartegen we ons als samenleving willen of moeten beschermen, is tevens onderwerp van (politiek) debat en verandert met de tijd. Zo is ondermijning politiek een relatief nieuw thema. Ondermijning als verschijnsel, en in het verlengde daarvan ook de Bibob-toets, gaat overigens veel verder terug.<sup>2</sup> Hoewel de wet bevordering integriteitsbeoordelingen

---

1 Zie onder meer Fukuyama, F. (1995), *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: The Free Press.

2 Zie Commissie van Traa (1994): [https://www.parlement.com/id/vh8lnhrpmxw6/parlementaire\\_enquete\\_opsporingsmethoden](https://www.parlement.com/id/vh8lnhrpmxw6/parlementaire_enquete_opsporingsmethoden).

door het openbaar bestuur (wet Bibob) van oorsprong niet bedoeld is als instrument tegen ondermijning, maar om de integriteit van bestuursorganen te borgen, Velen gebruiken het begrip ‘ondermijning’ tegenwoordig, ook al is het bepaald niet eenduidig. Sommigen spreken over ‘moral panic’, anderen over een ‘policy window’ om geld, maatregelen en bevoegdheden te verkrijgen. De vermenging van criminele activiteiten met legale praktijken vormt een risico voor veiligheid op allerlei niveaus en is daarmee een nieuw domein waarin ook screening een rol kan spelen. Screening kan immers bijdragen aan het inperken van maatschappelijke veiligheidsvraagstukken. Dat maakt het interessant om bij nieuw opkomende kwesties op het gebied van veiligheid ook steeds de vraag te stellen welke rol screening kan hebben in het inperken ervan.

Screening is een *instrument* dat de overheid kan inzetten bij sturing in het domein van veiligheidsvraagstukken, zoals bij het verstrekken van een subsidie, het schrijven van een beleidsregel of het sluiten van een akkoord. Specifieke situaties vragen om de inzet van specifieke sturingsinstrumenten en screening is er daarvan een. Dat roept de vraag op of iedere beleidsambtenaar die zich bezig houdt met veiligheidsvraagstukken screening als instrument, of als tool, in zijn instrumentenkoffer zou moeten hebben. Zoals ook iedere beleidsambtenaar weet dat een subsidie verstrekken, een akkoord sluiten of een beleidsregel ontwerpen instrumenten uit zijn sturingsrepertoire zijn – ook als hij of zij deze niet zelf kan of mag maken of inzetten.

Screening poogt een bijdrage te leveren aan het borgen van maatschappelijke waarden, en hoewel weinigen hier tegen zullen zijn, is het vaak lastig om concreet te maken wat screenen dan *precies* te weeg brengt. Het waarderen van iets dat niet is gebeurd, iets dat is voorkomen, is buitengewoon lastig. Bovendien valt het zelden aan te tonen als direct gevolg van screenen. Zelfs de eenvoudige vorm van beprijzing, door de economische waarde te bepalen, is *juist* voor screening bijzonder ingewikkeld. De ingewikkelde relatie tussen screening en mogelijk voorkomen misstanden wordt treffend zichtbaar in het aantal toegekende als ook geweigerde VOG-aanvragen. Zo heeft Justis in 2018 in totaal 1.220.100 aanvragen ontvangen voor een VOG voor natuurlijke personen. Daarvan zijn er 3.251 afgewezen, dat is 0,27 procent van het totaal aantal aangevraagde VOG's. Dat leidt tot de ietwat ongemakkelijke vraag of daarmee dan ook 3.251 misstanden in de samenleving zijn voorkomen. Dat de waarde van screening misschien niet berekenbaar is, betekent natuurlijk niet dat screening geen maatschappelijke waarde, groot of klein, heeft. Het is alleen zeer ingewikkeld om de waarde van wat is voorkomen te vergelijken met wat heeft plaatsgevonden. Causaliteit is nu eenmaal moeilijk te bepalen in de sociale werkelijkheid. Enige vorm

van tragiek is daarmee inherent aan screening. Net als voor het werk van veel andere veiligheidsdiensten geldt immers ook voor screening dat er alleen aandacht van politiek en media is als iets niet goed is gegaan. Niet de 3.251 mogelijk voorkomen misstanden tellen, maar de twee of drie grote gebeurtenissen, de misstanden die wel plaats hadden: zoals iemand zonder VOG die zich in functie heeft vergrepen aan kinderen. Dat is ook het verschil tussen tragiek en statistiek. Ruim 3000 afgewezen VOG-aanvragen en mogelijk voorkomen misstanden zijn statistiek, twee of drie misstanden met een naam en gezicht zijn tragiek.

De aard van de causale relatie tussen screenen en het voorkomen van misstanden maakt het ook lastig om de maatschappelijke waarde van screenen inzichtelijk te maken. In beleidsprocessen veronderstelt de overheid vaak een causale relatie tussen interventies en maatschappelijke veranderingen. Een goede interventie wordt geacht aantoonbaar bij te dragen aan maatschappelijke veranderingen. De veranderingen dienen aan de interventie te kunnen worden geattribueerd: A leidt tot B. Als we die veronderstelling ook op screening toepassen dan zou screening van een (rechts)persoon dus aantoonbaar moeten leiden tot het niet optreden van een bepaald maatschappelijk veiligheidsrisico. Deze attributie is in de praktijk niet mogelijk, omdat we ten eerste niet weten of het veiligheidsrisico zou zijn opgetreden en ten tweede omdat het verband tussen de interventie (screening) en het effect (voorkomen misstand) niet op die manier kan worden aangetoond. Zelfs als dat nog zo zeker lijkt te zijn, kunnen we niet anders dan praten in termen van waarschijnlijkheden en ‘educated guesses’. Interventies leiden immers tot een keur aan maatschappelijke effecten, die ook weer van invloed zijn op elkaar. Zo is de introductie van screening, als instrument, voor een bepaalde praktijk een interventie in zichzelf (niet alleen de uitgevoerde screening, maar de aankondiging van screening is al een interventie). Daarvan kan een preventieve afschrikkende werking uitgaan. Dat is tenminste de idee.

#### **1.4 Bijdrage van dit essay: verkenning van vakmatigheid**

‘Screeners’, zoals we die hebben gezien in het voorbeeld van de toekomstige pakketbezorger, lopen dagelijks tegen dilemma’s aan die in omvang overzichtelijk lijken, maar die uiteindelijk verstreckende maatschappelijke gevolgen kunnen hebben. Immers, als de pakketbezorger uit ons voorbeeld een VOG krijgt en drie maanden later een dodelijk ongeval veroorzaakt waarbij enkele kinderen om het leven komen, dan zou wat eerst een kleine beslissing leek in een van de 1,2 miljoen jaarlijkse VOG-procedures wel eens minutieus kunnen worden uitgekamd omwille van de grote gevolgen. Dan staan de kleine afwegingen in dagelijkse dilemma’s ineens op de voorgrond



en komen vragen op over de juistheid van de beslissing – over wie dat bepaalt, mag bepalen of zou moeten bepalen; over de rol van de politiek, de rol van de minister en de rol van een screeningsautoriteit; over wat screenen eigenlijk is, wat het doet en vermag; en welke verwachtingen we er over zouden moeten (of mogen) hebben en wie dat dan weer bepaalt.

Dan zijn er altijd ook vragen te stellen over de *vakmatigheid* van screenen: meer precies: is screenen een vak en moet het dat zijn?. En als het een vak moet zijn, hoe het dan (verder) moet worden ontwikkeld? Op het eerste gezicht vertoont screenen immers wel kenmerken van een vak. Screenen dient deskundig te gebeuren en de een kan het beter dan de ander. Een vak vergt onder meer specifieke competenties en attitudes en die komen in het werken vanzelf naar voren. Wat het vak echter *precies* inhoudt en wat er dan zo vakmatig aan is, is niet als vanzelf duidelijk. Bovendien is het bepalen van de vakmatigheid niet alleen aan de professie zelf, maar mede ook uitkomst van maatschappelijke, bestuurlijke en politieke preferenties inzake screening en van allerlei inzichten en zienswijzen over vorm en invulling ervan. De samenleving, de media, zelfs de rechterlijke macht vinden iets van screening en mengen zich bewust en onbewust, direct en indirect in het debat. Dat maakt het interessant om te verkennen of screenen een *vak* is – zoals dat van advocaat, arts of apotheker – dan wel of het zinvol is om de vakmatigheid verder te ontwikkelen in de praktijk van screening. Dit essay, waarin we deze vraag verkennen, kan daarmee ook dienen als vertrekpunt om een gezamenlijke taal te ontwikkelen om het gesprek aan te gaan met andere organisaties die screenen.

Onze verkenning naar de vakmatigheid van screenen starten we door screenen in een historisch perspectief te plaatsen. Hoe heeft screenen zich door de tijd heen ontwikkeld tot de huidige praktijk. Is screenen ook een uitdrukking van de tijdgeest? We analyseren screening naar de kenmerken van vakmatigheid die in de literatuur van de beroepsociologie worden onderscheiden (onder anderen Mok, 1973; Abbott, 1993; Freidson, 1994; Noordegraaf, 2007). We bezien wat een praktijk tot een vak of professie maakt en hoe screening vanuit de beroepsociologie is te begrijpen. Die zoektocht levert een aantal inzichten op hoe in verschillende praktijken wordt gewerkt aan vakontwikkeling en welke overeenkomsten en verschillen zijn te onderscheiden. We noemen dat ‘vakmatigheden’: de aanwezigheid van beroepsvereniging, vakopleidingen en wettelijke bepalingen, de vraag of de beroepsgroep zelf haar normen bepaalt, hoeveel ruimte er is voor autonome beslissingen en of er sprake is van beroepscode. Vervolgens kijken we hoe die vakmatigheden terug zijn te vinden in de praktijk van Justis. Tot slot plaatsen we de praktijk van Justis in het bredere perspectief van de verschillende organisaties die zich met screenen bezighouden,

zoals de Unit Veiligheidsonderzoeken (UVO) van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD), de afdeling Veiligheid, Integriteit en Klachten (VIK) van de politie, de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW), de ING bank en Hoffmann Bedrijfsrecherche.

## 2. Screening: verkenning van een beroepsgroep

### Een belangrijke aankondiging

*'Bestuursorganen moeten in de strijd tegen georganiseerde ondermijnende criminaliteit beter worden gefaciliteerd en daarom wordt de Wet Bibob verder uitgebreid'*. In een kamerbrief van 3 juli 2019 kondigen de ministers van Justitie en Veiligheid, Grapperhaus en Dekker, een aantal belangrijke wijzigingen van de Wet Bibob aan<sup>3</sup>. Met de wijzigingen moet onder meer de informatiepositie van het Landelijk Bureau Bibob worden versterkt. Zo moeten bestuursorganen het bureau in de toekomst ook de vraag kunnen voorleggen of in de afgelopen twee jaar advies is gevraagd over de doorslaggevende relaties van de aanvrager van een vergunning waarop het ernstige gevaar (mede) is gebaseerd. Nu kan enkel worden gevraagd of er over een aanvrager van een vergunning eerder advies door het bureau is uitgebracht. Ook stellen de ministers in de kamerbrief dat zij overwegen om dergelijke informatie op te nemen in een nog op te richten Bibob-register. Ook zullen de zogeheten 'tipbevoegdheden' van het Landelijk Bureau Bibob worden uitgebreid om bestuursorganen te informeren over een mogelijk dubieus bedrijf.

### 2.1 Screening en dominante tijdsbeelden

Screening is een product van de tijd waarin we leven. Screening en tijdgeest zijn met elkaar verbonden. Honderd jaar geleden werd er al 'gescreend' en voor een deel komt de huidige wijze van screening daarmee nog steeds overeen – de basisbeginselen van screening zijn ook nu nog van toepassing. Tegelijkertijd zijn er ook duidelijke accentverschuivingen en verschillen zichtbaar. Een voorbeeld daarvan is dat we tegenwoordig niet langer accepteren dat risico's enkel worden beperkt: risico's dienen te worden 'beheerst' en negatieve gevolgen dienen te worden 'voorkomen'. Hoewel het besef blijft dat niet altijd alle risico's kunnen worden uitgesloten, blijft er wel een latent verlangen daartoe en blijkt dit uit de wijze waarop we naar screening kijken en deze inrichten.

---

<sup>3</sup> Kamerbrief 3 juli 2019:  
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/07/03/tk-uitkomsten-van-de-verkenning-naar-een-tweede-tranche-van-wetgeving-bibob>

Allereerst verkennen we hoe het denken over screening zich door de jaren heeft ontwikkeld aan de hand van de tijdgeest en de bijbehorende maatschappelijke opvattingen over screening. We stellen vast dat er drie tijdsbeelden zijn te onderscheiden met elk een dominant perspectief op vorm en inhoud van screening. Natuurlijk zijn de beelden het resultaat van onze interpretatie: ze bieden een venster op een complexe werkelijkheid.

### **2.1.1 Een roep om vertrouwen: van afwijzen naar toekennen**

In het eerste tijdsbeeld staat de menselijke behoefte aan inzicht in betrouwbaarheid centraal. Dit tijdsbeeld kan worden gezien als de basis van screenen. Lange tijd (van 1900 tot circa 1985) is dit ook het dominante idee van screening: het gaat om inzicht in betrouwbaarheid. Een treffend voorbeeld een tekst uit 1905: *'Bewijs van goed zedelijk gedrag'*. Het betreft een preadvies van rechter de Jongh, ten behoeve van 'Het Nederlandsch Genootschap tot Zedelijke Verbetering der Gevangenen'. De aanleiding tot dit preadvies is de ingewikkelde kwestie van ontslagen gevangenen die worstelen om na hun vrijlating weer aan het werk te geraken ('een eerlijk stuk brood te verdienen'). Het bewijs van goed zedelijk gedrag kan worden gezien als een voorloper van wat we nu kennen als de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG).

Dit laat zien dat er niet alleen een groeiende behoefte is aan inzicht in betrouwbaarheid, maar dat ondanks specifieke antecedenten mensen een tweede kans moeten krijgen. 'Niet vergeten maar wel vergeven' is het motto. Tegelijkertijd blijft de menselijke behoefte om inzicht te krijgen in de betrouwbaarheid van iemand die zich wil aansluiten bij een bepaalde groep of gemeenschap wel bestaan. Dat iemand zijn identiteit kan bevestigen is belangrijk, maar de geschiedenis toont dat mensen behoefte hebben aan meer inzicht in iemands gedrag in het verleden om te kunnen beoordelen of iemand het verdient om bepaalde gunsten te verkrijgen of opgenomen te worden in een gemeenschap. Die zoektocht leidde via onder meer het 'gastvriendschap' en 'brieven van aanbeveling' uiteindelijk tot de introductie van het bewijs van goed zedelijk gedrag. Inmiddels kennen we de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) die we zien als 'tastbaar bewijs' dat iemand als 'betrouwbaar' kan worden aangemerkt. Feitelijk betekent een VOG niet meer dan dat uit de informatie over gedrag in het verleden geen bezwaren zijn af te leiden voor iemands werkzaamheden nu. Dat is geen predicaat van betrouwbaarheid in algemene zin.

### **2.1.2 De opkomst van de risicosamenleving: van beperken naar uitsluiten**

Het tweede tijdsbeeld dat van invloed is geweest op het denken over screenen betreft het fenomeen van de risicosamenleving. Waar lange tijd de roep om vertrouwen dominant was, klinkt in de jaren '80 een tegengeluid. De Duitse socioloog Ulrich Beck duidt dit in zijn boek *Risikogesellschaft* (1986)

als de behoefte van mensen om te leven in alle vrijheid en tegelijkertijd alle mogelijke risico's uit te sluiten. Belangrijke notie die ook voor het denken over screenen bijzonder relevant is, is dat we de gevaren waarmee we worden geconfronteerd niet meer kunnen tegemoet treden met de instituties die daarvoor in het leven zijn geroepen. De wereld waarin we leven is niet langer te beheersen; de controleerbaarheid van risico's is voorbij. Honderd procent veiligheid is een illusie. Voor overheden zou dit op het eerste oog een welkome gedachte kunnen zijn: zij kunnen immers niet alle risico's voorzien, laat staan voorkomen. De praktijk is echter weerbarstiger. Onder druk van politiek en samenleving streeft de overheid ook steeds meer naar beperking van risico's. Sterker nog, de beweging die vanaf de jaren '80 volgt gaat nog een stap verder: risico's moeten worden uitgesloten. We weigeren als samenleving het noodlot te accepteren, of 'ons te verzoenen met tragiek'.<sup>4</sup> Liever denken we over risico's als gevaren waartegen men zich moet indekken. En niet geheel onbelangrijk: risico's moeten beheersbaar worden gemaakt. Er lijkt sprake van een veiligheidsutopie.<sup>5</sup> We willen vitaal en avontuurlijk leven en alle vrijheid gecombineerd zien met maximale beveiliging en bescherming. En hoewel we nu eenmaal te maken hebben met pech en noodlot – daar valt niet aan te ontkomen – weigeren we dat massaal te accepteren. Dit betekent in de praktijk dat er altijd een discrepantie zal blijven bestaan tussen wat burgers verwachten en waarin de overheid kan of wil voorzien.

In de screeningspraktijk is dat bijvoorbeeld terug te zien in de toegenomen vraag naar de screeningsproducten van Justis, zoals de Bibob-aanvraag en VOG. Gaf Justis in 2005 nog 250.000 VOG's uit, in 2018 is dit aantal gestegen tot 1,22 miljoen – en nog steeds stijgt dit aantal. Voor een deel is deze groei te wijten – of te danken – aan het toenemend belang dat aan de VOG wordt gehecht. Door de jaren heen is daarnaast ook het aantal branches waarin de VOG verplicht van toepassing is sterk uitgebreid, vaak als gevolg van een politieke en maatschappelijke risico-regelreflex na een incident in een sector. Zo leidden een ernstig zedendelict in Amsterdam en een geweldsincident in de taxibranche tot de roep om personen die met kwetsbare groepen werken intensiever te screenen. Sinds maart 2013 worden werknemers in de kinderopvang en de taxibranche continu gescreend. Een vorm van screenen die niet alleen intensiever is – er wordt vaker gescreend – maar ook veel meer maatschappelijke impact heeft: continu kijkt een overheidsinstantie over de schouder mee. Risico's dienen niet langer te worden beperkt, maar liefst helemaal te worden uitgesloten. Screening krijgt daarin een significante rol toebedacht.

---

4 Zie ook Frissen, P.H.A. (2013). *De fatale staat. Over de politiek noodzakelijke verzoening met tragiek*. Amsterdam: Van Genneep.

5 Zie onder meer Boutellier, H. (2003), *De Veiligheidsutopie*, Den Haag: Boom.

### 2.1.3 Een tijd van onbegrensde mogelijkheden: *van voorkomen naar voorzien*

Het derde tijdsbeeld betreft de periode waar we ons nu in bevinden. Nieuwe vormen van technologie maken het mogelijk om grote hoeveelheden data te verzamelen, om dit sneller en slimmer te doen en om door de toepassing van artificial intelligence en machine learning tot nieuwe of andere inzichten te komen. Deze mogelijkheden bieden kansen om personen en organisaties diepgaander te screenen, maar roepen ook nieuwe vragen en dilemma's op. Waar voorheen de vraag centraal stond of iets wel kan, verplaatst de aandacht zich steeds meer naar de vraag of we iets wel willen én mogen. Steeds meer komen juridische ("mag dit") en ethische ("willen we dit") vragen op. Dit is onder meer terug te zien in de actuele discussie over privacy en data-verzameling. Dit derde tijdsbeeld maakt de ethische discussie over screenen, vrijheid van burgers en privacy indringender. Nu door technologische innovatie de mogelijkheden van screenen onbegrensd lijken is enige terughoudendheid niet onverstandig. De inzet van big data en artificial intelligence maakt nauwkeuriger screenen mogelijk, zo nauwkeurig zelfs dat dit ten koste gaat van de privacy van grote groepen mensen. De vraag is of een dergelijke wijze van screening nog wel rechtmatig en proportioneel is en roept allerlei kwesties van rechtsstatelijkheid op. De technologische mogelijkheden maken nogal wat burgers in statistische zin of op basis van gekleurde historische data verdacht. Zeker voor een overheidsorganisatie die zowel alert als zorgvuldig wil en moet zijn is dat zeer bezwaarlijk.

Maar ook 'buiten' verandert veel en soms nog sneller, vooral omdat markt en samenleving soms adaptiever zijn of kunnen zijn. Vaak zijn het juist bedrijven en burgers die als eerste de nieuwe mogelijkheden benutten. De overheid volgt. Dit maakt het er voor screeningsorganisaties niet gemakkelijker op. Technologische ontwikkelingen beloven nieuwe mogelijkheden om te screenen, maar kunnen andersom ook werken in het voordeel van de personen en organisaties die onderwerp zijn van screening. Door technologische innovatie in combinatie met ontwikkelingen als globalisering en vernetwerking ontstaan nieuwe kwesties<sup>6</sup>. Personen, organisaties en data zijn continu in beweging zonder ernstig te worden gehinderd door grenzen van tijd of plaats. Op ieder moment van de dag en verspreid over de wereld vindt informatie-uitwisseling plaats, soms zichtbaar voor screeningsorganisaties maar veel vaker buiten hun blikveld.

---

<sup>6</sup> Zie ook: Castells, M. (2000), *The Rise of Network Society*, Oxford: Blackwell.

#### 2.1.4 Conclusie: screening als spiegel van de tijdgeest

De tijdsbeelden geven een beeld van het denken over screening door de jaren heen. Ook in de praktijk van Justis zien we deze tijdsbeelden terug. In de kern bestaat het werk van Justis nog altijd uit het afgeven van een oordeel over 'betrouwbaarheid' door een daarvoor aangewezen overheidsinstantie. De Verklaring Omtrent het Gedrag is daarvan misschien wel het beste voorbeeld: de afgifte van een VOG kan worden gezien als een oordeel over betrouwbaarheid in een specifieke, vaak arbeidsgerelateerde context volgens specifieke criteria, namelijk het niet voorkomen in bepaalde systemen.

Dit betekent overigens niet dat Justis heel terughoudend is in het uitspreken van een positief advies – aan de tweede kans gedachte wordt veel waarde gehecht. Daar staat tegenover dat de gedachte van risico's beperken, en liefst ook uitsluiten, sterk aanwezig is. Dit is vooral te zien bij het Landelijk Bureau Bibob waar een oordeel wordt gegeven over de mate van gevaar van misbruik van vergunningen, subsidies, aanbestedingen en vastgoedtransacties. En ook het denken over en inspelen op technologische ontwikkelingen in combinatie met globalisering en vernetwerking is terug te zien in het werk van Justis, met name bij de uitvoering van de Wet controle op rechtspersonen. Waar tot 2011 bedrijven uitsluitend preventief werden getoetst, screent Justis nu doorlopend de integriteit van bedrijven, de bestuurders en andere bij het bedrijf betrokken personen en bedrijven. Bij de controle van bedrijven wordt gebruik gemaakt van instrumenten als 'risicomelding' en 'netwerktekening' waarbij steeds meer screening aan de basis geautomatiseerd plaatsvindt maar waar ook nog altijd een deskundige nodig is.

Screening verandert met de tijd. Maar *juist* screeningsdiensten moeten zich terdege bewust zijn van hun grote rol bij en verantwoordelijkheid voor de bescherming van veiligheid enerzijds en privacy anderzijds, zo schreven we in het begin. De tijdgeest is bepalend en biedt een context, maar de tijdgeest wordt ook gevormd door het handelen van actoren. Wat ooit begon met een redelijke overzichtelijke vraag naar een inschatting van betrouwbaarheid bij een concrete casus door een daarvoor aangewezen overheidsdienst, is inmiddels een grote maatschappelijke vraag naar uitsluiten van risico's in een geglobaliseerde omgeving waarin allerlei uiteenlopende partijen (publiek, privaat en maatschappelijk) actief zijn. Voor screeningsdiensten is het daarom van essentieel belang goed na te denken over de ontwikkeling van het vak in relatie tot de geschetste nieuwe ontwikkelingen en welke strategische vragen en keuzes er zijn.

## 2.2 Screening en perspectieven op professionaliteit

### **De vroege professionele beroepsgroepen: gilden**

In het Middeleeuwse stadsleven speelden de gilden een belangrijke rol. De koopliedengilden en ambachtsgilden vormden niet alleen een belangrijke machtsfactor binnen het bestuur van de stad, maar ook bij de behartiging van de belangen van ambachtsslieden met hetzelfde ambacht. Om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de producten en de reputatie van het gilde werd hoog gehouden, mochten potentiële beoefenaars niet zomaar lid worden van een gilde. Wie een bepaald vak wilde uitoefenen, zoals zadel- of mandenmaker, smid of bierbrouwer, ging vaak al op jonge leeftijd bij een gildemeester in de leer. De gildemeester leerde zijn vakgenoot in spe de basisprincipes. Had de nieuweling volgens de meester de uitgangspunten van het vak eenmaal onder de knie, dan kon hij als gezelschap in loondienst komen werken bij de meester. Op die manier kon de nieuweling zich in de praktijk verder bekwamen en de fijne kneepjes van het vak leren. Als de gezelschap na jarenlange praktijkervaring het vak goed genoeg beheerste, kon hij een meesterproef afleggen om dat te bewijzen. Als de gezelschap voor de meesterproef slaagde, mocht hij zich meester noemen, zijn eigen bedrijf beginnen en trad hij officieel toe tot het gilde. Dat betekende niet alleen dat hij zelfstandig zijn vak mocht uitoefenen, maar ook dat hij zich aan de regels van het gilde moest houden, bijvoorbeeld als het ging om werkwijze en materialen. Deze regels zorgden ervoor dat de individuele ambachtsslieden producten van goede kwaliteit afleverden. Wie lid werd van een gilde committeerde zich ook aan de gezamenlijke prijsafspraken. Hierdoor werd onderlinge concurrentie voorkomen.

Je zou kunnen zeggen dat de gilden een begin maakten met het nadenken over wat een vak behelst en hoe aan vakontwikkeling kan worden gedaan. Zo verzorgden ze de scholing voor nieuwe vaklieden in een opleidings-traject. Als de zoon van een gildemeester hetzelfde vak wilde leren, begon hij als leerling bij een andere meester dan zijn vader. Hierdoor kon er objectief worden geoordeeld over diens talenten. De eisen waaraan iemand moest voldoen om het vak echt te beheersen, kwamen tot uiting in de keuze van de meesterproef. Leerlingen van een gilde die hun leertraject geslaagd hadden afgerond, konden een leerbrief meekrijgen om dat aan te tonen. Vaak bevatten deze brieven ook opmerkingen van de meester over het gedrag van de leerling. Op die manier kregen deze leerbrieven een waarde die het midden hield tussen diploma en getuigschrift. Langzaam ontstond zo een afgebakende gemeenschap met eigen regels, normen en waarden waar men wel of niet toe behoorde<sup>7</sup>.

7 Zie onder meer Epstein (1998) en Prak *et al.* (2006).



De tijd van de gilden en ambachten ligt inmiddels ver achter ons. Desalniettemin vormen de gilden een interessant kader om naar de praktijk van het screenen te kijken. Het laat een aantal elementen zien die aan de orde zijn als het gaat om de vraag wat iets tot een vak maakt. Ook bij screening lijkt te gelden dat niet iedereen zich zomaar screener mag noemen, kan zeggen dat hij of zij professioneel screent of een bijdrage levert aan de vakontwikkeling van screening. Maar wat maakt nou dat dit zo is? In dit en het volgend hoofdstuk zoeken we naar antwoorden op deze vragen langs de lijnen van *professies* (wat is het verschil tussen een beroep, vak en professie?), *professionaliteit* (wat maakt iets tot een vak, en hoe kan iemand vakman worden?), *professionals* (hoe geeft de beroepsbeoefenaar het vak vorm?) en *professionalisering* (hoe kan de beroepsgroep het vak verder ontwikkelen?). Tezamen leidt dat tot de beantwoording van de vraag of screenen een vak is en zo ja, hoe daar dan invulling aan wordt gegeven.

De tweede stap in onze verkenning betreft het scheppen van enige orde in de begrippen beroep, vak en professie. Dat klinkt misschien vooral als een semantisch onderscheid, maar in zowel de literatuur op dit vlak (zoals beroepsociologie) als ook de beroepspraktijk wordt hieraan veel waarde gehecht. Zoals gezegd mag niet iedereen zeggen dat hij een vak of professie uitoefent; dit in tegenstelling tot een beroep. Maar wat nu een individu tot een 'professionaal' of een organisatie tot een 'professionele organisatie' maakt is niet helemaal duidelijk. Van der Meulen schrijft in zijn proefschrift *Achter de schermen* (2009) over de vakontwikkeling en professionalisering van publieke managers in de zorg en bij de politie dat wie de professionaliseringsliteratuur erop naslaat meteen de veelheid aan definities en duidingen hierover opvalt. Begrippen als 'professie', 'professional', 'professionaliteit' en 'professionalisering' worden door elkaar gebruikt, terwijl ondertussen ook allerlei synoniemen en vertalingen worden geïntroduceerd zonder daarbij de verhoudingen precies te maken. Denk aan 'vakken', 'vakgenoten', 'vakkundigheid' en 'vakontwikkeling' tegenover 'beroepen', 'beroepsbeoefenaars', 'beroepsgebonden deskundigheid' en 'beroepsgroepvorming'. Sommige auteurs zien het ontbreken van eenduidigheid als verwarrend en lijken zich daar enigszins bij neer te leggen (Mok, 1973; Freidson, 1994), andere auteurs zien die meervoudigheid en het niet duidelijk afgebakend kader ervan juist ook als een kenmerk van wat wordt geduid als de professionaliseringsbeweging (Abbott, 1991). Wij sluiten ons aan bij de duiding van Van der Meulen (2009, p.55) : *'Ondanks de diversiteit in het denken over vak en vakontwikkeling kunnen we wel een kern ontdekken waar alle benaderingen zich op een bepaalde manier toe verhouden. Vak, vakontwikkeling, vakgenoten en vakkundigheid hebben allemaal betrekking op een bepaald soort van 'werk'. De uitvoering van dat 'werk' wordt ter hand genomen door een afgebakende groep van werkers, die veelal als vakgenoten of beroepsbeoefenaren bekend staan. Uiteraard gaat het niet om elke soort van werk*

– amateurs werken immers ook, bijvoorbeeld bij de uitoefening van vrijwilligerswerk of alledaags huishoudelijk werk – maar om betaald werk, dat op een bepaalde – de professionele – manier gecontroleerd en georganiseerd is. Het is de controle op en de organisatie van het werk dat dit werk ‘professioneel’ en tot een vak maakt.’

Het voert te ver om hier een omvattend overzicht te geven van de ontwikkelingen en opvattingen in de beroepensociologie en professionaliseringsliteratuur. Het moet gaan om die inzichten die screenen kunnen plaatsen in het perspectief van professionaliteit. Om een antwoord te kunnen geven op de vraag of screenen als vak is te beschouwen, meer dan een beroep, maken we gebruik van drie opvattingen over professionaliteit: een perspectief dat als de meest pure of zuivere vorm van professionaliteit wordt gezien (*purified professionalism*), een perspectief waarin wordt gesteld dat professionaliteit niet los kan worden gezien van de context waarin deze vorm krijgt (*situated professionalism*) en een perspectief dat een middenweg kiest en professionaliteit koppelt aan interactie met anderen (*hybrid professionalism*).

### 2.2.1 Perspectief 1: professionaliteit als autonomie

Het gaat allereerst om de vraag wanneer een beroep zich een vak mag noemen. Zoals gezegd bestaan er veel verschillende definities en opvattingen over wat het verschil is tussen beroep, vak en professie. Wel is de literatuur eensgezind dat bij professies duidelijk sprake is van in- en uitsluiting: je hoort erbij óf niet. Deze afgebakende groep wordt ook wel geduid als vakgemeenschap of beroepsbeoefenaars. In de beroepensociologie worden het notariaat, de openbare farmacie, de advocatuur, de accountancy en de medische stand vaak als standaardvoorbeelden van traditionele, gevestigde of klassieke professies genoemd (Arts *et al*, 2001). De afbakening wat onder deze klassieke professies valt kan worden gezocht in een aantal typische kenmerken, zoals de aanwezigheid van systematische kennis met vaak een academische opleiding daaraan gekoppeld die de toetreding tot de professie bepaalt; de grote afhankelijkheid van partijen die bij de uitoefening van deze beroepen betrokken zijn of waar het handelen van de professie direct op van invloed is; beroepscode waaraan de professional zich dient te houden; interne tuchtrechtspraak om bij niet-naleving van de code de professie ‘zuiver’ te houden (zie onder meer Wilensky, 1964). Dit onderscheid maakt dat veel beroepen zich niet tot een professie kunnen rekenen. Hoewel dit een duidelijk overzicht geeft is in de loop der jaren veel kritiek erop gekomen omdat het redelijk dichotoom is: je bent een professie of niet. Deze stroming wordt ook wel die van *‘purified professionalism’* genoemd, verwijzend naar de auteurs die het concept professionaliteit zo puur en zuiver mogelijk willen houden en daarvoor een ideaaltypische beroepsgroepstypering gebruiken. Volgens deze stroming kan dus ook niet iedereen professional noch ieder beroep een professie worden.

### 2.2.2 Perspectief 2: professionaliteit in context

Tegelijkertijd zijn er ook veel beroepen die in ontwikkeling zijn. Als professie zijn ze nog niet 'af', maar ze zijn zich wel aan het professionaliseren. In deze benadering is professionalisering letterlijk een ontwikkeling, iets dat continu in beweging is. Etzioni (1969) noemt bijvoorbeeld verpleegkundigen en onderwijzers als semi-professies. Inmiddels wordt de idee dat deze semi-professies zich ontwikkelen tot hooggeprofessionaliseerde vakken of klassieke professies losgelaten en worden ze veel meer gezien als eigenstandige groep. Dit denken sluit aan bij wat als de tweede stroming in de professionaliseringsliteratuur wordt gezien: '*situated professionalism*'. Het gaat om beroepsgroepen die in een bredere organisatorische context hun werk doen en daarbij dus ook rekening hebben te houden met de omgeving waarin zij opereren. Van der Meulen (2009) wijst op de meervoudige, en daarmee lastig te typeren, relaties die professionals hebben te onderhouden met managers, politici, toezichhouders, klanten, andere experts en marktpartijen. Professionals krijgen te maken met een organisatorische context waaraan niet te ontkomen valt. Ondanks pogingen professionaliteit en het professionele werk te handhaven, moeten professionals in dit perspectief toezeggingen doen aan anderen (organisaties en managers), die consequenties hebben voor de professionele autonomie.

### 2.2.3 Perspectief 3: professionaliteit als interactief proces

De derde stroming is in de afgelopen tien jaar geïntroduceerd en kiest een net andere weg, tussen de eerste en tweede stroming. Deze traditie wordt ook wel als '*hybridized professionalism*' aangeduid. Professionaliteit is niet meer gebonden aan experts op de werkvloer, maar kan in allerlei beroepsverbanden worden ontwikkeld. Noordegraaf (2015) stelt dat hybride professionals beroepsbeoefenaars zijn die een bepaalde mate van professionalisering ontwikkelen via opleiding, socialisatie en supervisie, maar tevens zijn ingebed in beleids- en organisatiekaders die de mate van 'professional control' beperken. Anders dan de klassieke professie wordt er bij de hybride vorm van professionaliteit niet gezocht naar manieren om het beroepsdomein af te schermen van de omgeving, maar wordt de omgeving juist benut om samen te zoeken naar manieren om vorm en inhoud te geven aan de vele opgaven, afhankelijkheden en relaties met die omgeving. Professionaliteit is niet iets dat gegeven is, of van buitenaf wordt opgelegd, maar komt tot stand in interactie met collega's, in een omgeving die van invloed is op het werk en in een praktijk waarvoor het werk wordt gedaan. Dit sluit nauw aan bij wat Schön (1983) onder de noemer van 'reflective practitioner' schikt: professionals die hun individuele werk en daarmee tegelijkertijd ook hun beroep in meer algemene zin aanscherpen door continue reflectie op wat zij doen, hoe ze dat doen en waarom ze dat doen.

<b>PERSPECTIEF OP PROFESSIONALITEIT</b>	<b>AUTONOMIE (PURIFIED PROFESSIONALISM)</b>	<b>CONTEXTAFHANKELIJK (SITUATED PROFESSIONALISM)</b>	<b>INTERACTIEF PROCES (HYBRIDIZED PROFESSIONALISM)</b>
<b>BEROEPSBEWEGING</b>	Statisch: men behoort tot de beroepsgroep of niet en er zijn duidelijke, harde criteria wanneer en onder welke voorwaarden men zich professional mag noemen	Dynamisch: professionaliteit is niet een duidelijk afgebakend begrip maar veeleer een beweging, iets dat continu in ontwikkeling is	Deels statisch en deels dynamisch: men dient start-kwalificaties te hebben om zich tot de beroepsgroep te kunnen rekenen maar het echte leren gebeurt pas in de praktijk
<b>BEROEPSAFBAKENING</b>	Streng: academische opleiding die de toetreding tot de professie bepaalt met strikte eigen professionele codes en regels en soms ook een civiel effect	Licht: geen beroeps-afbakening door beroepsgroep maar wel duidelijke invloed van een organisatorische context op het handelen	Mild: geen duidelijke beroepsafbakening of afstand tot omgeving, maar aan beroep worden wel zekere eisen gesteld en omgeving vormt input voor handelen
<b>BEROEPSAUTONOMIE</b>	Zeer autonoom: beroepsgroep bepaalt grotendeels eigen kaders en regels (en ziet daar ook op toe)	Weinig autonoom: professional is zeer afhankelijk van context waar ruimte voor handelen wordt bepaald door organisatorische omgeving	Mild autonoom: beroepsbeoefenaars hebben ruimte om eigen oordelen te geven maar hebben wel rekening te houden met omgeving
<b>VOORBEELDEN VAN BEROEPEN</b>	Notariaat, openbare farmacie, advocatuur, accountancy, medische stand	Politie, onderwijs, verpleegkundigen	Publieke managers, inspecteurs, screeners

#### 2.2.4 Conclusie: screening als hybride praktijk

Het beroep van screenen lijkt te plaatsen binnen deze laatste vorm van hybride professionaliteit waarin professionaliteit wordt gezien als een interactief proces. Screenen vindt immers altijd plaats binnen een organisatorische context waarin andere partijen zich direct en indirect met het werk bemoeien, maar waar ontwikkeling ook door de screeners zelf wordt bepaald en gestuurd. Effectiviteit en kwaliteit zijn centrale waarden in dit

perspectief (Noordegraaf & Siderius, 2016). Dat klinkt misschien logisch maar in de praktijk staan juist die centrale waarden vaak op gespannen voet met elkaar. Er zijn klassieke kwaliteitsstandaarden (zoals professionele aandacht, tijd en menselijke benadering) en moderne kwaliteitsaspecten (zoals tijdigheid, snelheid en efficiëntie). Die verschillende waarden kunnen met elkaar in lijn liggen maar ook met elkaar botsen. Dit sluit aan bij de spanning die ook in het werk van Justis zichtbaar is als het gaat om screenen. Aan de ene kant wordt er veel waarde gehecht aan een professionele interpretatie van een situatie waarbij de tijd wordt genomen om te komen tot een gewogen besluit met oog voor de menselijke aspecten van een beslissing (bijvoorbeeld vanuit de tweede kans gedachte). Tegelijkertijd dient dat wel binnen bepaalde doorlooptijden te gebeuren, met liefst zo min mogelijk inzet van middelen, minimale inbreuk op privacy en met inachtneming van belangrijke democratische waarden als rechtmatigheid en rechtsgelijkheid waarbij verschil maken bijzonder ingewikkeld is. Voor een deel kunnen de screeners zelf hun weg bepalen, maar zijn ook afhankelijk van de organisatorische (en beleidsmatige) context waarin zij verkeren. In het geval van Justis betreft dat het ministerie van Justitie en Veiligheid. In het voorbeeld waarmee we dit hoofdstuk begonnen werden de bevoegdheden van het Landelijk Bureau Bibob uitgebreid na interventie van de ministers van Justitie en Veiligheid.

# 3. Screening: elementen van vakmatigheid

## 3.1 Van een beroep een vak maken

Als we screening willen beschouwen als vak, meer dan een beroep, dan is het zinvol te bezien welke kenmerken een vak heeft. In het vorige hoofdstuk hebben we aan de hand van de gilden al een aantal elementen uitgelicht die dan interessant zijn. Zo wordt uit het voorbeeld duidelijk dat niet zomaar iedereen zich tot een bepaald gilde mag rekenen: er is sprake van een duidelijke *afbakening* van het vak. Je hoort er bij óf niet. Om tot een gilde toe te kunnen treden worden specifieke *toelatingseisen* gesteld. Eerst moet een leerling al op vroege leeftijd in de leer bij een gildemeester om de *basis-principes* onder de knie te krijgen. Dit vormt als het ware de *startkwalificatie* voor een bepaald gilde. Hij of zij is dan gezet. Het leren houdt daar niet op. Vervolgens moet de tot het gilde toegetreden gezet enkele jaren *praktijkervaring* opdoen alvorens hij een meesterproef mag doen. Wanneer de gezet hiervoor slaagt treedt hij officieel toe tot het gilde. Wie eenmaal tot het gilde is toegetreden krijgt vervolgens te maken met de *beroepsverantwoordelijkheden*. Voor een deel zijn die verantwoordelijkheden intern, zoals het naleven van de eigen *professionele codes en procedures*. Anderzijds gaat het ook om de borging van bepaalde *standaarden en normen* om de kwaliteit van de producten hoog te houden. Het gilde heeft immers ook een reputatie waar te maken. Tot slot dient dat allemaal te gebeuren binnen daarvoor gestelde kaders van *regels en afspraken* met andere gilden en genootschappen.

Ook in de literatuur is hiernaar veel onderzoek gedaan. Verschillende auteurs geven verschillende inzichten. In lijn met de ontwikkeling van het denken over professionaliteit (van een puur professionalisme, naar ook een meer gesitueerd en hybride professionalisme) heeft zich ook het denken over kenmerken van vakmatigheid ontwikkeld. Een klassiek, sociologisch onderscheid tussen een beroep en een professie vinden we bij De Jager en Mok (1978). Zij benoemen zes *vakkenmerken*: de opbouw van theoretische kennis, het bestaan van een uniforme opleiding, het bestaan van een beroepsvereniging, een bindende beroepscode, duidelijke taakafbakening en wettelijke erkenning. Zo geformuleerd is een beroep alleen een vak als aan alle kenmerken is voldaan. Van der Meulen (2009) vat deze kenmerken samen in drie groepen: de beroepsgroep, het beroepsprofiel en de beroepscontrole. Daarmee ontstaat meer ruimte om ook beroepen die geen pure, maar eerder een situationele of hybride professionaliteit kennen, als vak te beschouwen. Op vergelijkbare wijze zet Noordegraaf (2014) drie pijlers van

professionalisering uiteen die helpen om het *vakmatige* in een beroep te duiden: professionele kennis (de ontwikkeling en overdracht van een kennisbasis, waarin zo veel mogelijk toepasbare kennis is verzameld), professionele praktijk (beroepsuitoefening aan de hand van professionele standaarden en werkwijzen) en professionele identiteit (de vorming van een professionele gemeenschap, die erkend wordt door andere stakeholders en daaraan de autonomie ontleent om de inhoud en uitvoering van het vak voor een groot deel zelf te bepalen).

Als we deze verschillende vakkenmerken toepassen op screening zien we dat sommige kenmerken passender zijn dan andere. Voor een deel ligt dat besloten in de eerdere constatering dat screening (vooralsnog) niet een vak is in de definitie van de klassieke professie. Het beroep van screener vertoont veel meer kenmerken van wat als een hybride professie wordt geduid. Daarnaast is (eveneens vooralsnog) niet duidelijk of er een uniform screeningsprofiel zou kunnen bestaan, zoals deze profielen wel bestaan voor een tandarts of advocaat – ‘je bent het of je bent het niet’. Voor de screeners van de AIVD, politie en Justis is dat anders, daar bestaat (nog) geen uniform screeningsprofiel. Dat maakt het lastiger om in algemene zin iets te zeggen over de vakmatigheid van screenen. Op basis van voorgaande kenmerken van vakmatigheid geven we hierna een overzicht van vakkenmerken die wij voor de screeningscontext relevant achten. Voor een deel zijn die *technisch* van aard (hoe vindt screening in de praktijk plaats, waar richt screening zich precies op en wie bepaalt hoe screening invulling krijgt), voor een deel ook *normatief* (wat draagt screening bij aan de maatschappelijke veiligheid, hoe ver kan, mag of wil je gaan met screening om risico’s te beperken en waar ligt de grens tussen wat technisch nog wel kan maar ethisch misschien minder wenselijk is) en voor een deel ook *persoonlijk* (hoe voer ik als screener mijn werk uit, welke professionele afwegingen maak ik en op basis waarvan en tot waar reikt mijn professionele ruimte). Deze drie dimensies (technisch, normatief én persoonlijk) zijn niet los van elkaar te zien. Wat screening is wordt bepaald door de specifieke uitvoering ervan. Een andere kijk op screenen brengt ander handelingsrepertoire met zich mee.

### **I. Technische dimensie**

- Wie screent er (profiel)?
- Waar is screening belegd (positie)?
- Welke diensten maken onderdeel uit van de screening (producten)?
- Hoe wordt screening in de praktijk gebracht (werkwijze)?





## II. Normatieve dimensie

- Wat wordt verstaan onder screening (definitie)?
- Waarom is screening noodzakelijk (toegevoegde waarde)?
- Tot waar reiken de mogelijkheden van screening (begrenzing)?
- Hoever mag screening inbreuk maken op privacy (verantwoordelijkheden)?

## III. Persoonlijke dimensie

- Op welke wijze wordt bepaald hoe screening plaatsvindt (normbepaling)?
- In hoeverre bepalen screeners zelf hun beroepspraktijk (autonomie)?
- Welke startkwalificaties zijn er voor screening (toelating)?
- In hoeverre is er ruimte voor onderlinge reflectie tussen screeners (gemeenschap)?

### 3.2 Vakmatigheid bij Justis onder de loep

Deze vragen verkennen we niet alleen (of zozeer) theoretisch, maar we nemen de werkpraktijk van Justis als uitgangspunt. De casus van de VOG-aanvraag voor pakketbezorger bij een postkoeriersdienst is daarvan een mooi voorbeeld. Deze maakt duidelijk dat screening een praktijk is waarover uiteenlopende en veelal ook tegengestelde beelden, ideeën en verwachtingen kunnen bestaan. Om deze drie categorieën beter te kunnen duiden hebben we een vergelijking gemaakt op basis van drie producten van Justis, het Bibob-advies, de risicomelding bij screening van rechtspersonen en de Verklaring Omtrent het Gedrag.

