

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 15 september 2021

1. Inleiding

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het voorlopig verslag over het onderhavige wetsvoorstel dat tot doel heeft te bewerkstelligen dat relevante politiegegevens een zelfstandige weigeringsgrond kunnen vormen voor de afgifte van een verklaring omtrent het gedrag van natuurlijke personen (hierna: VOG). De leden van de fractie van D66 en van de ChristenUnie hebben aangegeven met belangstelling te hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben er nog enkele vragen over gesteld. De leden van de fractie van de PvdA hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Het achterliggende doel van het wetsvoorstel, te weten het beter borgen van de integriteit van functionarissen op functies die een hoge mate van integriteit vereisen, wordt door hen gedeeld. Zij hopen door middel van de antwoorden op de door hen gestelde vragen een beter inzicht te krijgen in de balans tussen aan de ene kant instrumentaliteit en aan de andere kant rechtsbescherming. De leden van de GroenLinks-fractie hebben aangegeven enige zorgen over het wetsvoorstel te hebben, omdat politiegegevens nog geen justitiële gegevens zijn, waaraan een beslissing van het Openbaar Ministerie (hierna: OM) of de rechter ten grondslag ligt. Ze hebben daarnaast zorgen geuit over het gebruik van niet-geverifieerde politiegegevens en hebben hierover vragen gesteld. De leden van de CDA-fractie hebben eveneens enkele vragen gesteld.

Ik dank de leden van deze fracties voor hun inbreng over het wetsvoorstel. Graag zal ik de gestelde vragen beantwoorden. Ik hoop daarmee ook de over dit wetsvoorstel geuite zorgen weg te nemen. Bij de beantwoording wordt zoveel mogelijk de volgorde van het voorlopig verslag aangehouden.

2. Nut en noodzaak van het wetsvoorstel

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben gevraagd aan te geven of en, zo ja, in welke mate en in welke ernst zich in het verleden situaties hebben voorgedaan waarvoor het onderhavige wetsvoorstel een oplossing beoogt te bieden. Zij hebben gevraagd of er mensen na verkrijging van een VOG in dienst van de door de regering bedoelde organisaties zijn getreden die als dit wetsvoorstel al was ingevoerd, geen VOG zouden hebben verkregen, en om welk aantal dat gaat. Daarnaast hebben zij gevraagd waarom de bestaande screeningsinstrumenten (het BGO, de veiligheidsonderzoeken van de AIVD en de Bibob-screening) niet afdoende werken. Ook de **PvdA**-fractieleiden vragen naar de kwantitatieve onderbouwing van de wetswijziging. Zij hebben gevraagd in hoeveel gevallen een VOG zou zijn geweigerd in de afgelopen twee jaar als dit wetsvoorstel in die periode al van kracht zou zijn geweest. Daarnaast hebben zij geïnformeerd naar het aantal integriteitsschendingen dat de afgelopen twee jaar is geconstateerd waarvan nu kan worden aangenomen dat als op dat moment de mogelijkheid had bestaan om de VOG op enkel politiegegevens te weigeren, de kandidaat niet in de functie was benoemd. Zij hebben gevraagd of de regering bereid is hiernaar onderzoek te laten verrichten, als deze gegevens niet beschikbaar zijn. De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben aangegeven het belang te zien van screening van personeel in het veiligheidsdomein om het risico te verkleinen dat een organisatie en soms de samenleving als geheel lopen. Zij hebben gevraagd naar een onderbouwd beeld van deze risico's, bij voorkeur cijfermatig. Daarbij hebben zij ook gevraagd in hoeveel gevallen het om «first offenders» ging en om een inschatting van het aantal gevallen waarin een intensievere screening herhaalde daders had tegengehouden.

Noodzaak

Graag ga ik nader in op de nut en noodzaak van onderhavig wetsvoorstel. Het is alom bekend dat de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit een serieuze bedreiging vormt voor de samenleving. Met de VOG politiegegevens wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan het voorkomen van integriteitsschendingen, het plegen van strafbare feiten en de beïnvloeding van het openbaar bestuur door de georganiseerde criminaliteit.¹

Om de veiligheid in kwetsbare sectoren te bevorderen is het nodig bij de screening van degenen die hierin een belangrijke rol vervullen beschikbare, relevante, en actuele informatie te betrekken. Ik vind het belangrijk bij de VOG-screening voor de kwetsbare functies waar het erom gaat risico's zo goed mogelijk te kunnen beoordelen. Politiegegevens kunnen een meer volledig beeld geven van de integriteit van de aanvrager en eventuele risico's voor de uitoefening van de functie. Het kan enige tijd duren voordat er ook justitiële gegevens over de betrokkene beschikbaar zijn. Bijvoorbeeld omdat het opsporingsonderzoek nog niet is afgerond. Mede om deze periode te overbruggen zet ik in op de VOG-screening met politiegegevens. Bij de reguliere VOG-screening mag Justis ook nu al politiegegevens betrekken. Dit gebeurt alleen als er een relevant

¹ Zie onder meer de brief van 18 december 2020 waarin de inzet van de overheid op integriteit van de overheidsdiensten en de weerbaarheid tegen ambtelijke corruptie is toegelicht (*Kamerstukken II 2020/21*, 28 844, nr. 222), de brief van 5 december 2019 waarin het onderhavige wetsvoorstel en de themaverwerking ambtelijke omkoping en mensenhandel zijn aangekondigd (*Kamerstukken II 2019/20*, 28 844, nr. 194) en de brief van 1 juli 2021 over het rapport inzake een onderzoek naar de beheersing van corruptierisico's door de Douane in de Rotterdamse Haven (*Kamerstukken II 2020/21*, 31 934, nr. 50).

antecedent (justitieel gegeven) staat geregistreerd binnen de terugkijktermijn. Politiegegevens vormen bij de huidige VOG-screening echter geen zelfstandige weigeringsgrond voor de afgifte van de VOG. Dit wetsvoorstel 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 zijn. Het gebruik van politiegegevens als zelfstandige weigeringsgrond bij de VOG-screening kan daardoor bijdragen aan het verkleinen van het risico dat een organisatie en soms de samenleving als geheel loopt. Denk aan een DJI-medewerker die in verband wordt gebracht met drugshandel of een douanemedewerker die als mogelijke verdachte voorkomt in een politieonderzoek naar mensenhandel.

Van de VOG-politiegegevens gaat een preventieve werking uit die ook van belang is in de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Ondanks andere inspanningen om integriteit te bevorderen en kwetsbaarheden te mitigeren, kunnen binnen de verschillende betrokken organisaties toch risico's blijven bestaan op het faciliteren van georganiseerde criminaliteit. De organisaties die gebruik zullen maken van de VOG politiegegevens spelen namelijk een belangrijke rol in de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Volgens het jaarbericht van het OM zijn in 2020 door de Rijksrecherche 20 lek- en 36 corruptiezaken onderzocht. Lekonderzoeken zijn onderzoeken naar een mogelijke schending van de geheimhoudingsplicht en corruptieonderzoeken zijn onderzoeken naar ambtelijke omkoping. Een deel betreft ook (zeer) complexe en omvangrijke onderzoeken waarbij regelmatig contact met georganiseerde criminaliteit is waargenomen. Volgens het OM blijven de signalen en meldingen die bij de Rijksrecherche binnenkomen, net als in de afgelopen jaren, stijgen.² Met de VOG politiegegevens kan beter worden voorkomen dat de georganiseerde en ondermijnende criminaliteit voet aan de grond krijgt binnen (overheids-)organisaties.

De leden van de verschillende fracties hebben gevraagd naar de wijze waarop wordt gewaarborgd dat dit instrument met de nodige zorgvuldigheid en terughoudendheid zal worden toegepast. Met deze leden ben ik van mening dat de VOG politiegegevens een vergaand instrument is, waardoor waarborgen noodzakelijk zijn. Niet iedere kwetsbare sector of functie komt daarom in aanmerking voor screening door middel van de VOG politiegegevens, hiervoor gelden duidelijke voorwaarden. Het gaat daarom alleen om functies waarin sprake is van een bevoegdheid geweld te gebruiken, toegang tot gevoelige informatie bij de uitvoering van wettelijke taken op het terrein van de openbare orde en veiligheid of handhaving van de rechtsorde, of waarin sprake is van integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. Het niet, of voor verkeerde doeleinden, gebruiken van informatie of bevoegdheden in deze functies kan leiden tot grote consequenties voor de samenleving. Het ontbreken van de vereiste integriteit of de schijn daarvan kan het vertrouwen in de organisaties waarbinnen deze functies worden uitgeoefend ernstig schaden. De functies die in aanmerking komen zullen bij ministeriële regeling worden aangewezen.

Binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet wordt een verslag over de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de effecten van deze wet in de praktijk aan de Staten-Generaal gestuurd. Daarbij kunnen de eerste ervaringen worden geanalyseerd en zal duidelijk worden in hoeverre het met dit instrument beoogde doel is bereikt.

² OM Jaarbericht 2020, blz. 49 (*Kamerstukken II 2020/21*, 28 844, nr. 229).

Screeningsinstrumenten

De VOG politiegegevens is een aanvulling voor gevallen waarin bestaande screeningsinstrumenten, zoals een reguliere VOG, een veiligheidsonderzoek door de AIVD of een Bibob-toets, niet passend of onvoldoende toereikend zijn. Een ander screeningsinstrument, te weten het betrouwbaarheids- en geschiktheidsonderzoek (BGO) door de politie waar de leden van de fractie van **GroenLinks** naar hebben gevraagd, kan hier geheel buiten beschouwing blijven. Deze politicscreening beperkt zich tot (kandidaat-)ambtenaren van politie, met als doel de (politie)organisatie veilig te houden. Zodra de nieuwe paragraaf 3.5.4 van de Politiewet 2012 in werking is getreden, strekt deze vorm van screening zich onder omstandigheden ook uit tot externen die krachtens overeenkomst werkzaamheden voor de politie verrichten. Voor andere functies dan politieambtenaren politie of «politie-externen» is de screening op grond van de Politiewet 2012 niet bedoeld.

Een veiligheidsonderzoek van de AIVD wordt toegepast bij aangewezen vertrouwensfuncties. Veiligheidsonderzoeken hebben als doel de nationale veiligheid te beschermen. Het niveau van een vertrouwensfunctie bepaalt de omvang en diepgang van het onderzoek dat door de AIVD plaatsvindt en daarmee de aard en inhoud van het onderzoek en de daarbij te betrekken informatie. In artikel 13, vierde lid, van de Wet veiligheidsonderzoeken is aangegeven naar welke gegevens onderzoek wordt ingesteld en welke gegevens daarbij uitsluitend mogen worden betrokken. Hoe zwaarder de functie hoe meer omvangrijk en meer diepgaand het onderzoek. In de zwaarste variant wordt bijvoorbeeld gesproken met de kandidaat-vertrouwensfunctionaris en kunnen informanten en referenten worden gehoord. Bij de functies waarvoor een VOG politiegegevens wordt vereist, is een dergelijke ingrijpende screening niet aan de orde omdat het niet om vertrouwensfuncties gaat waarbij de nationale veiligheid in het geding kan zijn. Het doel van de screening door middel van de VOG politiegegevens is een integere werkvloer en veilige samenleving, er wordt niet gescreend ten behoeve van de nationale veiligheid.

De Bibob-toets is bedoeld om te voorkomen dat de overheid ongewild criminele activiteiten faciliteert. Het is geen instrument om een risico-inschatting te maken voor functie-uitoefening zoals bij de VOG. Een beschikking (zoals vergunningen, subsidies, aanbestedingen of vastgoedtransacties) kan worden geweigerd indien er een ernstig gevaar bestaat dat de beschikking wordt gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten voordeel te benutten of om strafbare feiten te plegen. Daarbij kunnen bijvoorbeeld ook de justitiële gegevens van de financiers die achter de aanvrager schuilgaan worden betrokken.

De VOG politiegegevens betreft juist een risico-inschatting voor de uitoefening van een specifieke functie. Dit maakt dat, naast de bestaande screeningsinstrumenten voor de specifieke functies waar het om gaat, een extra vorm van screening nodig is die meeromvattend is dan de reguliere VOG maar minder ingrijpend is én een andere risicobeoordeling kent dan een veiligheidsonderzoek van de AIVD.

Onderbouwing wetsvoorstel

In reactie op de vragen van de leden van de fracties van **GroenLinks**, **PvdA** en **ChristenUnie** waarin wordt verzocht om een cijfermatige onderbouwing van dit wetsvoorstel, moet ik melden dat het niet mogelijk is om aan te geven in hoeveel gevallen een VOG zou zijn geweigerd als de VOG politiegegevens in de afgelopen jaren al van kracht zou zijn geweest. Daarnaast is het niet mogelijk om aan te geven hoeveel integriteitsschendingen de afgelopen twee jaar zijn geconstateerd waarvan kan worden aangenomen dat als op dat moment de mogelijkheid had bestaan om de

VOG op basis van enkel politiegegevens te weigeren, de kandidaat niet in de functie was benoemd. Reden hiervoor is dat op dit moment politiegegevens alleen in aanvulling op justitiële gegevens bij de beoordeling van de aanvraag worden betrokken. Door Justis worden politiegegevens dus niet standaard opgevraagd. Politiegegevens kunnen immers geen aanleiding geven de afgifte van de VOG te weigeren als er geen relevante antecedenten staan geregistreerd. Daar komt bij dat voor de reguliere VOG een ander toetsingscriterium geldt dan voor de VOG politiegegevens waardoor beschikbare politiegegevens die worden verstrekt in het kader van een aanvraag voor een VOG politiegegevens anders kunnen worden beoordeeld dan politiegegevens die worden verstrekt in het kader van een aanvraag voor een reguliere VOG. Hierdoor is het niet te achterhalen in hoeveel gevallen er (nog) geen justitiële informatie aanwezig was, maar er ten tijde van het beoordelen van de VOG-aanvraag wel relevante politiegegevens voorhanden waren op grond waarvan Justis de VOG geweigerd zou hebben als die mogelijkheid zou hebben bestaan. Om dit te kunnen achterhalen zou over een groot aantal aanvragers aan wie een VOG is afgegeven politiegegevens moeten worden opgevraagd en zouden de aanvragen moeten worden beoordeeld als ware het ten behoeve van een aanvraag voor een VOG politiegegevens, terwijl hiervoor geen juridische grondslag is. Ook niet in het kader van wetenschappelijk onderzoek en statistiek. Andersom is het om dezelfde reden ook niet mogelijk om na constatering van een integriteitsschending na te gaan of er ten tijde van de VOG-aanvraag voor de functie waarin de integriteitsschending is begaan politiegegevens over de aanvrager beschikbaar waren die aanleiding zouden zijn geweest de VOG te weigeren. De meerwaarde van dit wetsvoorstel kan wel blijken uit een aantal voorbeelden uit de praktijk. In een aantal gevallen is in eerste instantie door Justis een VOG verstrekt terwijl later op basis van politiegegevens de akte van opsporingsbevoegdheid van een bijzonder opsporingsambtenaar is ingetrokken omdat de benodigde betrouwbaarheid bij de BOA ontbrak. Bijvoorbeeld omdat uit de politiestructuren betrokkenheid bij meerdere geweldsincidenten bleek, terwijl eerder een VOG was afgegeven omdat dit (nog) niet in de justitiële documentatie was geregistreerd. Ik kan geen cijfermatig overzicht geven van de intrekkingen waaraan politiegegevens ten grondslag hebben gelegen. Dit komt doordat de gronden van een intrekking niet apart worden geregistreerd. Signalen uit de screeningspraktijk van Justis laten echter zien dat een dergelijke intrekking enkele keren per jaar voorkomt. Uit signalen uit de screeningspraktijk van Justis blijkt bovendien dat het opvragen van politiegegevens ter inkleuring van een reguliere VOG-aanvraag een ander beeld van de aanvrager kan schetsen. Indien bijvoorbeeld uit het justitieel documentatiesysteem blijkt dat aanvrager met justitie in aanraking is gekomen wegens geweldsdelicten en uit de politiegegevens blijkt dat er registraties zijn wegens geweldsdelicten – die (nog) niet in het justitieel documentatiesysteem voorkomen – kan dit een ander beeld van de aanvrager schetsen.

Naar aanleiding van een van de vragen van de leden van de fractie van de **ChristenUnie** merk ik met betrekking tot recidivisten op dat er justitiële gegevens over de betrokkene zijn als een strafbare gedraging aan het licht komt en wordt bestraft. Deze gegevens worden nu al bij de VOG-screening betrokken.

3. Onschuldpresumptie

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben opgemerkt dat het feit dat mogelijke strafbare feiten gepleegd door de aanvrager, die nog niet in de justitiële gegevens zichtbaar zijn omdat het onderzoek door de politie nog niet aan het OM is voorgelegd, kunnen worden betrokken bij de

beoordeling van een aanvraag voor een VOG politiegegevens als belangrijke meerwaarde van het wetsvoorstel wordt benoemd. Zij hebben gevraagd hoe dit zich verhoudt tot de onschuldpresumptie. Daarbij hebben zij gevraagd of het klopt dat het enkele feit dat iemand in de politiestructuren voorkomt, nog niet betekent dat iemand mogelijk een strafbaar feit heeft gepleegd en hoe in dit stadium kan worden gesproken van «mogelijke strafbare feiten gepleegd door de aanvrager», omdat er dan nog geen sprake is van een concrete verdenking van een strafbaar feit is. Deze leden hebben daarnaast gevraagd een algemene reflectie te geven op de vraag hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de onschuldpresumptie.

Deze leden hebben terecht opgemerkt dat het enkele feit dat iemand in de politiestructuren voorkomt niet betekent dat iemand mogelijk een strafbaar feit heeft gepleegd. Hoewel in bepaalde gevallen, indien bijvoorbeeld een proces-verbaal is opgemaakt waaruit blijkt dat de betrokkene een auto heeft bestuurd terwijl het alcoholgehalte in zijn adem of bloed hoger was dan de toegestane hoeveelheid, uit politiegegevens blijkt dat iemand mogelijk een strafbaar feit heeft gepleegd zonder dat er reeds sprake is van justitiële documentatie met betrekking tot dat feit, ben ik het met de leden van de fractie van GroenLinks eens dat voor overige gevallen het enkele feit dat iemand in de politiestructuren voorkomt niet betekent dat iemand mogelijk een strafbaar feit heeft gepleegd. Bij genoemde voorbeelden is er sprake van een concrete verdenking van een strafbaar feit, maar is het mogelijk dat er nog geen justitiële gegevens over de betrokkene zijn omdat deze informatie door de politie nog niet aan het OM is voorgelegd.

Hoewel een weigering van de afgifte van een VOG diep kan ingrijpen in het leven van de aanvrager, zegt de beslissing niets over de schuld van de betrokkene aan een strafbaar feit. Het weigeren van de VOG is ook geen straf of *criminal charge* in de zin van artikel 6 EVRM. Er is dan ook geen sprake van een strijdigheid met de onschuldpresumptie. De VOG-screening is een risicoschatting ten behoeve van de integriteit en veiligheid binnen een specifieke kwetsbare sector. Bij het beoordelen van een aanvraag voor een VOG politiegegevens wordt onderzocht of politiegegevens blijken te geven van verbanden tussen de aanvrager en strafbare feiten die, gelet op de omstandigheden van het geval en het doel waarvoor de verklaring omtrent het gedrag wordt gevraagd, een risico vormen voor de uitoefening van één van de kwetsbare functies waar het in dit wetsvoorstel om gaat. Aan de beslissing over de afgifte van een VOG politiegegevens gaat altijd een zorgvuldige beoordeling vooraf. De over de aanvrager beschikbare gegevens worden bekeken en, als deze gegevens blijken te geven van verbanden tussen de aanvrager en strafbare feiten, wordt een afweging gemaakt tussen het belang van de samenleving om tegen een dergelijk risico te worden beschermd en het individuele belang van de aanvrager bij verlening van de VOG politiegegevens. De aanwezigheid van politiegegevens betekent dan ook niet automatisch dat de VOG politiegegevens wordt geweigerd.

De leden van de fractie van **D66** hebben gevraagd om een nadere toelichting op de volgende formulering in het voorgestelde artikel 35a van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) «verbanden tussen de aanvrager en strafbare feiten die zouden zijn of zullen worden gepleegd». Zij hebben gevraagd hoe Justis omgaat met gevallen die niet helder zijn en in een grijs gebied liggen. Bijvoorbeeld in de situatie dat de politie een hennepplantage oprolt en in de mutatie daarover heeft opgenomen dat de buurman wel eens in het pand met de hennepplantage is geweest en de buurman een aanvraag voor een VOG indient. Deze leden hebben daarnaast gevraagd of de in artikel 35a opgenomen criteria de Justis-medewerker die de VOG-aanvraag moet beoordelen helpen en hoe de Justis-medewerker de criteria «de aard, frequentie, actualiteit en

onderlinge samenhang van politiegegevens» moet wegen in relatie tot het gegeven voorbeeld.

Relevante politiegegevens in het kader van een aanvraag voor een VOG politiegegevens zijn gegevens die inzicht kunnen geven in verbanden tussen de aanvrager en strafbare feiten en daarmee over risico's voor de uitoefening van de functie door de aanvrager. Zoals in het voorgaande is toegelicht, onderzoekt de behandelend medewerker van Justis per geval of de ontvangen politiegegevens over de aanvrager blijk geven van verbanden tussen de aanvrager en strafbare feiten die een risico vormen voor de uitoefening van de functie. Bij de beoordeling van de politiegegevens wordt rekening gehouden met de aard, de frequentie en de actualiteit van de gegevens en hun onderlinge samenhang.

Ook in de situatie dat de politie de hennepplantage oprolt en in een mutatie heeft opgenomen dat de buurman weleens in het pand met de hennepplantage is geweest, worden deze factoren bij het beoordelen van de beschikbare politiegegevens in ogenschouw genomen. Ten aanzien van de aard van de gegevens zal aan feitelijke gegevens in veel gevallen een ander gewicht worden toegekend dan aan een verklaring van een slachtoffer of een getuige. Wanneer een getuige verklaart dat hij de buurman weleens het pand heeft zien betreden, zal dit over het algemeen geen beletsel vormen voor het verstrekken van een VOG. In deze casus zal daarnaast de frequentie van belang zijn. Betreft het één bezoek aan het pand of komt hij hier bijvoorbeeld dagelijks. Ten aanzien van de actualiteit zal worden gezien of het gaat om recente meldingen of om een melding van lange tijd geleden. Wanneer er sprake is van slechts één mutatie, waarin wordt aangegeven dat een getuige de buurman weleens het pand heeft zien betreden, dan kan op basis daarvan niet worden geconcludeerd dat er sprake is van een verband tussen de aanvrager en strafbare feiten dat een risico vormt voor de uitoefening van de functie. Wanneer er geen andere informatie over de aanvrager bekend is, zal de VOG worden afgegeven. Op de hier beschreven wijze dienen de in het voorgestelde artikel 35a, eerste lid, Wjsg opgenomen factoren – de aard, de frequentie, de actualiteit en onderlinge samenhang van de beschikbare politiegegevens – voor de behandelend medewerker van Justis als toetsingskader bij het beoordelen van een aanvraag voor een VOG politiegegevens. In het beoordelingskader voor de VOG politiegegevens, dat zal worden opgenomen in beleidsregels (zie ook paragraaf 4), zal de wijze waarop invulling wordt gegeven aan deze factoren nader worden uitgewerkt.

Deze leden hebben ook gevraagd te verduidelijken wat wordt bedoeld met «strafbare feiten die zullen worden gepleegd». Daarbij vragen zij of het niet een taak van de politie is om het plegen van toekomstige strafbare feiten te voorkomen als daar concrete en betrouwbare aanwijzingen voor bestaan en of het niet vreemd is om een VOG-aanvraag op die grond af te wijzen, zonder dat de aanvrager wordt aangehouden of ten minste aan de tand wordt gevoeld.

Met de zinsnede «zouden zijn of zullen worden gepleegd» wordt tot uitdrukking gebracht dat niet vereist is dat het gaat om specifieke, reeds gepleegde strafbare feiten. Als de aanvrager van de VOG politiegegevens bijvoorbeeld sympathie toont voor een verboden of criminele organisatie, kan dit een risico vormen voor de integriteit en daarmee veiligheid binnen een kwetsbare beroepsgroep, terwijl nog niet vaststaat dat de aanvrager ook daadwerkelijk strafbare feiten heeft gepleegd. Denk bijvoorbeeld aan intensieve contacten met een bekende drugsrunner, in combinatie met een aanvraag voor een VOG politiegegevens om te werken bij DJI. In dat geval weegt het belang van de werkgever om tegen risico's beschermd te worden zwaarder dan het belang van de sollicitant voor het krijgen van een VOG. Ook als er op dat moment onvoldoende bewijs voor de politie is om op te treden tegen betrokkene. Het plegen van strafbare feiten binnen

de beoogde functie zal in sommige gevallen door weigering van de VOG op basis van politiegegevens voorkomen kunnen worden.

4. Beleidskader en -regels

De leden van de fractie van het **CDA** hebben erop gewezen dat gewag is gemaakt van beleidsregels en dat is gezegd dat bij de beoordeling van een VOG-aanvraag geen gebruik wordt gemaakt van niet-geverifieerde politiegegevens. Zij hebben gevraagd in welke mate daarmee is tegemoetkomen aan het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) dat ertoe strekt een zorgvuldig gemotiveerd beoordelingskader op te stellen, waarin wordt uitgewerkt hoe de verschillende categorieën politiegegevens dienen te worden gewogen in relatie tot verschillende functies. Over het advies van de AP hebben de leden van de fractie van **GroenLinks** opgemerkt dat daarin is aangegeven dat in het wetsvoorstel waarborgen ontbreken om te voorkomen dat politiegegevens te breed worden ingezet. Zij hebben erop gewezen dat in de memorie van toelichting is vermeld dat in het IAK staat dat voorkomen moet worden dat (het instrument) VOG politiegegevens te breed wordt ingezet en dat het toetsingskader, het filteren op rollen en relevantie en de aanwijzing van specifieke functies bij ministeriële regeling hierbij belangrijke waarborgen zijn. Deze leden hebben gevraagd uiteen te zetten op welke wijze wordt gewaarborgd dat politiegegevens niet te breed worden ingezet. Zij hebben daarbij gevraagd hoe het toetsingskader eruit gaat zien, op welke wijze wordt gefilterd op rollen en relevantie, en welke specifieke functies worden aangewezen. Ook hebben zij gevraagd of reeds een concept van de ministeriële regeling met de Kamer kan worden gedeeld. De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben de vraag gesteld hoe de zorgvuldigheid en terughoudendheid waarmee de mogelijkheid om een VOG-aanvraag af te wijzen louter op basis van politiegegevens wordt gebruikt blijken uit de procedure en hoe zicht wordt gehouden op omvang en reikwijdte van het gebruik. Zij vragen of dit wordt gerapporteerd en waar dit terug te vinden is voor de Kamer.

De belangrijkste elementen bij de beoordeling van de VOG politiegegevens zijn vastgelegd in het voorgestelde artikel 35a van de Wjsg. Hierin is opgenomen wat het toetsingscriterium is bij de beoordeling van een aanvraag voor een VOG politiegegevens en welke factoren moeten worden meegewogen bij de beoordeling van politiegegevens ten behoeve van de aanvraag van een VOG politiegegevens. Bij de beoordeling van politiegegevens wordt gekeken naar de aard, frequentie, actualiteit en onderlinge samenhang van de politiegegevens.

Daarnaast zal Justis een beoordelingskader opstellen voor het beoordelen van een aanvraag voor een VOG politiegegevens. In het beoordelingskader zal de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het toetsingscriterium nader worden uitgewerkt. Ook zal hierin worden beschreven op welke wijze aanvragen worden beoordeeld en hoe de verschillende criteria hierbij worden gewogen.

Het beoordelingskader wordt verwerkt in beleidsregels en is een aanvulling op de bestaande beleidsregels voor het beoordelen van aanvragen ter verkrijging van een VOG, de Beleidsregels VOG-NP-RP 2018. Deze beleidsregels zijn openbaar. Het beoordelingskader voor de VOG politiegegevens zal in grote mate overeenkomen met het beoordelingskader voor de reguliere VOG. Indien over de aanvrager politiegegevens beschikbaar zijn, zal aan de hand van een objectief en subjectief criterium worden getoetst of een VOG politiegegevens kan worden afgegeven. In het kader van het objectief criterium wordt getoetst of er, gelet op het doel van de aanvraag, relevante politiegegevens zijn. Bij de subjectieve toets staan de omstandigheden van het geval centraal. Door Justis zal altijd een zorgvuldige afweging worden gemaakt waarbij

proportionaliteit in ogenschouw wordt genomen. De VOG politiegegevens wordt alleen geweigerd indien Justis tot de conclusie komt dat in het specifieke geval sprake is van een risico voor de uitoefening van de functie terwijl weigering van de VOG proportioneel is.

Ten aanzien van de verschillende categorieën politiegegevens kunnen deze gegevens alleen relevant zijn voor de beoordeling van een aanvraag voor een VOG politiegegevens voor zover zij zicht geven op verbanden tussen de aanvrager en strafbare feiten. In het voorgestelde artikel 35a, derde lid, Wjsg is vastgelegd welke politiegegevens in het kader van de beoordeling van een aanvraag voor een VOG politiegegevens kunnen worden verstrekt aan Justis. Het betreft uitsluitend politiegegevens die worden verwerkt overeenkomstig de artikelen 8, 9, 10, eerste lid, onderdelen a en c, en 13 van de Wet politiegegevens (Wpg).

In aanvulling op het voorgaande tref ik de volgende maatregelen om te voorkomen dat politiegegevens te breed worden ingezet. Voor de functies die in aanmerking komen voor de VOG politiegegevens kan Justis door middel van een geautomatiseerde hit/no hit-bevraging van politiestystemen controleren of zich daarin gegevens over de aanvrager bevinden. Zijn er geen politiegegevens over de persoon, dan krijgt Justis dit feit geautomatiseerd teruggekoppeld. Zijn er wél politiegegevens over de aanvrager, dan krijgt de politie geautomatiseerd een signaal dat er een hit is voor een aanvraag van Justis voor een VOG politiegegevens. De politie zal aan Justis uitsluitend politiegegevens verstrekken die zijzelf betrouwbaar heeft bevonden. Dit is een belangrijke waarborg waarmee wordt voorkomen dat politiegegevens die niet eerst door de politie zelf zijn onderzocht, worden betrokken bij de beoordeling van de VOG-aanvraag. Voor wat betreft de verschillende categorieën van personen die in de politiegegevens voorkomen, benadruk ik voor de volledigheid graag dat gegevens over de aanvrager in diens hoedanigheid van slachtoffer, aangever of getuige niet relevant zijn voor de beoordeling van de aanvraag voor een VOG politiegegevens. Deze gegevens zullen nooit leiden tot een hit en worden dus niet aan Justis verstrekt. Met voorgaande waarborgen kom ik tegemoet aan het advies van de AP om een zorgvuldig gemotiveerd beoordelingskader op te stellen, waarin wordt uitgewerkt hoe de verschillende categorieën politiegegevens dienen te worden gewogen in relatie tot verschillende functies.

In het voorgestelde artikel 35a, eerste lid, Wjsg is bepaald aan welke vereisten functies moeten voldoen om te kunnen worden aangewezen als functie waarvoor een VOG politiegegevens vereist is. Het gaat om functies waarvoor een hoge mate van integriteit vereist is en waarin sprake is van een bevoegdheid om geweld te gebruiken, toegang tot gevoelige informatie op het terrein van openbare orde en veiligheid of handhaving van de rechtsorde, of betrokkenheid bij integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. Nadat ik een hiertoe strekkend verzoek heb ontvangen van een werkgever, dat is onderschreven door de verantwoordelijke vakminister, zal ik beoordelen of voor een bepaalde functie inderdaad deze zwaardere vorm van screening gerechtvaardigd is. Daarbij zal ik naast voornoemd wettelijk kader toetsen aan een aantal randvoorwaarden. Dit zijn proportionaliteit, gezamenlijke verantwoordelijkheid en transparantie. De proportionaliteitstoets betreft de vraag of het risico dat met deze vorm van screening wordt geadresseerd en de waarschijnlijkheid dat dit risico zich voordoet, de inzet van de VOG politiegegevens voor een bepaalde functie rechtvaardigt. Bij verantwoordelijkheid gaat het om de mate waarin een sector zelf maatregelen neemt om integriteitschendingen te voorkomen. Transparantie is van belang omdat alleen de sector waar het om gaat inzichtelijk kan maken welke functies in aanmerking zouden moeten komen voor screening door middel van de VOG politiegegevens. De functies die in aanmerking komen voor

screening middels de VOG politiegegevens worden aangewezen bij ministeriële regeling, in paragraaf 6 licht ik het proces van aanwijzing van functies bij ministeriële regeling toe. Een concept van de ministeriële regeling is nog niet gereed. Deze verwacht ik op korte termijn naar uw Kamer te kunnen sturen. De ministeriële regeling wordt niet eerder vastgesteld dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.³

Het daadwerkelijk aantal aanvragen voor een VOG politiegegevens dat Justis per jaar ontvangt zal jaarlijks worden gerapporteerd aan de Kamer. Hierbij zal ook melding worden gemaakt van het aantal afgiftes en weigeringen.

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben gevraagd naar de terugkijktermijn voor politiegegevens. Zij hebben gevraagd of dit de termijn van vier jaar wordt, die thans voor de VOG-aanvraag geldt. Met betrekking tot terugkijktermijnen voor justitiële gegevens voor de VOG politiegegevens wordt aangesloten bij het huidige stelsel van terugkijktermijnen voor de reguliere VOG zoals vastgelegd in de Beleidsregels VOG-NP-RP 2018. De terugkijktermijn voor justitiële gegevens is afhankelijk van de gepleegde strafbare feiten en de functie waarvoor de VOG wordt aangevraagd. De terugkijktermijn voor justitiële gegevens die zijn geregistreerd in het JDS bij de VOG politiegegevens betreft in beginsel 10 jaar omdat het functies betreft met hoge integriteits-eisen.⁴ Bij de screening van personeel van DJI geldt binnen het reguliere VOG-kader momenteel al een langere terugkijktermijn, namelijk 30 jaar. Deze afwijkende terugkijktermijn zal ook bij de VOG politiegegevens voor functies binnen DJI worden gehandhaafd. Afspraken over afwijkende terugkijktermijnen worden gemaakt tussen Justis en de betreffende sector. Een overzicht van sectorspecifieke terugkijktermijnen is te vinden op de website van Justis.

Voor politiegegevens zal niet worden gewerkt met een bepaalde terugkijktermijn, maar moet worden gekeken naar de termijnen waarbinnen politiegegevens mogen worden verwerkt. De Wpg kent een stelsel van bewaar-, verwijder- en vernietigingstermijnen. Algemeen uitgangspunt daarbij is dat gegevens moeten worden verwijderd en vernietigd zodra zij niet langer noodzakelijk zijn voor het doel waarvoor ze zijn verkregen of voor een verdere (gerichte) verwerking. Zo worden gegevens die worden verwerkt met het oog op de uitvoering van die dagelijkse politietaak (artikel 8 Wpg) vernietigd zodra ze niet langer noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de dagelijkse politietaak en in ieder geval verwijderd uiterlijk vijf jaar na de datum van eerste verwerking. Zolang politiegegevens door de politie niet vernietigd zijn kunnen ze, nadat de politie heeft beoordeeld of ze daarvoor geschikt zijn, aan Justis worden verstrekt. Alle politiegegevens die Justis verstrekt krijgt, worden meegewogen bij de screening. Hierbij benadruk ik dat Justis bij de beoordeling een VOG aanvraag ook rekening houdt met de actualiteit van de politiegegevens.

Deze leden hebben verder gevraagd of het zuiver is dat de politie zelf de betrouwbaarheid van politiegegevens beoordeelt. Ook hebben zij gevraagd op welke wijze en aan de hand van welke criteria deze beoordeling plaatsvindt, op welke wijze wordt voorkomen dat politiekorps A aan de hand van andere criteria beoordeelt dan politiekorps B en welke rol de Adviescommissie VOG politiegegevens bij de beoordeling zal spelen. Tenslotte hebben zij gevraagd of dit element ook in de evaluatie wordt

³ Voorgestelde artikel 35a, vijfde lid, Wjsg.

⁴ Dit betekent dat een terugkijktermijn van twee jaar voor justitiële gegevens indien de aanvrager ten tijde van de aanvraag nog geen 23 jaar is niet geldt voor de VOG politiegegevens (zoals wel het geval is bij de reguliere VOG conform paragraaf 3.1.1. sub d Beleidsregels VOG-NP-RP 2018).

betrokken en als dat het geval is, op welke wijze en aan de hand van welke criteria die beoordeling plaatsvindt. De leden van de fractie van **D66** hebben gevraagd welke risico's er verbonden zijn aan het hanteren van niet door derden buiten de politieorganisatie geverifieerde politiegegevens als bron voor het afwijzen van een VOG.

Bij de vraag naar de betrouwbaarheid van een politiegegeven gaat het om twee verschillende stappen waarin de betrouwbaarheid wordt gecontroleerd. Het onderzoek naar de betrouwbaarheid van politiegegevens is een kwaliteitstoets die de politie standaard verricht ten aanzien van politiegegevens, alvorens naar aanleiding van deze gegevens een actie te ondernemen. Met dit onderzoek wordt voldaan aan de eisen van artikel 4, eerste lid, van de Wpg, dat de politie verplicht de nodige maatregelen te treffen opdat politiegegevens, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt, juist en nauwkeurig zijn. Een politiegegeven wordt betrouwbaar geacht als het substantieel genoeg is bevonden om te kunnen worden gebruikt in bijvoorbeeld een politieonderzoek. Deze beoordeling geschiedt terstond of zo spoedig mogelijk nadat een politiegegeven voor het eerst in het politiesysteem is ingevoerd. Vastgesteld moet immers worden of en zo ja op welke wijze de politie moet reageren op een proces-verbaal van een melding, een aangifte of een aanhouding. Ook bij elke nieuwe verwerking wordt het politiegegeven gezien en op kwaliteit beoordeeld. Dit gebeurt op basis van de specifieke kennis en ervaring van de desbetreffende politieambtenaar. Het beoordelen van de kwaliteit van politiegegevens behoort dan ook tot de politieprofessie. Met deze stap worden de gegevens in politiestructuren gecontroleerd – ook als deze politiegegevens nooit worden opgevraagd in het kader van voorliggend wetsvoorstel. Politiegegevens die niet correct blijken te zijn worden direct verwijderd of op een goede manier verbeterd of aangevuld. Door het stringent controleren van politiegegevens kan ervan worden uitgegaan dat de gegevens die opgevraagd kunnen worden in het kader van dit wetsvoorstel betrouwbaar zijn.

Het is niet denkbaar deze beoordeling van betrouwbaarheid van de eerste registratie van politiegegevens te laten verrichten door een derde partij buiten de politieorganisatie. Voor dit oordeel is namelijk altijd kennis nodig van de betrokken ambtenaar over de melding en melder. Een derde heeft die kennis niet. Overigens wijs ik erop dat er slechts één politiekorps is, bestaande uit eenheden waarbinnen onder verantwoordelijkheid van de korpschef uniforme werkwijzen worden gehanteerd.

De tweede stap bij het borgen van de betrouwbaarheid van het politiegegeven heeft betrekking op de politiegegevens die worden opgevraagd op basis van voorliggend wetsvoorstel. Alle aanvragen tot verstrekking van politiegegevens aan Justis worden door één onderdeel bij de Landelijke Eenheid van de politie ontvangen en verwerkt. Daar wordt gecontroleerd welke politiegegevens verstrekt mogen worden op basis van de wet. Dit komt een uniforme werkwijze van het verstrekken van de politiegegevens die worden opgevraagd voor de beoordeling van een aanvraag voor een VOG politiegegevens ten goede. Aangezien politiegegevens die niet betrouwbaar zijn bevonden door de politie moeten worden verbeterd dan wel verwijderd uit de politiegegevenssystemen, en deze systemen daarom in principe informatie zullen bevatten die door de politie betrouwbaar genoeg zijn geacht voor gebruik in bijvoorbeeld een politieonderzoek, geldt als uitgangspunt dat de gevraagde politiegegevens zullen kunnen worden verstrekt aan Justis. Dit is anders als uit het systeem niet kan worden afgeleid dat een politiegegeven al op betrouwbaarheid is onderzocht. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij een politiegegeven dat zodanig recent in het systeem is opgenomen dat daarop nog geen enkele vervolgactie heeft plaatsgevonden. In dat geval zal eerst worden geverifieerd of het politiegegeven betrouwbaar genoeg is om aan Justis te kunnen worden verstrekt. Daartoe kan contact worden

opgenomen met de ambtenaar van politie die het gegeven in het systeem heeft ingevoerd. Gaat het om politiegegevens die worden verwerkt ten behoeve van een lopend onderzoek (dus gegevens in de zin van artikel 9 Wpg), dan zal de bevoegde functionaris worden geraadpleegd over de vraag of deze gegevens in verband met een mogelijk afbreukrisico van dat lopende onderzoek al dan niet mogen worden verstrekt aan Justis. Ook dat geschiedt met inachtneming van de Wpg.

Ik hecht eraan te benadrukken dat de bovengenoemde toets op betrouwbaarheid van een politiegegeven moet worden onderscheiden van een opsporingsonderzoek op basis van een betrouwbaar bevonden politiegegeven. De toets op betrouwbaarheid ziet op de juiste registratie in de politiestructuren op dat moment. Een opsporingsonderzoek op basis van een correct geregistreerd politiegegeven kan onder andere leiden tot de conclusie dat een aangifte vals is.

De beoordeling of de politiegegevens betrouwbaar zijn (en daarom kunnen worden verstrekt aan Justis in het kader van diens beoordeling van de aangevraagde VOG politiegegevens), ligt dus uitsluitend bij de politie. Justis noch de Adviescommissie VOG politiegegevens hebben hierin een rol.

De adviescommissie ontvangt van Justis eventuele politiegegevens (en eventuele justitiële gegevens) zoals deze aan Justis zijn verstrekt. Op basis van die gegevens kan de adviescommissie de kwaliteit en de zorgvuldigheid waarmee de beslissingen van Justis tot stand komen beoordelen. Meer in algemene zin kan ik zeggen dat de betrouwbaarheidstoets, zoals ik net heb omschreven, die wordt uitgevoerd door de politie, wordt betrokken bij de evaluatie van de wet die vijf jaar na inwerkingtreding ervan zal plaatsvinden. Hierbij zullen ook de ervaringen van de Landelijke Eenheid bij dit proces worden betrokken.

5. Soorten politiegegevens

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben gevraagd hoe zij de opmerking uit de memorie van toelichting dat relatief zachte gegevens zoals een verklaring van een slachtoffer of getuige, een aangifte of andere melding, slechts aanleiding kunnen zijn voor weigering van de VOG indien uit politiegegevens blijkt dat daar aanvullend onderzoek naar is gedaan, moeten zien. Zij hebben gevraagd of een aangifte wel of niet kan worden meegenomen als de politie daar nader onderzoek naar doet, maar het nog onvoldoende is om tot vervolging over te gaan, waardoor de beoordeling door het OM uitblijft. Daarbij hebben zij gevraagd of kan worden aangegeven op welke wijze wordt gewaarborgd dat het doen van een valse aangifte niet leidt tot onvoorspelbare en onredelijke gevolgen, in die zin dat een VOG op (uitsluitend) die grond kan worden geweigerd. In de door deze leden aangehaalde passage wordt aangegeven dat niet elk politiegegeven even feitelijk is. In sommige gevallen is aanvullend onderzoek nodig om de betrouwbaarheid van het gegeven te beoordelen. Met aanvullend onderzoek wordt bedoeld op de hierboven reeds beschreven betrouwbaarheidstoets die wordt uitgevoerd in twee stappen. Indien naar aanleiding van een opsporingsonderzoek door de politie een aangifte door persoon A over persoon B vals blijkt in de zin van artikel 188 van het Wetboek van Strafrecht, wordt dit gegeven niet verstrekt aan Justis bij een aanvraag van de VOG politiegegevens voor persoon B. De aanvrager (persoon B) is dan namelijk niet meer aan te merken als verdachte van het strafbare feit dat in de aangifte is geformuleerd. Bij de geautomatiseerde hit/no hit-zoekslag zal dit gegeven niet leiden tot een hit.

De **PvdA**-fractieleiden hebben gevraagd toe te lichten waarom het advies van de Raad van State, als het gaat om de betekenis van politiegegevens in het afwegingsproces en het criterium van «niet-onbesproken gedrag»,

regels vast te stellen bij algemene maatregel van bestuur, niet is overgenomen.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State zijn het toetsingscriterium en de factoren die meewegen bij het beoordelen van een aanvraag voor een VOG politiegegevens in het voorgestelde artikel 35a Wjsg opgenomen. Het criterium van «niet-onbesproken gedrag» komt in het voorgestelde artikel 35a Wjsg niet meer voor. In de memorie van toelichting is verduidelijkt op welke wijze bij de beoordeling van een aanvraag voor een VOG rekening wordt gehouden met de aard, frequentie, actualiteit en onderlinge samenhang van de politiegegevens. Aldus heeft het advies van de Raad van State aanleiding gegeven de hoofdlijnen van de beoordeling van de VOG politiegegevens in onderhavig wetsvoorstel op te nemen. Het beoordelingskader wordt, zoals ook is beschreven in paragraaf 4, toegevoegd aan de bestaande beleidsregels voor het beoordelen van aanvragen ter verkrijging van een VOG. In het beoordelingskader wordt beschreven op welke wijze aanvragen worden beoordeeld en hoe de verschillende criteria hierbij worden gewogen. Gekozen is voor toevoeging aan de bestaande beleidsregels in plaats van het vastleggen van het beoordelingskader in een formele wet of een AMvB omdat dit nu al het niveau is waar het beoordelingskader voor de reguliere VOG is vastgelegd en het relatief snel kan worden gewijzigd en het dus steeds actueel is. Dit is in het belang van een continue zorgvuldige afhandeling van VOG-aanvragen.

6. Functieaanwijzing

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben erop gewezen dat is aangegeven dat de groep beroepen waarvoor een VOG politiegegevens vereist is in de loop der tijd zal toenemen, waardoor het niet beperkt zal zijn tot de functies die in eerste instantie zullen worden aangewezen, te weten functies bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), functies bij het OM en de buitengewoon opsporingsambtenaren (hierna: *boa's*). Zij hebben gevraagd om een limitatieve lijst van functies waarmee deze lijst mogelijk kan (of zal) worden uitgebreid. Ook hebben zij gevraagd aan te geven waarom het al vaststaat dat de groep beroepen waarvoor dit zal gaan gelden, zal toenemen. De leden van de fractie van de **PvdA** hebben gevraagd op basis van welke criteria is gekomen tot de huidige afbakening van functies die een hoge mate van integriteit vereisen. Daarbij hebben zij gevraagd of niet (bijna) alle overheidsfuncties een hoge mate van integriteit vereisen.

Voor aanwijzing bij ministeriële regeling komen functies in aanmerking die aan de in paragraaf 4 genoemde voorwaarden voldoen. De mogelijkheid om een VOG-aanvraag af te wijzen louter op basis van politiegegevens is een ingrijpend middel en zal daarom met de nodige zorgvuldigheid en terughoudendheid worden gebruikt. Dit is ook uitgangspunt bij de selectie van functies die voor aanwijzing in aanmerking komen. De VOG politiegegevens 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. Om te kunnen beoordelen of functies voor aanwijzing in aanmerking komen, is een motivering ten aanzien van de noodzaak en proportionaliteit van het gebruik van de VOG politiegegevens voor de specifieke functie nodig.

De sector zelf (en daarmee de verantwoordelijke vakminister) draagt functies voor die in aanmerking zouden moeten komen voor deze zwaardere screening. De sector zelf kan immers het beste inschatten of een screening via de VOG politiegegevens nodig en proportioneel is. De sector zal een gemotiveerd verzoek aan de betreffende vakminister

moeten richten. In dit verzoek moet onderbouwd worden dat er geen andere (minder ingrijpende) integriteitsmaatregelen kunnen worden genomen om risico's te beperken. Denk hierbij aan meldcodes, gedragsregels en controlemechanismen op de werkvloer. Pas als blijkt dat dit reeds ingevoerde pakket aan maatregelen onvoldoende is, komt het screeningsinstrument VOG politiegegevens in beeld. Indien de vakminister het verzoek van de sector of werkgever onderschrijft, kan het verzoek worden doorgeleid naar mij. Ik zal, gelet op mijn verantwoordelijkheid voor deze wet en Justis als uitvoeringsorganisatie, aan de hand van de onderbouwing bij de eerdergenoemde criteria, beoordelen 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.

Naast bovengenoemde inhoudelijke criteria speelt bij het aanwijzen van functies ook de uitvoerbaarheid en de consequenties voor de uitvoering een rol. Dit betekent dat rekening moet worden gehouden met de uitvoeringscapaciteit bij politie en Justis. Bij het aanwijzen van functies zal een prioritering aangebracht worden met het oog op maatschappelijk belang in relatie tot een beheersbare uitbreiding van de capaciteit bij de politie en Justis.

In eerste instantie zullen functies bij het LIEC en de RIEC-bureaus (bijvoorbeeld casusondersteuner), DJI (bijvoorbeeld security analist), Douane (bijvoorbeeld specialistisch inspecteur – handhavingsbeleid) en het OM (bijvoorbeeld assistent-officieren), alsmede bepaalde categorieën boa's (boa's met geweldsbevoegdheid) worden aangewezen. Hoewel voor veel functies in de justitieketen een hoge mate van integriteit vereist is, gaan de functies die voor de VOG politiegegevens in aanmerking komen met extra risico's gepaard. Dit maakt deze functies extra kwetsbaar. Op dit moment voer ik gesprekken met de VNG en het Bureau Regioburgemeesters over bepaalde functies bij gemeenten. In deze gesprekken geven deze partijen aan onder meer te denken aan adviseurs Bibob, beleidsmedewerkers openbare orde en veiligheid, secretarissen van driehoeksoverleggen en medewerkers in ondermijningsteams (functies in de zin van artikel 35a, tweede lid, sub c, Wjsg).

Een limitatieve opsomming van mogelijke functies die zullen kunnen worden aangewezen kan niet worden gegeven omdat functies en bevoegdheden in de loop der tijd kunnen wijzigen. Bovendien kunnen nieuwe criminaliteitsfenomenen ertoe leiden dat er nieuwe kwetsbaarheden ontstaan of dat risico's verschuiven.

De leden van de fractie van **D66** hebben gevraagd of het gegeven dat een grote rol wordt toegekend aan specifieke sectoren in de samenleving betekent dat de proportionaliteit bij de beoordeling van een VOG-aanvraag in de ene sector anders wordt beoordeeld dan in de andere sector.

Elke aanvraag voor een VOG politiegegevens wordt zorgvuldig beoordeeld en er wordt steeds een individuele afweging gemaakt over de afgifte van de VOG. Er zijn geen politiegegevens die per definitie aanleiding geven om de VOG politiegegevens te weigeren. Relevante politiegegevens worden door Justis in samenhang gezien in het licht van de aan de specifieke functie verbonden risico's. Per functie kan het daarom verschillen welke politiegegevens wel of niet relevant zijn. Indien er vanuit de functie contact is met personen zijn geweldsdelicten bijvoorbeeld relevant. Voor een functie bij DJI zijn naast geweldsdelicten en relaties met criminele organisaties, met name drugs- en wapendelicten relevant. Bij ieder individueel geval wordt vervolgens onder andere gekeken naar de frequentie, leeftijd ten tijde van registratie en actualiteit van de beschikbare politiegegevens.

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben gevraagd naar het parlementaire toezicht op de uitbreiding van de functies waarvoor een VOG op louter politiegegevens kan worden geweigerd. Zij hebben gevraagd op welke wijze dit is geborgd en of het amendement-Van Wijngaarden c.s. hiertoe strekt. Zij hebben verzocht op basis van dit amendement te schetsen welke veranderingen in de voor de uitvoering van dit wetsvoorstel relevante regelingen aan parlementaire controle vooraf worden aangeboden, uitgesplitst naar Eerste en Tweede Kamer. Het aangenomen amendement van de leden Van Wijngaarden, Van Dam, Van den Berge en Groothuizen (Kamerstukken II 2020/21, 35 355, nr. 11), waarnaar de leden van de fractie van de PvdA verwijzen, heeft ertoe geleid dat het voorgestelde artikel 35a Wjsg is gewijzigd. Het nieuwe vijfde lid regelt dat de ministeriele regeling die voorziet in de aanwijzing van functies waarvoor een VOG politiegegevens vereist is, niet eerder wordt vastgesteld dan vier weken nadat het ontwerp van deze ministeriële regeling aan zowel de Eerste als de Tweede Kamer der Staten-Generaal is overgelegd. Op deze manier is geborgd dat elke wijziging van deze ministeriële regeling waardoor minder, meer of andere functies worden aangewezen waarvoor een VOG politiegegevens is vereist aan parlementaire controle is onderworpen.

7. Jeugdigen

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben gevraagd hoe het onderhavige voorstel moet worden gezien in het licht van de opmerkingen van de Minister van Justitie en Veiligheid tijdens het debat over de staat van de rechtsstaat van 10 maart 2020 inhoudende dat het voor jonge of heel jeugdige mensen die een misstap hebben begaan, mogelijk moet zijn om ergens terecht te kunnen en dat als zou blijken dat de VOG daarbij een issue is, ernaar gekeken zou moeten worden. Zij hebben gevraagd het functioneren van het huidige VOG-systeem in de toelichting op deze opmerkingen te betrekken. Deze leden hebben aangegeven zich te kunnen voorstellen dat bijvoorbeeld jeugdigen die eens een misstap hebben begaan en die uiteindelijk voor het rechte pad kiezen, uitstekend werk kunnen verrichten als boa, wellicht juist vanwege hun ervaringsdeskundigheid, en hebben gevraagd of het onderhavige wetsvoorstel hiertegen nieuwe drempels opwerpt.

Binnen het VOG-beleid is specifieke aandacht voor jonge VOG-aanvragers. Het beeld dat de VOG vaak en vanwege kleine delicten wordt geweigerd aan jongeren, is onjuist. In 2020 hebben ruim 256.000 jongeren tot 23 jaar voor verschillende doelen een VOG aangevraagd. Van deze groep kregen slechts 377 personen te maken met een VOG-weigering. De geweigerde VOG's werden aangevraagd voor banen en stages, maar ook voor het doen van vrijwilligerswerk en voor het lidmaatschap van een schietvereniging. Justis heeft een verkenning uitgevoerd naar de jongeren tot 23 jaar aan wie in 2015 een VOG werd geweigerd. In dat jaar ging het om 438 weigeringen. De weigeringen hadden betrekking op (meerdere) ernstige tot zeer ernstige delicten, de meeste VOG's werden geweigerd vanwege een geweldsdelict of een vermogensdelict.⁵ Het weigeren van een VOG naar aanleiding van één kleine misstap komt in praktijk dus niet voor.

Desondanks kunnen jongeren met een justitieel verleden de VOG wel ervaren als een belemmering voor het doen van een stage of het krijgen van een baan. Om een beter beeld te krijgen van jonge «VOG-mijders», deed het WODC in 2019 onderzoek naar jongeren in het middelbaar beroepsonderwijs. Hieruit bleek dat slechts 2,1% van 438.000 jongeren

⁵ Kamerstukken II 2016/17, 34 550-VI, nr. 98.

bewust geen VOG-aanvraag indiende bij Justis. Circa 80% van deze «VOG-mijders» had helemaal geen justitieel verleden. Deze jongeren zouden dus altijd een reguliere VOG krijgen.⁶

Indien de aanvrager ten tijde van het plegen van een strafbaar feit minderjarig was, betreft Justis dit in de beoordeling van de aanvraag, net als bij de reguliere VOG. Bovendien zal één enkel politiegegeven dat ziet op een strafbaar feit gepleegd op minderjarige leeftijd, dat is of kan worden afgedaan met een Halt-straf, in de praktijk niet leiden tot een weigering van de VOG politiegegevens. De VOG politiegegevens zal dan ook geen onnodige drempels opwerpen voor jongeren die na een kleine misstap voor het rechte pad hebben gekozen.

Overigens betekent het weigeren van de VOG voor een bepaalde functie niet dat de jongere geheel en voor altijd is uitgesloten van de arbeidsmarkt. Deze jongere kan werkzaam zijn in vele andere functies waarvoor de aanwezige politiegegevens en/of justitiële gegevens geen belemmering vormen. In paragraaf 4 ben ik ingegaan op de algemene terugkijktermijn voor justitiële gegevens en de bewaar-, verwijder- en vernietigingstermijnen van politiegegevens die zullen worden gehanteerd bij de VOG politiegegevens.

Tot slot hecht ik er waarde aan om te melden dat, als Justis van plan is de afgifte van een VOG politiegegevens te weigeren, de aanvrager eerst een «voornemen tot afwijzen» toegestuurd krijgt waarin de redenen voor de voorgenomen weigering van de VOG staan vermeld. Indien de aanvrager het niet eens is met de beslissing, bijvoorbeeld omdat betrokkene minderjarig was ten tijde van de registratie, kan hij een zienswijze indienen. In paragraaf 10 zal ik hierop nader ingaan.

8. Criminele circuit

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben gevraagd of eventuele betrokkenheid van de aanvrager bij strafbare feiten in diens hoedanigheid van slachtoffer, aangever of getuige ook geen rol speelt bij de beoordeling van de vraag of de aanvrager relaties heeft binnen het criminele circuit.

Deze vraag kan ik bevestigend beantwoorden. Bij de hit/no hit-bevraging in het kader van de VOG politiegegevens worden politiestructuren geautomatiseerd doorzocht op bepaalde «rollen» die de aanvrager kan hebben, zoals de hoedanigheid van verdachte van een strafbaar feit. Sommige rollen, te weten die van slachtoffer, aangever of getuige, worden op voorhand niet relevant geacht voor de beoordeling van een aanvraag voor een VOG politiegegevens. Deze categorieën gegevens worden uitgefilterd, hetgeen betekent dat politiegegevens over de aanvrager in diens hoedanigheid van slachtoffer, aangever of getuige nimmer zullen leiden tot een hit en dientengevolge ook nimmer aan Justis zullen worden verstrekt. Deze politiegegevens worden dus op geen enkele wijze meegewogen bij de beoordeling van een aanvraag voor een VOG politiegegevens.

Ten aanzien van relaties binnen het criminele circuit hebben deze leden daarnaast verschillende vragen gesteld. Allereerst willen zij weten hoe het idee dat strafbare feiten gepleegd of te plegen door anderen dan de aanvrager een risico kunnen vormen voor de uitoefening van de functie

⁶ Kamerstukken II 2018/19, 35 000 VI, nr. 121, pagina 3 en P. Boekhoorn, T. Verhaegh en M. Wolbers, *Het aanvragen van een Verklaring Omtrent het Gedrag door jongeren als dilemma. Een schatting van het «dark number» van niet-aanvragers van een VOG voor opleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs*, Nijmegen: 2019, bijlage bij voorgenoemd Kamerstuk.

zich verhoudt tot het uitgangspunt dat ieder individu in beginsel slechts aan te spreken is op zijn/haar eigen gedrag. Ook hebben deze leden gevraagd wat dit betekent indien er sprake is van familierelaties met iemand binnen het criminele circuit. Zij hebben gevraagd of familierelaties ook bij de beoordeling van een aanvraag voor een VOG politiegegevens worden betrokken en wat het betekent als 1. een vader, 2. een schoonvader, 3 een broer/zus en 4. een kind van de aanvrager onderdeel uitmaakt van het criminele circuit. De vraag die zij hebben gesteld is of in een dergelijk geval de VOG aan de aanvrager wordt afgegeven of niet. Verder hebben deze leden gevraagd wanneer sprake is van relaties binnen het criminele circuit, of bij die relaties sprake moet zijn van veroordelingen voor strafbare feiten in het verleden of dat het voldoende is als ten aanzien van degene met wie de relatie bestaat sprake is van politiegegevens (die nog niet door het OM of de rechter zijn beoordeeld en derhalve nog niet aangemerkt kunnen worden als justitiële informatie). Voorop staat dat het hebben van vrienden of familieleden die strafbare feiten plegen op zichzelf uiteraard geen strafbaar feit is. Een VOG politiegegevens wordt geweigerd als politiegegevens over de aanvrager van de VOG blijken geven van verbanden tussen de aanvrager en strafbare feiten, die gelet op de omstandigheden van het geval en het doel waarvoor de verklaring omtrent het gedrag wordt gevraagd, een risico vormen voor de uitoefening van één van de kwetsbare functies waar het in dit wetsvoorstel om gaat. Daarmee wordt voorkomen dat kwetsbare sectoren aan deze risico's worden blootgesteld. Alleen over de aanvrager van de VOG worden justitiële gegevens en politiegegevens opgevraagd. Ik hecht eraan te benoemen dat er niet wordt gezocht naar politiegegevens of justitiële gegevens op naam van personen in de omgeving van de aanvrager. Wel kan het gebeuren dat de politie, bij een zoekslag in de politiestructuren op de aanvrager, gegevens over de aanvrager aantreft waarbij ook informatie over anderen boven water komt. In dat geval worden de politiegegevens die betrekking hebben op de aanvrager, en daarmee op mogelijke verbanden tussen de aanvrager en strafbare feiten, aan Justis verstrekt voor de beoordeling van de VOG-aanvraag. Als uit politiegegevens over de aanvrager zou blijken dat de aanvrager zich geregeld ophoudt in het criminele circuit kunnen ook die gegevens relevant zijn bij een beoordeling van een VOG aanvraag. Dat zal niet het geval zijn als uit politiegegevens over de aanvrager blijkt dat een van de vrienden van de aanvrager is aangehouden vanwege een geweldsdelict tijdens het uitgaan. Het is echter anders als de aanvrager in de politiestructuren voorkomt omdat is onderzocht of hij onderdeel is van de criminele organisatie waar zijn vrienden, die onderwerp zijn van een groot strafrechtelijk onderzoek, ook lid van zijn. Of dergelijke informatie leidt tot weigering van de afgifte van een VOG politiegegevens, is afhankelijk van de precieze inhoud van de informatie, de omstandigheden van het geval en de functie waarvoor de VOG wordt aangevraagd.

9. Adviescommissie VOG politiegegevens en etnisch profileren

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben gevraagd naar de samenstelling en werkwijze van de Adviescommissie VOG Politiegegevens. Zij hebben verzocht in het antwoord op deze vraag in te gaan op de deskundigheden die in deze commissie zijn vertegenwoordigd, de wijze waarop de onafhankelijkheid van de commissie en haar leden is geborgd, de informatie waarover de commissie zal beschikken en de criteria waaraan de commissie zal toetsen. Ook de leden van de **D66**-fractie hebben gevraagd naar de wijze waarop de samenstelling van de adviescommissie tot stand komt. Het screeningsinstrument VOG politiegegevens raakt aan de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene. Omdat een weigering van de VOG politiegegevens grote gevolgen kan hebben voor de individuele

VOG-aanvrager is het van belang dat er controle plaatsvindt op de zorgvuldigheid en kwaliteit van de besluiten over aanvragen voor een VOG politiegegevens. Deze controle wordt uitgevoerd door de onafhankelijke Adviescommissie VOG Politiegegevens zoals voorzien in het amendement Van den Berge c.s.⁷ De adviescommissie rapporteert aan mij en brengt jaarlijks een verslag uit, dat ook aan de Tweede Kamer wordt toegezonden.

Bij de samenstelling van de adviescommissie zal in het bijzonder aandacht worden geschonken aan de deskundigheid en onafhankelijkheid van de leden. Beoogd wordt dat in de adviescommissie diverse deskundigheden zijn vertegenwoordigd: rechtsbescherming, openbare orde en veiligheid, resocialisatie, integriteitsvraagstukken en maatschappelijke vraagstukken op het gebied van diversiteit. Tevens acht ik het van belang dat er sprake is van diversiteit in de samenstelling van de adviescommissie. De adviescommissie zal bestaan uit vijf leden.

De onafhankelijkheid van de adviescommissie wordt gewaarborgd door een aantal maatregelen. De leden mogen geen functie bekleden bij Justis of de politie of op een andere manier gelieerd zijn aan deze organisaties. Daarnaast dienen de adviescommissieleden nevenfuncties openbaar te maken. Deze mogen niet conflicteren met de taak van de adviescommissie. Bovendien stelt de adviescommissie een protocol op waarin zij onder andere uiteenzet hoe zij haar onafhankelijkheid borgt ten opzichte van Justis.

De adviescommissie heeft tot taak de kwaliteit van de besluiten over aanvragen voor een VOG politiegegevens en de zorgvuldigheid waarmee deze tot stand komen, te beoordelen. Dit doet ze steekproefsgewijs. Hierbij kan het gaan om zowel een besluit tot afgifte als afwijzing van een VOG politiegegevens. Pas als het besluit over de aanvraag in rechte vaststaat maakt het deel uit van de steekproef om te voorkomen dat de beoordeling van de adviescommissie de rechtsgang in een specifieke zaak (onbedoeld) beïnvloedt.

Voor de uitvoering van deze taak zal de adviescommissie de beschikking moeten kunnen hebben over beslissingen omtrent de afgifte van een VOG politiegegevens en de justitiële gegevens en politiegegevens die zijn verstrekt aan Justis ten behoeve van de onderzoeken die aan deze beslissingen zijn voorafgegaan. Hiervoor zal in de nodige verstrekkingsgrondslagen worden voorzien. De adviescommissie dient de door Justis verstrekte gegevens te vernietigen na afronding van het onderzoek en uiterlijk bij het bereiken van de bewaartermijn van negen maanden. Hiermee heb ik de vraag van de leden van de fractie van **GroenLinks** beantwoord over de informatie waarover de adviescommissie zal kunnen beschikken.

De gegevensverwerking door de adviescommissie heeft impact op de persoonlijke levenssfeer van de aanvragers van een VOG politiegegevens. Het is daarom zaak dat de gegevensverwerking met voldoende waarborgen is omkleed. Daartoe worden de volgende maatregelen getroffen. De adviescommissie dient de door Justis verstrekte gegevens te vernietigen na afronding van het onderzoek en uiterlijk negen maanden nadat de gegevens aan de adviescommissie zijn verstrekt. De adviescommissie stelt een protocol op waarin nader invulling wordt gegeven aan de technische en organisatorische maatregelen die eventuele risico's van gegevensverwerking door de adviescommissie moeten voorkomen of,

⁷ *Kamerstukken II 2020/21, 35 355, nr. 9.* Om verwarring te voorkomen een toelichting bij de gehanteerde terminologie van de commissie. De beoogde commissie heeft als doel de kwaliteit van de besluiten in algemene zin met betrekking tot de aanvragen en afgifte van de VOG politiegegevens te verbeteren. Dit wijst op een kwaliteitscommissie met een aanvullende grondslag voor het geven van adviezen ter verbetering van de processen en besluitvorming. Dat betekent dat het geen adviescommissie is in de zin van het juridische begrip adviescommissie en niet valt onder de Kaderwet adviescolleges. Omwille van de duidelijkheid en leesbaarheid hanteer ik in deze beantwoording evenwel de term «adviescommissie».

indien het risico zich niettemin voordoet, de gevolgen daarvan zoveel mogelijk te beperken. Om de risico's van de werkzaamheden en daarmee gegevensverwerking door de adviescommissie volledig te kunnen beoordelen zal de adviescommissie zelf tevens een Privacy Impact Assessment (PIA) uitvoeren en eventueel maatregelen treffen om risico's te voorkomen of mitigeren.

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben gewezen op de zorgen die bestaan over de problematiek van etnisch profileren door de politie in relatie tot dit wetsvoorstel en hebben gevraagd te reageren op de zorgen dat dit wetsvoorstel in het bijzonder gevolgen heeft voor mensen met een migratieachtergrond. De leden van de fractie van **D66** hebben eveneens gevraagd naar deze problematiek. Zij hebben verzocht te reageren op de stelling dat als gevolg van etnisch profileren procentueel meer mensen van kleur en biculturele Nederlanders worden staande gehouden en in mutaties van de politie voorkomen. Zij hebben ook gevraagd hoe dit doorwerkt in het aantal afwijzingen van aangevraagde VOG's en of en hoe dit zal worden gemeten. Daarbij hebben de leden van de fracties van **GroenLinks** en **D66** gevraagd uiteen te zetten op welke wijze de Adviescommissie VOG politiegegevens zal controleren of etnisch profileren bij de beoordeling van een aanvraag voor een VOG politiegegevens een rol speelt.

Op de betrouwbaarheidstoets van politiegegevens door de politie ben ik hierboven reeds ingegaan. Het toezicht op de naleving van de Wpg borgt of de politie handelt volgens de wet. Verder vindt op instigatie van de Minister van Justitie en Veiligheid nader onderzoek plaats naar de oorzaken van oververtegenwoordiging van burgers met een diverse culturele achtergrond in de criminaliteitscijfers. Dit onderzoek wordt uitgevoerd door Politie & Wetenschap, de uitkomsten ervan worden naar verwachting in de tweede helft van 2021 aan uw Kamer toegestuurd. Als deze studie aanleiding geeft tot maatregelen om onterechte registraties in politiegegevens tegen te gaan zult u hierover worden geïnformeerd. Hierbij is het goed om op te merken dat burgers die zaken melden of aangifte doen, geregistreerd moeten worden in politiestructuren. De politie zal pas na opsporingsonderzoek kunnen vaststellen of een burger bijvoorbeeld een «valse» aangifte heeft gedaan. Hierboven ben ik daar al op ingegaan.

Tot slot is het goed om te vermelden dat de politie blijvend aandacht geeft aan de manier waarop controles professioneel gedaan worden met een uitlegbare en rechtmatige grondslag, teneinde te voorkomen dat etnisch profileren plaatsvindt. Hiervoor is een «handelingskader professioneel controleren» vastgesteld dat permanent onder de aandacht wordt gebracht in de dagelijkse werkwijze, in het politietoelichting en het tijdens het verdere onderhoud van kennis en vaardigheden. De aandacht voor de professionaliteit bij controles is niet aflatend en de inspanningen die de politie pleegt worden ook periodiek geëvalueerd en verbeterd. De meest recente rapportage hierover is uw Kamer in dit voorjaar toegestuurd.⁸

Dat discriminatie in Nederland voorkomt, valt niet te ontkennen. Zoals hierboven uiteengezet werkt de politie er hard aan om dit in haar eigen optreden uit te bannen en signalen van discriminatie door burgers goed te onderzoeken. Het is echter onjuist om te stellen dat de oververtegenwoordiging van mensen van kleur en biculturele Nederlanders in de criminaliteitscijfers geheel is toe te schrijven aan het fenomeen discriminatie. Ook andere factoren kunnen hierop van invloed zijn. Zo komt een kwetsbare sociaaleconomische positie vaker voor onder niet-westerse herkomstsgroeperingen. Aangezien een kwetsbare sociaaleconomische positie tevens

⁸ *Professioneel controleren. Een onderzoek naar het effect van de pilot Proactief controleren*, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29 628 en 30 950, nr. 1011.

een voorspeller is voor betrokkenheid bij geregistreerde criminaliteit, verklaart die tevens een deel van de verschillen in criminaliteitscijfers. In dit verband is het WODC gevraagd een systematische analyse te maken van de Nederlandse en internationale literatuur op het terrein van etnisch profileren. Het onderzoek moet een kennisbasis vormen voor beleidsontwikkeling en mogelijk empirisch vervolgonderzoek in de komende jaren. Ook is het WODC gevraagd onderzoek te doen naar de oververtegenwoordiging van personen met een (niet-westerse) migratieachtergrond in de verschillende fases van de strafrechtketen.⁹

De leden van de fractie van **D66** hebben gevraagd hoe registraties als mogelijk gevolg van etnisch profileren doorwerken in het aantal afwijzingen voor aanvragen van een VOG. Ik hecht eraan hier te benadrukken dat enkel staandehoudingen niet leiden tot afwijzing van de VOG. Justis weigert alleen afgifte van een VOG indien de betreffende politiegegevens blijken geven van verbanden tussen de aanvrager en strafbare feiten die zouden zijn of zullen worden gepleegd én die, gelet op de omstandigheden van het geval en het doel waarvoor de VOG-politiegegevens wordt aangevraagd, een risico vormen voor de uitoefening van een bepaalde functie. Voor een afwijzing moet aldus in ieder geval sprake zijn van (verdenking van) een strafbaar feit, zoals bij een aanhouding. Een staandehouding of controle waarbij geen sprake is van (een verdenking van) een strafbaar feit zal op zichzelf dus niet leiden tot een weigering van de VOG. Ook niet als dit meermaals voorkomt. Voor een enkele aanhouding zonder de aanwezigheid van andere politiegegevens geldt dat, indien deze geen opvolging kent, Justis altijd eerst in contact treedt met politie voor nadere informatie voordat een dergelijk gegeven mogelijk ten grondslag wordt gelegd aan een weigering.

De motie-Van den Berge verzoekt de regering de onafhankelijke adviescommissie onder andere te laten toezien op het voorkomen dat etnisch profileren onbedoeld een rol speelt bij de beoordeling van een VOG-aanvraag.¹⁰ De commissie heeft tot taak de kwaliteit van de besluiten over aanvragen voor een verklaring omtrent gedrag en de zorgvuldigheid waarmee deze tot stand komen, te beoordelen. Ik zal de adviescommissie vragen in de jaarlijkse rapportage aandacht te besteden aan eventuele signalen van discriminatie indien die bij beoordeling van een VOG aanvraag onbedoeld een rol hebben gespeeld.

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben gevraagd op welke wijze de regering kan garanderen dat als gevolg van dit wetsvoorstel geen directe of indirecte discriminatie plaatsheeft.

Discriminatie mag geen enkele plek hebben bij de beoordeling van een aanvraag van een VOG-politiegegevens. De beoordeling mag uitsluitend geschieden op basis van relevante aanwezige politiegegevens en justitiële gegevens. Onder geen beding mag bij de beoordeling onderscheid gemaakt worden in de behandeling van aanvragen op grond van ras, geloofsovertuiging, seksuele gerichtheid of andere discriminatiegrond.

Deze leden hebben ook gevraagd of de informatie van de Belastingdienst over de ouders die nu worden aangeduid als slachtoffers van de toeslagenaffaire, ook in politiedossiers is terechtgekomen en of VOG aanvragen van deze slachtoffers van de toeslagenaffaire voor een overheidsfunctie met een hoge mate van integriteit op basis van dit wetsvoorstel dan zouden zijn afgewezen. Zij hebben gevraagd welke concrete maatregelen er zijn om te voorkomen dat door de overheid ten onrechte als fraudeur aangemerkte personen zonder strafrechtelijke veroordeling geen VOG krijgen op grond van dit wetsvoorstel. Zij hebben meer in het algemeen

⁹ *Kamerstukken II 2020/21, 35 570 VI, nr. 107.*

¹⁰ *Kamerstukken II 2020/21, 35 355, nr. 10.*

gevraagd op welke wijze in dit wetsvoorstel een fout van een burger wordt gewogen tegenover het belang van de handhaving van de integriteit van de overheid, nu er geen (straf)rechterlijk oordeel meer nodig is om een VOG te weigeren bij de beroepen die hier aan de orde zijn.

Allereerst merk ik op dat bij het Ministerie van Financiën, in het bijzonder bij de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT), terecht en veel in het werk wordt gesteld de schade te herstellen die we als overheid de gedupeerden van de toeslagenaffaire hebben toegebracht. Gedupeerden kunnen zich nog steeds bij UHT melden. Hoewel UHT bij een deel van de gedupeerde ouders een stap in het herstel heeft kunnen zetten, vraagt de behandeling van zaken een grote mate van zorgvuldigheid en tijd. Er is dan ook nog veel werk te verzetten. In de Voortgangsrapportage Kinderopvangtoeslag wordt iedere twee maanden verslag gedaan van de voortgang en de stand van zaken met betrekking tot de hersteloperatie toeslagen, waarnaar ik u kortheidshalve wil verwijzen.¹¹

De FIOD is de opsporingsinstantie die toeslagenzaken waarbij er sprake is van een redelijk vermoeden van mogelijk misbruik van toeslagen onderzoekt. De politie heeft in principe geen taak bij het onderzoeken van signalen van (vermeende) fraude met toeslagen.

Wat betreft het wegen van een fout van een burger ten opzichte van het belang van de handhaving van de integriteit van de overheid, waar deze leden naar vragen, merk ik het volgende op. Elke VOG-aanvraag wordt individueel beoordeeld. Per aanvraag wordt een afweging gemaakt tussen eventueel aanwezige relevante justitiële en politiegegevens, het screeningsprofiel met bijbehorende functierisico's en het belang voor het individu om de VOG te krijgen. Bovendien wordt een werkgever niet door Justis op de hoogte gesteld van de beslissing, ook niet van eventuele aanwezige politiegegevens of justitiële gegevens. Bij weigering van afgifte van een VOG is het aan de aanvrager om te besluiten óf en hoe hij dit met zijn (potentiële) werkgever deelt. In de volgende paragraaf zal ik nader ingaan op de rechtsbescherming van de aanvrager en de verhouding tussen het bestuursrecht en het strafrecht.

10. Rechtsbescherming

De leden van de fractie van **CDA** hebben gevraagd hoe indringend de bestuursrechter naar verwachting een eventueel besluit toetst waarmee een VOG wordt afgewezen vanwege de aanwezigheid van politiegegevens waaruit blijkt dat de aanvrager in verband kan worden gebracht met strafbare feiten, waardoor een risico bestaat voor de uitoefening van de betreffende functie, gelet op de tot op heden beschikbare jurisprudentie over de Wjsg en bijvoorbeeld de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet bibob). Ook de leden van de fractie van de **PvdA** hebben gevraagd welke toets de rechter kan aanleggen als personen in bezwaar en beroep opkomen tegen een weigering tot het verstrekken van een VOG. Zij vragen of de rechter en de benadeelde inzage hebben in dezelfde gegevens als Justis en of tot de toets van de rechter ook de vraag behoort of de politie de informatie aan Justis mocht verstrekken. Deze leden vragen of op basis van dit wetsvoorstel de beleidsvrijheid van als eerste de politie en later Justis niet zodanig is dat de redelijkheidstoets van de bestuursrechter zeer beperkt is. De leden van de fractie van **CDA** hebben tenslotte gevraagd wat het beeld is van de hoeveelheid gevallen waarin de bestuursrechter – tot op heden – bij een weigering van een VOG corrigerend heeft opgetreden.

Als Justis het voornemen heeft de afgifte van een VOG politiegegevens te weigeren, krijgt de aanvrager eerst een «voornemen tot afwijzen»

¹¹ *Kamerstukken II 2020/21, 31 066, nr. 854*

toegestuurd waarin de gegevens die aanleiding zijn voor de voorgenomen weigering van de VOG staan vermeld. Indien de aanvrager het niet eens is met de voorgenomen weigering, kan hij een zienswijze indienen. Wordt de VOG politiegegevens geweigerd, dan kan de betrokkene bezwaar aantekenen tegen de beslissing van Justis om de VOG te weigeren. De aanvraag wordt dan door Justis opnieuw beoordeeld. Dit kan ertoe leiden dat de VOG alsnog wordt afgegeven.¹² Ik hecht eraan te benoemen dat een aanvraag en een beslissing over deze aanvraag dus meermaals zorgvuldig door Justis zijn bekeken alvorens de aanvrager hiertegen beroep instelt. Wanneer de afgifte van de VOG geweigerd blijft, kan de aanvrager in beroep gaan bij de bestuursrechter. Indien de bestuursrechter oordeelt dat de weigering terecht is, kan de aanvrager in hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Als de aanvrager beroep instelt tegen de beslissing op bezwaar, beoordeelt de bestuursrechter of de weigering terecht is. Aan de bestuursrechter worden alle relevante stukken overgelegd, inclusief de gegevens die tot weigering van de VOG politiegegevens hebben geleid. Het gaat daarbij om de justitiële en politiegegevens die worden genoemd in het voornemen tot afwijzen, de oorspronkelijke beslissing en de beslissing op bezwaar. De bestuursrechter beoordeelt de beslissing op bezwaar, dus de beslissing over de weigering van de VOG. Het betreft een marginale toets waarbij de rechter beoordeelt of Justis op basis van de beschikbare gegevens, gelet op de regelgeving die van toepassing is en het beoordelingskader voor de VOG politiegegevens, tot de afwijzende beslissing heeft kunnen komen en of die beslissing voldoende is gemotiveerd. De bestuursrechter gaat uit van de redenen die door Justis in de beslissing tot weigering van de afgifte van de VOG politiegegevens zijn opgenomen. Bij het oordeel kunnen verschillende aspecten een rol spelen. Bijvoorbeeld of de door Justis opgegeven redenen al dan niet aanleiding kunnen zijn de VOG politiegegevens te weigeren vanwege de aard van de gedragingen in relatie tot de functie waarvoor de betrokkene een VOG politiegegevens aanvraagt. De bestuursrechter kan tot de conclusie komen dat het besluit onvoldoende is gemotiveerd. Justis wordt in de gelegenheid gesteld het besluit alsnog toereikend te motiveren of om een nieuw besluit te nemen. Het laatste kan inhouden dat de VOG alsnog wordt afgegeven. De toetsing door de bestuursrechter zal in dat opzicht niet afwijken van die van de reguliere VOG of die van de besluiten op grond van de Wet Bibob.

Het antwoord op de vraag van de leden van de **PvdA** of tot de toets van de rechter ook de vraag behoort of de politie de informatie aan Justis mocht verstrekken, luidt ontkennend. De bestuursrechter toetst in de beroepsprocedure over de beslissing op bezwaar niet of de politiegegevens aan Justis hadden mogen worden verstrekt. Zijn oordeel ziet in die procedure enkel op de beslissing tot weigering van de VOG. In het hypothetische geval dat bij de beoordeling door de bestuursrechter zou blijken dat de politiegegevens die aanleiding waren de VOG te weigeren niet aan Justis hadden moeten worden verstrekt, bijvoorbeeld omdat deze betrekking hebben op de aanvrager in de hoedanigheid van slachtoffer, zou dit voor de rechter wel een reden kunnen zijn om te oordelen dat het besluit niet voldoende gemotiveerd is. In dat geval is immers niet begrijpelijk waarom Justis bij de beslissing aan deze gegevens waarde heeft toegekend. Als de aanvrager van mening is dat de verstrekking van politiegegevens over hem aan Justis niet in overeenstemming is met de Wpg of het Besluit politiegegevens, kan hij zich altijd wenden tot de politie of op grond van artikel 31a van de Wpg een klacht indienen bij de Autoriteit persoonsgegevens.

¹² In het jaar 2020 is 46% van bezwaarprocedures gegrond verklaard (betreft de reguliere VOG).

In reactie op de daartoe strekkende vraag van de leden van de fractie van **CDA** kan ik de volgende cijfers geven over de gevallen waarin door een aanvrager succesvol beroep of hoger beroep is ingesteld. In 2019 en 2020 zijn er 1.228.962 respectievelijk 1.193.728 reguliere VOG aanvragen ingediend. Daarvan is de VOG-aanvraag in 4.103 respectievelijk 2.524 keer geweigerd. Tegen deze weigering zijn 102 respectievelijk 101 beroepen ingesteld. De bestuursrechter heeft 9 respectievelijk 3 beroepen gegrond verklaard. In het geval van ongegrondverklaring door de bestuursrechter is in 2019 22 keer en in 2020 18 keer hoger beroep ingesteld. De hoogste bestuursrechter, de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, heeft in 2019 in 2 gevallen het hoger beroep gegrond verklaard en in 2020 4 keer. Het gaat dus om een zeer beperkt aantal gevallen. Gelet op de zorgvuldigheid waarmee een aanvraag voor een VOG politiegegevens zal worden beoordeeld, verwacht ik niet dat het aantal succesvolle (hoger) beroepen substantieel zal toenemen.

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben gevraagd welke rol de uitspraak van de bestuursrechter speelt in de strafprocedure in gevallen dat een VOG is geweigerd op grond van politiegegevens terwijl de zaak nog niet is voorgelegd aan het OM. Daarbij hebben zij gevraagd in te gaan op de situatie waarin de rechter oordeelt dat de VOG terecht is geweigerd en op de situatie dat de VOG ten onrechte is geweigerd. Ook hebben zij gevraagd hoe deze toets van de bestuursrechter zich verhoudt tot de onschuldpresumptie. Ook de leden van de fractie van **D66** hebben gevraagd naar de verhouding tot de onschuldpresumptie. Zij hebben gevraagd of er geen sprake is van een verschuiving van de bewijslast als de aanvrager die het niet eens is met een afwijzing in beroep en bezwaar met aannemelijke feiten en omstandigheden moet komen om de genomen beslissing aan te vechten en of dit niet de facto in strijd met de onschuldpresumptie. Ook de leden van de fractie van de **ChristenUnie** menen dat deze regelgeving uitgaat van een omgekeerde bewijslast. Zij hebben gevraagd toe te lichten wanneer de regering deze omgekeerde bewijslast toelaatbaar vindt en voor welke functies.

Zoals is toegelicht in paragraaf 3 is de VOG politiegegevens een instrument om een risicobeoordeling te kunnen maken ten behoeve van de integriteit binnen een specifieke kwetsbare sector. Door Justis wordt altijd een zorgvuldige afweging gemaakt waarbij steeds wordt getoetst op proportionaliteit. Bij de beoordeling van een aanvraag voor een VOG politiegegevens wordt rekening gehouden met de omstandigheden van het geval en de functie die de aanvrager voornemens is te gaan vervullen. De VOG wordt alleen geweigerd indien Justis tot de conclusie komt dat in het specifieke geval sprake is van een risico voor de uitoefening van de functie terwijl weigering van de VOG proportioneel is.

In het geval Justis voornemens is de afgifte van de VOG politiegegevens te weigeren, kan de aanvrager die het niet eens is met de voorgenomen weigering bij zijn zienswijze stukken aandragen die ten voordele spreken van de aanvrager, zoals bijvoorbeeld een diploma of aanbevelingsbrief. Het gaat er daarbij niet om dat hij zijn onschuld bewijst: de aanvrager wordt in de gelegenheid gesteld om toe te lichten waarom hij het niet eens is met de voorgenomen weigering van de VOG. Van een omkering van de bewijslast is dan ook geen sprake.

In de beroepsfase bij de bestuursrechter gaat het niet om strafrechtelijke waarheidsvinding. De beslissing van de bestuursrechter speelt geen rol bij een strafprocedure waarin de aanvrager wordt vervolgd voor de gedragingen die aanleiding waren de VOG te weigeren. Dit zijn twee separate procedures, waarin twee verschillende vragen aan de orde zijn. Het maakt voor het oordeel van de strafrechter dus ook niet uit of de bestuursrechter oordeelt dat de VOG wel of niet terecht is geweigerd. Zoals ik ook heb aangegeven in paragraaf 3 zegt de beslissing een VOG wel of niet af te

geven niets over de schuld van de aanvrager aan het plegen van een strafbaar feit en is er dus ook geen sprake van een strijdigheid met de onschuldpresumptie.

De leden van de fractie van **D66** hebben gevraagd of de aanvrager een schadevergoeding kan claimen voor de schade die de aanvrager heeft geleden door het niet krijgen van een baan vanwege het ontbreken van een VOG in het geval dat de VOG op basis van politiegegevens door Justis is afgewezen en die beslissing in de bestuursrechtelijke kolom in stand blijft, maar later blijkt uit feiten en omstandigheden dat de aanvrager geen enkele blaam treft. Zij hebben gevraagd tot wie de aanvrager zich hiervoor zou moeten richten.

De VOG politiegegevens is, net als de reguliere VOG, een momentopname, de medewerkers van Justis maken een actuele risico-inschatting. Evenals het geval is bij justitiële gegevens, moet Justis uitgaan van de politiegegevens zoals deze op het moment van beoordelen beschikbaar zijn. De aanvrager kan altijd opnieuw een VOG politiegegevens aanvragen. Dan wordt naar de op dat moment voorhanden zijnde gegevens gekeken. Als de beslissing over de afgifte van de VOG in stand blijft nadat de aanvrager bezwaar, beroep en hoger beroep heeft ingesteld, moet ervan worden uitgegaan dat sprake is van een rechtmatig besluit. In de situatie dat een aanvrager zou worden vrijgesproken van een strafbaar feit dat reden was de VOG te weigeren, maakt de vrijspraak de eerder genomen beslissing over de aanvraag voor een VOG politiegegevens niet onrechtmatig. Op basis van de op dat moment beschikbare gegevens is immers een juiste beslissing genomen. Als wel zou blijken dat sprake is van een onrechtmatig besluit, dan kan de aanvrager een verzoek tot schadevergoeding indienen bij Justis, omdat Justis de partij is die het desbetreffende besluit heeft genomen. Indien de onrechtmatigheid vaststaat, dan zal het verzoek tot schadevergoeding worden getoetst aan de daarvoor geldende eisen. Daarbij wordt onder meer gekeken of er sprake is van daadwerkelijk geleden schade en of is voldaan aan de eis van causaal verband.

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben gevraagd aan te geven hoe vaak in de afgelopen vijf jaar verzoeken zijn gedaan bij de korpschef om politiegegevens te verbeteren of aan te vullen op grond van artikel 28 van de Wpg, op welke wijze deze verzoeken zijn afgedaan en wat de uitkomsten zijn geweest van eventuele bezwaar- en beroepsprocedures. Tot 2018 werd er door de politie met verschillende systemen gewerkt. Daardoor is het niet mogelijk een volledig beeld van de gevraagde kwantitatieve gegevens te geven. De inschatting van de politie is dat er jaarlijks 200 tot 250 verzoeken om correctie of verwijdering worden ingediend en dat ongeveer een derde van deze verzoeken wordt toegevoegd. De meest voorkomende reden om verzoekers in het gelijk te stellen hangt samen met de bewaar-/vernietigingstermijnen voor politiegegevens. Ongeveer twee derde van de verzoeken wordt afgewezen omdat de politiegegevens rechtmatig, overeenkomstig artikel 3 van de Wpg, zijn verkregen en verwerkt. Dergelijke verzoeken zien vaak op meldingen of registraties waarin een betrokkene zich niet herkent. Volgens vaste jurisprudentie is het recht op correctie van politiegegevens echter niet bedoeld om indrukken, meningen en conclusies waarmee de betrokkene zich niet kan verenigen, te corrigeren of te verwijderen.¹³ Tegen een besluit op een verzoek om correctie staat rechtstreeks beroep open bij de bestuursrechter. Ook kan de betrokkene om bemiddeling door

¹³ ABRvS 5 oktober 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT6640.

de AP vragen. Slechts een enkele keer wordt een beroep gegrond verklaard of leidt bemiddeling alsnog tot correctie of aanpassing van de desbetreffende politiegegevens.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker