

Vergaderjaar 2016–2017

34 550 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2017

Nr. 98

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 februari 2017

Inleiding

Met deze brief bericht ik uw Kamer over de uitkomsten van twee onderzoeken uitgevoerd onder auspiciën van het WODC naar de Verklaring Omtrent het Gedrag Natuurlijke Personen (hierna VOG). De onderzoeken laten zien dat de VOG-screening aantoonbaar bijdraagt aan een succesvol integriteitsbeleid. Onderstaande onderzoeken stuur ik u met beleidsreactie toe:

1. «Eens een dief, altijd een dief? Een verkenning rond het meten van de effectiviteit van de Verklaring Omtrent het Gedrag»¹; en
2. Evaluatie gratis VOG voor vrijwilligers²

Ook informeer ik u over een interne verkenning van screeningsautoriteit Justis naar VOG-aanvragers onder de 23 jaar. Dit naar aanleiding van een toezegging gedaan in mijn Kamerbrief van 1 september 2016. Tenslotte informeer ik u in deze brief over technische aanpassingen die nodig zijn voor het aanvragen van gratis VOG's door kerkelijke organisaties, conform de toezegging in het Algemeen Overleg over seksueel misbruik op 14 december 2016 door de Minister van Veiligheid en Justitie (Kamerstuk 34 550 VI, nr. 93).

1. Verkenning rond het meten van de effectiviteit van de VOG

De VOG wordt – sinds de centralisatie van de afgifte in 2004 – steeds vaker aangevraagd bij screeningsautoriteit Justis. De succesvolle regeling waarbij vrijwilligers gratis een VOG kunnen aanvragen, heeft mede aan deze groei bijgedragen. In 2005 werden er nog zo'n 250.000 VOG-aanvragen gedaan, in 2016 steeg het aantal aangevraagde VOG's

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

naar bijna een miljoen.³ Dit constaterende heb ik het VOG-instrument en de gratis VOG-regeling laten onderzoeken op effectiviteit en bereik.

De VOG beschermt samenleving en VOG-aanvrager

Met het onderzoek «Eens een dief, altijd een dief?»⁴ is door onderzoeksbureau Ateno een studie uitgevoerd naar de mogelijkheid om de VOG op effectiviteit te testen. Het onderzoek vond plaats op basis van steekproeven gericht op twee type screeningsprofielen: namelijk het profiel voor onderwijzend personeel en voor de taxibranche. De onderzoekers concluderen dat met de VOG twee doelen zijn verenigd. De VOG voorkomt enerzijds dat het strafblad van justitiabelen openbaar wordt gemaakt en beschermt anderzijds de samenleving tegen toekomstige delictplegers. Bij het aanvragen van een VOG wordt het belang van de aanvrager afgewogen tegen het belang van de samenleving. Als de aanvrager functierelevante delicten geregistreerd heeft staan in zijn Justitiële Documentatie, deelt Justis deze informatie *alleen* met de aanvrager. Daarmee is afscherming van deze informatie gewaarborgd.

De theorie achter de VOG is gebaseerd op de veronderstelling dat de kans op crimineel gedrag groter is voor personen die al eerder crimineel gedrag hebben vertoond. Hoewel deze veronderstelling wordt ondersteund door criminologische inzichten, bestaan er ook uitzonderingen op deze algemene empirische bevindingen. Door het hanteren van terugkijktermijnen in de VOG-screening – in de meeste gevallen is die termijn vier jaar – wordt rekening gehouden met het uitdoven van de voorspellende kracht van eerder gepleegde criminaliteit. De algemene conclusie van de onderzoekers is dan ook dat de VOG een effectief instrument is, gebaseerd op wetenschappelijke inzichten. Ik onderschrijf deze conclusie en duidt daarmee de trend van het stijgende aantal VOG-aanvragen van de afgelopen jaren als positief.

Een effectief instrument

Vorig jaar berichtte ik dat de VOG een belangrijk onderdeel is van succesvol integriteitsbeleid. De verantwoordelijkheid voor de inzet van de VOG ligt echter primair bij sectoren en werkgevers zelf.⁵ De onderzoeksresultaten onderschrijven de positieve effecten van screening. Zo worden met de VOG toekomstige delictplegers geïdentificeerd. Hoewel het percentage aanvragers dat de VOG geweigerd krijgt in de praktijk laag is, worden er jaarlijks enkele duizenden mensen met relevante antecedenten uit kwetsbare sectoren geweerd. Daarnaast laten de onderzoekers zien dat personen met (relevante) justitiële antecedenten weinig solliciteren naar functies waarvoor een VOG vereist is. Er gaat daarmee een duidelijk preventieve werking uit van de VOG.

Het onderzoek laat tevens zien dat personen aan wie een VOG werd geweigerd, voorafgaand aan deze weigering in geringere mate actief waren op de arbeidsmarkt. Ondanks dat een VOG-weigering voor deze groep een extra obstakel zou kunnen zijn om aan het werk te gaan, blijkt een positief effect op de recidive. De onderzoekers geven aan dat het niveau van geregistreerde criminele activiteiten van personen aan wie een

³ In 2016 werden er een kleine 968.300 VOG-aanvragen gedaan. In totaal werden er 3.650 VOG's geweigerd. Dit komt neer op 0,38%.

⁴ P. Kruize en P. Gruter, Met het onderzoek «Eens een dief, altijd een dief? Een verkenning rond het meten van de effectiviteit van de Verklaring Omtrent het Gedrag» In opdracht van het Ministerie van Veiligheid en Justitie Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), door Ateno (Amsterdam 2016).

⁵ Kamerstuk 34 300 VI, nr. 78

VOG is geweigerd, ongeveer 50 procent lager wordt na de VOG-weigering. Eén van de verklaringen die de onderzoekers hiervoor geven, is dat een VOG-weigering leidt tot de motivatie om «het leven te beteren».

Om justitiabelen te begeleiden naar werk wil ik daarom niet het instrument aanpassen, maar betere voorlichting geven over de VOG. Op deze manier kan de VOG-weigering als hefboom worden gebruikt en niet meer als obstakel worden gezien. Ik kom hierop verderop in deze brief op terug.

2. Jongeren aan wie in 2015 de VOG geweigerd is

Jonge VOG-aanvragers staan aan het begin van een maatschappelijke carrière. Het belang van het verkrijgen van een VOG is voor jongeren vaak groot. Daarom is in 2013 reeds besloten de algemene terugkijktermijn van de VOG voor jongeren tot 23 jaar te verkorten naar twee jaar.⁶ In 2015 hebben ruim 169.000 jongeren tot 23 jaar voor verschillende doelen een VOG aangevraagd. Van deze groep kregen 438 personen te maken met een VOG-weigering. Dit betekent dat slechts 0,26% van de door jongeren aangevraagde VOG's is afgewezen. Voor het ontwikkelen van toekomstig VOG-beleid heb ik Justis een verkenning laten uitvoeren naar deze groep van 438 VOG-aanvragers tot 23 jaar aan wie in 2015 een VOG is geweigerd. Het resultaat hiervan vindt u bijgevoegd⁷.

De 438 jongeren wonen verspreid door heel Nederland en blijken vrijwel allemaal 18 tot 23 jaar oud. Er werden VOG's geweigerd voor het uitoefenen van werk of stage, maar ook een aanzienlijk percentage voor het uitoefenen van een hobby, zoals de schietsport of vrijwilligerswerk bij sport of scouting. De Justitiële Documentatie die leidde tot een VOG-weigering is verschillend van aard en omvang. Justis keek in alle gevallen naar feit-functie-relatie. De 438 VOG-weigeringen hebben betrekking op (meerdere) ernstige tot zeer ernstige delicten. De meeste VOG's werden geweigerd vanwege een geweldsdelict of vermogensdelict. Uit de verkenning bleek bovendien dat niet één VOG werd geweigerd op basis van kleine hoeveelheid drugs voor eigen gebruik. Daarmee weerspiegelt het burgerinitiatief van BNN, dat vorig jaar in uw Kamer werd verdedigd, niet de feiten uit de praktijk.⁸

Communicatie over de VOG

Het idee dat de VOG vaak en vanwege kleine delicten wordt geweigerd, is gestoeld op onjuiste beeldvorming. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de kwalitatieve verkenning naar beelden omtrent de VOG bij jongeren en jeugdprofessionals, die ik in 2015 liet uitvoeren.⁹ Deze verkenning heeft aangetoond dat zowel jongeren als hun begeleiders de kansen op het krijgen van een VOG te laag inschatten. Als reactie op deze verkenning is vorig jaar door mij een voorlichtingstraject toegezegd.¹⁰ De brieven die jongeren van Justis ontvangen bij het voornemen om een VOG af te wijzen, zijn naar aanleiding van deze aankondiging aangepast op het lees- en begripsniveau van jongeren. Justis organiseert daarnaast voorlichtingsbijeenkomsten over de VOG, er is een voorlichtingsfilm ontwikkeld

⁶ Kamerstuk 33 400 VI, nr. 87

Deze terugkijktermijn geldt voor alle delicten met uitzondering van zedendelicten en zware geweldsdelicten.

⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁸ Het debat over het burgerinitiatief «Eén pil te veel maakt geen crimineel», Kamerstuk 34 433, nr. 1

⁹ Aanhangsel Handelingen II 2015/16, nr. 1516

¹⁰ Idem

voor jongeren en een film voor jeugdprofessionals. Daarnaast wordt medio 2017 een nieuwe website voor jongeren van 16 tot 27 jaar gelanceerd. Jongeren kunnen dan informatie over de VOG opzoeken en de kans op het krijgen van een VOG online inschatten. Ook wordt in 2017 een voorlichtingscampagne gericht op jongeren gestart.

In het communicatietraject gaat, naar aanleiding van het burgerinitiatief van BNN, mijn specifieke aandacht uit naar feesten en festivals. In samenwerking met Jellinek start ik een voorlichtingstraject over de VOG dat komend festivalseizoen van start zal gaan. Op ongeveer 50 dance-evenementen wordt informatie verstrekt over de VOG. Daarnaast is, onder auspiciën van het WODC, een onderzoek gestart naar het aantal jongeren dat uit angst voor een weigering geen VOG durft aan te vragen: het zogenaamde Dark Number. Naar verwachting zijn deze onderzoeksresultaten begin 2018 beschikbaar.¹¹ Het Dark Number-onderzoek geeft tevens opvolging aan de aanbeveling van onderzoeksbureau Ateno: er zou meer inzicht moeten komen in het proces van zelfselectie van personen die verwachten geen VOG te krijgen vanwege hun justitiële verleden. Ik zal bezien op welke wijze ik tegemoet kom aan de aanbeveling om meer onderzoek te doen naar het uitdoven van criminele loopbanen.

3. Evaluatie gratis VOG voor vrijwilligers

In 2016 werden er ongeveer 83.000 gratis VOG's verstrekt. Met de regeling gratis VOG voor vrijwilligers heb ik beoogd seksueel grensoverschrijdend gedrag door vrijwilligers te voorkomen en de sociale veiligheid binnen het vrijwilligerswerk te vergroten. Om dit te bereiken zijn vrijwilligersorganisaties gestimuleerd om een breder preventie- en integriteitsbeleid te voeren en om een VOG aan te vragen voor hun vrijwilligers die werken met kinderen of verstandelijk beperkten. Ik heb een evaluatie laten uitvoeren om na te gaan in hoeverre de structurele regeling voor de gratis VOG wordt gebruikt zoals is bedoeld en op welke punten verbetering mogelijk nodig zou zijn.

Uit de «Evaluatie Regeling Gratis VOG», uitgevoerd door onderzoeksbureau Van Montfoort, blijkt dat deelnemende vrijwilligersorganisaties zich actief bezighouden met het voorkomen van (seksueel) grensoverschrijdend gedrag.

De meeste organisaties voeren een gedegen beleid waar het aanvragen van een VOG onderdeel van uitmaakt. Het stemt mij positief te lezen dat de gratis VOG wordt gezien als een vliegwheel om met elkaar in gesprek aan te gaan over het voorkomen van (seksueel) grensoverschrijdend gedrag en het nemen van aanvullende integriteitsmaatregelen. Ik vind het daarom belangrijk de ingezette beleidslijn voort te zetten.

Aanbevelingen

De ondervraagde vrijwilligersorganisaties zijn zeer positief over de regeling en het proces dat zij moeten doorlopen om deel te kunnen nemen aan de gratis VOG-regeling. De evaluatie toont ook enkele aandachtspunten. Deze zaken zijn voornamelijk van praktische aard, zoals de wens van vrijwilligersorganisaties om meerdere digitale VOG-aanvragen tegelijkertijd klaar te kunnen zetten, vrijwilligersorganisaties inzicht geven in de status van een VOG-aanvraag, de mogelijkheid een VOG niet alleen elektronisch maar ook via de gemeente aan te kunnen vragen, verbetering van de website en vermelding van deelname op de website van deelnemende organisaties.

¹¹ Kamerstuk 34 300 VI, nr. 101

Omdat ik de regeling structureel veranker, bekijk ik momenteel welke taakorganisatie binnen het Rijk de toelatingsprocedure van organisaties tot de regeling kan gaan uitvoeren. Bij deze verkenningen zal ik de aanbeveling over de aanpassing van de website meenemen. Daarnaast bekijk ik of vrijwilligersorganisaties een logo kunnen downloaden voor op hun website, zodat duidelijk is dat zij deelnemen aan de regeling.

De aanbevelingen om VOG-aanvragen voor meerdere vrijwilligers tegelijkertijd in te vullen, zal ik bespreken met Justis. De aanbeveling ten aanzien van inzicht in de status van een VOG-aanvraag acht ik op voorhand, vanuit het oogpunt van privacy van de vrijwilliger, onmogelijk. Ik kan niet tegemoet komen aan de wens van sommige vrijwilligers om de VOG gratis aan te vragen via de gemeente. Zoals eerder aan uw Kamer bericht,¹² heb ik een beperkt budget beschikbaar voor deze regeling. De kosten voor een elektronische aanvraag neem ik voor mijn rekening. Voor de vergoeding van eventuele gemeentelijke leges is geen ruimte.

Uit de evaluatie blijkt dat nog niet alle vrijwilligersorganisaties in Nederland bekend zijn met de regeling. Gemeenten spelen een belangrijke rol in gerichte communicatie naar vrijwilligersorganisaties. De evaluatie onderstreept deze constatering. Daarom zal ik de voorlichting gericht op gemeenten intensiveren. Gemeentebesturen staan immers dichtbij het veelal lokaal georganiseerde vrijwilligerswerk. Daarnaast zal ik met de koepelorganisaties die het vrijwilligersveld vertegenwoordigen, NOC*NSF, Vereniging NOV en het Interkerkelijk Contact in Overheidszaken (CIO) in gesprek gaan om te bezien of zij hun communicatie richting de eigen achterban verder kunnen intensiveren.

4. Gratis VOG en kerken

Tijdens het Algemeen Overleg over seksueel misbruik op 14 december 2016 heeft de Minister van Veiligheid en Justitie toegezegd in de eerstvolgende brief over de VOG, nader in te gaan op technische problemen voor het aanvragen van gratis VOG's voor vrijwilligers, verbonden aan kerkelijke gemeenten en parochies. Hieronder doe ik deze toezegging gestand.

Ik vind het van belang dat kerkelijk vrijwilligers die met kinderen en gehandicapten werken kunnen deelnemen aan de gratis VOG-regeling. Anders dan andere vrijwilligersorganisaties beschikken kerkelijke gemeenten en parochies vanwege hun eigenstandige positie niet over een KvK-nummer. Hierdoor hebben zij momenteel geen toegang tot e-herkenning en kunnen zij, in tegenstelling tot organisaties die zijn aangesloten bij NOC*NSF en NOV, niet elektronisch communiceren met de overheid, en daarmee met Justis.

Momenteel kunnen vrijwilligers van de Rooms-Katholieke kerk, via een door mij gefinancierde pilot, op alternatieve wijze gratis VOG's aanvragen. Om tot een structurele oplossing te komen, onderzoek ik de mogelijkheden om het RSIN-nummer¹³ te gebruiken als communicatiemiddel tussen Justis en kerkelijke gemeenten en parochies. In de implementatie hiervan, die afhankelijk is van meerdere partijen, is inmiddels een aantal belangrijke stappen gezet. De ontwikkelingen omtrent het gebruik van RSIN volg ik nauw zodat ik hier, voor wat betreft de gratis VOG, bij kan aanhaken.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff

¹² Aangangsel Handelingen II 2015/16, nr. 2189

¹³ Rechtspersonen en Samenwerkingsverbanden Informatienummer (RSIN).