#### 3.2.1 Het Bibob-advies (Landelijke Bureau Bibob)

##### De criminele caféhouder

De telefoon gaat, een medewerker van het Landelijk Bureau Bibob neemt op. Aan de lijn is een beleidsmedewerker van een middelgrote gemeente in het oosten van het land. Hij zit met een ingewikkelde kwestie die hij graag met iemand van het Landelijke Bureau Bibob wil bespreken. In zijn gemeente is een aanvraag binnengekomen voor een horecaonderneming in de binnenstad. De ondernemer die de aanvraag heeft ingediend heeft grootse plannen. Hij wil graag een eetcafé starten waar mensen zowel overdag als in de avond een hapje kunnen eten en in het weekend de mogelijkheid is om uit te gaan. Hij mikt daarbij op een gemengd publiek vanaf 18 jaar. Het college van B&W is daar erg blij mee, omdat in de afgelopen jaren het aantal ondernemers in de binnenstad terugloopt. Nieuwe vormen van bedrijvigheid worden →





dan ook met open armen ontvangen. Tegelijkertijd zijn er ook twijfels over de vermogende ondernemer die de aanvraag heeft gedaan. Er gaan geruchten dat het kapitaal dat hij heeft vergaard niet helemaal “zuiver” is. Zo zou hij ook betrokken zijn bij diverse cateringbedrijven in de randstad die in het verleden zijn veroordeeld voor het witwassen van geld. In deze veroordelingen wordt zijn naam echter niet genoemd, althans voor zover de gemeente kan nagaan. Hoewel de beleidsmedewerker begrijpt dat je onschuldig bent zolang het tegendeel is bewezen, zou hij wel graag deze kwestie voorleggen aan het Landelijk Bureau Bibob. Eerder dit jaar is er in zijn gemeente namelijk een kapperszaak ontdekt die gebruikt werd als dekmantel voor criminele activiteiten. Dit leverde een hoop vervelende pers op – een maand eerder had de wethouder de kapperszaak immers nog bekroond met de lokale titel ‘beste ondernemer van het jaar’. Het college van B&W is sindsdien extra beducht voor mogelijke vormen van ondermijnende criminaliteit.

### **Technische dimensie**

Het Landelijk Bureau Bibob is een van de afdelingen van Justis. Medewerkers maken gebruik van informatie van opsporings- en toezichthoudende instanties, zoals de politie, de belastingdienst en het openbaar ministerie. Op basis van deze informatie geeft het Landelijk Bureau Bibob advies aan overheidsinstanties. Zo schat het Landelijk Bureau Bibob bijvoorbeeld de kansen in op misbruik van een vergunning op basis van de antecedenten van de ondernemer en zijn zakelijk relaties. Dat is ook precies wat het bureau heeft gedaan in bovenstaand voorbeeld. Door de jarenlange onderzoekservaring heeft het Bureau inmiddels ook een expertisefunctie opgebouwd. Medewerkers van het bureau bezoeken regelmatig (ook op eigen initiatief) bestuursorganen om voorlichting te geven en te adviseren over de implementatie en toepassing van de Wet Bibob. Daarnaast is er een kwaliteitscommissie in het leven geroepen die de transparantie en de kwaliteit van de Bibob-adviezen beoordeelt en is het Landelijk Bureau Bibob bezig om een eigen database met jurisprudentie op te bouwen.

### **Normatieve dimensie**

In de afgelopen jaren is de wijze waarop het Landelijk Bureau Bibob werkt sterk veranderd. De landelijke politiek vond het bij de invoering van de wet in 2003 onverteerbaar dat overheidsdienaren veel tijd, energie en geld steken in de opsporing en vervolging van strafbare feiten, terwijl collega overheidsdienaren tegelijkertijd het risico van criminele activiteiten en criminele organisaties onbedoeld faciliteren, bijvoorbeeld door het verstrekken van een vergunning aan personen die deze gebruiken ten behoeve van criminele activiteiten.<sup>8</sup> Per 1 juli 2013 is de Wet Bibob gewijzigd. Het

---

8 Zie website Justis, Landelijk Bureau Bibob: <https://www.justis.nl/producten/bibob/>

toepassingsbereik is uitgebreid en de toepassing van de wet is vereenvoudigd. Het Landelijk Bureau Bibob voert op verzoek van bestuursorganen integriteitscreeningen uit aan de hand van de Wet Bibob. Zoals we eerder al lazten zijn in 2019 de mogelijkheden van het Landelijk Bureau Bibob ten opzichte van 2013 weer verder uitgebreid met onder meer nieuwe tipbevoegdheden. Met de wijzigingen van de wet worden de grenzen van hoe ver kan, mag en wil je gaan met screening om risico's te beperken verder opgerekt.

### **Persoonlijke dimensie**

De samenwerking met opsporings- en toezichthoudende instanties is in het werk van het Landelijke Bureau Bibob essentieel. Het voorbeeld van de criminele cateraar laat dat ook goed zien. Zonder informatie over de antecedenten kan het bureau geen zogenaamde 'gevaarbeoordeling' maken. De overheidsinstantie waar de aanvraag is binnengekomen, in dit geval een gemeente, trekt vervolgens eigen conclusies op basis van de informatie die door het bureau wordt aangereikt. Hoe beperkter de informatie, des te lastiger het is om te komen tot een gedegen oordeel. Dat maakt het dan moeilijker om een vergunning te weigeren, waarmee de kans op onveilige en criminele praktijken in de samenleving toeneemt. Screeners worden in werk dagelijks met dilemma's geconfronteerd. Zij screenen met de intrinsieke motivatie op die manier een bijdrage te leveren aan het inperken van maatschappelijke excessen. Het komt echter in de praktijk regelmatig voor dat zij over informatie beschikken die zij in het kader van de wet niet mogen delen maar op basis waarvan gemeenten een andere afweging zouden maken dan het verstrekken van een vergunning voor bijvoorbeeld een horecaonderneming.

### **3.2.2 De controle op rechtspersonen (TRACK)**

#### **Een schimmige vennootschap**

Bij Betere Zorg B.V. is een nieuwe bestuurder, de heer X, toegetreden. Betere Zorg B.V. is actief in de thuiszorgbranche. Bij Betere Zorg B.V. is ook een andere bestuurder actief, de heer B. De heer B is behalve bij Betere Zorg B.V. ook betrokken bij een groothandel die zich bezig houdt met de import van tropische producten. Blijkens Radar, het geautomatiseerde systeem van Justis, heeft de heer X criminele antecedenten. Dit is aanleiding om de rechtspersoon en de natuurlijke personen en ondernemingen eromheen verder te onderzoeken. Uit onderzoek van een analist van TRACK volgt dat de heer X in 2016 is veroordeeld tot bijna 5 jaar gevangenisstraf voor de handel in en het bezit van harddrugs, de handel in en het bezit van wapens en witwassen. De heer B was ook verdachte in deze zaak en is eveneens →



veroordeeld. Daarnaast volgt er uit informatie van de politie dat er door de voormalig boekhouder van Betere Zorg B.V. aangifte is gedaan tegen de heer B. De heer B zou, via Betere Zorg B.V., huurtoeslag voor een cliënt hebben aangevraagd en ontvangen, maar deze nooit te hebben doorgestort naar de cliënt. Naast antecedenten is ook fiscale informatie onderzocht. Uit informatie van de Belastingdienst volgt dat er geen belastingaangiften worden gedaan en zijn er diverse verzuimboetes opgelegd. Het niet doen van aangiften kan mogelijk bewust worden gedaan ter verhulling van wat er daadwerkelijk speelt. Tot slot heeft Betere Zorg B.V. twee medewerkers die geen werkervaring hebben in de zorg maar wel hebben antecedenten op het gebied van drugs- en wapenhandel. Ook beide bestuurders hebben geen eerdere ervaring bij een zorginstelling als functionaris of werknemer. Al deze informatie leidt tot de conclusie dat er sprake is van een verhoogd risico op misbruik van de rechtspersoon Betere Zorg B.V. TRACK heeft een risicomelding opgesteld en verzonden naar de Inspectie SZW. De inspectie heeft naar aanleiding van deze melding een strafrechtelijk onderzoek gestart naar Betere Zorg B.V. en haar bestuurders.

### **Technische dimensie**

De afdeling Track van Justis voert de Wet Controle op Rechtspersonen uit. Op basis van deze wet worden alle rechtspersonen in Nederland onderzocht op het risico dat er misbruik wordt gemaakt van de rechtspersoon. Op basis van zogeheten 'belangrijke levenslooppmomenten', zoals een bestuurderswisseling, kan Track het uitgebreide netwerk van personen en bedrijven rondom de rechtspersoon in beeld brengen en onderzoeken. Om dat te kunnen doen mag Track een groot aantal openbare en gesloten bronnen raadplegen. Het eerste deel van de controle vindt volledig geautomatiseerd plaats, waarbij wijzigingen in het handelsregister van de Kamer van Koophandel het vertrekpunt vormen.

### **Normatieve dimensie**

Op basis van de Wet Controle op Rechtspersonen heeft Track verregaande mogelijkheden om een netwerk rondom een rechtspersoon in kaart te brengen. Het betekent dat ook familieleden in beeld mogen worden gebracht. Dit vraagt een zorgvuldige afweging om bepaalde informatie wel of niet op te nemen, bijvoorbeeld als de zus van iemand die verdacht wordt van zorgfraude in de kinderopvang werkt. Op het moment dat de zus wordt opgenomen in de netwerktekening, worden er mogelijk gegevens van haar opgenomen in een strafrechtelijk onderzoek aangezien zij deel uitmaakt van het netwerk van iemand die zich mogelijk schuldig maakt aan zorgfraude. De vraag is in hoeverre de informatie over de zus relevant is, als uit niets blijkt dat de zus zelf de wet overtreedt.

## **Persoonlijke dimensie**

Een actuele trend is dat criminele groeperingen die zich schuldig maakten aan diverse vormen van criminaliteit variërend van drugs- of wapenhandel, hun werkterrein verbreden naar andere terreinen zoals de zorg. Op basis van ervaringen en meest recente inzichten wordt tijdens de screening de vraag beantwoord of het logisch is dat een bepaalde persoon als functionaris bij een zorginstelling betrokken raakt. Misbruik maken van overheidsgelden die bedoeld zijn voor kwetsbare groepen ervaren individuele screeners soms ook persoonlijk als moreel onwenselijk. Bijvoorbeeld omdat zij in hun privéleven zelf geconfronteerd worden met de afhankelijkheid van vergoedingen voor zorg. Bij de inhoudelijke risicobeoordeling van een rechtspersoon speelt dit geen rol: de (technische) beoordelingscriteria liggen allemaal vast. In sommige gevallen blijft er echter ruimte voor interpretatie van informatie door individuele screeners. Dan kan het voorkomen dat verschillende screeners, verschillende afwegingen maken.

### **3.2.3 De Verklaring Omtrent het Gedrag (COVOG)**

#### **De dubieuze sollicitant**

Een penitentiaire inrichting heeft een VOG aangevraagd voor een nieuwe medewerker. Het is een baan met een zekere verantwoordelijkheid, want in deze functie zal de medewerker direct contact hebben met de gevangenen. De sollicitatieprocedure is succesvol afgerond, het enige dat de nieuwe medewerker er nog van weerhoudt om aan de slag te gaan is een VOG. Volgens het Justitieel Documentatie Systeem is de man een aantal jaren geleden veroordeeld voor agressief gedrag tegen agenten die hem aanhielden bij een voetbalwedstrijd. Dat feit valt buiten de terugkijktermijn. Uit de politiesystemen blijkt echter dat de politie recentelijk een aantal keer bij de man thuis is geweest naar aanleiding van klachten over overlast en mishandeling in de privésfeer. Er is nooit aangifte gedaan. Ook blijkt dat de man banden heeft met leden van een motorclub met een dubieus imago. De medewerkers van het Centraal Orgaan Verklaring Omtrent het Gedrag (COVOG) van Justis kunnen de VOG niet weigeren op basis van de gegevens in het Justitieel Documentatie Systeem. Tegelijkertijd hebben zij wel sterke twijfels of afgifte van de VOG hier gewenst is, gelet op de maatschappelijke veiligheid. Het beeld dat is ontstaan van de man leidt tot gemengde gevoelens over zijn rol als medewerker in een penitentiaire inrichting en de mogelijke risico's in de praktijk.

#### **Technische dimensie**

De afdeling Covog van Justis beoordeelt op basis van de Wet Justitiële en strafvorderlijke gegevens of iemand een Verklaring Omtrent het Gedrag

(VOG) krijgt. Om het risico te verkleinen dat mensen misbruik maken van hun positie en om zwakkere groepen in de samenleving te beschermen, vereist de wet dat in sommige sectoren, zoals de kinderopvang en de taxi-branche, een Verklaring omtrent het Gedrag nodig is. Vertrekpunt is het Justitieel Documentatie Systeem (JDS).

Het systeem van Justis checkt of de persoon die de VOG aanvraagt een 'strafblad' heeft. Als dat niet zo is, wordt de VOG automatisch afgegeven. Als er wel antecedenten worden gevonden, beoordeelt de screener of die relevant zijn voor de functie en binnen de terugkijktermijn vallen, die de wet aan bepaalde antecedenten stelt. Anders dan in andere landen krijgt de aanvrager het uittreksel met daarop de eerder gepleegde feiten (strafblad) niet te zien. De beoordeling van de feiten wordt gedaan door Justis en vertaalt zich in het wel of niet afgeven van een VOG. De gedachte hierachter is dat mensen een tweede kans moeten kunnen krijgen op een plek die voor de samenleving zo min mogelijk risico's met zich meebrengt.

### **Normatieve dimensie**

De screeners van Justis wegen de belangen van het individu af tegen de belangen van andere partijen in de samenleving en de samenleving als geheel. Uitgangspunt is de vraag: wat zou de impact (het risico voor de samenleving) zijn als iemands gedrag uit het verleden herhaalt in de nieuwe context. Die afweging vindt hoofdzakelijk plaats op basis van feitelijk geregistreerd gedrag in het JDS. Politiegegevens kunnen worden gebruikt om inkleuring te geven aan het beeld, maar het JDS is de primaire bron.

Het betekent dat iemand die in het JDS geen antecedenten heeft staan, automatisch een VOG krijgt. Maar stel dat er wel politiegegevens zijn die aantonen dat er sprake is van mishandeling of dat iemand gerelateerd is aan bepaalde motorclubs. En dat diegene wil gaan werken als medewerker in een penitentiaire instelling, zoals in de hiervoor beschreven casus. Wat betekent dat in de praktijk voor mogelijke risico's en het belang van de samenleving?

### **Persoonlijke dimensie**

Hoewel de feiten op basis waarvan een VOG kan worden geweigerd of moet worden afgegeven helder zijn, komen de screeners bij Justis in de praktijk aanvragen tegen die hen voor dilemma's stellen. Want wat te doen als er meer gegevens zijn dan op basis van de wet mogen worden gebruikt, zoals in het geval van de penitentiair medewerker? Of als er geen gegevens zijn, bijvoorbeeld uit het buitenland, en de VOG moet worden afgegeven terwijl eventuele risico's niet te beoordelen zijn? Dergelijke 'buikpijncasussen' worden met collega's besproken in het casusoverleg. Hier wordt besproken

of bepaalde feiten wel of niet meewegen, bijvoorbeeld feiten die net binnen of net buiten de terugkijktermijn vallen, wat de omstandigheden zijn, en in hoeverre een causale relatie denkbaar is tussen aanvraag en antecedenten.

Ondanks deze casuoverleggen blijft er soms een onbestemd gevoel bestaan. Dat gebeurt wanneer een individuele screener, bijvoorbeeld op basis van ervaring, signalen of een onderbuikgevoel, zou adviseren dat het onwenselijk is om een VOG af te geven, terwijl er op basis van de wet geen gronden zijn om te weigeren. In die gevallen is er geen andere optie dan het afgeven van de VOG – hoe tegenstrijdig dat soms ook lijkt en hoezeer dat tegen professionele (en soms ook persoonlijke) normen ingaat.

# 4. Screening: ontwikkeling van een vakgebied

## 4.1 Vakontwikkeling als vorm van ambachtelijkheid

We begonnen onze zoektocht naar de vakmatigheid van screenen met de vraag wat iets tot een vak maakt en wat dan de bijbehorende vakkenmerken zijn. De laatste stap in onze verkenning richt zich op wat vakontwikkeling of professionalisering wordt genoemd. Justis heeft – net als veel andere screeningsorganisaties – de wens om screenen als vak te professionaliseren. Justis wil als overheidsorganisatie de eigen taak beter maatschappelijk kunnen verantwoorden en de professionaliteit van de taakuitvoering kan daaraan bijdragen, zo is de verwachting. Bovendien kan dit helpen de afweging tussen uniformiteit en eenduidigheid enerzijds en maatwerk anderzijds beter te motiveren.

Maar wat betekent dat eigenlijk, professionaliseren? De afgelopen decennia heeft de term professionalisering steeds meer aandacht gekregen. Niet dat professionalisering iets nieuws is, het is van alle tijden, zie ook het eerdere voorbeeld van de gilden. De aard en het bereik van de professionalisering zijn echter wel veranderd. Noordegraaf (2007) spreekt van ‘een brede professionaliseringsbeweging’ in uiteenlopende organisaties en zelfs volledige beroepsgroepen.. Arts *et al* (2001) zien een ‘zoektocht naar professionaliteit’ en Van der Meulen (2009) zelfs ‘een strijd om professionaliteit’. Iedereen wil tegenwoordig professional zijn – of in ieder geval zich zo kunnen noemen. Wie dat niet doet hoort er niet helemaal bij en wordt zelfs niet echt serieus genomen. Dat is niet vreemd want het antoniem van professional is amateur, en dat heeft toch vaak een negatieve connotatie<sup>9</sup>. Waar voor professional omschrijvingen als beroepsmatig, deskundig en vakspecialistisch worden gebruikt geldt bij amateur het omgekeerde met omschrijvingen als hobbymatig, onbetaald en leek. Daarbij valt een ondertoon te beluisteren van minder hoge kwaliteit en deskundigheid en soms inferioriteit. Niet vreemd dus dat hele beroepsgroepen professie willen zijn en de mensen die het beroep uitoefenen zichzelf professional willen zien.

---

<sup>9</sup> Zie ook de discussie over gemeenteraad als lekenbestuur in Schulz, M., Frissen, P. & J. Schram (2018). *Gemeenteraden positioneren. Van professionaliseren naar politiseren*. Den Haag. NSOB

Zou het enkel om gewenste beeldvorming gaan dan is relativering op haar plaats. Maar er is meer: professionalisering betekent ook dat de vakman zijn vak serieus neemt en zo goed mogelijk zijn werk wil doen. Het gaat om beroepstrots. Dan is het werk van socioloog Richard Sennett interessant. In zijn boek *The Craftsman* betoogt hij dat het uiteindelijk de voortdurende drang tot kwaliteitsverbetering is die de echte ambachtsman en professional kenmerkt. Vakmanschap, zo stelt hij, betekent de intrinsieke motivatie iets goed te doen. Dat is een doel in zichzelf, meer dan de externe waardering via loon of aanzien. Het werk en zijn ambachtelijkheid, de benodigde vaardigheid en het gevoel van eigenwaarde als dingen goed gaan, vormen de beloning. *'Pride in one's work lies at the heart of craftsmanship as the reward for skill and commitment.'* (Sennett, 2008, p. 294)

## 4.2 Screening als meervoudige praktijk

In het voorgaande hoofdstuk hebben we gekeken naar wat we als de vakmatigheden van screenen kunnen duiden. Hiervoor hebben we geput uit de praktijk van Justis en de wijze waarop Justis daaraan vorm en invulling geeft. Screenen vindt echter niet alleen bij Justis plaats maar ook op allerlei andere plekken, in het publieke én het private domein. Sommige organisaties noemen het ook screenen, andere gebruiken andere termen of zeggen niet te screenen, maar verrichten activiteiten die sterk overeenkomen met het screenen dat Justis doet.

Kennelijk zijn er verschillen in interpretatie en uiteenlopende praktijken. Ziet men screening enkel als een vorm van dataverzameling of is het (ook) bedoeld als instrument voor risicobeheersing? Gaat het bij screening om het beoordelen van betrouwbaarheid of juist onbetrouwbaarheid? Gebruikt men bij de informatieverzameling alleen formele bronnen, zoals het Juridisch Documentatie Systeem, of ook informele, zoals social media? Is screening een geautomatiseerd proces, vooral verricht door computers, of is er juist ruimte voor interpretatie van informatie door individuele professionals? Kijkt men bij het beoordelen vooral naar het verleden of ook naar de toekomst? En in hoeverre hebben andere partijen (zoals politiek, media en samenleving) invloed op de praktijk van screening?

Voor deze verkenning hebben we gesproken met medewerkers van de Unit Veiligheidsonderzoeken (UVO een gezamenlijk onderdeel van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD), de afdeling Veiligheid, Integriteit en Klachten (VIK) van de politie, de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW), ING bank en Hoffmann Bedrijfsrecherche.



We hebben bij deze organisaties verschillende, uiteenlopende screeningspraktijken aangetroffen. In onderstaande tabel hebben we deze praktijken kort beschreven, onderscheid makend naar het hoe (het gezichtspunt, de focus) en wat (het domein, de locus) van screening.

**Tabel: overzicht focus en locus screeningsorganisaties**

SCREENINGSORGANISATIE	FOCUS SCREENING	LOCUS SCREENING
Justis	Integriteitsscreening ten behoeve van maatschappelijke veiligheid	Natuurlijke en rechtspersonen
UVO AIVD en MIVD	Veiligheidsonderzoek (bij vertrouwensfuncties) ten behoeve van staatsveiligheid	Natuurlijke personen
VIK Politie	Betrouwbaarheidsonderzoek en veiligheidsonderzoek ten behoeve van staatsveiligheid	Natuurlijke personen
Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Risicoanalyse ten behoeve van het toezicht houden	Bedrijven
Koninklijke Marechaussee	Risicoanalyse ten behoeve van bewaken en beveiligen	(Grens)verkeer van personen en objecten
ING Bank	Klantonderzoek ten behoeve van risico-inschatting	Klanten (particulieren, werkgevers en werknemers)
Hoffmann Bedrijfsrecherche	Risk-based pre- en in-employment screening	Natuurlijke personen en rechtspersonen (door middel van Integrity Due Diligence onderzoek)

Uit deze gesprekken komt een aantal inzichten naar voren die in het denken over de vakontwikkeling van screening de moeite waarde zijn. We schetsen deze in een aantal lijnen die overeenkomsten laten zien in de meervoudige professionele praktijk van screening.

De eerste lijn – en misschien wel de meest dominante – die we bij alle organisaties die screenen zien is de continue spanning tussen maatschappelijk belang enerzijds en individueel belang anderzijds. Zijn beide tegelijk te beschermen en te borgen? Hoe ver gaan screeningsorganisaties in hun interventies om de samenleving te beschermen tegen krachten die een inbreuk vormen op belangrijke maatschappelijke waarden als veiligheid en stabiliteit? Wanneer blijkt het individuele belang daaraan ondergeschikt? In

de opsporing van criminelen wordt natuurlijk inbreuk gemaakt op de privacy van individuen. Dit roept al snel het beeld op van een overheid die wanneer het zo uitkomt maar al te graag de kaart van ‘het maatschappelijk belang’ speelt om haar handelen te rechtvaardigen. Onze verkenning levert eerder het beeld op van terughoudendheid en behoedzaamheid. Dat neemt niet weg dat er veel politieke en maatschappelijke aandacht is voor privacy – zie onder meer de felle discussie rond de invoering van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wiv) in 2017. Die heeft natuurlijk gevolgen voor het werk van publieke screeningsdiensten, zoals Justis, AIVD, Politie, Koninklijke Marechaussee en Inspectie SZW, maar ook voor private organisaties die screenen, zoals Hoffmann Bedrijfsrecherche en ING Bank. Niet alleen is er ook op hun werk meer extern toezicht gekomen, zoals door de Autoriteit Persoonsgegevens en het Openbaar Ministerie, maar ook intern is er meer besef van de maatschappelijke positie en verantwoordelijkheid. Het gaat dan niet alleen om het voorkomen van imago schade of reputatiemanagement vanuit eigenbelang, maar ook om het bewust uitdragen en incorporeren van maatschappelijke verantwoordelijkheid. Wanneer private screeningsorganisaties zich onverantwoord gedragen door bijvoorbeeld privacyregels aan hun laars te lappen of bewust hun maatschappelijke verantwoordelijkheid niet te nemen worden zij daar publiekelijk op aangesproken door de politiek, media of samenleving.

De tweede lijn die bij alle screeningsorganisaties terug is te zien betreft de spanning tussen screening via het systeem, als een geautomatiseerde, machinale praktijk, en screening als mensenwerk. Deze spanning is uiteraard inherent aan de idee van screening, maar is met name van betekenis voor de individuele screener en zijn of haar professionele autonomie. Eerder verwezen we naar de Britse komedie ‘Little Britain’ met ‘*Computer says no*’. Is screening een geautomatiseerd proces van computers of blijft er ruimte voor interpretatie van informatie door individuele professionals. Interessant is dat alle screeningsorganisaties een eenduidig beeld schetsen dat in zichzelf hoogst ambigu is. Het systeem is steeds belangrijker geworden én dat zal alleen maar voortgaan, maar tegelijkertijd blijft de rol van de screener doorslaggevend. Uiteindelijk is er iemand nodig, de screener, die op basis van de voorliggende informatie een afweging maakt en daarbij alle aspecten meeneemt. Denk aan de context van het vraagstuk, nuances zoals verzachtende omstandigheden, relevante ervaringen uit het verleden en intuïtie. De computer kan dergelijke menselijke afwegingen niet maken, althans voorlopig. Maar er is sprake van een continue wisselwerking tussen mens en machine, ook om te leren en verbeteren. De wisselwerking kan beroepsdeformatie voorkomen en tegelijkertijd moet steeds de vraag worden gesteld en beantwoord welke (normatieve) grenzen in het geding zijn. Ook dat is een kenmerk van professionaliteit.

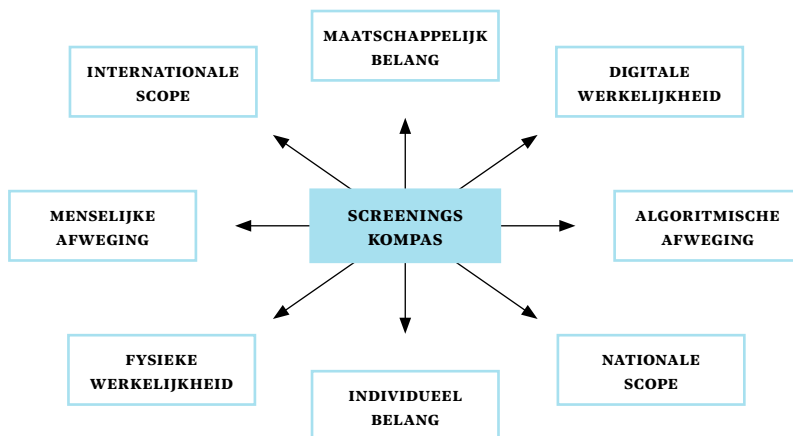
De derde en vierde lijn betreffen aspecten die meer recent en van toenemend belang in en voor de screeningspraktijk zijn. De derde lijn is die van digitalisering. Er lijken dan twee werkelijkheden naast elkaar te bestaan: de digitale ontwikkelingen breiden niet alleen het instrumentarium voor screening (aanzienlijk) uit, maar zijn ook steeds meer en noodzakelijkerwijze onderwerp van screening. Ook de criminaliteit gebruikt de technologie en in de digitale wereld ontwikkelen zich nieuwe vormen van criminaliteit. Cybercrime is een geheel van strafbare handelingen, gepleegd met digitale instrumenten (computer, smartphone, smartwatch of tablet, kortom alles waar een processor in zit) en is een nieuwe criminele werkelijkheid met eigen organisaties en criminele activiteiten: hacking, DDoS-aanvallen, ransomware, virussen en malware. Cybercrime verandert ook de vraag wie, wat en hoe moet worden gescreend. Tot voor kort was een van de belangrijkste aandachtspunten in screening de vraag of een (potentiële) medewerker bij de bedrijfskas kon komen. Met de opkomst van cybercrime verandert die vraag: heeft de persoon toegang tot bedrijfsgevoelige informatie of kan hij zich die verschaffen? Digitalisering betekent niet alleen de verplaatsing van het vraagstuk naar een ander terrein, maar realiseert geheel nieuwe vraagstukken. Identiteitsfraude is een intrigerend voorbeeld: is de persoon die wordt gescreend wel degene voor wie hij zich uitgeeft?

De vierde, tevens laatste lijn is die van internationalisering. Net als bij digitalisering zijn bij internationalisering grenzen in het geding. Oude grenzen verdwijnen, net zoals er (veel) nieuwe grenzen bijkomen. Veiligheidsvraagstukken zijn grensoverschrijdend. Door globalisering staan mensen en bedrijven overal ter wereld continu met elkaar in verbinding. Wanneer een groot chemiebedrijf een nieuwe analist zoekt of een computerbedrijf een dataspecialist wordt niet enkel in Nederland geworven. Sollicitaties komen binnen van de Verenigde Staten tot China en India. Voor screeningsorganisaties levert dit allerlei nieuwe kwesties op. In de eerste plaats gaat het dan om het verkrijgen van informatie. Het zal lastig zijn te oordelen over iemands betrouwbaarheid als gegevens ontbreken of summier zijn. Nog ingewikkelder wordt het wanneer de betrouwbaarheid van informatie in het geding is. Doelbewust door het overleggen van verklaringen die vals of gefalsificeerd zijn of wanneer relevante feiten worden achtergehouden, Onbewust kunnen er echter ook fouten ontstaan wanneer de administratie van een land niet feilloos is. Dit maakt het lastig om de juistheid en volledigheid van informatie te verifiëren voor eigen onderzoek. Daarnaast gelden in landen verschillende regels en opvattingen over wat als betrouwbaar of onbetrouwbaar, crimineel of legaal kan worden beschouwd. Nederlandse standaarden komen lang niet altijd overeen met die van andere landen, ook al zijn we vaak geneigd dat te veronderstellen. De vraag of iets strafbaar is of niet, maar ook wat de *mate* van strafbaarheid of verwijtbaarheid is, verschilt van land tot

land en van kwestie tot kwestie. Bij screening moet dus voortdurend en vaker worden bepaald hoe informatie uit andere landen dient te worden geduid en gewogen, vanuit de standaarden en waarden die we hier in Nederland hanteren en nastreven.

Deze algemene lijnen – in wat een gevarieerde praktijk van screening is – zijn elk op te vatten als continuüm tussen twee posities, waartussen deze praktijk zich beweegt. Tezamen vormen deze lijnen het spanningsveld waarin screeningsorganisaties opereren en zich steeds wisselend moeten en kunnen positioneren. We kunnen dit een *screeningskompas* noemen waarvan de wijzer steeds een specifieke richting wijst waarop de nadruk wordt gelegd.

***Figuur: spanningsveld screeningspraktijk***



Het kompas kan deze richting zowel op organisatorisch als op individueel niveau wijzen. Het gesprek over professionalisering zou kunnen gaan over deze lijnen en de betekenis ervan in termen van spanningen en keuzes, voor de individuele screener en voor de screeningsorganisatie. Uiteraard is steeds de vraag aan de orde of er mogelijk nieuwe aspecten zijn die als lijn of dimensie in het kompas moeten worden opgenomen.

## 5. Slot: screening, een vak apart?

We begonnen dit essay met de casus van een jonge man die pakketbezorger wil worden bij een postkoeriersdienst en daarvoor een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) aanvraagt bij de afdeling van COVOG van Justis. Een op het eerste oog overzichtelijk casus. De aanvrager heeft in het verleden enkele misstappen begaan, waaronder autorijden onder invloed en het besturen van een motorvoertuig zonder rijbewijs. Hoewel deze fouten zich al een aantal jaren geleden hebben voorgedaan is de terugkijktermijn voor de toekenning van een VOG nog niet verlopen. Daarmee lijkt de enige conclusie: het afwijzen van de aanvraag. In een wereld waarin systemen dominant zijn, is dat ook zo. Want als de 'screener' alleen kijkt naar wat het 'systeem' zegt, dan voldoet deze aanvrager niet aan de formele vereisten en wordt zijn aanvraag afgewezen.

De casus is echter meer gelaagd. Niet alleen blijken er ook 'verzachtende omstandigheden' te zijn en zijn de feiten mogelijk 'minder hard' dan in eerste instantie leek, maar de huidige situatie van de aanvrager is anders dan toentertijd en ook de huidige politiek kijkt anders naar de 'tweede kans'-gedachte. Bij het afpellen van de casus blijkt zodoende al snel dat de praktijk van het screenen allesbehalve zwart-wit is en zich juist kenmerkt door de continue aanwezigheid van dergelijke dilemma's en de vraag wat de bedoeling achter wetten en beleidsregels inhoudt in een veranderende maatschappelijke context.

In dit essay hebben we gepoogd deze normaliter verborgen wereld van screening voor het voetlicht te brengen. In lijn met de metafoor hebben we als het ware de motorkap geopend en ons de vraag de gesteld wat er nu eigenlijk onder de motorkap zit: wat is screening, wat gebeurt er, waar wordt naar gekeken en wie bepaalt dat? Niet in de veronderstelling *alles* te kunnen laten zien of uit te werken hoe het *precies* zit, maar wel om een indruk te geven wat het werk van screening behelst en welke dilemma's daarin de dagelijkse praktijk bepalen.

In deze zoektocht naar het vak van screenen hebben we gebruik gemaakt van literatuur uit de beroepsociologie. Op basis van deze literatuur hebben we een kader ontwikkeld om het vak van screenen te verkennen. Dit leverde een aantal inzichten op over professies, professionaliteit, professionals en professionalisering die we uiteindelijk hebben uitgewerkt in wat wij noemen elementen van vakmatigheid of vakkenmerken: wat maakt een beroep tot een vak, en, in het verlengde daarvan, is screening als vak aan te merken?

Hieruit komt tevens een aantal vragen naar voren voor het gesprek tussen screeningsorganisaties, zoals die naar de noodzaak of wenselijkheid van een gezamenlijke vakopleiding. Moeten er algemeen geldende (start)kwalificaties worden bepaald om het beroep van screener uit te oefenen? En zo ja, wat zijn die kwalificaties dan en wie bepaalt deze? Zou er een theoretische basis moeten worden ontwikkeld voor het vak van screening? En moeten er professionele screeningscodes zijn die gelden voor een ieder die zich screener wil noemen?

Het antwoord daarop is tweeledig. Volgens de klassieke definitie van wat een vak is, ook wel bekend als de school van ‘purified professionalism’, is screenen *geen* vak, en, niet onbelangrijk, kan dat ook niet worden. Deze opvatting over vakken en vakmatigheid kent namelijk een absoluut criterium: een beroep is een vak als het aan de zes genoemde vakkenmerken voldoet. Andere stromingen in de beroepsociologie, zoals de school van ‘hybridized professionalism’, zijn minder beslist. Daarin wordt niet de nadruk gelegd op de vraag of iets al dan niet een vak is, maar gaat het veeleer over de vraag of en hoe aan vakontwikkeling wordt gedaan: in hoeverre is een beroep bezig zichzelf te ontwikkelen als vak. De praktijk van screening sluit daar naar ons idee naadloos bij aan. In die optiek is screening wel degelijk aan te merken als vak.

Maar wat zijn dan de specifieke vakkenmerken? Voor screening is dat nog niet zo eenvoudig te bepalen. Als we de verschillende vakkenmerken uit de literatuur toepassen op de screeningscontext zijn sommige kenmerken passender dan andere. Screening is (nog) geen vak in de klassieke definitie en beschikt ook (nog) niet over een uniform profiel van de beroepsmatige screener. Daarom hebben we een overzicht van vakkenmerken uitgewerkt die wij relevant achten. Daarin komen drie dimensies terug: een technische, een normatieve en een persoonlijke. Deze dimensies hebben zich historisch ontwikkeld en krijgen ook met de geest van de tijd een verschillende invulling.

In onze verkenning hebben we ook een blik geworpen op een aantal andere organisaties die zich bezighouden met screening. Daaruit komt nog een extra dimensie naar voren die steeds met de uitoefening van het vak is verweven en toeziet op het effect dat screening bewerkstelligt of zou moeten bewerkstelligen. Dat is bepaald niet triviaal. Uiteindelijk dient er met screening een bepaald maatschappelijk effect bereikt te worden. In het geval van Justis beoogt screening bij te dragen aan *maatschappelijke veiligheid*. Dit is natuurlijk een zeer belangrijke, zo niet de belangrijkste dimensie van screening. Dat geldt bij uitstek voor een screeningsorganisatie als Justis die van overheidswege screent en daarom een zware en genormeerde verantwoordelijkheid heeft.

Dit brengt ons tot slot bij de vraag of screening nu zoveel anders is dan andere vakken. Is screening een vak apart? Het antwoord moet ontkennend en bevestigend tegelijk zijn. Of screening een vak is, hebben we hiervoor zo genuanceerd mogelijk beoordeeld. We kunnen dan zeggen dat screening, net als andere vakken veel aspecten van vakmatigheid heeft, zonder een professe in de stringente betekenis te zijn. In die zin is screening als vak niet bijzonder of afwijkend.

Maar in een aantal opzichten is screening natuurlijk wel *anders* of *bijzonder*. Zoals dat in het algemeen geldt voor staatsactiviteiten die diep ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van burgers en organisaties, is screening een activiteit die berust op bijzondere en ook zware bevoegdheden, waarbij de vrijheid en rechten van burgers in het geding zijn. Screening kan leiden tot beslissingen met vergaande consequenties voor individuen en groepen en vraagt dus om een grote maatschappelijke verantwoordelijkheid voor de impact van het handelen. Verantwoordelijkheidsbesef is voor elke professe van belang. Als het gaat om screening geldt dat vanwege de aard en impact van het handelen in ieder geval.

De vraag of screening een vak apart is moeten screeners zelf in ieder geval kunnen beantwoorden. Normen stellen inzake de eigen beroepsuitoefening ligt besloten in de notie vakontwikkeling en professionalisering: je gaat er zelf (ook) over.

Wij zouden daarom graag de handschoen werpen of het niet interessant zou zijn voor screeners vanuit verschillende organisaties om daarover eens met elkaar van gedachten te wisselen. Naar ons idee zou dat kunnen langs de eerdere genoemde technische, normatieve en persoonlijke dimensies van screenen als ook de maatschappelijke dimensie ervan. Wat wordt verstaan onder screening? Hoe wordt screening in de praktijk gebracht? In hoeverre bepalen screeners zelf hun beroepspraktijk? En welke verantwoordelijkheden dragen screeners om de maatschappelijke veiligheid te vergroten?

Een gesprek hierover kan de start vormen in het denken over de vakmatigheid van screenen. Dat begint bij het bespreken van de overeenkomsten en verschillen tussen screeningsorganisaties, over wat hen bindt en scheidt. Het zijn de eerste stappen om te komen tot een aantal gedeelde uitgangspunten over wat screenen vermag: wat wel en wat niet, wie wel en wie niet, waar wel en waar niet, waarom wel en waarom niet, wanneer wel en wanneer niet. Op die manier kunnen de screeningsorganisaties toewerken naar de laatste stap: een gemeenschappelijk beeld van de vakmatigheid ervan: *screenen als vak*.

# Literatuur

Abbott, A. (1988), *System of Professions*, Chicago: The University of Chicago Press

Arts, W., Batenburg, R. & P. Groenewegen (2001). *Een kwestie van vertrouwen: over veranderingen op de markt voor professionele diensten en in de organisatie van vrije beroepen*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Beck, U. (1996), *Risk Society*, Londen: SAGE.

Bouttelier, H. (2003), *De Veiligheidsutopie*, Den Haag: Boom.

Brint, S. (1994), *In an Age of Experts: The changing role of professionals in politics and public life*, Princeton: PUP.

Castells, M. (2000), *The Rise of Network Society*, Oxford: Blackwell.

Epstein, S. R. (1998), Craft guilds, apprenticeship, and technological change in preindustrial Europe. *The Journal of Economic History*, 58(3), 684-713.

Etzioni, A. (1969), *The Semi-Professions and their Organization: Teachers, nurses, social workers*, New York: The Free Press.

Freidson, E. (1994), *Professionalism Reborn: Theory, prophecy and policy*, Chicago: University of Chicago Press.

Freidson, E. (2001), *Professionalism: The third logic*, Cambridge: Polity.

Frissen, P.H.A. (2013). *De fatale staat. Over de politiek noodzakelijke verzoening met tragiek*. Amsterdam: Van Genneep.

Fukuyama, F. (1995), *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: The Free Press.

Jager, H.J, de & A. L. Mok (1978). *Grondbeginselen der Sociologie; Gezichtspunten en begrippen*. Stenfert Kroese.

Mok, A. (1973), *Beroepen in Actie: Bijdragen tot een beroepensociologie*, Meppel: Boom.



Noordegraaf, M. (2007), 'From "pure" to "hybrid" professionalism: Present day professionalism in ambiguous public domains', *Administration and Society*, 39 (6): 761-785.

Noordegraaf, M. (2015). Hybrid professionalism and beyond. (New) forms of public professionalism in changing organizational and societal contexts. *Journal of Professions and Organization*, 2. DOI 10.1093/jpo/jovo

Noordegraaf, M. & K. Siderius (2016), Perspectieven op publieke professionaliteit: Van professionals (in organisaties) naar organiserende professionaliteit, *M&O*, 70(2), 4-19.

Prak, M. R. (2006), *Craft guilds in the early modern low countries: Work, power and representation*. Ashgate Publishing, Ltd..

Schön, D. (1983), *The Reflexive Practitioner*, New York: Basic Books.

Schulz, M., Frissen, P. & J. Schram (2018). *Gemeenteraden positioneren. Van professionaliseren naar politiseren*. Den Haag. NSOB

Sennett, R. (2008). *The Craftsman*. New Haven: Yale University Press.

Wilensky, H. (1964), 'The professionalization of everyone?', *American Journal of Sociology*, 70 (2): 137-158.

# *Eerder in deze reeks verschenen*

**2020**

**Leren van Covid-19**

*Hans de Bruijn, Martijn van der Steen*

**Van bureaucraat en grenswerker**

Over de rol van de secretaris bij de professionalisering van het interne toezicht van hogescholen

*Henk den Uijl, Martin Schulz*

**Verdeel(de) verantwoordelijkheid**

Een reflectie op samenwerking bij de aanpak van droogte in de Achterhoek

*Myrthe van Delden, Martin Schulz, Mark van Twist*

**Gevangen door belangen?**

Het asbeststelsel

*Paul Frissen, Mark van Twist, Jorren Scherpenisse, Ilsa de Jong*

**Van optellen naar vermenigvuldigen**

Reflecties bij het sturingsparadigma voor cultuureducatie

*Martin Schulz, Eline van Schaik, Mark van Twist*

**De opgave aan tafel**

De praktijk van werken vanuit maatschappelijke opgaven

*Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Eline van Schaik*

**Het Nieuwste Waterschap**

Van A naar B, via B

*Martijn van der Steen, Joks Janssen, Corniel van Leeuwen, Jorgen Schram,*

*Myrthe van Delden, Piera Fehres*

**Onderzoek alles, behoud het goede**

Herwaardering van het verenigingsmodel

*Henk den Uijl, Myrthe van Delden, Petra Ophoff, Mark van Twist*

**2019**

**Participeren in partnerships**

Expliciete politiek. Politiek en netwerksturing in de provincie Zeeland.

*Martijn van der Steen, Martin Schulz, Jorgen Schram, Paul Frissen, Mark van Twist*

### **De uitdaging van uitkeren**

Verstandig verantwoord in het licht van veranderende financiële verhoudingen

*Ilsa de Jong, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist*

### **Gemeenteraden Positioneren**

Van professionaliseren naar politiseren

*Martin Schulz, Paul Frissen, Jorgen Schram*

### **De kunst van het akkoord: strategische stappen voor het sturen met akkoorden**

Strategische stappen voor het sturen met akkoorden

*Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Frank Norbruis, Tjebbe Römer, Martin Schulz, Mark van Twist*

### **Vernieuwing van de verantwoording**

Hoe digitalisering en dataficering bijdragen aan innovatieve publieke verantwoording bij de provincie Zuid-Holland

*Jorgen Schram, Martijn van der Steen, Mark van Twist*

### **Samenwerking sturen**

Duiding van dynamiek bij de MIRT-verkenning Varik-Heesselt

*Martin Schulz, Myrthe van Delden, Ilsa de Jong, Mark van Twist*

### **Tucht van de Tijd**

Over het tijdigen van bestuur en beleid

*Jorren Scherpenisse*

### **De leraar aan tafel**

Hoe het ministerie van OCW kan bijdragen aan lerarenbetrokkenheid in beleid

*Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Tjebbe Römer, Nancy Chin-A-Fat*

### **Denkend bestuur**

Over verantwoording, gedrag en centrifugale druk

*Thomas Schillemans*

## **2018**

### **Participeren in partnerships**

Een reflectie op de samenwerking van het ministerie van vws met het zorgveld

*Andrea Frankowski, Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat, Bram van Vulpen, Paul Frissen, Martijn van der Steen*

### **Regie voeren?**

Beweging brengen als partner én principaal

*Bram van Vulpen, Mark van Twist, Andrea Frankowski, Paul Frissen,  
Martijn van der Steen, Nancy Chin-A-Fat*

### **Tussen fasen**

Het organiseren van de faseovergang bij het onderwijsprogramma

Leren Loont!

*Martin Schulz, Petra Ophoff, Myrte Ferwerda, Mark van Twist*

### **Gepast geregeld**

Tijdig financieren in netwerken

*Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen*

### **Innoveren met waarde(n)**

Organiseren van opwaartse dynamiek bij de Interdepartementale

Commissie Rijksvastgoed

*Martin Schulz, Mark van Twist, Jorgen Schram*

### **Een blik van buiten**

Hoe burgers betrokken (kunnen) zijn bij controle en verantwoording

*Jorgen Schram, Mark van Twist, Martijn van der Steen*

### **Tijd voor de Rivier**

Spelen met tijd-ruimtestrategieën in een complex programma

*Jorren Scherpenisse, Martin Schulz, Mark van Twist*

### **Een pact voor de kust**

Bestuurskundige lessen over de totstandkoming van het Kustpact

*Martijn van der Steen, Jorgen Schram, Ilsa de Jong*

### **Zweven en zwoegen op Zuid**

Een kroniek over de integrale ondermijningsaanpak op Rotterdam Zuid

*Jorgen Schram, Jorren Scherpenisse, Mark van Twist*

### **Voortgang en versnelling**

Effectmeting van netwerkinterventies in de energietransitie

*Martin Schulz, Mark van Twist, Jorgen Schram, Martijn van der Steen*

### **Het waarderen van wonen**

Een reflectie op het instrument van maatschappelijke visitaties van  
woningcorporaties

*Martijn van der Steen, Jorgen Schram, Jorren Scherpenisse*

### **Wie neemt de schuld?**

Over de aanpak van problematische schulden in Den Haag  
*Martijn van der Steen, Nancy Chin-A-Fat, Petra Ophoff, Paul Frissen*

### **Effectief Sturen met Multi-level Governance**

Snel en slim schakelen tussen schalen  
*Geert Teisman, Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Bram van Vulpen*

## **2017**

### **Weten wat er speelt**

Perspectieven op de verhouding tussen beleidsmakers en de uitvoeringspraktijk  
*Daphne Bressers, Mark van Twist, Jorgen Schram, Martijn van der Steen*

### **Ondertussen in de Spaanse polder**

Experimenteren met een nieuwe aanpak van ondermijnende criminaliteit  
*Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Jorgen Schram*

### **Vernieuwing onder ogen**

Opnieuw leren kijken naar de verandering van de rijksdienst  
*Martijn van der Steen, Mark van Twist, Bram van Vulpen, Andrea Frankowski*

### **Volhouden en doorgaan**

Escalatie van commitment in het openbaar bestuur  
*Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat, Mark van Twist, Martijn van der Steen, Daphne Bressers*

### **Werken met City Deals**

Invulling geven aan multi-temporal governance  
*Jorren Scherpenisse, Martin Schulz, Mark van Twist*

### **Patronen van politiek**

De Arnhemse bestuurscultuur in meervoud  
*Paul Frissen, Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat, Bram van Vulpen, Ilsa de Jong*

### **Thuis en zitten**

Eigenheid in het thuiszittersbeleid  
*Martin Schulz, Daphne Bressers, Mark van Twist, Martijn van der Steen*

***Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op [www.nsob.nl](http://www.nsob.nl)***



**COLOFON**

© 2020

ISBN NUMMER

978-90-831088-0-3

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

---

# Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

[www.nsob.nl](http://www.nsob.nl)

## Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.