

Vergaderjaar 2021–2022

35 355

Wijziging van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens in verband met het mogelijk maken van het in bepaalde gevallen weigeren van afgifte van een verklaring omtrent het gedrag op basis van politiegegevens

H

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 10 februari 2022

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid¹ hebben kennisgenomen van de brief van 9 november 2021² met het ontwerp van de Regeling aanwijzing functies VOG politiegegevens, bedoeld in artikel 35a van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. De voorzitter van de commissie heeft in een brief van 18 november 2021³ de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming geïnformeerd dat de leden van de commissie voornemens zijn over voornoemde regeling in schriftelijk overleg te treden en heeft de Minister verzocht geen onomkeerbare stappen te zetten ten aanzien van deze regeling totdat het schriftelijk overleg tot een afronding is gekomen.

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben na kennisneming van de ontwerpregeling nog enkele vragen geformuleerd. Naar aanleiding hiervan is op 7 december 2021 een brief gestuurd aan de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming.

De huidige Minister voor Rechtsbescherming heeft op 7 februari 2022 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
Van Dooren

¹ Samenstelling:

Backer (D66), De Boer (GL) (*voorzitter*), Van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Rombouts (CDA), Baay-Timmerman (50PLUS), Van den Berg (VVD), arbouw (VVD), Bezaan (PVV), De Blécourt-Wouterse (VVD), Dittrich (D66), Doornhof (CDA), Janssen (SP), Karimi (GL), Meijer (VVD), Nicolai (PvdD), Otten (Fractie-Otten) (*ondervoorzitter*), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Veldhoen (GL), Van Wely (Fractie-Nanninga), Nanninga (Fractie-Nanninga), Raven (OSF), Karakus (PvdA), Talsma (CU) en Hiddema (FVD).

² *Kamerstukken I 2021/22, 35 355, F.*

³ *Kamerstukken I 2021/22, 35 355, G.*

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Minister voor Rechtsbescherming

Den Haag, 7 december 2021

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid hebben kennisgenomen van uw brief van 9 november 2021⁴ met het ontwerp van de Regeling aanwijzing functies VOG politiegegevens, bedoeld in artikel 35a van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (35 355). Tijdens de commissievergadering van 30 november 2021 is gelegenheid geboden om inbreng te leveren voor een schriftelijk overleg.

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben kennisgenomen van de ontwerpregeling en hebben nog enkele vragen.

In de introductie en toelichting van het wetsvoorstel VOG politiegegevens is duidelijk aangegeven dat het enkel dient te gelden voor functies die binnen bepaalde categorieën vallen, te weten functies die een hoge mate van integriteit vereisen, en waarin sprake is van (a) een bevoegdheid geweld te gebruiken, (b) toegang tot gevoelige informatie bij de uitvoering van wettelijke taken op het terrein van openbare orde en veiligheid of handhaving van de rechtsorde, of (c) integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. In de memorie van toelichting wordt hieraan toegevoegd dat «indien binnen deze functies bevoegdheden of informatie oneigenlijk worden gebruikt, de gevolgen voor de samenleving zeer ingrijpend [kunnen] zijn»⁵, en dat de zwaardere screening tot doel heeft om het risico te reduceren «dat personen op posities zitten die door gedragingen de organisatie in diskrediet brengen waardoor grote maatschappelijke onrust ontstaat (...) [of] dat opsporingsonderzoeken of rechtshandhaving worden verstoord».⁶ Ook is de VOG politiegegevens een «ingrijpend middel», dat met zorgvuldigheid en terughoudendheid zal worden gebruikt. Als voorbeelden van functies worden BOA's, medewerkers van DJI en medewerkers van het OM genoemd. Ook in de plenaire behandeling wordt een enge interpretatie van het voorstel benadrukt, door te stellen dat het zal gaan om zeer specifieke functies, en dat het gaat om waarschijnlijk een paar duizend aanvragen per jaar. Bij het bekijken van de voorliggende ontwerpregeling zien de leden van de GroenLinks-fractie deze aangekondigde terughoudendheid in het aanwijzen van functies niet terug. Naar aanleiding daarvan hebben de leden enkele vragen.

Hoeveel aanvragen voor een VOG politiegegevens verwacht u, op basis van deze ontwerpregeling, dat er jaarlijks gedaan zullen worden, ook rekening houdend met eventuele periodieke of continue screening? Hoe verhoudt dit getal zich tot de door u in de plenaire behandeling genoemde schatting (ongeveer een paar duizend aanvragen)⁷ en tot de schatting in de memorie van toelichting (18.600)?⁸ En hoe verhoudt dit aantal zich tot de geschatte jaarlijkse hoeveelheid normale VOG-aanvragen, oftewel, welk percentage van de totale aanvragen voor een VOG (normale VOG + VOG politiegegevens) zal een VOG politiegegevens betreffen?

⁴ Kamerstukken I 2021/22, 35 355, F.

⁵ Kamerstukken II 2019/20, 35 355, nr. 3, p. 8.

⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35 355, nr. 3, p. 9.

⁷ Handelingen I 2021/22, 4, item 5, p. 25.

⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35 355, nr. 3, p. 19.

Kunt u een nadere appreciatie geven van hoe de voorliggende ontwerp-
geling zich verhoudt tot de hierboven beschreven toelichting van het
wetsvoorstel, waarin voornamelijk terughoudendheid benadrukt is? Kunt
u nader toelichten hoe in het aanwijzen van functies de criteria
«bevoegdheid geweld te gebruiken» en «toegang tot gevoelige infor-
matie» zijn geïnterpreteerd en toegepast? Hoe zijn de verklaringen in de
memorie van toelichting dat in deze functies «bij oneigenlijk gebruik van
bevoegdheden of informatie de gevolgen voor de samenleving zeer
ingrijpend [kunnen] zijn» en bij bepaalde gedragingen «grote maatschap-
pelijke onrust» zou kunnen ontstaan van toepassing op de aangewezen
functies? Kunt u bij het beantwoorden van de drie voorgaande vragen
specifiek ingaan op het besluit om een VOG politiegegevens te vereisen
voor (a) bij de Dienst Justitiële Inrichtingen: alle medewerkers die een
(directe) werkrelatie hebben met justitiabelen, (b) bij de Douane: alle
ambtenaren die de taak van inspecteur of ontvanger vervullen, en (c) bij
het Openbaar Ministerie: een zeer breed scala aan rechterlijke
ambtenaren?

De leden hebben de indruk dat met dit voorstel een groot deel van het
overheidsapparaat op het gebied van de openbare orde onder de VOG
politiegegevens zal vallen. Kunt u aangeven welke functies bij de
functiecategorie «buitengewoon opsporingsambtenaar» *niet* onder de
VOG politiegegevens zullen vallen, en welke medewerkers van de Dienst
Justitiële Inrichtingen hier *niet* onder zullen vallen?

Er zijn enkele functies waarvan het de leden van de GroenLinks-fractie in
het bijzonder verbaast dat deze onder een VOG politiegegevens zouden
moeten vallen. Kunt u een nadere uitleg geven van de noodzaak voor deze
zwaardere screening bij de volgende functies?

- a. Bij de Dienst Justitiële Inrichtingen:
 - i. Badmeester
 - ii. Forensisch therapeutisch werker (alle sub-categorieën)
 - iii. Pedagogisch directeur
 - iv. Sociaal maatschappelijk werkers
- b. Bij de Douane:
 - i. Wetenschappelijk medewerker
 - ii. Onderzoeksondersteuner
- c. Bij het Openbaar Ministerie:
 - i. Rechters in opleiding
 - ii. Officieren in opleiding
 - iii. Onderzoeksjuristen

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zien uw
reactie – bij voorkeur voor binnen vier weken – met belangstelling
tegenwoordig.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
M.M. de Boer

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 februari 2022

Bij brief van 9 november 2021 heb ik uw Kamer het ontwerp van de Regeling aanwijzing functies VOG politiegegevens aangeboden.⁹ Naar aanleiding van deze brief hebben de leden van de GroenLinks-fractie vragen gesteld.¹⁰ Met deze brief beantwoord ik deze vragen.

Mede naar aanleiding van uw vragen heb ik enkele wijzigingen aangebracht in de ontwerpregeling aanwijzing functies VOG politiegegevens. Deze wijzigingen zijn ten eerste redactioneel van aard, zien ten tweede op de functies die worden aangewezen bij ministeriële regeling en hebben ten derde betrekking op de wettelijke criteria op grond waarvan een functie in aanmerking komt voor screening door middel van de VOG politiegegevens. In bijlage 1 vindt u een overzicht van de inhoudelijke wijzigingen. Hierbij zend ik u daarnaast een gewijzigde versie van de ontwerpregeling aanwijzing functies VOG politiegegevens.

Tevens maak ik van deze gelegenheid gebruik om een drietal toezeggingen gestand te doen en u te informeren over de wijze waarop ik uitvoering geef aan de motie van het lid Recourt c.s. over het weigeren van de afgifte van een verklaring omtrent het gedrag door deskundigen.¹¹

Toezeggingen

Mijn ambtsvoorganger heeft toegezegd dat de beoordeling van informatie voor het afgeven van een VOG mensenwerk is en dus niet geautomatiseerd zal worden.¹²

Voorop staat dat de aanvrager van de VOG het recht heeft niet te worden onderworpen aan een uitsluitend op geautomatiseerde verwerking gebaseerd besluit waaraan voor hem rechtsgevolgen zijn verbonden of dat hem anderszins in aanmerkelijke mate treft.¹³

Justis beoordeelt of het justitiële verleden van een betrokkene een bezwaar vormt voor het vervullen van een specifieke taak of functie in de samenleving. Komt zij tot de conclusie dat dat niet het geval is, dan verleent ze een reguliere VOG. Is er geen justitieel gegeven geregistreerd binnen de terugkijktermijn, dan wordt de reguliere VOG automatisch verleend. Er vindt in dat geval geen beoordeling plaats omdat er geen gegevens aanwezig zijn waarover geoordeeld moet worden. Is er wel een justitieel gegeven geregistreerd binnen de terugkijktermijn, dan behandelen beoordelaars bij Justis de reguliere VOG-aanvraag.

De Wet van 11 november 2021 tot wijziging van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens in verband met het mogelijk maken van het in bepaalde gevallen weigeren van afgifte van een verklaring omtrent het gedrag op basis van politiegegevens maakt het mogelijk in bepaalde gevallen de VOG te weigeren op basis van relevante politiegegevens, ook indien er geen recente en relevante justitiële gegevens over de aanvrager

⁹ *Kamerstukken I* 2021/22, 35 355, F.

¹⁰ *Kamerstukken I* 2021/22, 35 355. Brief d.d. 7 december 2021 betreft «ontwerpregeling aanwijzing functies VOG politiegegevens (35 355)».

¹¹ *Kamerstukken I* 2021/22, 35 355, E.

¹² *Handelingen I* 2021/22, nr. 4, item 5, p. 18.

¹³ Artikel 22, eerste lid, algemene verordening gegevensbescherming.

zijn.¹⁴ Indien een VOG politiegegevens aangevraagd wordt, beoordeelt een medewerker van Justis de aanvraag indien er justitiële gegevens binnen de terugkijktermijn en/of politiegegevens aanwezig zijn. Zijn er geen justitiële gegevens binnen de terugkijktermijn en geen politiegegevens aanwezig dan wordt de VOG politiegegevens automatisch verleend. Indien de beoordelaar van Justis voornemens is een VOG te weigeren, of als de beoordeling twijfel oproept dan hanteert zij het zogenoemde «vierogenprincipe». Dit houdt in dat er in dat geval een tweede beoordelaar de aanvraag beoordeelt.

Mijn ambtsvoorganger heeft daarnaast toegezegd de Adviescommissie VOG politiegegevens te vragen in de jaarlijkse rapportage aandacht te besteden aan mogelijke signalen van discriminatie, indien deze bij de beoordeling van een VOG onbedoeld een rol zouden hebben gespeeld.¹⁵ Momenteel werk ik aan het Benoemingsbesluit Adviescommissie VOG-Politiegegevens. Met dit besluit benoem ik de leden van de Adviescommissie VOG-Politiegegevens. Het besluit bevat bepalingen inzake andere aangelegenheden die samenhangen met hun benoeming, zoals de werkwijze van de commissie en de bevoegdheden en verplichtingen van de leden van de commissie. De commissie zal bij haar werkzaamheden en in het jaarlijkse verslag aandacht besteden aan signalen van discriminatie die bij de beoordeling van een aanvraag voor een verklaring omtrent het gedrag¹⁶ mogelijk een rol hebben gespeeld.

Ook heeft mijn ambtsvoorganger toegezegd Justis te vragen of zij niet alleen de individuele gevallen rapporteert, maar ook over het aantal weigeringen van VOG's wil rapporteren.¹⁷ Justis publiceert op haar website de kwartaalcijfers over al haar producten, ook over de reguliere VOG. Ze geeft cijfers over het aantal aanvragen, het aantal afgegeven VOG's zonder antecedenten, het aantal afgegeven VOG's met antecedenten en het aantal geweigerde VOG's, waarbij ze ook specifieke cijfers geeft ten aanzien van VOG-aanvragen door jongeren. Het voorgaande zal Justis ook doen voor het product VOG politiegegevens, waarbij ook onderscheid wordt gemaakt tussen situaties waarin ze wel en geen politiegegevens over de aanvrager heeft ontvangen.

Motie van het Lid Recourt c.s.

Met de motie van het lid Recourt c.s. wordt de regering verzocht ervoor zorg te dragen dat het weigeren van afgifte van een verklaring omtrent het gedrag altijd wordt gedaan door goed geïnformeerde en deskundige mensen die altijd inzicht hebben in de gegevens die hiervoor worden gebruikt en de verwerking van deze gegevens.¹⁸

Met uw Kamer ben ik het eens dat het beoordelen van VOG-aanvragen specifieke expertise vereist. Daarom beoordeelt screeningsautoriteit Justis de VOG-aanvragen. Screenen is haar kerntaak. Onafhankelijk en met oog voor privacy weegt Justis de belangen van het individu af tegen de belangen van de samenleving. Om deze taak zo goed mogelijk te realiseren investeert Justis in het vak screenen. Hiertoe heeft Justis in samenwerking met de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) de leergang «Screenen is een vak» ontwikkeld. In deze leergang staat de ontwikkeling van het vak van screenen en het vakmanschap van

¹⁴ *Stb.* 2021, 559.

¹⁵ *Handelingen I* 2021/22, nr. 4, item 5, p. 26.

¹⁶ Ex artikel 35a, eerste lid, Wjsg (nog niet in werking getreden). Dit betreft een VOG politiegegevens.

¹⁷ *Handelingen I* 2021/22, nr. 4, item 5, p. 26.

¹⁸ *Kamerstukken I* 2021/22, 35 355, E.

de beoordelaar in een brede maatschappelijke en politiek-bestuurlijke context centraal. Daarnaast worden nieuwe medewerkers intensief begeleid door meer ervaren collega's wat leidt tot een taakvolwassen medewerker. Afhankelijk van de medewerker duurt dit traject ongeveer één jaar. Het behandelen van VOG-aanvragen gebeurt hierdoor door deskundige beoordelaars die het justitieel documentatiesysteem kunnen raadplegen en, indien mogelijk binnen het kader van de wet- en regelgeving, politiegegevens kunnen opvragen. Het toetsingskader en de wijze van beoordelen is vastgelegd in beleidsregels.¹⁹

Beantwoording vragen leden van de GroenLinks-fractie

Aantallen VOG-aanvragen

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoeveel aanvragen voor een VOG politiegegevens ik op basis van deze ontwerpregeling jaarlijks verwacht, ook rekening houdend met eventuele periodieke of continue screening? Hoe verhoudt dit getal zich tot de door mij in de plenaire behandeling genoemde schatting (ongeveer een paar duizend aanvragen)²⁰ en tot de schatting in de memorie van toelichting (18.600)?²¹ En hoe verhoudt dit aantal zich tot de geschatte jaarlijkse hoeveelheid normale VOG-aanvragen, oftewel, welk percentage van de totale aanvragen voor een VOG (normale VOG + VOG politiegegevens) zal een VOG politiegegevens betreffen?

Antwoord

Wanneer een sector of werkgever gebruik wenst te maken van screening door middel van de VOG politiegegevens wordt een daartoe strekkend verzoek ingediend bij het desbetreffende vakdepartement. Indien de vakminister het verzoek van de sector of werkgever onderschrijft, kan het verzoek worden doorgeleid naar mij. Ik beoordeel, gelet op mijn verantwoordelijkheid voor deze wet en Justis als uitvoeringsorganisatie, of de functie in aanmerking komt voor een screening aan de hand van een VOG politiegegevens. Is dat het geval, dan wordt die functie vervolgens vastgelegd in een ministeriële regeling. Hiermee borg ik dat met het aanwijzen van functies terughoudend wordt omgegaan. Het is van belang dat het instrument VOG politiegegevens niet lichtzinnig wordt toegepast. Van te voren moet duidelijk zijn dat deze vorm van screening proportioneel is, en dat eventuele integriteitsrisico's niet op andere wijze kunnen worden opgevangen. De VOG politiegegevens zal alleen vereist zijn voor functies waarvoor de huidige screeningsmogelijkheden niet voldoende zijn vanwege de specifieke risico's die bij deze functie komen kijken.

Als de Regeling aanwijzing functies VOG politiegegevens tussentijds niet wijzigt, verwacht ik vanaf 1 januari 2023 jaarlijks ongeveer 6000 aanvragen van VOG politiegegevens. Dat betekent dat ongeveer 0.33% van het totale aantal VOG's uit een VOG politiegegevens zal bestaan.²² Deze schatting leid ik af uit de voordrachten van de organisaties waarin ze ook aan hebben gegeven hoeveel aanvragen voor een VOG politiegegevens ze jaarlijks verwachten in te dienen. Hierbij hebben de organisaties rekening gehouden met eventuele periodieke of continue screening. De verwachte aantallen hebben de organisaties gebaseerd op het aantal reguliere VOG's dat in een recent kalenderjaar werd aangevraagd voor de aangewezen functies.

¹⁹ Beleidsregels VOG-NP-RP 2018.

²⁰ *Handelingen I 2021/22, 4, item 5, p. 25.*

²¹ *Kamerstukken II 2019/20, 35 355, nr. 3, p. 19.*

²² Hier ben ik uitgegaan van 6.000 aanvragen van VOG politiegegevens en het aantal (1,4 miljoen) reguliere VOG aanvragen in 2021 (<https://justis.nl/producten/verklaring-omtrent-het-gedrag-vog/kwartaalcijfers-2021-vog-np-en-vog-voor-vrijwilligers>).

Het verwachte jaarlijkse aantal aanvragen voor een VOG politiegegevens is lager dan dat ik eerder heb gemeld in de memorie van toelichting.²³ Het verschil is voornamelijk te verklaren doordat vooralsnog alleen buitengewoon opsporingsambtenaren (hierna: boa's) zijn voorgedragen en opgenomen in de ontwerpregelgeving die de bevoegdheid hebben geweld te gebruiken. Er zijn vooralsnog geen boa's opgenomen die uit hoofde van hun functie toegang hebben tot gevoelige informatie bij de uitvoering van wettelijke taken op het terrein van openbare orde en veiligheid of handhaving van de rechtsorde. Er is meer tijd nodig om tot een voldoende onderbouwde voordracht en adequate afbakening van deze functies te komen.

Aanwijzen functies VOG politiegegevens

Kunt u een nadere appreciatie geven, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie, hoe de voorliggende ontwerpregelgeving zich verhoudt tot de hierboven beschreven toelichting van het wetsvoorstel, waarin voornamelijk terughoudendheid benadrukt is? Kunt u nader toelichten hoe in het aanwijzen van functies de criteria «bevoegdheid geweld te gebruiken» en «toegang tot gevoelige informatie» zijn geïnterpreteerd en toegepast? Hoe zijn de verklaringen in de memorie van toelichting dat in deze functies «bij oneigenlijk gebruik van bevoegdheden of informatie de gevolgen voor de samenleving zeer ingrijpend [kunnen] zijn» en bij bepaalde gedragingen «grote maatschappelijke onrust» zou kunnen ontstaan van toepassing op de aangewezen functies? Kunt u bij het beantwoorden van de drie voorgaande vragen specifiek ingaan op het besluit om een VOG politiegegevens te vereisen voor (a) bij de Dienst Justitiële Inrichtingen: alle medewerkers die een (directe) werkrelatie hebben met justitiabelen, (b) bij de Douane: alle ambtenaren die de taak van inspecteur of ontvanger vervullen, en (c) bij het Openbaar Ministerie: een zeer breed scala aan rechterlijke ambtenaren?

Antwoord

Uw vraag ziet op drie onderwerpen die ik hieronder themagewijs behandel. Allereerst ga ik in op de terughoudendheid in het aanwijzen van functies. Daarna ga ik in op de criteria «bevoegdheid geweld te gebruiken» en «toegang tot gevoelige informatie bij de uitvoering van wettelijke taken op het terrein van openbare orde en veiligheid of handhaving van de rechtsorde». Tot slot zal ik ingaan op mijn overwegingen om bepaalde functies bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: DJI), de Douane en het Openbaar Ministerie (hierna: het OM) op te nemen in de ontwerpregelgeving aanwijzing functies VOG politiegegevens.

Terughoudendheid in aanwijzen functies

De VOG politiegegevens dient vanwege de aard van het instrument – het in bepaalde gevallen weigeren van de VOG op basis van relevante politiegegevens, ook indien er geen recente en relevant justitiële gegevens over de aanvrager zijn – terughoudend te worden ingezet. De ministeriële regeling bevat een limitatieve lijst van functies die voor screening middels de VOG politiegegevens in aanmerking komen. Al deze functies voldoen aan de wettelijke criteria.²⁴ Het gaat om functies waarvoor een hoge mate van integriteit is vereist en waarin sprake is van een bevoegdheid om geweld te gebruiken of toegang tot gevoelige informatie op het terrein van openbare orde en veiligheid of handhaving van de rechtsorde.

²³ Kamerstukken II 2019/20, 35 355, nr. 3, p. 19.

²⁴ Artikel 35a, eerste lid, Wjsg (nog niet in werking getreden).

Ik wijs niet zonder meer functies aan. De organisatie zelf dient het initiatief te nemen om functies voor te dragen die in aanmerking zouden moeten komen voor de VOG politiegegevens. Deze voordracht dient te worden gedaan door de betreffende vakminister aan mij. Nadat ik een hiertoe strekkend verzoek heb ontvangen, beoordeel ik of voor een bepaalde functie inderdaad deze zwaardere vorm van screening gerechtvaardigd is. Ik toets de voordracht aan de wettelijke criteria en tevens aan de volgende drie randvoorwaarden: proportionaliteit, gezamenlijke verantwoordelijkheid en transparantie.²⁵ Screening met een VOG politiegegevens moet het sluitstuk zijn van breder integriteitsbeleid en zal alleen vereist zijn voor functies waarvoor de huidige screeningsmogelijkheden niet voldoende zijn vanwege de specifieke risico's die bij deze functies komen kijken. Ook moet de verwachting zijn dat uit politiegegevens daadwerkelijk relevante informatie voor de screening voor de desbetreffende functie kan worden afgeleid. Alleen dan is de toepassing van het instrument VOG politiegegevens gerechtvaardigd.

Ik ben tot het oordeel gekomen dat de voordrachten die ik heb ontvangen gedegen zijn onderbouwd ten aanzien van nut en noodzaak, en dat de voorgedragen functies voldoen aan het wettelijk kader en de randvoorwaarden. Mij is gebleken dat voor deze functies een screening met een VOG politiegegevens gerechtvaardigd is. Daarom heb ik de voorgedragen functies opgenomen in de ontwerpregeling.

Ik kom tot die conclusie aan de hand van de beschreven bevoegdheden en bijbehorende risico's die eventuele integriteitsschendingen met zich brengen. Ook voeren de organisaties reeds een breder integriteitsbeleid; het instrument VOG politiegegevens is nodig om de beschreven resterende risico's te mitigeren. Tot slot zijn in de voordracht de betreffende functies voldoende onderbouwd en afgebakend. Aan de Tweede Kamer heb ik vertrouwelijk de door mij ontvangen voordrachten gezonden; hierbij stuur ik u vertrouwelijk een afschrift van die voordrachten.

Met betrekking tot de criteria «bevoegdheid geweld te gebruiken» en «toegang tot gevoelige informatie»:

- a. De bevoegdheid geweld te gebruiken is bij of krachtens wet geregeld, dat is dan ook als uitgangspunt genomen bij de toetsing aan dit criterium. In de ontwerpregeling is aangegeven op basis van welke bepaling de aangewezen functies de bevoegdheid hebben om geweld te gebruiken. Oneigenlijk gebruik van een geweldsbevoegdheid kan zonder meer grote onrust opleveren in de samenleving. Wanneer iemand dergelijke vergaande bevoegdheden krijgt dient daarmee uiterst integer te worden omgegaan.
- b. Bij «toegang tot gevoelige informatie bij de uitvoering van wettelijke taken op het terrein van openbare orde en veiligheid of handhaving van de rechtsorde» gaat het om informatie die iemand uit hoofde van diens functie bij de uitoefening van wettelijke taken kan beïnvloeden of kan lekken. Het gaat dan om functies waarin iemand bijvoorbeeld toegang heeft tot justitiële gegevens, strafvorderlijke gegevens, politiegegevens of strategische/operationele informatie. Er kunnen dan, onder andere, risico's ontstaan ten aanzien van de (strategische) aanpak van (ondermijnende) criminaliteit en de organisatie zelf. Bovendien schaadt het oneigenlijk gebruik van informatie de integriteit van (overheids-)organisaties. Wat wordt verstaan onder de toegang tot gevoelige informatie en tot welke informatie de functionaris toegang heeft verschilt per sector of organisatie. Daarom dient dit in de voordracht nader te worden onderbouwd.

²⁵ Kamerstukken / 2019/20, 35 355, nr. 6, p. 9 en 10.

Met betrekking tot functies bij DJI, Douane en het OM:

- a. Het criterium «bevoegdheid geweld te gebruiken» blijkt voor DJI uit de Penitentiaire beginselenwetten. De (plaatsvervangend) Vestigingsdirecteur, de Locatiedirecteur Rijks justitiële jeugdinrichting (RJJI), de Pedagogisch directeur RJJI, de Directeur forensisch psychiatrisch centrum (FPC) en de Directeur behandelen FBC kunnen besluiten tot de toepassing van geweld aan de hand van de criteria en de procedures die volgen uit deze wetten. De nadere uitwerking van de geweldstoepassing is opgenomen in de geweldsinstructie, die gebaseerd is op elk van deze beginselenwetten.²⁶

De bevoegdheid van DJI-medewerkers om geweld te gebruiken varieert van het toepassen van geweldsmiddelen zoals een vuurwapen, een wapenstok of pepperspray tot aan vrijheidsbeperkende middelen zoals handboeien of een broekstok. De directeur van de inrichting wijst op grond van de beginselenwet en de geweldsinstructie ambtenaren aan die bepaalde geweldsmiddelen mogen toepassen als dit nodig is voor het bewaken van de veiligheid en het uitvoeren van hun taken. De ambtenaren volgen een training en opleiding voordat ze geweldsmiddelen mogen toepassen.

In de ontwerpregeling zijn ook functies binnen DJI opgenomen die voldoen aan het wettelijk criterium «toegang tot gevoelige informatie bij de uitvoering van wettelijke taken op het terrein van openbare orde en veiligheid of handhaving van de rechtsorde». DJI heeft de wettelijke taak, kort gezegd, het insluiten van justitiabelen, het inzetten op re-integratie van justitiabelen en het voorkomen van het recidive. Het dagelijks of regelmatig direct contact met de gedetineerde én de beschikking over diverse (digitale) stukken, ter uitvoering van de wettelijke taak, over de gedetineerde maken het mogelijk deze informatie in te zetten voor kwade doeleinden. Bijvoorbeeld het lekken van bepaalde informatie naar een criminele organisatie. Het gaat bij dit criterium om de functies «Casemanager» en de «Medewerker inlichtingen en veiligheid». DJI-medewerkers kunnen daarnaast in een situatie terecht komen waarin zij gemanipuleerd worden om belangrijke informatie over gedetineerden voor bestuurders van de inrichting achter te houden.

- b. Bij de Douane worden functies aangewezen die vallen onder het wettelijk criterium «toegang tot gevoelige informatie bij de uitvoering van wettelijke taken op het terrein van openbare orde en veiligheid of handhaving van de rechtsorde». Met de screening door middel van de VOG politiegegevens wordt beoogd het risico in te perken dat medewerkers op posities zitten die door gedragingen, zoals misbruik van bevoegdheden of kennis, de organisatie in diskrediet kunnen brengen waardoor grote maatschappelijke onrust ontstaat. Maar ook om het risico te reduceren dat opsporingsonderzoeken of rechtshandhaving worden verstoord, dan wel dat criminaliteit of terrorisme/extremisme wordt gefaciliteerd of verspreid. Een voorbeeld: medewerkers hebben toegang tot systemen waarin informatie te genereren is waaruit blijkt wanneer en waar voorgenomen controles zullen plaatsvinden. Die informatie is relevant voor criminele organisaties die zich bijvoorbeeld bezighouden met drugssmokkel omdat ze op basis daarvan kunnen anticiperen op die controles of dat controles opzettelijk niet of op een onjuiste wijze worden uitgevoerd. De potentiële risico's die een organisatie of, in voorkomende gevallen, de samenwerking als geheel loopt, zijn dusdanig groot dat het screenen middels de

²⁶ Penitentiaire beginselenwet juncto Geweldsinstructie penitentiaire inrichtingen, Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen juncto Regeling geweldsinstructie justitiële jeugdinrichtingen. Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden juncto Geweldsinstructie inrichtingen voor verpleging van ter beschikking gestelden, Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring.

VOG politiegegevens gerechtvaardigd is. Deze risico's zijn direct gerelateerd aan de werkzaamheden binnen de Douane en ontstaan als gevolg van het beschikken over (vertrouwelijke) informatie waar functionarissen ter uitvoering van de wettelijke taak van de Douane (opsporing en handhaving van rechtsorde) toegang tot hebben. De aanduiding «inspecteur/ontvanger» betreft een verzamelnaam waarbij is aangesloten bij de terminologie uit de Algemene douanewet en de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen. Het betreft alle functies in het primaire proces van de Douane waarbij men optreedt als inspecteur of ontvanger in de uitoefening van toezicht- en controletaken. Binnen deze verzamelnaam van functies is in 2020 een doelgroeponderzoek uitgevoerd. Hiervoor is een methodiek ontwikkeld die mede gebaseerd is op de wijze waarop de AIVD kijkt naar kwetsbaarheden in functies. Aan de hand van deze methodiek is een gedeelte van deze functies voorgedragen.

- c. Bij het OM zijn functies aanwezig waarin de functionaris toegang heeft tot vertrouwelijke en gevoelige informatie, ter uitvoering van wettelijke taken op het terrein van openbare orde en veiligheid of handhaving van de rechtsorde – namelijk het opsporen van strafbare feiten en het vervolgen van de verdachte, uit de aan hen toegewezen (zaaks)dossiers en de informatie van partijen die met het OM samenwerken. Het OM is als organisatie ervoor verantwoordelijk dat dergelijke gevoelige en niet-openbare informatie veilig is en blijft. De VOG politiegegevens biedt het OM de mogelijkheid tot een zwaardere screening voor de betreffende functies en daarmee een extra instrument om de integriteitsrisico's te beperken, waaronder het verkleinen van het risico dat gevoelige informatie in handen komt van onbevoegden waardoor bijvoorbeeld onderzoek naar strafbare feiten kan worden verstoord. Over de rechterlijk ambtenaren die zijn opgenomen in de ontwerpregeling kan worden opgemerkt dat uit artikel 125a van de Wet op de rechterlijke organisatie volgt dat bevoegdheden van «de officier van justitie» kunnen worden uitgeoefend door de rechterlijke ambtenaren, bedoeld in artikel 1, onderdeel b, onder 7°, van die wet, tenzij de regeling waarop de bevoegdheid steunt of de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet. Omdat «de officier van justitie» vanwege zijn wettelijke taken toegang heeft tot vertrouwelijke en gevoelige informatie, hebben alle van de in het betreffende artikellid genoemde rechterlijke ambtenaren die toegang. Mede naar aanleiding van uw vragen heb ik besloten om het ambt van hoofdofficier en plaatsvervangend hoofdofficier te verwijderen in de ontwerpregeling. Deze zijn namelijk zonder uitzondering aangemerkt als vertrouwensfunctie.

Functies die niet onder de VOG politiegegevens vallen

De leden van de GroenLinks-fractie hebben de indruk dat met dit voorstel een groot deel van het overheidsapparaat op het gebied van de openbare orde onder de VOG politiegegevens zal vallen. Kunt u aangeven welke functies bij de functiecategorie «buitengewoon opsporingsambtenaar» niet onder de VOG politiegegevens zullen vallen, en welke medewerkers van de Dienst Justitiële Inrichtingen hier niet onder zullen vallen?

Antwoord:

BOA's

Bij de functiecategorie boa zijn in de ontwerpregeling slechts de boa's opgenomen met een geweldsbevoegdheid. Boa's die voldoen aan het wettelijk criterium «toegang hebben tot gevoelige informatie bij de uitvoering van wettelijke taken op het terrein van openbare orde en veiligheid of bij de handhaving van de rechtsorde» zijn nog niet voorgedragen. Het vergt namelijk meer tijd om deze categorie goed af te bakenen.

DJI

Diverse functies bij DJI zijn niet opgenomen in de ontwerpregeling. De redenen hiervoor zijn de volgende. Voor zover er in die functies sprake is van toegang tot gevoelige informatie, ter uitvoering van de wettelijke taak van DJI, is er geen (directe) werkrelatie met de gedetineerde. Daarnaast is er sprake van functiescheiding in die zin dat besluitvorming, advisering en de uitvoering door verschillende functionarissen plaats vindt, waardoor het risico op misbruik van die informatie klein is omdat er diverse schakels zijn en elke functionaris daarin zijn eigen rol heeft. Bovendien past DJI het «vierogenprincipe» toe, om te voorkomen dat de kennis over een gedetineerde bij één medewerker aanwezig is. De volgende functies zijn daarom niet in de ontwerpregeling opgenomen:

- functies bij de landelijke diensten: de dienst Geestelijke Verzorging, het Shared Service Center, het Opleidingsinstituut en het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie, met uitzondering van de functies binnen het Pieter Baancentrum;
- functies bij de dienst Vervoer en Ondersteuning, uitgezonderd de transportgeleider en de complexbeveiliging;
- functies op het hoofdkantoor.

Daarnaast zijn de administratieve, secretariële, advies- en bedrijfsvoeringsfuncties die worden uitgeoefend binnen de inrichting niet opgenomen in de ontwerpregeling aangezien er geen direct contact tussen voorgaande functionarissen en gedetineerden plaatsvindt. Daarom is (directe) beïnvloeding van de functionaris op de detentie of op het detentietraject niet mogelijk. En bovendien is het risico op lekken of het doorspelen van gevoelige informatie aan de gedetineerde niet of nauwelijks aanwezig.

Ook zijn de zorgfuncties en de functies binnen het bedrijfs- en sociaal maatschappelijk werk van de inrichtingen niet opgenomen in de ontwerpregeling, met uitzondering van de *casemanager* binnen het gevangeniswezen. Deze functionarissen hebben wel toegang tot informatie over de gezondheid en/of het welbevinden van de justitiabele, maar dat is geen gevoelige informatie in de zin van het wettelijke criterium zoals is opgenomen in artikel 35a, onder b, Wjsg. De functionarissen zijn ten aanzien van deze informatie verplicht tot geheimhouding op grond van het beroepsregister of de beroepscode.

Tevens verwijs ik u naar bijlage 1 voor een overzicht van functies bij DJI die ik heb toegevoegd aan de ontwerpregeling.

Vragen over toelichting bij bepaalde functies:

Er zijn enkele functies waarvan het de leden van de GroenLinks-fractie in het bijzonder verbaast dat deze onder een VOG politiegegevens zouden moeten vallen. Kunt u een nadere uitleg geven van de noodzaak voor deze zwaardere screening bij de volgende functies?

Bij de Dienst Justitiële Inrichtingen:

- i. *Badmeester*
- ii. *Forensisch therapeutisch werker (alle subcategorieën)*
- iii. *Pedagogisch directeur*
- iv. *Sociaal maatschappelijk werkers*

Bij de Douane:

- i. *Wetenschappelijk medewerker*
- ii. *Onderzoeksondersteuner*

Bij het Openbaar Ministerie:

- i. *Rechters in opleiding*
- ii. *Officieren in opleiding*
- iii. *Onderzoeksjuristen*

Antwoord:

DJI

De taak van de «*badmeester*» is de controle op alle gegevens van de gedetineerde bij het binnenkomen, het visiteren van de gedetineerde en het controleren van de gedetineerde op niet toegestane goederen bij elke binnenkomst en het verlaten van de gevangenis. Toegang tot deze gevoelige informatie vloeit voort uit de wettelijke taak van DJI, namelijk het insluiten van mensen. De badmeester voert deze controle uit. De taak van de badmeester is dus essentieel voor het waarborgen van de veiligheid binnen de inrichting. De badmeester heeft binnen het kader van de Penitentiaire beginselenwet en de Geweldsinstructie penitentiaire inrichtingen de bevoegdheid geweld te gebruiken.

De wettelijke taak van de «*forensisch therapeutisch werker*» is het begeleiden en behandelen van de patiënt of de jongere. De rapportage van de therapeutisch werker over de ontwikkeling van de patiënt of de jongere heeft grote invloed op het behandelplan en het detentietraject, met daarbij eventuele verlofregelingen. De (dagelijkse) werkrelatie die ontstaat, kan zorgen voor mogelijke beïnvloeding door de patiënt of de jongere om het detentietraject te manipuleren. Dit kan bijvoorbeeld door de «*forensisch therapeutisch werker*» concreet iets laten te doen of juist door iets na te laten ten gunste van de patiënt of jongere. Bijvoorbeeld indien de «*forensisch therapeutisch werker*» het gedrag van de patiënt of jongere beter voorstelt dan objectief waarneembaar waardoor de patiënt of jongere meer vrijheden kan verdienen binnen de inrichting. Dit kan leiden tot een zodanige gevaarzetting dat de veiligheid van de inrichting of van de samenleving in het geding komt indien de patiënt niet de juiste begeleiding of beveiliging krijgt, of wanneer de patiënt onterecht met (begeleid) verlof mag. De «*forensisch therapeutisch werker*» heeft binnen het kader van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en de Geweldsinstructie inrichtingen voor verpleging van ter beschikking gestelden de bevoegdheid geweld te gebruiken.

De «*pedagogisch directeur*» heeft in de jeugdinrichtingen binnen het kader van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en de Regeling geweldsinstructie justitiële jeugdinrichtingen de bevoegdheid om geweldsmiddelen in te (laten) zetten. Daarnaast heeft de pedagogisch directeur cruciale informatie over het detentietraject van de jongere en neemt daar besluiten over. Hiermee heeft hij een cruciale rol in het detentietraject van de jongere. Mogelijke integriteitsschendingen hebben grote gevolgen voor de legitimiteit van de justitiële instellingen.

«*Sociaal maatschappelijk werker*» is de naam van een groep functies binnen het Functiegebouw Rijk, waar DJI ook onder valt. DJI kent vervolgens een onderverdeling met diverse roepnamen zoals «*maatschappelijk werker*», «*(individueel) trajectbegeleider*», «*sociaal juridisch dienstverlener*» en de «*casemanager*». Van deze functies is alleen de «*casemanager*» opgenomen in de ontwerpregeling. De «*casemanager*» is een functie binnen het gevangeniswezen. Hij begeleidt de gedetineerde als mentor in het detentie- en het re-integratietraject. Hij adviseert de directeur van de inrichting hierover en hij heeft daarmee een cruciale rol in het verloop van deze trajecten. Hij heeft, ter uitvoering van de wettelijke taak van DJI, toegang tot interne informatiesystemen waarin detentietrajecten en re-integratietrajecten worden gedocumenteerd. Deze

informatie kan hij manipuleren ten voordele van de gedetineerde. De gedetineerde kan bijvoorbeeld ten onrechte meer vrijheden krijgen binnen de inrichting of informatie wordt doorgespeeld naar derden buiten de inrichting waardoor het vluchtrisico van gedetineerden kan toenemen.

Douane

De «*wetenschappelijk medewerker*» en «*onderzoeksondersteuner*» werken bij het Douane Laboratorium (LAB). Het LAB analyseert goederenmonsters en voorziet deze van een advies voor de indeling in het Tarief van invoerrechten, Heffingsregelingen, Landbouwregelingen, Accijnzen en verbruiksbelastingen en eisen van veiligheid, gezondheid, economie en milieu (VGEM). De Douane heeft alleen functies – werkzaam bij het laboratorium – voorgedragen waarbij medewerkers toegang hebben tot gevoelige informatie ter uitvoering van de wettelijke taak van de Douane (opsporing en handhaving van rechtsorde). Ze beschikken aldus over strategische kennis over het douaneproces en ze adviseren over de strategische middelen (zoals het gebruik van scanapparatuur) die daarbij ingezet kunnen worden. Het gaat om bijna driekwart van de functies binnen het laboratorium.

Openbaar Ministerie

Het opnemen van de functie «*Rechtters in opleiding*» in de ontwerpregeling is bij nader inzien overbodig. Ik heb de functie «*rechtters in opleiding*» daarom verwijderd uit de ontwerpregeling.

«*Officieren in opleiding*» krijgen vroeg in hun opleiding de bevoegdheid toegekend om officiershandelingen te verrichten. Die bevoegdheid ontlenen zij aan een benoeming tot plaatsvervangend officier van justitie, een ambt dat is opgenomen in de opsomming van artikel 1, onderdeel b, onder 7°, van de wet op de rechterlijke organisatie. In die hoedanigheid (maar mogelijk ook al eerder) hebben zij – net als de andere rechterlijke ambtenaren die zijn opgenomen in de bijlage bij de Regeling – bij de uitvoering van hun wettelijke taken²⁷ toegang tot justitiële gegevens, strafvorderlijke gegevens, politiegegevens en strategische/operationele informatie.

Een «*onderzoeksjurist*» biedt de Officier van Justitie (juridische) ondersteuning bij de behandeling en afdoening van strafzaken en treedt op als sparringspartner bij de inhoudelijke behandeling van zaken. De medewerker in de genoemde functie heeft, net als alle andere functionarissen die zijn opgenomen in de ontwerpregeling, toegang tot vertrouwelijke informatie in het kader van opsporing en vervolging.

Tot slot

Politiegegevens kunnen zeer relevant zijn voor de beoordeling van een VOG-aanvraag van natuurlijke personen omdat deze gegevens zicht kunnen geven op gedragingen van de aanvrager die mogelijk een risico vormen voor uitoefening van de functie. Relevante politiegegevens kunnen op basis van artikel 35a Wjsg een zelfstandige weigeringsgrond vormen voor de afgifte van de VOG voor aangewezen functies die een hoge mate van integriteit vereisen.

²⁷ Indien bij of krachtens een wet een bevoegdheid wordt toegekend aan de officier van justitie, kan deze bevoegdheid worden uitgeoefend door de rechterlijke ambtenaren, bedoeld in artikel 1, onderdeel b, onder 7°, van de wet, tenzij de regeling waarop de bevoegdheid steunt of de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet (artikel 125a, eerste lid, wet op de rechterlijke organisatie).

Met de VOG politiegegevens draag ik bij aan het voorkomen van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. Met de Regeling aanwijzing functies VOG politiegegevens wijs ik limitatief functies aan die middels een VOG politiegegevens worden gescreend. Deze regeling wordt in verband met een beheersbare invoering vanaf 2023 ten hoogste twee keer per jaar herzien.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

Wijzigingsoverzicht ontwerpregeling aanwijzing functies VOG politiegegevens

Dienst Justitiële Inrichtingen

1. Toevoegen van de geweldsbevoegdheid bij de functie «*Teamleider beveiliging*».
De «*Teamleider beveiliging*» heeft binnen het kader van de Penitentiaire beginselenwet en de Geweldsinstructie penitentiaire inrichtingen de bevoegdheid geweld te gebruiken. Dit is verder uitgewerkt in de interne geweldsinstructie.
In de huidige versie is bij deze functiebenaming alleen het wettelijk criterium «toegang tot gevoelige informatie» vermeld. Hieraan wordt bij wijziging van de ontwerpregeling de «bevoegdheid geweld te gebruiken» toegevoegd.
2. Onder de functiegroep forensisch therapeutisch werker is de functie «*Groepsleider*» toegevoegd. De taak van de «*Groepsleider*» is het begeleiden en het behandelen van de jongere. Deze functie is per abuis niet opgenomen in de voordracht van functies door DJI. De «*Groepsleider*» heeft binnen het kader van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en de Regeling geweldsinstructie justitiële jeugdinrichtingen de bevoegdheid geweld te gebruiken. Dit is verder uitgewerkt in de interne geweldsinstructie.
Ter uitvoering van de wettelijke taak van DJI heeft de «*Groepsleider*» toegang tot gevoelige vanwege de directe werkrelatie met de jongere. In een dergelijke relatie kan hij door de jongere beïnvloed worden (chantage en/of dreiging) om invloed uit te oefenen op de detentie of het detentietraject van de jongere of kan er zodanige gevaarstelling ontstaan dat de veiligheid van de inrichting in gevaar komt.

Openbaar Ministerie

1. Het opnemen van de functie «*Rechtters in opleiding*» in de ontwerpregeling is bij nader inzien overbodig.
2. Daarnaast heb ik het ambt van hoofdofficier en plaatsvervangend hoofdofficier verwijderd uit de ontwerpregeling omdat deze functies zijn aangemerkt als een vertrouwensfunctie. Dat geldt niet voor de overige rechterlijke ambtenaren in de ontwerpregeling.