

Vergaderjaar 2018–2019

35 000 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2019

Nr. 9

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 november 2018

Inleiding

Met deze brief informeer ik u over een aantal aspecten en recente ontwikkelingen op het gebied van screening en de Verklaring Omtrent het Gedrag Natuurlijke Personen (VOG NP, hierna VOG), te weten: de stand van zaken met betrekking tot het «Dark Number onderzoek», tuchtrecht en de VOG-screening, ontwikkelingen rond het wetsvoorstel «VOG politiegegevens», de afdoening van twee moties die werden ingediend tijdens het VAO Kinderopvang van 26 april jl. (Handelingen II 2017/18, nr. 79, item 8) en het gebruik van internationale justitiële documentatie. Daarnaast bied ik u het WODC-onderzoek aan naar pre-employment screening in de grensregio's inclusief de beleidsreactie.

VOG-aanvragen

Met het aanvragen van een VOG wordt het justitiële verleden van de aanvrager afgewogen tegen het doel waarvoor de VOG wordt aangevraagd. Er kan een VOG worden aangevraagd bij Justis als onderzoek naar het gedrag van de aanvrager noodzakelijk is om een risico voor de samenleving te beperken.¹ Het aantal VOG-aanvragen is de laatste jaren fors toegenomen van 250.000 in 2005, tot ruim een miljoen in 2017. De cijfers van 2018 laten wederom een stijging zien; tijdens de eerste acht maanden van dit jaar werden ruim 818.000 VOG's verstrekt en ruim 2200 afgewezen. In de VOG zijn twee doelen verenigd; het beschermen van kwetsbare sectoren tegen herhaald crimineel gedrag enerzijds en de re-integratie van justitiabelen anderzijds.

¹ Beleidsregels VOG NP-RP 2018, jaargang 2017 Nr. 68620. Paragraaf 2.1.

«Dark number onderzoek»

Mijn ambtsvoorganger berichtte uw Kamer over het signaal dat personen met een strafblad uit angst voor een weigering, geen VOG aan durven te vragen.² Met name voor jongeren kan deze angst een groot probleem zijn. Het WODC onderzoekt in hoeverre jongeren van het reageren op banen afzien omdat zij (al dan niet onterecht) verwachten geen VOG te kunnen krijgen (het zogenaamde «dark number»). Aanvankelijk zouden de onderzoeksresultaten begin 2018 beschikbaar komen. Door problemen bij het verkrijgen en met elkaar combineren van de noodzakelijke onderzoeksgegevens, is het onderzoek helaas vertraagd. Door middel van een andere onderzoekaankpak en extra vragenlijsten zijn deze problemen inmiddels grotendeels opgelost. De onderzoeksresultaten worden nu in 2019 verwacht. Vooruitlopend op de resultaten van het onderzoek heeft Justis een online VOG-check ontwikkeld, waarmee jongeren de kans op het krijgen van een VOG reëler kunnen inschatten.³

Tuchtrecht en de VOG

Tijdens het sportdebat van 16 mei jl. informeerde het lid Heerema (VVD) bij de Minister voor Medische Zorg en Sport, naar de mogelijkheid om de VOG te laten toetsen aan de tuchtrechtelijke sportregistratiesystemen (Handelingen II 2017/18, nr. 81, item 8). Evenals mijn ambtsvoorganger acht ik het koppelen van zwarte lijsten en tuchtrechtinformatie aan de VOG niet wenselijk.⁴ De verantwoordelijkheid voor samenstellen en gebruiken van sectoreigen bronnen, zoals tuchtrecht en «zwarte lijsten» ligt bij sectoren zelf. Het screenen van deze informatie vind ik dan ook een afweging die sectoren het beste zelf kunnen maken; in deze afweging zal ik niet treden. Gezien het bovenstaande wil ik het belang van het doen van aangifte benadrukken.

De VOG wordt afgegeven op basis van het Justitieel Documentatie Systeem (JDS). Hierin staan niet alleen onherroepelijke veroordelingen opgenomen, maar bijvoorbeeld ook lopende en geseponeerde strafzaken. Het (gratis) aanvragen van een VOG voor begeleiders en trainers is van groot belang, maar dus ook het doen van aangifte bij misstanden op en rond het sportveld. NOC*NSF zal dit in het kader van de opvolging van de aanbevelingen van Commissie De Vries bij sportbonden onder de aandacht brengen.

Wetsvoorstel VOG politiegegevens

In 2017 is het wetsvoorstel VOG politiegegevens ter internetconsultatie aangeboden. Met dit voorstel wordt voorgesteld een VOG te kunnen weigeren enkel op basis van relevante politiegegevens. Het afwijzen van een VOG op basis van politie-informatie moet mogelijk worden voor functies die een dermate hoge mate van integriteit vereisen, dat de betrokkene van onbesproken gedrag moet zijn. Hierbij wordt voornamelijk gedacht aan functies binnen het veiligheidsdomein zoals personeel van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's) en OM-personeel, maar ook aan bestuursfuncties zoals wethouders. Ik heb inmiddels verschillende adviezen mogen ontvangen over het wetsvoorstel. De verwachting is dat het aangepaste voorstel op korte termijn voor advies kan worden aangeboden aan de Raad van State, waarna het wetsvoorstel begin 2019 bij uw Kamer kan worden ingediend.

² Kamerstuk 34 550-VI nr. 98

³ www.watdevog.nl

⁴ Kamerstuk 34 300 VI, nr. 78

Motie beroepsverbod

Tijdens het VAO Kinderopvang van 26 april jl. (Handelingen II 2017/18, nr. 79, item 8), dienden de leden De Jong en Markuszower (beiden PVV) twee moties in die werden aangenomen (Handelingen II 2017/18, nr. 80, item 12).⁵ Ik geef mijn reactie op de moties mede namens de Staatssecretaris van SZW. De eerste motie vraagt om een levenslang beroepsverbod voor het werken met kinderen door zedendelinquenten en mensen die veroordeeld zijn voor kindermishandeling.⁶ Op grond van het Wetboek van Strafrecht heeft de strafrechter de mogelijkheid om voor een aantal specifieke bij wet aangewezen delicten als bijkomende straf een beroepsverbod op te leggen voor het beroep waarin het misdrijf is begaan. Of en hoe lang een persoon uit een beroep wordt ontzet, wordt bepaald door de strafrechter. Een levenslange ontzetting is alleen mogelijk wanneer er een levenslange gevangenisstraf wordt opgelegd. Dit omdat de ontzetting uit het beroep een zware sanctie is.⁷ Immers, de veroordeelde wordt «het brood uit de mond gestoten» omdat hij of zij een tijdlang zijn of haar beroep niet kan uitoefenen.

Als we het beroepsverbod vergelijken met de VOG-screening, dan kent het beroepsverbod enkele beperkingen. Een leraar die een beroepsverbod krijgt opgelegd door de strafrechter wegens kindermisbruik mag het beroep van leraar niet meer uitoefenen, maar zou bijvoorbeeld wel als jeugdtrainer bij de sportclub mogen werken. Het beroepsverbod is dus beperkt in zijn reikwijdte. Dit in tegenstelling tot de VOG. Bij een VOG-aanvraag kan de werkgever of organisatie aangeven op welke profielen gescreend moet worden met het oog op de uit te voeren (vrijwilligers)functie. Vervolgens worden alle voor de functie relevante antecedenten gescreend door Justis. Met een VOG worden dan meer kwetsbare functies beschermd dan met een enkel beroepsverbod.

Bovendien zijn voor VOG-aanvragers die willen werken met kinderen niet alleen misdrijven jegens kinderen relevant; ook andere justitiële documentatie, zoals drugsdelicten en geweldsmisdrijven kunnen leiden tot een VOG-weigering. Het bereik van de VOG is daarmee breder en effectiever dan een beroepsverbod. Bovendien kan een veroordeling voor misdrijven jegens kinderen ook voor andere werkzaamheden waarbij sprake is van een afhankelijkheidsrelatie relevant zijn, bijvoorbeeld voor functies in de zorg- en welzijnssector. Overigens bestaat er in een aantal omvangrijke sectoren waar met kinderen wordt gewerkt (zoals de kinderopvang en het onderwijs) een wettelijke VOG-plicht. Om deze redenen acht ik de motie die ziet op het beschermen van minderjarigen via een beroepsverbod, voldoende uitgevoerd.

Motie onbeperkte terugkijktermijn

Met de tweede motie wordt een onderzoek gevraagd naar de mogelijkheid van een onbeperkte terugkijktermijn in de VOG-screening bij personen die veroordeeld zijn voor kindermishandeling.⁸ Wanneer uit onderzoek van

⁵ Beide moties spreken over «veroordelingen voor kindermishandeling». In dit kader is het wellicht goed te realiseren dat «kindermishandeling» niet als apart misdrijf in het Wetboek van Strafrecht is omschreven. Veroordelingen voor «kindermishandeling» vallen onder de artikelen betreffende «mishandeling». Als een strafvonnis betreffende kindermishandeling in het Justitieel Documentatie Systeem (JDS) wordt opgenomen, wordt dit aangeduid met het (meer algemene) artikel uit het Wetboek van Strafrecht (in dit geval artt. 300 en of 304 Sr). Justis moet dus vonnissen betreffende artikelen 300 of 304 Sr opvragen en bekijken of het hier kindermishandeling betreft.

⁶ Kamerstuk 31 322, nr. 358.

⁷ Kamerstuk 32 123 VI, nr. 85.

⁸ Kamerstuk 31 322, nr. 359.

Justis blijkt dat er sprake is van een misdrijf jegens een kind, bieden de beleidsregels de mogelijkheid om de VOG langer dan de gebruikelijke vier jaar te weigeren. In dat geval maakt Justis gebruik van de bijzondere weigeringsgrond. De VOG kan in dergelijke gevallen twintig jaar na de veroordeling in eerste aanleg, aangevuld met de duur van de detentieperiode, worden geweigerd. In praktijk betekent dit dat personen die ernstige misdrijven jegens kinderen hebben gepleegd lange tijd geen VOG krijgen om met kinderen te werken.

De motie vraagt echter de mogelijkheid tot een onbeperkte terugkijktermijn te onderzoeken. Dat ga ik doen. Zoals ook uit de motie blijkt, kennen de beleidsregels VOG een grote diversiteit aan terugkijktermijnen. Deze regels laat ik evalueren, indachtig de motie zal ik daarbij ook de effecten van onbeperkte terugkijktermijnen laten onderzoeken. Onderdeel hiervan zal onderzoek naar mogelijke negatieve neveneffecten zijn. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de positie van minderjarige delinquenten; justitiële documentatie van personen vanaf 12 jaar wordt immers geregistreerd en kan worden gebruikt in de VOG-screening. In het najaar van 2019 informeer ik u over de resultaten van dit onderzoek.

Haalbaarheidsstudie door Interpol

Op 27 november 2014 is tijdens de begrotingsbehandeling van Veiligheid en Justitie een motie van het lid Berndsen-Jansen (D66) aangenomen (Handelingen II 2014/15, nr. 30, item 38). Met deze motie werd de regering verzocht in de strijd tegen kinderporno en kinderseksuïerisme een financiële bijdrage aan Interpol te verstrekken voor een viertal projecten, waaronder de ontwikkeling van een internationaal screeningsinstrument, het zogenoemde 'Interpol's Police Certificate (IPPC).⁹ Ter uitvoering van de motie heeft Interpol, met financiële steun van mijn ministerie, in 2015 ingezet op bewustwording omtrent de meerwaarde van internationale screening. Via een haalbaarheidsstudie is vervolgens onderzocht of binnen Interpol een coördinatiepunt zou kunnen worden ingericht voor het afgeven van een IPPC.

Deze haalbaarheidsstudie heeft niet geleid tot het beoogde doel. Begin 2018 ontving ik bericht dat Interpol heeft besloten om niet tot implementatie van een IPPC over te gaan. Interpol achtte het project – gelet op de schaarse capaciteit en de administratieve lasten die de implementatie van een IPPC met zich mee zou brengen – niet proportioneel noch een uitvoerbare duurzame oplossing. De korpschef van de Nationale Politie heeft zijn teleurstelling over dit afwijzende besluit richting Interpol laten blijken. Ook ik ben teleurgesteld over de uitkomsten. Ik realiseer mij dat het geen gemakkelijke opgave is om in internationaal verband een instrument te realiseren waarmee veroordeelde zedendelinquenten kunnen worden gescreend, desondanks zal ik mij hiervoor blijven inspannen.

Pre-employment screening in de Benelux en Duitsland

In 2016 werd een Nederlandse man die in Duitsland werkzaam was als directeur van een asielzoekerscentrum, verdacht van het verkrachten van een Syrische asielzoekster. De man was eerder in Nederland voor enkele zedendelicten veroordeeld. Uit onderzoek dat naar aanleiding van deze casus is uitgevoerd, bleek dat de betrokkene voor de werkzaamheden in Duitsland geen VOG heeft aangevraagd en dat Duitse autoriteiten geen justitiële informatie hebben opgevraagd in Nederland.¹⁰ Het *European*

⁹ Kamerstuk 29 628, nr. 495.

¹⁰ Kamerstuk 34 550 VI, nr 92.

Criminal Record System (ECRIS) biedt wel de mogelijkheid om voor administratieve doeleinden, waaronder werkgelegenheidsscreening, justitiële documentatie uit te wisselen, binnen de kaders van de nationale wet- en regelgeving.

Mijn ambtsvoorganger beloofde zich in te spannen voor verbeteringen op het gebied van grensoverschrijdende werkgelegenheidsscreening. Op initiatief van Nederland hebben de Benelux-partners en Duitsland inmiddels diverse keren met elkaar gesproken over screening. Het belang van een betere samenwerking is door deze landen onderkend en begin volgend jaar verwacht ik u te kunnen berichten op welke wijze grensoverschrijdende werkgelegenheidsscreening kan worden verbeterd. Hierbij wordt expliciet gekeken naar de mogelijkheden die het ECRIS-systeem biedt.

Parallel aan de overleggen met Duitsland en de Benelux, is een WODC-onderzoek naar pre-employment screening in de grensregio's uitgevoerd.¹¹ In de bijlage vindt u het rapport¹². De onderzoekers stellen de vraag of verdere informatiedeling tussen de lidstaten nodig is, omdat het ECRIS-besluit lidstaten reeds verplicht om binnen de Europese Unie onherroepelijke veroordelingen door te geven aan het land van nationaliteit. Nederlandse werkgevers zouden dan bij werknemers met een andere EU-nationaliteit dan Nederlandse niet om een VOG hoeven vragen, maar naar een screeningscertificaat uit het land van nationaliteit van de (toekomstig) werknemer. Daarnaast zouden werkgevers en (potentiële) werknemers in de grensregio's beter geïnformeerd moeten worden over de verschillende Europese screeningsinstrumenten en op welke wijze deze kunnen worden aangevraagd.

Het is de vraag of voornoemde oplossing leidt tot gewenste resultaten. In Europa bestaat er een grote diversiteit aan screeningsinstrumenten. Uit het onderzoek is gebleken dat er alleen al op nationaal niveau met verschillende soorten certificaten wordt gewerkt. Bovendien worden de documenten veelal in de nationale taal opgesteld, waardoor ze lastig te gebruiken zijn voor Nederlandse werkgevers. Het uitwisselen van documenten vraagt niet alleen een verbetering in de kennis van werkgevers omtrent screeningsinstrumenten, maar brengt ook een grote administratieve last met zich mee. In Nederland geldt daarnaast in diverse sectoren een wettelijke VOG-plicht. Bovenstaande aanbeveling zou een wetswijziging behoeven. Bovendien biedt de aanbeveling geen oplossing voor werkgevers die werknemers in dienst hebben van buiten de grensregio's.

Ik zal mij in Benelux-verband blijven inzetten voor verdere informatie-uitwisseling ten behoeve van een volledige VOG-screening, met als uiteindelijk doel het optimaal benutten van ECRIS voor werkgelegenheidsscreening. Het advies van de onderzoekers over communicatie neem ik ter harte. Er is behoefte aan betrouwbare informatie in de eigen taal over het bereik van de verschillende nationale screeningscertificaten. Ik zal daarom in overleg treden met Justis en het Benelux-secretariaat, om te bezien hoe werkgevers en werknemers beter kunnen worden geïnformeerd over het bereik van de verschillende screeningscertificaten en uittreksels uit nationale strafregisters.

¹¹ W. Buisse e.a., «Pre-employment screening in de grensregio's van de Benelux en Duitsland», (Amsterdam 2018).

¹² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Ter afsluiting

Ik werk aan een veilige en rechtvaardige samenleving en daarin is integer handelen van burgers en organisaties van groot belang. Het VOG-instrument levert een bijdrage aan een gedegen integriteitsbeleid van werkgevers. Zoals ik met deze brief heb aangegeven, zet ik mij in om de VOG-screening van natuurlijke personen verder te ontwikkelen, zonder afbreuk te doen aan de resocialisatiekansen van justitiabelen.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker