

Vergaderjaar 2020–2021

35 570 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2021

Nr. 112

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juni 2021

Inleiding

In deze brief geef ik mijn reactie op een viertal onderzoeken en verkenningen naar de VOG, waarvan er twee reeds aan uw Kamer zijn toegezonden.¹ De andere twee rapporten zijn als bijlagen met deze brief meegestuurd.² Op basis van de conclusies en aanbevelingen uit de onderzoeken kom ik tot een zestal vervolgstappen waarmee ik het VOG-beleid verder verfijn en toekomstbestendig maak:

1. Sectoren stimuleren om een uniform en op het risiconiveau toegespitst screeningsbeleid te hanteren;
2. de positie van VOG-aanvragers versterken wanneer Justis voornemens is om de VOG te weigeren. Daarnaast de kansen van jongeren op de arbeidsmarkt vergroten, door een kader voor maatwerk te bieden voor het verstrekken van een VOG bij lichte zedendelicten die zijn gepleegd op minderjarige leeftijd;
3. het vergroten van de begrijpelijkheid van de VOG-procedure voor gebruikers en het continueren van voorlichting over de VOG;
4. het blijven gebruiken van de VOG als screeningsinstrument door werkgevers en organisaties, en niet inzetten op het gebruik van uittreksels van het strafblad voor screeningsdoeleinden.³
5. de VOG-bronnen voorsnog beperken tot justitiële en politiegegevens omdat er twijfels bestaan over de praktische uitvoering, de concrete veiligheidswinst en de rechtsbescherming bij het toevoegen van bestuurlijke boetes;

¹ Kamerstuk 35 300 VI, nr. 132 en Kamerstuk 33 199, nr. 45.

² O. Nauta, W. Buysse en N. Piepers, «Analyse beoordelingsstelsel VOG NP» (DSP-groep, Amsterdam 2021), en T. Folmer, H. Grootelaar en M. van Tooren, «Verklaring Omtrent het Gedrag Rechtspersonen. Gebruik en waarde van het instrument». (Andersson Elffers Felix, Utrecht 2020). Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

³ Het wordt conform Europese regelgeving mogelijk om vanaf 2022 een kopie van het eigen justitiële verleden op te vragen. EU Richtlijn 2019/884.

6. het vaker betrekken van justitiële documentatie uit het buitenland bij de VOG-screening;

Bescherming en resocialisatie

Het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) werkt aan een veilige en rechtvaardige samenleving. Onderdeel daarvan is een sterke rechtstaat waarin een betrouwbare overheid de maatschappij beschermt tegen criminaliteit. Preventieve maatregelen zoals de VOG-screening, vormen een belangrijke aanvulling op repressie en dragen bij aan de veiligheid, integriteit en professionaliteit van kwetsbare sectoren.⁴ Justis, de screeningsautoriteit van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, is verantwoordelijk voor het uitvoeren van de VOG-screening.

De VOG in praktijk

Een VOG is een verklaring waaruit blijkt dat het justitiële verleden van een persoon (het strafblad) geen bezwaar vormt voor het vervullen van een specifieke taak of functie in de samenleving. De VOG kan online of via het gemeenteloket, voor zeer uiteenlopende doelen en functies worden aangevraagd. Justis screent aanvragen die betrekking hebben op betaalde banen, bestuursfuncties, ZZP-opdrachten en vrijwilligerswerk, maar bijvoorbeeld ook voor visa, stages, lidmaatschap van een schietvereniging, het krijgen van een huurwoning en het adopteren van een kind. Bij het starten van een VOG-aanvraag geeft de belanghebbende (werkgever of organisatie) aan op welke risicogebieden de VOG-aanvrager moet worden gescreend. Wanneer er geen relevante justitiële antecedenten staan geregistreerd in het Justitieel Documentatie Systeem (JDS) krijgt de aanvrager de VOG thuis toegestuurd.⁵ Omwille van resocialisatie-doeleinden worden er geen justitiële antecedenten afgedrukt op de VOG. Een VOG-weigering wordt ook niet met de werkgever of organisatie gedeeld, maar alleen met de VOG-aanvrager zelf. Hiermee wordt de privacy van mensen met een strafblad beschermd.

Cijfers en effectiviteit

In 2017 concludeerde mijn ambtsvoorganger, op basis van onderzoek dat in opdracht van het WODC is uitgevoerd, dat de VOG een effectief instrument is om kwetsbare personen en sectoren te beschermen tegen herhaald plegen van criminaliteit. Met de VOG worden jaarlijks enkele duizenden mensen met relevante antecedenten uit kwetsbare sectoren geweerd. Er gaat daarmee een duidelijk preventieve werking uit van de VOG.⁶ Steeds meer sectoren zijn zich bewust van de eigen kwetsbaarheden en de meerwaarde die een (uitgebreide) screening daarin kan hebben.⁷ Een toenemende vraag om risico's op de werkvloer uit te sluiten is merkbaar. Zo werden er in 2020 1,19 miljoen VOG's aangevraagd en is

⁴ Kamerstuk 33 199, nr. 45.

⁵ Bij VOG-aanvragen die zien op werkzaamheden met kinderen of VOG-aanvragen die zien op het op de markt brengen en het gebruik van precursoren (grondstoffen/chemicaliën) voor explosieven, wordt tevens informatie opgevraagd in andere EU-lidstaten via European Criminal Record Information System (ECRIS). Dit gebeurt bij VOG-aanvragers met een Europese nationaliteit, anders dan de Nederlandse.

⁶ Kamerstuk 34 550 VI, nr. 98.

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).

