Ministerie van Justitie en Veiligheid

De Minister voor Rechtsbescherming

Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen
Directie Sanctie- en Slachtofferbeleid
Integriteit en Kansspelen

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Contactpersoon
drs. I.A.M. Janssen

Datum
6 juli 2023

Ons kenmerk
4764497

nota

Gewijzigde beleidsregels VOG

1. Aanleiding

In de Kamerbrief over de stand van zaken Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) van 25 april 2023 heeft u aangegeven de beleidsregels VOG Natuurlijke Personen en Rechtspersonen te wijzigen en ter kennisgeving aan de Tweede Kamer te doen toekomen.[1] Zoals uiteengezet in bovengenoemde Kamerbrief, doet u deze wijziging naar aanleiding van maatschappelijke en strafrechtelijke ontwikkelingen, signalen uit de uitvoeringspraktijk van de Dienst Justis en aanbevelingen uit eerdere onderzoeken.

2. Geadviseerd besluit

U wordt gevraagd in te stemmen met de gewijzigde Beleidsregels VOG Natuurlijke Personen en Rechtspersonen 2023. Deze dienen daarna ondertekend te worden.

3. Kernpunten

De wijzigingen in beleidsregels betreffen:

a. Aanscherping naar aanleiding van een onderzoek naar maatwerk bij zedenveroordelingen bij jeugdigen.
b. Toepassen standaard terugkijktermijn van vier jaar voor jeugdige VOG-aanvragers bij georganiseerde (drugs)criminaliteit.
c. Beleidswijziging beoordelingspraktijk naar aanleiding van een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.[2]
d. Uitbreiding paragraaf 3.1.4.2, derde punt, met een strafbeschikking vanwege een zedendelict.
e. Uitbreiding paragraaf 3.1.5 met mogelijkheid weigering als sprake is van de aanwezigheid van een justitieel gegeven (dus bijvoorbeeld ook een openstaande zaak in plaats van een veroordeling) over een misdrijf dat is gericht tegen een kind en iemand wenst te gaan werken met kinderen.
f. Feitelijke en administratieve wijzigingen:
    1. In de beleidsregels VOG wordt verwezen naar Justis.nl voor een volledig overzicht van de actuele terugkijktermijnen.
    2. Met het opnemen van de Digitale VOG in de beleidsregels is de digitale VOG gecodificeerd.
    3. De spoedprocedure is uit de beleidsregels verwijderd. De spoedprocedure kon door gemeenten worden aangevinkt, maar bleek in de praktijk niet te werken en inhoudelijk geen functie te hebben.

[1] Kamerstukken II, 2022/23, 36 200, nr. 128.
[2] ECLI:NL:RVS:2023:1249

Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen
Directie Sanctie- en Slachtofferbeleid
Integriteit en Kansspelen

Datum
6 juli 2023

Ons kenmerk
4764497

4. Toelichting

3 a. Aanscherping naar aanleiding van het onderzoek maatwerkkader zeden jeugdigen

In de aangepaste beleidsregels is explicieter uiteengezet hoe binnen het beleidskader maatwerk wordt geboden bij de VOG-beoordeling wanneer er sprake is van zedenfeiten die zijn gepleegd op minderjarige leeftijd. Zo wordt nu in de beleidsregels expliciet aangegeven dat de omstandigheden van het geval zwaarwegend zijn in de beoordeling of een VOG-weigering vanwege zedenfeiten disproportioneel is, waardoor de VOG toch zou moeten worden afgegeven. Alle omstandigheden van het geval worden derhalve meegewogen om te bepalen of de VOG toch, ondanks het aangetroffen zedendelict, kan worden toegewezen.

3 b. Toepassen reguliere terugkijktermijn van vier jaar voor jeugdige aanvragers bij georganiseerde (drugs)criminaliteit

Voor jongeren onder 23 jaar geldt in beginsel een verkorte terugkijktermijn van 2 jaar bij de VOG-beoordeling. Justis signaleert dat bij VOG-beoordelingen van jeugdigen binnen de reguliere terugkijktermijn van vier jaar steeds vaker sprake is van één of meerdere drugsgerelateerde delicten, waarop een maximale gevangenisstraf van zes jaar of meer is gesteld. Naar aanleiding van dit signaal is bezien of bij georganiseerde (drugs)gerelateerde delicten de reguliere volwassen terugkijktermijn van vier jaar zou moeten gelden voor jeugdigen onder 23 jaar. Daarbij zijn het belang van preventie van criminaliteit en het belang van resocialisatie van jeugdige delinquenten tegen elkaar afgewogen.

Belang preventie

Enerzijds wordt beleid gemaakt gericht op het tegengaan van georganiseerde (drugs)criminaliteit. Eén van de prioriteiten is het minder aantrekkelijk maken van Nederlandse logistieke knooppunten voor drugssmokkel, het dominante verdienmodel van de georganiseerde criminaliteit. Onder meer in de aanpak van drugssmokkel via logistieke knooppunten zijn het opwerpen van fysieke barrières en het verhogen van weerbaarheid van organisaties en personen belangrijke elementen. Screening kan daarbij een waardevol sluitstuk vormen.

Belang resocialisatie

Anderzijds wordt ingezet op het voorkomen van jeugdcriminaliteit, o.a. door in de meest kwetsbare wijken van Nederland de voedingsbodem hiervoor aan te pakken. Een belangrijk onderdeel hiervan is het investeren in de arbeidspositie van kwetsbare jongeren. Het toepassen van de reguliere terugkijktermijn voor de meeste functiegroepen/beroepen kan hiervoor negatieve gevolgen hebben, omdat het hebben van werk een belangrijke factor is voor succesvolle resocialisatie.

Tegelijkertijd kan het werken in een bepaalde sector (bijvoorbeeld transport) een risicofactor voor recidive zijn, omdat rekrutering door de (georganiseerde) criminaliteit hierin vaker voorkomt. Daarnaast is het niet wenselijk dat voormalige criminelen in nauw contact komen te staan met kwetsbare jeugd binnen bijvoorbeeld het jongerenwerk of onderwijs. Vanuit deze overwegingen kan het toepassen van de reguliere terugkijktermijn binnen specifieke functiegroepen wenselijk zijn en soms ook juist ten goede komen van de ex-justitiabele.

Afweging

Bovenstaande afwegend is in april 2023 ambtelijk besloten dat voor georganiseerde (drugs)criminaliteit vier jaar terug wordt gekeken in plaats van twee jaar. Dit na ambtelijke afstemming binnen DGSenB en DGO, mede in het

Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen
Directie Sanctie- en Slachtofferbeleid
Integriteit en Kansspelen

Datum
6 juli 2023

Ons kenmerk
4764497

kader van het programma Preventie met Gezag. Het Openbaar Ministerie heeft tevens haar visie gegeven vanuit vervolging en resocialisatie van jeugdigen. U heeft de wijziging van de beleidsregels op dit punt reeds aangekondigd in de Kamerbrief van 25 april 2023.

3 c. Beleidswijziging naar aanleiding van de uitspraak van de ABRvS[3];
De Afdeling is van oordeel dat aan de hand van *alle omstandigheden van het geval* moet worden nagegaan of zich bijzondere omstandigheden voordoen in de zin van artikel 4:84 van de Awb. De beleidsregels zijn hierop aangepast in die zin dat altijd de omstandigheden waaronder een strafbaar feit is begaan bij de beoordeling kunnen worden betrokken.

3 d. en e. Uitbreiding paragraaf 3.1.4.2 en paragraaf 3.1.5
Het beschermen van (minderjarige) kwetsbare personen tegen (seksueel) grensoverschrijdend gedrag is zeer belangrijk. Om die reden is besloten om deze paragrafen uit te breiden. Dit is gedaan naar aanleiding van een tweetal praktijkvoorbeelden waaruit bleek dat wel degelijk een risico werd gezien voor de beoogde functie, maar het aangetroffen justitiële gegeven betreffende zeden of een misdrijf dat is gepleegd tegen een kind niet kon worden meegenomen vanwege de wijze van afdoening. Er was namelijk sprake van een opgelegde strafbeschikking wegens een zedendelict en een openstaande zaak wegens dwang richting een minderjarige, terwijl beide functies zagen op het werken met (minderjarige) kwetsbare personen.

4.1 Politieke context
In juni 2021 heeft u toegezegd om een nieuwe versie van de beleidsregels voor het einde van 2022 aan de Kamer te sturen. In de eerste wijziging van 1 juli 2022 zijn de noodzakelijke implicaties voor de VOG Politiegegevens verwerkt. In de Kamerbrief van 25 april 2023 heeft u aangegeven dat de verdere wijzigingen van de beleidsregels in de eerste helft van 2023 doorgevoerd zullen worden en daarna ter kennisgeving aan de Tweede Kamer worden verzonden. De afronding van de beleidsregels heeft enkele weken vertraging opgelopen. Het zorgvuldig in kaart brengen van de relevantie wetsartikelen uit de Opiumwet, het Wetboek van strafrecht en de Wet wapens en munitie in relatie het toepassen van de standaard terugkijktermijn voor jeugdigen bij georganiseerde (drugs)criminaliteit vergde meer tijd dan was voorzien.

Het is ondanks de demissionaire status van het kabinet niet nodig de beleidsregels te bespreken in de Ministerraad aangezien de inhoud van de wijzigingen reeds eerder met de Kamer gecommuniceerd is in de Kamerbrief van april dit jaar.[4] Bovendien betreft het beleidsregels van uw uitvoeringsorganisatie, welke gewoonlijk zonder tussenkomst van de Kamer in werking kunnen treden. Echter, vanwege de eerdere communicatie over deze beleidsregels in de Kamerbrief wordt u in onderhavig geval gevraagd akkoord te gaan met verzending van bijgevoegde brief aan de Tweede Kamer, waarmee de beleidsregels na publicatie in de Staatscourant ter informatie aan de Kamer worden toegezonden.

[3] ECLI:NL:RVS:2023:1249
[4] Kamerstukken II, 2022/23, 36 200, nr. 128.

Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid
Integriteit en Kansspelen

Datum
6 juli 2023

Ons kenmerk
4764497

4.2 Implementatie
De beleidsregels worden door u ondertekend en ter publicatie in de Staatscourant aangeboden.

4.3 Communicatie
Normaliter geldt geen tussenkomst van de Kamer bij het publiceren van beleidsregels. Echter, vanwege toezeggingen aan de Kamer worden deze beleidsregels ter kennisgeving aan de Kamer toegezonden.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

5.1 Toelichting
De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

5.2 Informatie die zich niet leent voor openbaarmaking
In aanvulling op de informatie opgenomen bij 3b over de toepassen van de standaard terugkijktermijn voor jeugdigen bij georganiseerde (drugs)criminaliteit:

Het Openbaar Ministerie heeft vertrouwelijk aangegeven vanuit het perspectief van resocialisatie bij jeugdige delinquenten geen voorstander te zijn van het toepassen van de reguliere terugkijktermijn van 4 jaar in plaats van de verkorte terugkijktermijn van 2 jaar.

Wel heeft het Openbaar Ministerie, gezien de bovengenoemde beleidsmatige afweging om deze terugkijktermijn aan te passen, input geleverd ten aanzien van de delicten die worden gecodificeerd. Het Openbaar Ministerie heeft daarbij de wens geuit om aan de voorkant van de VOG-beoordeling rekening te houden met de strafoplegging, namelijk een minimale strafoplegging van 12 maanden (jeugd)detentie. Daarnaast wenst het Openbaar Ministerie dat justitiële antecedenten alleen worden meegewogen indien het vonnis onherroepelijk is.

Deze wensen zijn niet overgenomen aangezien deze niet uitvoerbaar en ook niet wenselijk zijn binnen de VOG-systematiek. In de aanpassing van deze beleidsregel is naar aanleiding van het gesprek met het Openbaar Ministerie wel rekening gehouden met een stevige ondergrens, namelijk dat voor de betreffende delicten minimaal een strafbaarstelling geldt van een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren.

Toelichting
De VOG-beoordeling bestaat uit twee stappen, een objectieve en een subjectieve toets. Eerst wordt in de objectieve toets geconstateerd of binnen de gestelde terugkijktermijn relevante justitiële antecedenten (in relatie tot het doel waarvoor de VOG is aangevraagd) op naam van de VOG-aanvrager staan. Hierin wordt nog niet gekeken naar de daadwerkelijke stafoplegging, zodat Justis alle relevante justitiële antecedenten kan meewegen in de subjectieve toets.

Vervolgens vindt de subjectieve toets plaats op basis van de relevante justitiële antecedenten, waarin onder meer de strafoplegging, pleegdatum, leeftijd ten tijde van het plegen, omstandigheden van het geval een zwaarwegende rol spelen.

Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid
Integriteit en Kansspelen

Datum
6 juli 2023

Ons kenmerk
4764497

De cijfers onderstrepen dat met de subjectieve toets een zorgvuldige afweging wordt gemaakt tussen het risico voor de samenleving en het belang van de aanvrager:

- In 2022 zijn ruim 317.000 aanvragen ingediend door jongeren.
- In 490 gevallen (0,15%) is een VOG geweigerd.
- In ruim 29.000 gevallen is een VOG afgegeven ondanks de aanwezigheid van justitiële gegevens.