

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

VOORSTEL VAN WET

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om in bepaalde gevallen de afgifte van een verklaring omtrent het gedrag te kunnen weigeren op basis van politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens daartoe te wijzigen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 35 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 35a

1. Onze Minister weigert de afgifte van een verklaring omtrent het gedrag die is aangevraagd met het oog op het werkzaam zijn in een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen functie die een hoge mate van integriteit vereist, indien op grond van justitiële gegevens of politiegegevens met betrekking tot de aanvrager wordt vastgesteld dat deze niet van onbesproken gedrag is.

2. De bedoelde politiegegevens betreffen uitsluitend politiegegevens die worden verwerkt overeenkomstig de artikelen 8, 9, 10, eerste lid, onderdelen a en c, en 13 van de Wet politiegegevens.

B

In artikel 36, vierde lid, wordt "de gegevens uit de politieregisters" vervangen door: de politiegegevens.

ARTIKEL II

Onze Minister van Veiligheid en Justitie zendt binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

ARTIKEL III

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Concept 7 maart 2017

Gegeven

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

K.H.D.M. Dijkhoff

CONCEPT

Memorie van toelichting

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel heeft tot doel te bewerkstelligen dat relevante politiegegevens een zelfstandige weigeringsgrond kunnen vormen voor de afgifte van een Verklaring Omtrent het Gedrag van natuurlijke personen (VOG). Dit moet mogelijk worden voor functies die een dermate hoge mate van integriteit vereisen dat de betrokkene van onbesproken gedrag moet zijn. De thans voorgestelde wijziging van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) is aangekondigd in een brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 34 300 VI, nr. 78). Binnen het huidige kader van de Wjsg worden bij de beoordeling van de aanvraag van de VOG politiegegevens reeds gebruikt ter inkleuring van justitiële gegevens. Indien er geen justitiële gegevens over de aanvrager zijn, worden de politiegegevens thans niet als bron geraadpleegd bij de VOG beoordeling. Het weigeren van de afgifte van een VOG is onder het huidige wettelijk kader immers niet mogelijk als er enkel relevante politiegegevens over de betrokkene zijn. Bij de beoordeling van VOG-aanvragen van personen die een functie willen gaan vervullen waarvoor onbesproken gedrag een vereiste is, is het dringend gewenst niet tot afgifte van een VOG over te gaan wanneer er relevante politiegegevens bestaan. Wanneer bijvoorbeeld uit politiegegevens blijkt dat een gevangenisbewaarder ongewenste contacten onderhoudt met gedetineerden, dient een dergelijk gegeven aan het verlenen van een VOG in de weg te kunnen staan. Het onderhavige wetsvoorstel maakt dit mogelijk.

In het navolgende wordt allereerst ingegaan op de ontvangen adviezen (paragraaf 2). In paragraaf 3 wordt ter inleiding onder meer de functie en het huidige beoordelingskader van de VOG uiteen gezet, waarbij ook op ontwikkelingen rondom de VOG wordt ingegaan. Paragraaf 4 is gewijd aan de kern van het wetsvoorstel, waarbij concreet wordt aangegeven in welke gevallen welke politiegegevens als zelfstandige weigeringsgrond voor de afgifte van de VOG kunnen fungeren en aan welke voorwaarden daarvoor moet worden voldaan. Vervolgens wordt uiteengezet hoe het gebruik van politiegegevens zich verhoudt tot grondrechten en wordt ingegaan op de rechtsbescherming van de aanvrager van de VOG (paragraaf 5). Paragraaf 6 omvat de administratieve en financiële consequenties van het wetsvoorstel. Tot slot volgt de artikelsgewijze toelichting.

2. Ontvangen adviezen

Het wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan de Raad voor de rechtspraak (RvdR), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie (OM), de politie, de Koninklijke marechaussee (Kmar), het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten (Platform BOD), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en de Autoriteit Persoonsgegevens (AP). In het navolgende wordt ingegaan op de ontvangen adviezen.

.....

3. De huidige regeling van de verklaring omtrent het gedrag

De VOG is een verklaring van de Minister van Veiligheid en Justitie inhoudende dat uit een onderzoek met betrekking tot het gedrag van de betrokken persoon (de aanvrager van de VOG) niet is gebleken van bezwaren tegen die persoon (artikel 28 Wjsg). Naar aanleiding van een onderzoek naar het justitiële verleden van een persoon wordt verklaard of al dan niet is gebleken van bezwaren tegen die persoon. Een VOG wordt verstrekt als niet van bezwaren is gebleken, anders wordt de afgifte geweigerd. De afgifte van een VOG betekent dat op grond van de justitiële documentatie (de verzameling van justitiële gegevens, zie artikel 1 Wjsg) omtrent de aanvrager niets bekend is dat ten nadele zou kunnen zijn voor het doel waarvoor de VOG is aangevraagd.

Daarbij wordt het belang van de aanvrager zorgvuldig afgewogen tegen het belang van beperking van de risico's voor de samenleving.

De VOG is aan te merken als een preventief bestuursrechtelijk instrument dat met name bedoeld is om te voorkomen dat personen met een voor de vervulling van een bepaalde functie relevant strafrechtelijk verleden werkzaam kunnen worden in die functie. Dit vanwege het risico voor de samenleving dat het strafrechtelijk verleden van de aanvrager met zich brengt. De VOG kan voor verschillende doeleinden worden aangevraagd. In de meeste gevallen wordt een aanvraag gedaan in het kader van het verrichten van werkzaamheden, waarbij een werkgever aan een potentiële werknemer verzoekt om een VOG over te leggen. Het is de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de werkgevers en de overheid om de samenleving te beschermen tegen de risico's die verbonden kunnen zijn aan het in dienst nemen van werknemers met justitiële gegevens op hun naam. Voor het uitoefenen van sommige functies bestaat een wettelijke verplichting om een VOG over te leggen. De plicht om een VOG over te leggen wordt daarnaast op andere wijzen geregeld, zoals in een collectieve arbeidsovereenkomst of een convenant. Een VOG kan ook worden vereist voor een ander doel dan een werkrelatie, bijvoorbeeld voor het lidmaatschap van een schietvereniging, het verkrijgen van een vergunning of voor de aanvraag van bepaalde visa. Dit wetsvoorstel ziet echter uitsluitend op het aanvragen van een VOG in het kader van het verrichten van werkzaamheden, zoals blijkt uit het voorgestelde artikel 35a Wjsg.

Het beoordelingskader

De Beleidsregels VOG NP-RP 2013 (Stcrt. 2013, 5409) geven invulling aan de criteria die bij de VOG-beoordeling worden gehanteerd. De uitvoerende instantie is Justis, de screeningsautoriteit van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Justis geeft namens de Minister van Veiligheid en Justitie de VOG af. Van belang voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van betrokkene is dat het oordeel op de VOG-aanvraag in alle gevallen enkel wordt gegeven aan de persoon die de aanvraag heeft ingediend; de VOG wordt dus niet verstrekt aan degene die om de verklaring heeft verzocht (bijvoorbeeld de werkgever). Iedere aanvraag van een VOG wordt op zijn eigen merites beoordeeld, los van een eventuele eerdere VOG-aanvraag. Ten behoeve van de beoordeling van een VOG-aanvraag ontvangt Justis van de Justitiële Informatiedienst alle justitiële gegevens betreffende de aanvrager die zijn geregistreerd in het Justitieel Documentatiesysteem (JDS). Aan een aanvrager die niet voorkomt in het JDS wordt in de huidige systematiek zonder meer een VOG afgegeven. Wanneer de aanvrager daarin wel voorkomt, wordt de vraag of een VOG kan worden afgegeven beoordeeld aan de hand van twee criteria. De beoordeling van de VOG-aanvraag bestaat daardoor uit twee fasen. Ten eerste de fase van het objectieve criterium waarbij het kortgezegd gaat om het vaststellen of er, gelet op het doel van de aanvraag, relevante antecedenten zijn. Indien wordt voldaan aan het objectieve criterium, zal dat in beginsel leiden tot het weigeren van de VOG, tenzij wordt geoordeeld dat deze tóch kan worden afgegeven. Daartoe dient de tweede fase, waarin op basis van het subjectieve criterium wordt gekeken naar de specifieke omstandigheden van het geval, zoals de afdoening van de strafzaak, het tijdsverloop sinds het justitiële gegeven en de hoeveelheid justitiële gegevens. Op grond van het subjectieve criterium kan worden geoordeeld dat het belang dat een aanvrager heeft bij het verstrekken van de VOG zwaarder behoort te wegen dan het belang van de samenleving. In dat geval wordt de VOG afgegeven ondanks de omstandigheid dat is voldaan aan het objectieve criterium. Naast justitiële gegevens kunnen thans reeds politiegegevens in de beoordeling van de VOG-aanvraag worden betrokken (artikel 36, eerste lid, Wjsg). De politiegegevens worden gebruikt om de justitiële gegevens in te kleuren. Politiegegevens kunnen derhalve nu al bij de belangenafweging een belangrijke rol spelen en invloed hebben op de eventuele weigering van de VOG. Politiegegevens kunnen op grond van de huidige regeling, zonder dat de aanvrager justitiële documentatie heeft, echter geen zelfstandige weigeringsgrond zijn voor de VOG.

Recente ontwikkelingen in de huidige VOG-praktijk

De VOG is uitgegroeid tot een van de belangrijkste integriteitsinstrumenten in Nederland. In de periode 2010-2016 steeg het aantal aanvragen met ongeveer 250.000 aanvragen tot een totaal van bijna 750.000 aanvragen in 2013, waarna de stijging doorzette tot ruim 950.000 aanvragen in

2016. Tegelijkertijd is het percentage weigeringen de afgelopen jaren blijven dalen, van 0,72% in 2010, 0,56% in 2013 tot aan 0,38% in 2016. In ongeveer 15% van alle aanvragen worden wel antecedenten aangetroffen maar wordt de VOG niettemin afgegeven, omdat de antecedenten ofwel niet relevant zijn voor de functie, ofwel buiten de terugkijktermijn vallen. Het kunnen overleggen van een VOG wordt steeds vaker (wettelijk) verplicht gesteld. Een recente ontwikkeling daarin betreft het voornemen van het vereist stellen van een VOG voor elke rechterlijke benoeming. Ditzelfde wordt voorgesteld ten aanzien van de benoemingen als gerechtsbestuurder of lid van de Raad voor de rechtspraak uit oogpunt van verdere bevordering van de integriteit van rechterlijke ambtenaren (Kamerstukken II 2013/14, 33 861, nrs. 2. In april 2016 is de Derde Nota van wijziging bij dit wetsvoorstel (nr. 21) ingediend bij de Tweede Kamer).

In 2012 heeft Justis de uitvoering van de screening van personeel van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) overgenomen, die thans wordt uitgevoerd via de afgifte van een VOG. Daarvoor werd de screening van personeel van de DJI uitgevoerd door het Bureau Integriteit Veiligheid (BI&V). BI&V is een onderdeel van de DJI. Ten behoeve van onderzoek naar de betrouwbaarheid en geschiktheid van personeel kunnen aan de directeur van een inrichting justitiële gegevens worden verstrekt (artikel 23, eerste lid, onderdeel k, van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens (Bjsg)). Het BI&V kon bij deze screening op grond van artikel 4:3, eerste lid, onderdeel c, onder 1, van het Besluit politiegegevens (Bpg), ook beschikken over politiegegevens.

Het OM zou ook graag de screening van een deel van zijn medewerkers door Justis laten verzorgen indien bij die screening ook politiegegevens in de beoordeling worden betrokken en kunnen fungeren als zelfstandige weigeringsgrond. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt daarin voorzien.

Bij de VOG-verlening aan BOA's werd eveneens de mogelijkheid om louter op basis van politiegegevens de afgifte van een VOG te weigeren gemist, waardoor in 2012 werd voorzien in een bijzondere machtiging door de Minister van Veiligheid en Justitie die de mogelijkheid creëert om bij BOA's buiten de VOG om politiegegevens de doorslag te laten geven in het oordeel over de integriteit van de betrokkene. In navolging hiervan is artikel 4:3, vijfde lid, Bpg gewijzigd waarmee werd voorzien in een basis in het Bpg voor de verstrekking van politiegegevens ten behoeve van een onderzoek naar de betrouwbaarheid van een BOA en het nemen van een beslissing hieromtrent (Stb. 2014, 585). Het onderhavige wetsvoorstel dient ertoe de wettelijke grondslag te creëren om voor deze functies een VOG te kunnen weigeren op basis van relevante politiegegevens over de betrokkene.

Bij de huidige VOG-screening zijn inmiddels verschillende varianten te onderscheiden: 1) de VOG, waarbij enkel bij indiensttreding wordt bekeken of de toekomstige werknemer antecedenten op zijn naam heeft die bezwarend zijn voor de uitoefening van zijn toekomstige taak, 2) periodieke screening door middel van de VOG, waarbij werkgever en werknemer overeenkomen – al dan niet vanuit een wettelijk kader in een bepaalde sector daartoe verplicht – dat bijvoorbeeld elke twee of vier jaar een nieuwe VOG dient te worden overgelegd, en 3) continue screening, waarbij wijzigingen in de justitiële documentatie (lopende het dienstverband) aanleiding zijn om deze opnieuw door Justis te laten beoordelen en zo nodig een onafhankelijke toezichthouder in de branche te attenderen op het feit dat er aanleiding is de desbetreffende medewerker opnieuw een VOG te laten aanvragen. Dit wetsvoorstel voegt een aanvullende variant toe.

4. Politiegegevens als zelfstandige weigeringsgrond bij de VOG-beoordeling

Dit wetsvoorstel beoogt in bepaalde gevallen politiegegevens als zelfstandige weigeringsgrond te hanteren bij de afgifte van een VOG. In het voorgestelde artikel 35a, eerste lid, Wjsg, wordt daartoe de weigering van de afgifte van een VOG op basis van politiegegevens mogelijk gemaakt. Het voorstel wordt beperkt tot bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen functies waarbij de aanvrager van de VOG van onbesproken gedrag dient te zijn. Het gaat mij daarbij om functies die een hoge mate van integriteit vereisen: waarin grote verantwoordelijkheden worden gedragen, waarin men verstrekkende (gewelds)bevoegdheden

heeft of die vergezeld gaan van een bijzondere informatiepositie. Indien binnen deze functies verantwoordelijkheden, bevoegdheden of informatie oneigenlijk worden gebruikt, kunnen de gevolgen voor de samenleving zeer ingrijpend zijn. Wie een dergelijke functie wil uitoefenen, moet daarom van onbesproken gedrag zijn. In een algemene maatregel van bestuur op grond van het voorgestelde artikel 35a, eerste lid, Wjsg zullen criteria worden opgenomen aan de hand waarvan wordt beoordeeld of een functie in aanmerking komt voor een VOG waarbij relevante politiegegevens tot weigering van afgifte kunnen leiden. De functies worden vervolgens bij ministeriele regeling vastgesteld. Bij deze functies wordt vooralsnog gedacht aan functies binnen het veiligheidsdomein zoals bij de DJI, BOA's en het OM. Voor personen met een functie die een hoge mate van integriteit vereist, bestaat reeds een afwijkende termijn voor de gegevens die mee kunnen wegen bij de beoordeling van de VOG-aanvraag. De terugkijktermijn is voor deze functies niet beperkt tot de standaardtermijn van vier jaren, maar is langer. In principe geldt een terugkijktermijn van tien jaren, zoals bij BOA's het geval is. Voor bepaalde functies, zoals inrichtingspersoneel van de DJI, is deze termijn in de Beleidsregels VOG NP-RP 2013 verder verlengd tot dertig jaren.

Graag geef ik een voorbeeld van een zaak van een persoon met een functie die een hoge mate van integriteit vereist waarbij politiegegevens bij de VOG-beoordeling als zelfstandige weigeringsgrond van toepassing zouden kunnen zijn. Het betreft een zaak waarin uit de politiegegevens blijkt dat een potentiële BOA een geweldsincident in een horeca gelegenheid heeft uitgelokt. De betreffende persoon was daarbij aantoonbaar onder invloed van alcohol en mogelijk ook van drugs. De politie was ter plaatse en heeft de man meegenomen voor verhoor en een blaastest. Wanneer bovendien blijkt dat volgens informatie van de politie de man meermalen dronken is gesignaleerd in uitgaansgelegenheden waarvan bovendien bekend is dat er veelvuldig harddrugs worden gebruikt en verhandeld, kan dit relevant zijn voor de beoordeling van zijn VOG-aanvraag. Van personen met een (toekomstige) functie die een hoge mate van integriteit vereist, mag immers verwacht worden dat zij een onberispelijke voorgeschiedenis hebben.

Onderscheid justitiële gegevens en politiegegevens

Thans kan de afgifte van een VOG alleen worden geweigerd indien uit justitiële gegevens met betrekking tot de aanvrager relevante feiten naar voren komen, die, gelet op het risico voor de samenleving en de overige omstandigheden van het geval, aan het doel waarvoor de VOG is aangevraagd in de weg staan (artikel 35, eerste lid, Wjsg). Dit voorstel maakt het mogelijk om de VOG ook te weigeren op grond van relevante politiegegevens. Politiegegevens zijn elk persoonsgegeven dat in het kader van de uitoefening van de politietaken wordt verwerkt (artikel 1, onder a, Wet politiegegevens (Wpg)). Onder politiegegevens vallen bijvoorbeeld mutaties over strafbare feiten, opgemaakte processen-verbaal en informatie die over de aanvrager is ingewonnen bij het OM. Politiegegevens worden justitiële gegevens wanneer het daarmee samenhangende proces-verbaal in behandeling is genomen door het OM en er een zogeheten parketnummer aan de zaak is toegewezen. Justitiële gegevens zijn namelijk alle gegevens die zijn verzameld op het niveau van het OM en de rechterlijke macht. De gegevens hebben betrekking op personen die in aanraking zijn gekomen met de justitiële autoriteiten. In het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens is specifiek omschreven wat onder justitiële gegevens moet worden verstaan. De justitiële gegevens worden vastgelegd in het JDS en betreffen onder meer gegevens over beslissingen van het OM en de rechter. Politiegegevens zien derhalve op een eerdere fase van het opsporingsonderzoek en de openbare orde en kunnen voor de integriteitsbeoordeling van een persoon relevante informatie bevatten. Vandaar dat het in de hiervoor vermelde categorieën van gevallen essentieel is om op basis van politiegegevens de afgifte van een VOG te kunnen weigeren.

Het soort politiegegevens waarop het wetsvoorstel ziet

Er bestaan verschillende soorten politiegegevens en er zijn verschillende grondslagen voor de registratie van die gegevens, voortvloeiend uit verschillende politietaken. Bij personen met de bedoelde functies kunnen politiegegevens die wijzen op onbehoorlijk gedrag relevant zijn, ondanks dat er (nog) geen vervolging is ingesteld of veroordeling heeft plaatsgevonden. Vanwege het

onbesproken gedrag dat een dergelijke persoon dient te hebben, is gekozen voor verstrekking van de politiegegevens, bedoeld in de artikelen 8, 9, 10, eerste lid, onderdelen a en c, en 13 van de Wpg. Dat betekent dat bij de beoordeling van de VOG die kan worden geweigerd op basis van politiegegevens gebruik kan worden gemaakt van de volgende politiegegevens:

1. politiegegevens die worden verwerkt met het oog op de uitvoering van de dagelijkse politietaak (artikel 8 Wpg);
2. politiegegevens die worden verwerkt ten behoeve van een onderzoek met het oog op de handhaving van de rechtsorde in een bepaald geval (artikel 9 Wpg);
3. politiegegevens die worden verwerkt met het oog op het verkrijgen van inzicht in de betrokkenheid van personen bij het beramen of plegen van bepaalde ernstige misdrijven (artikel 10, eerste lid, onderdeel a, Wpg);
4. politiegegevens die worden verwerkt met het oog op het verkrijgen van inzicht in de betrokkenheid van personen bij handelingen die, gezien hun aard of frequentie of het georganiseerde verband waarin zij worden gepleegd, een ernstige schending van de openbare orde vormen (artikel 10, eerste lid, onderdeel c, Wpg); en
5. politiegegevens als bedoeld in de artikelen 8, 9 en 10 van de Wpg die ten behoeve van de ondersteuning van de politietaak verder worden verwerkt (artikel 13 Wpg).

De afgifte van een VOG kan alleen worden geweigerd indien er met betrekking tot de aanvrager relevante politiegegevens bestaan met het oog op de functie waarvoor de VOG is aangevraagd. Het enkele feit dat de aanvrager voorkomt in de politiestructuren is onvoldoende grond om de afgifte van de VOG te weigeren. Bij de beoordeling van de politiegegevens zal bijvoorbeeld rekening worden gehouden met het soort gegeven, de frequentie en de actualiteit van de gegevens. Dit beoordelingskader zal in de beleidsregels VOG van Justis verder worden uitgewerkt.

De verstrekking van de politiegegevens

Zoals hierboven vermeld kan onder de huidige regeling bij de beoordeling van een VOG-aanvraag al gebruik worden gemaakt van politiegegevens. De politiegegevens worden bij het bestaan van relevante justitiële gegevens door Justis gebruikt ter inkleuring van die justitiële gegevens. De politie verstrekt deze politiegegevens aan de Minister van Veiligheid en Justitie op grond van artikel 4:3, eerste lid, onderdeel a, vierde gedachtestreepje, van het Bpg. Op grond van deze bepaling mogen politiegegevens die worden verwerkt overeenkomstig de artikelen 8, 9, 10, eerste lid, onderdelen a en c, en 13 Wpg worden verstrekt aan de Minister van Veiligheid en Justitie ten behoeve van het afgeven van een VOG. Thans is derhalve al sprake van gegevensuitwisseling tussen de politie en Justis.

De verstrekking van politiegegevens ten behoeve van dit voorstel zal zijn grondslag ook in het Bpg vinden. Ten behoeve van de beoordeling van een VOG die op basis van politiegegevens kan worden geweigerd, wordt voorgesteld om een geautomatiseerd systeem met het oog op de verstrekking van de politiegegevens in te richten. Er zal worden toegewerkt naar een geautomatiseerde hit/no hit bevraging van de politiegegevens door Justis. Hiertoe zal het Bpg dienen te worden gewijzigd op het moment dat dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven. Justis zal dan worden toegevoegd aan artikel 4:6 Bpg. Indien de naam van de VOG-aanvrager Justis een hit oplevert (een hit betekent in dit geval: er zijn politiegegevens betreffende de aanvrager, zonder te weten wat de aard of omvang van die gegevens is), verzoekt Justis op grond van artikel 4:3, eerste lid, onderdeel a, vierde gedachtestreepje, Bpg de politie om de betreffende politiegegevens te verstrekken. De uiteindelijke verstrekking van de politiegegevens door de politie vindt plaats conform de huidige regeling van verstrekking van politiegegevens aan derden (onder meer het Bpg en de Aanwijzing Wet politiegegevens en de rol van de officier van justitie (Stcrt. 2013, 24124)).

Zoals in het voorgaande reeds aan de orde kwam, zien politiegegevens op een eerdere fase van het opsporingsonderzoek dan justitiële gegevens. Politiegegevens worden justitiële gegevens wanneer het daarmee samenhangende proces-verbaal in behandeling is genomen door het OM en er een parketnummer aan de zaak is toegewezen. Zo kan het voorkomen dat er ten aanzien van

de aanvrager politiegegevens bestaan die deel uitmaken van een lopend politieonderzoek. Dit kunnen politiegegevens zijn waarvan de aanvrager nog geen weet heeft en politiegegevens die wellicht op korte termijn justitiële gegevens worden. Op grond van het huidige regime dat geldt voor verstrekking van politiegegevens aan derden is afstemming met het OM voorgeschreven indien het gaat om de verstrekking van dit soort kwetsbare politiegegevens. De politie maakt dus, in samenspraak met het OM, een afweging bij de verstrekking van de politiegegevens aan Justis. Hierbij zal moeten worden afgewogen welk belang in casu zwaarder weegt; het opsporingsbelang of het belang van beperking van de risico's voor de samenleving.

5. Verhouding van gebruik politiegegevens tot grondrechten en rechtsbescherming

De VOG is een belangrijk instrument dat inzicht geeft in de justitiële achtergrond van de betrokkene in het licht van het doel waarvoor de verklaring wordt aangevraagd. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft geoordeeld dat weigering van afgifte van een VOG juridisch gezien geen dubbele bestraffing in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden oplevert (zie o.a. Raad van State 26 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX8241 en Raad van State 22 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2306). De weigering van afgifte van een VOG is geen straf, aangezien er alleen sprake is van een straf wanneer het de bedoeling is om leed toe te voegen. De weigering van de afgifte van een VOG is niet in strijd met de onschuldpresumptie omdat de weigering van de afgifte van een VOG niets zegt over de schuld van een persoon. De VOG heeft tot doel te voorkomen dat er een risico voor de samenleving ontstaat indien strafbare feiten, die een belemmering vormen voor de behoorlijke uitoefening van bepaalde taken of bezigheden, binnen die uitoefening worden herhaald. Dit geldt ook bij het hanteren van politiegegevens als zelfstandige weigeringsgrond. Beoordeeld wordt of uit politiegegevens blijkt dat iemands (strafrechtelijke) gedrag niet in de weg staat aan een behoorlijke uitoefening van een aangewezen functie. Proportionaliteit is bij de VOG een belangrijk uitgangspunt. Het vereiste van proportionaliteit vergt een belangenafweging aan de hand van de omstandigheden van het concrete geval. Er moet volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens telkens sprake zijn van "a fair balance that has to be struck between the demands of the general interest and the interest of the individual". Er dient een redelijke verhouding te bestaan tussen het middel en het beoogde doel. Er dient derhalve relevantie te bestaan tussen de weigering van afgifte van een VOG voor een bepaalde functie en de beoogde preventie. Bij de screening wordt telkens een zorgvuldige afweging gemaakt tussen enerzijds bescherming van de samenleving en anderzijds de privacy en resocialisatie van de aanvrager van de VOG. Ook bij het hanteren van politiegegevens als zelfstandige weigeringsgrond, zal het proportionaliteitsbeginsel in ogenschouw worden genomen.

Rechtsbescherming

De beslissing omtrent de afgifte van een VOG is gelijk gesteld met het geven van een beschikking (artikel 29 Wjsg), zodat de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing is. Wanneer de afgifte van een VOG wordt geweigerd, kan de betrokkene (de aanvrager van de VOG) bezwaar maken op grond van de Awb. Voordat de afgifte van een VOG definitief wordt geweigerd, ontvangt de betrokkene altijd eerst een voornemen tot afwijzen, waarin de redenen van de voorgenomen weigering van een VOG staan. Daarop kan de betrokkene schriftelijk reageren en aangeven waarom hij vindt dat de verklaring wel afgegeven moet worden. Vervolgens kan de betrokkene in bezwaar gaan binnen zes weken na verzending van de beslissing. Wanneer de afgifte van de VOG na de bezwaarschriftenprocedure geweigerd blijft, volgt daarna voor de betrokkene de mogelijkheid van beroep bij de sector Bestuursrecht van een van de rechtbanken. Tot slot kan de betrokkene in hoger beroep gaan bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, die fungeert als de hoogste algemene bestuursrechter van Nederland. Bij een weigering van afgifte van de VOG op basis van politiegegevens, geldt deze uitgebreide rechtsbescherming vanzelfsprekend ook.

6. Financiële en administratieve consequenties van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel ziet, zoals gezegd, op functies die een hoge mate van integriteit vereisen en waarbij het van belang is dat betrokkene van onbesproken gedrag is. Hierbij wordt voornamelijk gedacht aan functies bij de DJI, het OM en BOA's. Uit onderstaande cijfers blijkt dat voor deze functies op jaarbasis ongeveer 16.000 keer een VOG wordt aangevraagd. Dit is een relatief klein aantal voor Justis. Voor de verstrekking van de politiegegevens door de politie aan Justis wordt beoogd om een geautomatiseerd systeem in te richten. Voor de screening op basis van dit wetsvoorstel zal worden toegewerkt naar een geautomatiseerde hit/no hit bevraging van de politiegegevens door Justis. In geval van een hit verzoekt Justis bij de politie tot verstrekking van de gegevens. De politie maakt vervolgens, in samenspraak met het OM, een afweging bij de verstrekking van de gegevens.

Lasten voor het Ministerie van Veiligheid en Justitie, waaronder uitvoeringslasten Justis

De voorspelling voor het te verwachten aantal VOG aanvragen voor BOA's en DJI personeel is gebaseerd op het aantal aanvragen in 2016. Het OM heeft in 2013 zelf een schatting uitgevoerd van personeel dat aan hoge integriteitseisen moet voldoen en onder deze regeling zou kunnen vallen:

BOA's	10.400
DJI personeel	5.100
OM	700
Totaal aantal aanvragen op jaarbasis	16.200

Burgers kunnen op verschillende manieren voorkomen in de politiesystemen. Niet alleen als verdachte, maar ook als getuige, aangever of anderszins. Ter voorbereiding van het wetsvoorstel wordt nader bezien hoe vaak personen voorkomen in de politiesystemen.

Bij de keuze voor een hit/no hit systeem gaan politie en Justis er op dit moment vanuit dat op jaarbasis 50% van de VOG aanvragen een hit oplevert en in welke zaken aan de politie om toezending van de beschikbare gegevens wordt verzocht. Dit betreft ruim 8.000 verzoeken om informatie op jaarbasis.

De verstrekte politiegegevens in deze zaken moeten worden beoordeeld. Uitgaande van de hiervoor genoemde aantallen betekent het opvragen en beoordelen van de aanwezige politiegegevens voor Justis dat 1 fte personeel (schaal 9) nodig is als gevolg van deze wetswijziging. De integrale loonkosten bedragen € 93.500 op jaarbasis.

Voor het automatisch bevragen van de politiesystemen op basis van een hit/no hit systeem is zowel aanpassing nodig van de voorzieningen van Justis als die van de politie. De kosten hiervoor zijn op dit moment nog niet in kaart gebracht.

Lasten voor de politie

Op dit moment is nog onduidelijk welke impact de ruim 8.000 verzoeken om informatie op jaarbasis heeft op de politie. De politie zal aan de hand van dit aantal een berekening moeten maken.

Lasten voor de burgers

Het wetsvoorstel leidt niet tot extra administratieve of financiële lasten voor de aanvrager. Deze doorloopt namelijk dezelfde procedure als bij de huidige VOG. Indien ten aanzien van de VOG aanvrager politiegegevens voorkomen en deze leiden tot nader onderzoek in afstemming met politie en OM, betekent dit extra tijd om te beslissen op een aanvraag. Justis zal er in alle gevallen naar streven dit onderzoek binnen de wettelijke beslistermijn (artikel 37 Wjsg) af te ronden.

II. ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I

Artikel 35a Wjsg

Dit nieuwe artikel maakt het mogelijk om voor bepaalde functies de afgifte van een VOG te kunnen weigeren op grond van justitiële gegevens of politiegegevens, indien uit die gegevens blijkt dat de aanvrager niet van onbesproken gedrag is. Daarmee vormt dit artikel een uitbreiding van het huidige wettelijke kader van de VOG, waarin de VOG slechts kan worden geweigerd op grond van aanwezige justitiële gegevens.

Eerste lid

Thans is de mogelijkheid tot weigering van de afgifte van een VOG geregeld in artikel 35 Wjsg. Op grond van dat artikel kan de Minister van Veiligheid en Justitie de afgifte van een VOG weigeren indien in de justitiële documentatie met betrekking tot de aanvrager een strafbaar feit is vermeld, dat, indien herhaald, gelet op het risico voor de samenleving en de overige omstandigheden van het geval, aan het doel waarvoor de VOG wordt gevraagd, in de weg zal staan.

Het voorgestelde artikel 35a vormt een uitbreiding en is bedoeld voor aangewezen functies die een hoge mate van integriteit vereisen. Deze functies vereisen dat de persoon die de functie wil bekleden van onbesproken gedrag moet zijn. Indien uit justitiële gegevens of uit politiegegevens blijkt dat de aanvrager niet van onbesproken gedrag is, kan de afgifte van een VOG voor deze functie geweigerd worden. Bij de beoordeling van een VOG-aanvraag voor een functie die een hoge mate van integriteit vereist, wordt dus ook de informatie uit het JDS opgevraagd door Justis. Daarin verschilt artikel 35a Wjsg niet van het huidige artikel 35 Wjsg. Als Justis op grond van de justitiële gegevens uit het JDS tot de conclusie komt dat de aanvrager niet van onbesproken gedrag is, wordt de VOG geweigerd op grond van artikel 35a Wjsg. Wat dit betreft is slechts het criterium "van onbesproken gedrag" nieuw.

Dit voorstel maakt het echter ook mogelijk dat de VOG wordt geweigerd ondanks dat er geen justitiële gegevens zijn met betrekking tot de aanvrager. In dat geval kunnen relevante politiegegevens namelijk ook een zelfstandige weigeringsgrond voor de afgifte van de VOG vormen. Indien uit de aanwezige politiegegevens blijkt dat de aanvrager van de VOG niet van onbesproken gedrag is, vormt het voorgestelde artikel 35a de grondslag om afgifte van de VOG te weigeren. Dat is een uitbreiding ten opzichte van de huidige regeling.

Voor een groot deel sluit de tekst van dit eerste lid aan bij de tekst van artikel 35, eerste lid, Wjsg. De Minister van Veiligheid en Justitie (Justis) is degene die de afgifte van een VOG kan weigeren. Artikel 35a beperkt zich echter tot de VOG die is aangevraagd met het oog op het werkzaam zijn in een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen functie die een hoge mate van integriteit vereist. In een algemene maatregel van bestuur zullen criteria worden opgenomen aan de hand waarvan wordt beoordeeld of een functie in aanmerking komt voor de VOG politiegegevens. De functies worden vervolgens bij ministeriele regeling vastgesteld. Zoals in het algemene deel van deze toelichting aangegeven, wordt hierbij vooralsnog gedacht aan functies bij de DJI, het OM en BOA's.

Het zal gaan om functies die een hoge mate van integriteit vereisen en waarin grote verantwoordelijkheden worden gedragen, waarin men verstrekkende (gewelds)bevoegdheden heeft of die een bijzondere informatiepositie hebben. Ook functies waarin veel contact is met justitiabelen heb ik hierbij voor ogen. De VOG die wordt aangevraagd voor een dergelijke aangewezen functie, kan dus worden geweigerd indien er met betrekking tot de aanvrager justitiële gegevens of politiegegevens bestaan waaruit blijkt dat de aanvrager niet van onbesproken gedrag is. Wie een dergelijke functie wil uitoefenen, moet namelijk van onbesproken gedrag zijn.

Met de term 'onbesproken gedrag' is aansluiting gezocht bij artikel 17, eerste lid, van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar ('Een persoon beschikt over de betrouwbaarheid voor de uitoefening van opsporingsbevoegdheden, indien hij van onbesproken gedrag is.'). In de nota van toelichting bij dat besluit staat dat "het vanzelf spreekt" dat een BOA van onbesproken gedrag moet zijn. De integriteit van de BOA zal buiten kijf dienen te staan. Zij worden daartoe gescreend (Stb. 1994, 825). Voor de personen die de door mij beoogde functies gaan bekleden, geldt hetzelfde. Om hun integriteit te toetsen, acht ik het van belang om naast justitiële gegevens ook politiegegevens te kunnen gebruiken.

De politiegegevens kunnen veel informatie bevatten. Justis moet een gewogen afweging maken, waarbij wordt gekeken naar de relevantie van de aanwezige justitiële en/of politiegegevens in relatie tot de functie. Op basis hiervan en aan de hand van de omstandigheden van het geval, alsmede het belang van de aanvrager bij het verkrijgen van de VOG, kan worden beoordeeld of een justitieel gegeven of een politiegegeven inderdaad kan leiden tot de conclusie dat iemand niet van onbesproken gedrag is. Het enkele aanwezig zijn van justitiële gegevens of politiegegevens betreffende de aanvrager zal nooit automatisch kunnen leiden tot de conclusie dat deze persoon niet van onbesproken gedrag is. De justitiële gegevens en de politiegegevens zullen altijd door Justis aan een nadere analyse moeten worden onderworpen. Een nadere uitwerking van het toetsingskader aan het criterium 'van onbesproken gedrag' zal worden neergelegd in beleidsregels.

Tweede lid

Dit lid regelt welke soorten politiegegevens ten grondslag kunnen liggen aan de weigering van de VOG. In het algemene deel van deze toelichting is hieraan al aandacht besteed. In het algemene deel is tevens toegelicht welke soorten politiegegevens kunnen worden verstrekt door de politie en op welke wijze deze gegevens aan de Minister van Veiligheid en Justitie worden verstrekt.

Artikel 36, vierde lid, Wjsg

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om een omissie in artikel 36 Wjsg te herstellen. In het vierde lid van deze bepaling wordt nog gesproken over "politieregisters". Na de invoering van de Wet van 21 juli 2007, houdende regels inzake de verwerking van politiegegevens (Wet politiegegevens) wordt deze term echter niet meer gebruikt. Daarom wordt de huidige term "politiegegevens" opgenomen in het vierde lid van artikel 36 Wjsg.

ARTIKEL II

Er wordt een wettelijke evaluatiebepaling voorgesteld die ertoe strekt dat de werking van de wet in de praktijk wordt geëvalueerd. Hiervoor ligt een termijn van vijf jaar in de rede. Op basis van deze bepaling kunnen de eerste ervaringen worden geanalyseerd en kan worden vastgesteld of de regeling zijn doel heeft bereikt.

ARTIKEL III

De reden om de datum van inwerkingtreding bij koninklijk besluit te kunnen bepalen, is om het mogelijk te maken daarbij aan te sluiten bij de zogeheten vaste verandermomenten (Kamerstukken ...).

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

K.H.D.M. Dijkhoff