⁷ Zie onder andere Kamerbrief Beleidsreactie op onderzoek naar seksueel grensoverschrijdend gedrag in het onderwijs (Kamerstuk 35 570 VIII, nr. 91; Kamerbrief Opvolging Algemeen Overleg Douane van 22 september 2020 (Kamerstuk 31 934 nr. 36).

de VOG inmiddels in 57 sectoren wettelijk verplicht gesteld.⁸ In 2020 werd aan 2.524 personen een VOG geweigerd vanwege hun justitiële antecedenten. In die gevallen woog het risico voor de samenleving zwaarder dan het individuele belang van de aanvrager.

De VOG als onderdeel van een breder integriteitsbeleid

Met het VOG-beleid wordt tegemoet gekomen aan de behoefte van werkgevers en organisaties om sollicitanten en vrijwilligers te screenen op hun justitiële verleden. Binnen het VOG-beleid is er aandacht voor het vergroten van de veiligheid, de rechtsbescherming van het individu en de consistentie en proportionaliteit van screening. Daarin maakt Justis steeds – als onafhankelijke derde – een afweging tussen het belang van de aanvrager enerzijds en het risico voor de samenleving anderzijds. Ook werkgevers en organisaties maken een afweging, namelijk tussen de mogelijke belasting van screening voor betrokkenen en de concreet te behalen veiligheidswinst. Daar waar de VOG-screening van toegevoegde waarde is, stimuleer ik het gebruik van de VOG. De VOG is echter altijd het sluitstuk van een gedegen integriteitsbeleid. Eventuele risico's kunnen mogelijk ook worden afgedekt door integriteitsinstrumenten die rechtstreeks van toepassing zijn op de werkvloer, minder kostbaar zijn en minder ingrijpend voor de privacy van betrokkenen. Bijvoorbeeld het toepassen van het vierogen-principe, zorgvuldig aannamebeleid, het opvragen van referenties en het instellen van gedragsregels, meldcodes en vertrouwenspersonen.

Toekomstbestendig VOG-beleid

De VOG-screening wordt sinds 2004 uitgevoerd door de afdeling Centraal Orgaan Verklaring Omtrent het Gedrag (COVOG), onderdeel van Justis.⁹ Na 16 jaar centraal VOG-beleid wil ik het VOG-stelsel toekomstbestendig houden. Ik heb het WODC daarom gevraagd om een tweetal onderzoeken uit te voeren. Daarnaast is er een verkenning naar de VOG Rechtspersonen (VOG RP) gedaan en is onder begeleiding van het Ministerie van Financiën een Publieke Waardescan uitgevoerd. Hieronder volgt een korte beschrijving van de onderzoeken en verkenningen, daarna geef ik in de vorm van de zes aangekondigde vervolgstappen, mijn reactie op de conclusies en aanbevelingen. Aanvullend op deze onderzoeken is bij deze brief een toelichting op basis van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet bijgevoegd. De toelichting maakt deel uit van een experiment om de vindbaarheid van vereiste toelichtingen te vergroten.

Beschrijving en reactie op de onderzoeken

1) WODC: Analyse beoordelingsstelsel VOG Natuurlijke Personen (VOG NP)¹⁰

De DSP-groep heeft, in opdracht van het WODC, onderzoek gedaan naar de interne en externe consistentie van het huidige VOG-beleid. Er is onderzocht of het stelsel niet onnodig complex is. Hierbij is gekeken naar sectoren waar de VOG wettelijk verplicht is gesteld. De onderzoekers concluderen dat er momenteel 57 wettelijke VOG-plichten bestaan, waarbij in 35 gevallen sprake is van een verzaamd screeningsregime, bijvoorbeeld met een verlengde terugkijktermijn of door periodieke of

⁸ O. Nauta, W. Buysse en N. Piepers, «Analyse beoordelingsstelsel VOG NP». (DSP-groep, Amsterdam 2021).

⁹ Voor 2004 werd de VOG-screening uitgevoerd door de burgemeester.

¹⁰ O. Nauta, W. Buysse en N. Piepers, «Analyse beoordelingsstelsel VOG NP» (DSP-groep, Amsterdam 2021).

continue screening. De VOG-plichten worden niet consistent opgelegd. In sectoren met gelijke risico's wordt niet altijd gelijk gescreend. Het ontbreekt aan een objectieve methodiek waarmee het maatschappelijk risico gemeten kan worden om het passende screeningsregime te kiezen. Dergelijke inconsistenties zouden proactief kunnen wordenesignaleerd door het Ministerie van JenV.

Aanbevelingen om het VOG-beleid te verbeteren

De onderzoekers constateren dat het VOG-beleid door de grote variëteit lastig te begrijpen is, maar niet als té complex wordt ervaren door de gebruikers. Er kunnen wel enkele aanpassingen worden gedaan, zodat het beleid begrijpelijker wordt. Zo zouden termen zoals «algemeen en specifiek screeningsprofiel» en «objectief en subjectief criterium» verduidelijkt moeten worden. Voor VOG-aanvragers met een justitieel verleden zien zij ook verbetermogelijkheden. In het onderzoek komt naar voren dat mensen met een strafblad uit angst voor een weigering soms geen VOG aanvragen. Daarnaast zouden VOG-aanvragers met een justitieel verleden, volgens de geraadpleegde deskundigen meer kans hebben op een VOG (en daarmee een baan of opleiding) als er actuele informatie verkregen via risicotaxatie meegenomen wordt bij een VOG-beoordeling. Dat zou de maatwerkfunctie van de VOG vergroten. Tot slot zou een procedure waarbij onder voorwaarden het strafblad kan worden geschoond, het zogenoemde «herstel eer en rechte», kunnen bijdragen aan de re-integratie van mensen met justitieel verleden. De geraadpleegde deskundigen bevelen daarnaast aan het proces rondom het afwijzen van de VOG te verbeteren. Ook zou er een betere balans komen in het VOG-beleid als bezwaarzaken niet door het Justis maar door een onafhankelijke partij wordt uitgevoerd. Tot slot adviseren de onderzoekers het registratiesysteem van Justis beter te laten aansluiten bij informatiebehoefte van onderzoekers en beleidsmakers.

Ik kan me vinden in de conclusies en aanbevelingen van de onderzoekers. Twee aanbevelingen neem ik niet over. Ten eerste het mogelijk maken van «herstel in eer en rechte». Ik vind het met het oog op opsporing en handhaving van belang dat er zicht blijft op justitiële gegevens. Ten tweede het betrekken van (informatie uit een) risicotaxatie als onderdeel van de VOG-screening. Ik wil eerst de uitkomsten en effecten van de overige aanbevelingen afwachten. Daarna zal ik bezien of een risicotaxatie binnen het VOG-stelsel haalbaar is en meerwaarde biedt.

Kindermishandeling

Ter uitvoering van de motie van van de leden De Jong en Markuszower (beide PVV) heeft de DSP-groep tevens specifiek onderzoek gedaan of een onbeperkte VOG-terugkijktermijn kan worden bewerkstelligd voor mensen die veroordeeld zijn voor kindermishandeling.¹¹ Kindermishandeling is geen apart strafbaar feit in het Wetboek van strafrecht. Er zijn verschillende vormen van fysiek, psychisch en seksueel geweld tegen minderjarigen, die als kindermishandelingen kunnen worden aangeduid. Deze delicten wegen nu al zwaarder mee dan veel andere registraties in het JDS. Het verschilt per type feit hoe lang er wordt teruggekeken door Justis. Zo heeft Justis reeds de mogelijkheid om bij VOG-aanvragen die zien op het uitvoeren van werkzaamheden met kinderen, onbeperkt terug te kijken bij zedendelicten. Daarnaast biedt de bijzondere weigeringsgrond de mogelijkheid om bij andersoortige delicten jegens minderjarigen voor langere tijd de VOG te weigeren; namelijk 20 jaar plus eventuele deten-

¹¹ Kamerstuk 31 322, nr. 359.

tietijd.¹² In praktijk betekent dit dat een VOG vrijwel het gehele werkende leven kan worden geweigerd, wanneer er sprake is van een justitieel verleden, bestaande uit misdrijven gepleegd tegen kinderen.

Meerdere geraadpleegde deskundigen geven aan dat de consistentie van het VOG-beoordelingsstelsel niet gebaat is bij een onbeperkte terugkijktermijn voor kindermishandeling in het algemeen, zoals voorgesteld in de motie. Volgens hen worden ernstige vormen van kindermishandeling nu al afdoende meegewogen in de VOG-screening. Ik deel deze mening en vind dat Justis onnodig zou worden beperkt in het leveren van maatwerk, met het toevoegen van een tweede algemene onbeperkte terugkijktermijn naast het huidige zedenbeleid.¹³ Justis moet de mogelijkheid behouden om aan de hand van de leeftijd ten tijde van plegen, de afdoening van de strafzaak, het tijdsverloop en de hoeveelheid antecedenten een risico-inschatting op maat te maken. Deze maatwerkaanpak zorgt er voor dat – bijvoorbeeld – een eenmalig handgemeen tussen twee tieners, later geen gevolgen heeft voor het krijgen van een VOG. Ik acht het huidige beleid toereikend, en zal de beleidsregels op dit punt daarom handhaven.

2) WODC: Bestuurlijke boetes en de VOG¹⁴

In het Nader rapport bestuurlijke boetestelsels van 26 april 2018 heeft het kabinet geconcludeerd dat er steeds meer bestuurlijke boetes worden opgelegd en dat die niet hetzelfde worden behandeld als strafrechtelijke boetes.¹⁵ Op dit moment worden bestuurlijke boetes niet betrokken bij de VOG-screening. De onderzoekers van de Universiteit Leiden hebben gekeken naar de mogelijkheid om (bepaalde) bestuurlijke boetes – op termijn – te gebruiken bij de VOG-screening.

De onderzoekers concluderen dat er een grote diversiteit aan boetes en bestuursorganen bestaat en dat het ontbreekt aan een centraal registratiesysteem voor deze boetes. De praktische obstakels voor het gebruik van deze informatie in de VOG-screening zijn daarmee aanzienlijk. Daarnaast kan er geen eenduidige betekenis aan de hoogte van een bestuurlijke boete worden verbonden. Tot slot bestaan er twijfels over de concrete veiligheidswinst en de rechtsbescherming van beboete personen. Daarom concluderen de onderzoekers dat er op dit moment te veel bezwaren zijn om bestuurlijke boetes te betrekken bij de VOG-screening.

Naast de conclusies op het gebied van bestuurlijke boetes, geven de onderzoekers ook enkele overwegingen mee die zien op het in behandeling nemen van een VOG-aanvraag door Justis. Sinds 2004 kan de VOG niet meer alleen voor werkrelaties worden aangevraagd, maar voor tal van doelen en functies. In de beleidsregels van de VOG staat geschreven dat er voor een VOG-aanvraag sprake moet zijn van enig «risico voor de samenleving», zonder dit nader te specificeren. Dit kan tot gevolg hebben dat er mogelijk VOG's worden aangevraagd die niet ten doel hebben om risico's in de samenleving af te dekken. De onderzoekers constateren dat voor de invulling van dit begrip momenteel veel ruimte wordt gelaten aan individuele beoordelaars van Justis. Op grond van hun bevindingen raden de onderzoekers aan om de VOG-systematiek nog eens kritisch tegen het licht te houden. Ik neem de aanbevelingen van het onderzoek naar de

¹² Beleidsregels VOG NP/RP 2018, paragraaf 3.4.

¹³ Zedenbeleid, paragraaf 3.1.1 van Beleidsregels VOG-NP-RP 2018.

¹⁴ E. van 't Zand-Kurtovic e.a. «Bestuurlijke boetes en de VOG. Een onderzoek naar de realiseerbaarheid en wenselijkheid van het betrekken van bestuurlijke boetes bij de VOG-screening aan de hand van een casestudy naar handhaving en integriteit in de financiële sector.» (Universiteit Leiden, Leiden 2020). Op 28 augustus 2020 aangeboden aan de Tweede Kamer (Kamerstuk 35 300 VI, nr. 132).

¹⁵ Stcrt. 2018, nr. 31269.

bestuurlijke boetes en de VOG ter harte en zet verderop in deze brief uiteen hoe ik deze tot uitvoer ga brengen.

3) Publieke Waardescan¹⁶

In de Publieke Waardescan is een overzicht gemaakt van de toegevoegde maatschappelijke waarde van het VOG-beleid. De scan laat zien dat het VOG-beleid door aanvragers, werkgevers en organisaties positief wordt gewaardeerd, maar dat het soms lastig te begrijpen is. Zo is niet altijd duidelijk op welke wijze Justis de screening uitvoert en welke bronnen hierbij worden geraadpleegd. De VOG wordt steeds vaker aangevraagd, terwijl werkgevers en organisaties niet altijd weten wat de screening precies inhoudt en dat het nodig is om naast de VOG aanvullende integriteitsmaatregelen te nemen. Daarnaast stellen de onderzoekers dat VOG-aanvragers met een strafblad onvoldoende mogelijkheden hebben om de beoordeling van Justis positief te beïnvloeden, bijvoorbeeld door het aandragen van persoonlijke stukken of het aangaan van een gesprek met de beoordelaars van Justis.¹⁷

De onderzoekers concluderen tevens dat JenV geen volledig zicht heeft op de gebruikers van de VOG, bijvoorbeeld in welke specifieke sectoren aanvragers werkzaam zijn en hoeveel VOG-aanvragen vallen onder een wettelijke VOG-plicht. Die informatie is wel van belang om inzichtelijk te maken of het instrument van de VOG correct wordt toegepast. In de Publieke Waardescan wordt tenslotte signaleerd dat het Nederlandse VOG-beleid sterk afwijkt van het screeningsbeleid in andere Europese landen waar het mogelijk is om een (sectorspecifiek) uittreksel van het strafblad op te vragen en dit document bij een sollicitatie te overhandigen aan de werkgever. Aanbevolen wordt om nader onderzoek te doen naar de wijze waarop de VOG resocialisatiekansen van mensen met een strafblad bevordert. Ik vind de inzichten die uit scan naar voren zijn gekomen waardevol en ga de aandachtspunten verderop in deze brief verder uitwerken.

4) Verkenning VOG Rechtspersonen (VOG RP)¹⁸

Een VOG RP is een schriftelijke verklaring waarmee bedrijven of stichtingen aan partners, bedrijven en overheden kunnen aantonen dat ze geen strafbare feiten hebben gepleegd die een risico vormen voor het werk of de taak die ze willen uitvoeren. Daarbij wordt niet alleen het strafrechtelijk verleden van de rechtspersoon zelf in de beoordeling meegenomen, maar ook dat van de bestuurders. In praktijk wordt er relatief weinig gebruik gemaakt van de VOG RP. Om die reden heb ik door Andersson Elffers Felix (AEF) een verkenning laten uitvoeren naar de toegevoegde waarde van de VOG RP. In de verkenning is gesproken met beoordelaars van Justis en met organisaties die al dan niet gebruik maken van de VOG RP. Hieruit is

¹⁶ «Publieke Waardescan naar de Verklaring Omtrent het Gedrag. De toegevoegde waarde van de VOG» (Ministerie van Financiën en Ministerie van Justitie en Veiligheid, Den Haag 2020). De scan is meegezonden met de kabinetsreactie op de beleidsdoorlichting preventieve maatregelen (Kamerstuk 33 199, nr. 45).

De scan is ontwikkeld als onderdeel van de operatie Inzicht in Kwaliteit van het Ministerie van Financiën en uitgevoerd onder begeleiding van het Ministerie van Financiën. Geïnspireerd op de *Public Value* theorie van Mark Moore en de daaruit voortvloeiende beleidspraktijk in het Verenigd Koninkrijk.

¹⁷ Op dit moment is het zo dat VOG-aanvragers pas na een voornemen tot afwijzen een zogenoemde zienswijze in kunnen dienen. De aanvrager heeft dan de mogelijkheid om stukken (bijvoorbeeld van een jeugdprofessional of reclasseringsmedewerker) in te dienen die bijvoorbeeld duidelijk maken in hoeverre de omstandigheden waaronder het strafbare feit is gepleegd verschillen van de actuele omstandigheden.

¹⁸ T. Folmer, H. Grootelaar en M. van Tooren, «Verklaring Omtrent het Gedrag Rechtspersonen. Gebruik en waarde van het instrument». (Andersson Elffers Felix, Utrecht 2020).

gebleken dat, hoewel de VOG RP weinig aangevraagd wordt, organisaties het instrument wel als een belangrijk onderdeel van hun integriteitsbeleid zien.

De onderzoekers van AEF onderscheiden twee richtingen waarin het instrument zich verder zou kunnen ontwikkelen. De eerste optie is een verbreding waarbij naast de justitiële documentatie ook andere informatiebronnen worden geraadpleegd bij de beoordeling van een aanvraag. De tweede optie is een verdieping waarbij bij een aanvraag van de VOG RP het doel en de doelgroep gespecificeerd kunnen worden. Er zouden dan screeningsprofielen kunnen worden opgesteld, vergelijkbaar met de manier waarop aanvragers van de reguliere VOG (de VOG voor natuurlijke personen) uit verschillende profielen kunnen kiezen. De onderzoekers bevelen aan om aan de hand van bovenstaande richtingen te bezien of het instrument aanpassingen behoeft. Ik kan me vinden in de tweede optie en zal verderop in deze brief uiteenzetten hoe ik deze tot uitvoer zal brengen.

VOG-beleid in de toekomst

Om het VOG-beleid verder te verbeteren, heb ik een zestal stappen geformuleerd die onder meer voortvloeien uit de conclusies en aanbevelingen van de hierboven beschreven onderzoeken.

1. Uniform en op risiconiveau toegespitst screeningsbeleid stimuleren

Uit het onderzoek van de DSP-groep blijkt dat er inconsistenties in het VOG-beleid waar te nemen zijn. Het Ministerie van JenV heeft als enige partij zicht op deze inconsistenties. Sterk gereguleerde sectoren hebben mogelijk een hoger screeningsniveau dan vergelijkbare sectoren waar lagere, verouderde of helemaal geen regelgeving bestaat. Een voorbeeld van een hoger screeningsniveau is de buitenschoolse opvang waarbij, evenals voor de hele sector kinderopvang, personeel continu wordt gescreend, terwijl leerkrachten in het basisonderwijs alleen bij indiensttreding een VOG moeten overleggen.¹⁹ Ik ben van mening dat, daar waar sprake is van dezelfde risico's en interne beheersingsmaatregelen, ook hetzelfde niveau van VOG-screening hoort te gelden. Om ervoor te zorgen dat de VOG-screening optimaal effect sorteert, ga ik een aantal zaken oppakken.

Justis heeft al goed zicht op sectoren die gebruik maken van de VOG. Daarbij wordt ingezet op een overzicht van doelen en functies waarvoor de VOG wordt aangevraagd. Daarnaast ga ik, conform de aanbevelingen van de DSP-groep, een methodiek ontwikkelen waarbij risico's door Justis vooraf beter kunnen worden ingeschat, zodat de juiste vorm van screening kan worden uitgevoerd.

In aanvulling op de risicomethodiek voor Justis zal ik een leidraad opstellen voor sectoren en werkgevers. Met de leidraad kan worden ingeschat of screening bijdraagt aan veiligheid op de werkvloer en welke screeningsvorm beste past bij de beschreven risico's (eenmalig, periodiek of continu). Hierbij zal tevens aandacht worden besteed aan de randvoorwaarden die nodig zijn om bepaalde vormen van screening te kunnen realiseren. In de leidraad zullen ook andere integriteitsinstrumenten worden beschreven, die naast of ter vervanging van screening kunnen worden ingezet om integriteitsschendingen te voorkomen. Daarbij zal ik

¹⁹ Iedereen die werkt of woont is op een plek waar kinderen worden opgevangen, moet zich inschrijven in het Personenregister Kinderopvang (PRK) en daarbij een VOG overleggen. Via een koppeling met het JDS wordt gecontroleerd of er nieuwe strafbare feiten staan geregistreerd.

tevens gezien of een informatiedashboard, zoals door DSP wordt geadviseerd, behulpzaam kan zijn als signaalfunctie naar departementen en sectoren.

Vooruitlopend op de ontwikkeling van de risicomethodiek en de leidraad, zal ik – gezien de kwetsbaarheid van minderjarigen en andere personen die sterk afhankelijk zijn van zorg van derden – het gesprek aangaan met mijn collega's van OCW, SZW en VWS, om te komen tot een meer eenduidig beleid met betrekking tot screening. Hiermee wil ik de veiligheid van kwetsbaren – en minderjarigen in het bijzonder – vergroten. Inconsistenties in het screeningsbeleid binnen de verschillende sectoren kunnen deels worden verklaard doordat er in aanvulling op de VOG ook andere instrumenten zijn die de veiligheid in een sector waarborgen. Om die reden worden deze instrumenten meegenomen in dit gesprek. Gezamenlijk kunnen we bezien met welke reden deze inconsistenties bestaan en of er aanleiding is om verschillen in het screeningsbeleid te verkleinen.

Tot slot wordt zowel in het onderzoek van de Universiteit Leiden als in de Publieke Waardescan duidelijk, dat de VOG in steeds meer sectoren een vereiste is. Het is niet bekend of er bij iedere VOG-aanvraag sprake is van enig «risico voor de samenleving». Veel VOG-aanvragen worden automatisch afgedaan door Justis, omdat betrokkene niet staat geregistreerd in het JDS. Bovendien geven de beleidsregels weinig richting voor het in behandeling nemen van een VOG-aanvraag, met als gevolg dat er ook VOG's worden verstrekt voor functies, doelen en beroepen waarbij van «enig risico voor de samenleving» mogelijk geen sprake is. Omdat dergelijke VOG-eisen negatieve gevolgen zouden kunnen hebben voor de resocialisatie van ex-gedetineerden, zal ik naast het beter adviseren van sectoren en werkgevers via de leidraad met Justis verkennen of de ontvankelijkheidstoets (de procedure voor het in behandeling nemen van VOG-aanvragen) aanpassing behoeft.

2. Resocialisatie en de VOG

Het is van groot belang dat mensen met een justitieel verleden een zinvolle dagbesteding hebben, om te voorkomen dat zij terugvallen in crimineel gedrag. Hierbij kan worden gedacht aan het volgen van onderwijs, het doen van een stage, vrijwilligerswerk of een betaalde baan. Steeds meer stage-aanbieders, werkgevers en vrijwilligersorganisaties vragen om een VOG. Ik wil benadrukken dat ook mensen *met* een strafblad een VOG kunnen krijgen, mits hun justitiële verleden geen risico's oplevert bij het uitoefenen van de taak of functie waarvoor de VOG wordt aangevraagd. Slechts 0,3% van alle VOG-aanvragen wordt geweigerd. Om verkeerde beeldvorming tegen te gaan vind ik het van belang te investeren in goede begeleiding en voorlichting over de VOG-procedure. Daarnaast heb ik speciale aandacht voor de positie van minderjarigen. Zij mogen niet onnodig worden gehinderd in hun resocialisatie door de VOG.

Ten eerste wil ik het contact met Justis vergemakkelijken. Vorig jaar heeft er een pilot gelopen waarbij personen die met een (voorgenomen) VOG-weigering te maken kregen werden gebeld door medewerkers van Justis, waardoor er direct vragen konden worden gesteld over de VOG-procedure. Deze werkwijze wordt vanwege de positieve resultaten dit jaar structureel ingevoerd.²⁰

²⁰ Het betrof een pilot waarbij aanvragers na het ontvangen van een Voornemen tot Afwijzen (VTA), ook werden gebeld nadat zij een zienswijze hadden ingediend.

Ten tweede neem ik de aanbeveling van de DSP-groep ter harte om te bekijken of personen waarvan de VOG wordt geweigerd, het gesprek aan kunnen gaan met een toekomstig werkgever waarin het justitiële verleden wordt besproken.²¹ De onderzoekers constateren dat dit mogelijk een positieve invloed heeft op de baankansen van mensen met een strafblad. Wanneer er geen wettelijke VOG-plicht geldt kan een werkgever ervoor kiezen om iemand alsnog in dienst te nemen of een stage aan te bieden. Bij sectoren met een wettelijke VOG-plicht, zie ik die ruimte niet. Omdat in de aanbeveling de positie van werkgevers niet is meegewogen, heb ik het WODC gevraagd te onderzoeken hoe werkgevers in dit geval tegenover het zelfstandig beoordelen van justitiële documentatie staan en of dit een positief effect zal hebben op de positie van de sollicitant. Daarnaast zullen de beleidsmatige en juridische consequenties van dit voorstel nader moeten worden onderzocht.

Ten derde wil ik zorgen dat er in de beleidsregels voor Justis een duidelijker kader voor maatwerk komt, om specifiek voor minderjarige daders van zedendelicten te kunnen differentiëren naar de ernst van het misdrijf en de leeftijd ten tijde van plegen. In het DSP onderzoek melden de geraadpleegde deskundigen dat de nu geldende onbeperkte terugkijktermijn bij zedendelicten, een onnodig negatief effect kan hebben op jonge VOG-aanvragers.²² De afgifte van een VOG in het kader van een gezags- of afhankelijkheidsrelatie, zoals in het onderwijs, zorg of taxibranche, wordt in beginsel ook geweigerd als er sprake is van lichtere zedendelicten gepleegd op minderjarige leeftijd. Een voorbeeld hiervan is ongevraagd betasten van een persoon, waarbij het delict is afgedaan met een voorwaardelijk sepot of transactie. Hoewel de beleidsregels ruimte bieden om de VOG alsnog af te geven indien de weigering evident disproportioneel is, bieden de beleidsregels op dit vlak weinig kader en rechtszekerheid. De Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (NRM) gaf in 2017 al aan dat minderjarigen hierdoor onnodig uitsluiting ervaren van diverse banen en stages, en dat jeugdprofessionals soms geen aangifte doen omdat dit gevolgen kan hebben voor het krijgen van een VOG.²³

Vanzelfsprekend dient Justis bij ernstige misdrijven (bijvoorbeeld bij seksueel geweld of kindermishandeling) de mogelijkheid te behouden om de VOG lange tijd te weigeren, ook wanneer de feiten zijn gepleegd op minderjarige leeftijd. Hierdoor blijven kwetsbare groepen beschermd tegen het risico van herhaald ernstig crimineel gedrag, ook als dit verder in het verleden heeft plaatsgevonden.

Tot slot ga ik ook aan de slag met de aanbeveling om een onafhankelijke commissie een rol te geven in de beoordeling van bezwaarzaken na een weigering. Ik ga onderzoeken wat de effecten van een dergelijke commissie zijn voor de praktijk. Voor zover bovenstaande acties betrekking hebben op de VOG-beleidsregels zal ik een nieuwe versie hiervan voor het einde van 2022 ter informatie aan uw Kamer toesturen.

²¹ De onderzoekers van de DSP-groep spreken over een «getrappt model» waarbij de kandidaat met zijn VOG-weigering waarop de feiten staan vermeld het gesprek aangaat met de werkgever. Met deze getrapte wijze van beoordelen (eerst COVOG en daarna de VOG-eiser) zouden volgens de door DSP geraadpleegde deskundigen, het beste van het Nederlandse en het buitenlandse stelsel gecombineerd worden.

²² «Versoepel regels voor afgifte VOG minderjarige zedendelinquenten». Nieuwsbericht website NRM, 18 januari 2017.

²³ «Versoepel de regels voor afgifte VOG minderjarige zedendelinquenten» | Nieuwsbericht | Nationaal Rapporteur.

3. Continueren voorlichting en vergroten begrijpelijkheid van de procedure

De DSP-groep concludeert dat de VOG-screening complex is. Om de kans op een VOG (voor een specifieke sector) in te schatten heeft Justis eerder al een online VOG-wijzer ontwikkeld, voor zowel jongeren als volwassenen.²⁴ In 2019 berichtte ik uw Kamer over diverse acties om de angst voor het aanvragen van een VOG bij jongeren in het Mbo aan te pakken.²⁵ De specifieke voorlichting gericht op deze doelgroep zal ik continueren.

Daarnaast zal ik mij blijven inzetten voor communicatie binnen de justitieketen over de VOG, zodat personen met een justitieel verleden, maar ook professionals goed worden geïnformeerd over de gevolgen van een strafblad. Contacten met reclassering, Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), jeugdprofessionals en Openbaar Ministerie (OM) blijven daarom speerpunt voor Justis. Ter ondersteuning hiervan verzorgt Justis onder meer *webinars* die reeds door ruim duizend professionals zijn bijgevoerd. De complexiteit van de VOG-screening uit zich ook in de correspondentie door Justis. In de loop van dit jaar zijn daarom alle standaardbrieven door Justis aangepast naar Nederlands op B1 niveau. Uit het rapport van de DSP-groep blijkt bovendien dat enkele taalkundige aanpassingen in de VOG-procedure zouden kunnen leiden tot meer duidelijkheid bij de gebruikers van de VOG. Ik zal daarom werken aan een herformulering van de beleidsregels en van de beschrijving van de VOG-procedure.

4. Het Europees uittrekselrecht met behoud van de VOG als screeningsinstrument

In Nederland geeft de overheid een oordeel over het belang van een justitieel verleden voor de uitvoering van een taak of functie in een kwetsbare omgeving. Zoals de Publieke Waardescan aangeeft, bestaat er in andere Europese lidstaten geen VOG-screening, maar is het daar mogelijk om een uittreksel van het strafblad op te vragen en dit voor te leggen aan de werkgever. De Nederlandse wet kent op dit moment alleen de mogelijkheid tot inzage van het eigen strafblad. In 2022 zal op grond van Europese regelgeving, het ook in Nederland mogelijk worden om een uittreksel van de eigen justitiële documentatie op te vragen.²⁶

Dit «uittrekselrecht» is alleen voorbehouden aan het individu over wie de gegevens geregistreerd zijn. Werkgevers of andere belanghebbenden hebben geen toegang tot deze informatie. Binnen het VOG-stelsel vormen alleen voor de functie relevante antecedenten een belemmering voor het krijgen van een baan of functie. Hiermee wordt voorkomen dat mensen onterecht worden uitgesloten van werk of stages. Vanwege het belang dat ik hecht aan de privacy en rechtsbescherming, wil ik de VOG niet vervangen voor een ongefilterd uittreksel van het strafblad. Zoals eerder benoemd, heb ik het WODC wel gevraagd om door middel van een experiment te onderzoeken hoe werkgevers tegenover een «getrapt model» staan, waarbij sollicitanten op vrijwillige basis hun justitiële verleden kunnen bespreken met de werkgever. Met de resultaten van het onderzoek wil ik bekijken wat nodig en haalbaar is om de re-integratie van

²⁴ Zie bijvoorbeeld de website «Wat de VOG?» voor jongeren, via www.watdevog.nl. En de VOG-check voor zowel jongeren als volwassenen, via vogcheck.justis.nl.

²⁵ Kamerstuk 35 000 VI, nr. 121.

²⁶ Richtlijn (EU) 2019/884. Uit het ECRIS-kaderbesluit, zoals laatstelijk gewijzigd door de ECRIS-richtlijn, volgt dat een betrokkene het recht heeft om op diens schriftelijk verzoek een uittreksel te verkrijgen van de hem betreffende justitiële gegevens. Dit recht is nieuw en komt in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens te bestaan in plaats van het bestaande recht op inzage.

mensen met een strafblad te optimaliseren. Ik bericht uw Kamer voor inwerkingtreding van de Europese verordening in 2022 over mijn bevindingen.

5. Bronnen vooralsnog beperken tot justitiële en politiegegevens

De toenemende vraag naar (uitgebreide) screening doet ook de vraag rijzen naar het toevoegen van nieuwe bronnen. Het WODC-onderzoek van de Universiteit Leiden toonde aan dat er twijfels bestaan over de praktische uitvoering, de concrete veiligheidswinst en de rechtsbescherming bij het toevoegen van bestuurlijke boetes bij de VOG-screening. Mijn ambtsvoorganger meldde in 2016 reeds dat «het ontsluiten van bestuurlijke boeten, de standaardisatie van de registratie en digitale gegevensuitwisseling nog aandacht behoeft. Daarmee lijkt het betrekken van bestuurlijke boeten disproportioneel veel inzet te vergen».²⁷ Het WODC-onderzoek geeft geen aanleiding om af te wijken van dit standpunt.

Het voorlopig niet betrekken van bestuurlijke boeten bij de VOG-screening, geldt zowel voor de VOG Natuurlijke Personen (NP), als voor de VOG voor RP. Daarbij zal ik, op basis van de ontwikkelrichtingen uit het onderzoek van AEF, bekijken of er andere aanpassingen van het instrument VOG RP mogelijk zijn, aangezien de VOG RP positief wordt gewaardeerd door de gebruikers.

Ik sluit overigens niet uit dat in de toekomst additionele bronnen kunnen worden toegevoegd aan de VOG RP en VOG NP, als hiermee de veiligheid binnen een sector wordt bevorderd. Het wetsvoorstel VOG politiegegevens, dat op 17 december 2020 door uw Kamer is aangenomen en thans ter behandeling voorligt in de Eerste Kamer, is hiervan een voorbeeld. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat informatie uit de politiestructuren een zelfstandige grondslag vormt om de afgifte van een VOG te weigeren. Deze uitbreiding is noodzakelijk voor de screening van (beoogd) personeel in kwetsbare functies waarvoor een hoge mate van integriteit is vereist. De bestaande screeningsinstrumenten van Justis, de politie of de AIVD kennen een ander doel en beoordelingskader en zijn daarom voor deze functies niet passend of toereikend. De functies waarvoor een VOG politiegegevens is vereist, worden bij ministeriële regeling aangewezen. Hierbij wordt in ieder geval gedacht aan functies bij de DJI, de Douane, het OM en aan buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's).

6. Internationale bronnen toevoegen aan de VOG-screening

Om de veiligheid in kwetsbare sectoren te vergroten, is het van belang in de screening justitiële documentatie uit het buitenland te betrekken. Criminaliteit beperkt zich immers niet tot de landsgrenzen. De afgelopen jaren is daarom ingezet op het gebruik van internationale bronnen bij de VOG-screening. Momenteel maakt Justis bij alle VOG-aanvragen die worden gedaan door EU-onderdanen, met het doel «werken met kinderen» gebruik van het European Criminal Records Information System

²⁷ De eis van een VOG-politiegegevens kan worden gesteld voor functies (1) die de functionaris de bevoegdheid verlenen om geweld te gebruiken; (2) die toegang geven tot gevoelige informatie bij de uitvoering van wettelijke taken op het terrein van openbare orde en veiligheid of handhaving van de rechtsorde; (3) waarin sprake is van integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.

(ECRIS).²⁸ Ik ben voornemens deze praktijk uit te breiden zodat het VOG-stelsel internationaler en daarmee toekomstbestendig wordt.²⁹

Binnen de EU

In 2019 startte in Benelux-verband een pilot waarmee bij VOG-aanvragen van Belgen en Luxemburgers justitiële documentatie wordt opgevraagd (en door België en Luxemburg worden verstrekt) via het ECRIS-netwerk.³⁰ De samenwerking leidde in 2020 tot 12 weigeringen voor Belgische VOG-aanvragers. Met deze weigeringen werd voorkomen dat personen met relevante antecedenten een VOG kregen om te werken in de burgerluchtvaart, bij bezorgdiensten en rijscholen. Gesterkt door de ervaringen in de Benelux wil ik de samenwerking met andere lidstaten versterken en uitbreiden. Nog dit jaar wil ik bij alle Europeanen die een VOG aanvragen (ongeacht het doel van de VOG-aanvraag) het ECRIS-netwerk gaan raadplegen. Lidstaten antwoorden op deze informatieverzoeken conform nationale wetgeving.³¹ Vanaf 2022 zal het ECRIS Third Country Nationals (TCN) systeem in werking treden. Dit maakt het mogelijk om justitiële gegevens van derdelanders die elders in de Europese Unie zijn veroordeeld te betrekken bij de VOG-screening.³²

Buiten de EU

Zoals ik u al eerder heb aangegeven heeft de Handels- en Samenwerkingsovereenkomst (HSO) tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk (VK) het voor Justis mogelijk gemaakt om bij VOG-aanvragen van Britten die met kinderen willen werken, justitiële gegevens uit het VK te kunnen gebruiken in de VOG-screening.³³ Daarnaast heb ik u geïnformeerd dat ik de mogelijkheden verken om ook onherroepelijke veroordelingen, die zijn uitgesproken door strafrechters van buiten de EU te kunnen gebruiken bij de VOG-screening. Het gaat hier om informatie die ziet op het seksueel misbruik van minderjarigen door Nederlanders in het buitenland. Ik grijp die mogelijkheid tot verkenning met beide handen aan, zodat minderjarigen in Nederland beschermd worden tegen herhaald crimineel gedrag.³⁴

Tot slot

De diverse onderzoeken en verkenningen hebben laten zien dat de VOG een waardevol instrument is waarbij belangen van de samenleving en die van personen met een strafblad, zorgvuldig tegenover elkaar worden

²⁸ Aan deze gegevensuitwisseling ligt in Europees verband een verplichting ten grondslag. Europese Richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie (2011/EC/93).

²⁹ Europese lidstaten zijn verplicht om elke onherroepelijke veroordeling van een onderdaan uit een andere EU-lidstaat te melden aan de lidstaat waarvan betrokkene de nationaliteit heeft. Deze lidstaat is vervolgens verplicht deze meldingen op te nemen in zijn eigen justitiële documentatie. Hierdoor krijgen lidstaten een overzicht van veroordelingen van hun onderdanen uitgesproken in een EU-lidstaat. Wanneer iemand met een Europese nationaliteit anders dan de Nederlandse een VOG aanvraagt bij Justis, dient het land van nationaliteit te worden bevraagd op eventuele justitiële antecedenten.

³⁰ Alleen VOG-aanvragen met het doel «werkgelegenheidsscreening». Kamerstuk 35 000 VI, nr. 121.

³¹ Tenzij het VOG-aanvragen betreft die zien op werkzaamheden met kinderen of VOG-aanvragen die zien op het op de markt brengen en het gebruik van precursoren. (grondstoffen/chemicaliën) voor explosieven. Hiervoor geldt tevens een leveringsplicht.

³² Verordening (EU) 2019/816. Dit kan ook betekenen dat zij als antwoord geven dat zij niet bevoegd zijn gegevens te verstrekken.

³³ Kamerstuk 35 393, nr. 36.

³⁴ Kamerstuk 29 279, nr. 575.

afgewogen. Met de VOG-screening worden risico's beperkt en kwetsbare personen en situaties beschermd. Met de aangekondigde vervolgstappen zet ik in op een toekomstbestendig VOG-beleid.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker