

Vergaderjaar 2024–2025

36 600 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2025

Nr. 160

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 juni 2025

De Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) draagt bij aan de bescherming van de samenleving tegen strafbaar handelen. De VOG is een verklaring, met oog voor de belangen van de samenleving en de individuele aanvrager, dat uit een onderzoek met betrekking tot het gedrag van de betrokken natuurlijke persoon of rechtspersoon, gelet op het doel waarvoor deze is aangevraagd, niet is gebleken van bezwaren tegen die natuurlijk persoon of een rechtspersoon.¹ Het VOG-onderzoek wordt uitgevoerd door screeningsautoriteit Justis.

Graag breng ik uw Kamer op de hoogte van een aantal ontwikkelingen ten aanzien van de VOG. Achtereenvolgens komen de volgende onderwerpen aan bod:

1. De VOG in 2024 in cijfers
2. Actualiteiten en aanscherpingen VOG-proces
3. Ontwikkelingen van het VOG-beleid op langere termijn
4. Overige zaken

Onder actualiteiten en aanscherpingen VOG-proces (hoofdstuk 2) informeer ik uw Kamer allereerst over de stand van zaken van de onvolledige informatievoorziening van de Justitiële Informatiedienst (Justid) aan screeningsautoriteit Justis ten behoeve van de continue screening voor de kinderopvang en de taxibranche. Verder is op 16 december 2024 het onderzoeksrapport «Doorlichting VOG proces» van de Auditdienst Rijk (ADR) opgeleverd, dat ik uw Kamer met deze brief

¹ Artikel 28 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg). Uit de artikelen 35 en 35a van de Wjsg blijkt dat afgifte van een VOG voor natuurlijke personen en een VOG voor rechtspersonen alleen kan worden geweigerd op grond van justitiële gegevens en dat afgifte van de VOG politiegegevens ook kan worden geweigerd op grond van politiegegevens.

toezend.² Daarnaast heeft de Adviescommissie VOG Politiegegevens (Adviescommissie) haar jaarverslag over 2024 vastgesteld. In dit hoofdstuk geef ik op deze twee rapporten mijn beleidsreactie. Ook ga ik in het tweede hoofdstuk in op de motie van het lid Van Vroonhoven c.s. over het aanscherpen van het beoordelingskader voor VOG's van taxichauffeurs die zich schuldig maken aan antisemitisme.³

In hoofdstuk 3 ga ik in op de ontwikkelingen van het VOG-beleid op langere termijn. Eerder berichtte mijn ambtsvoorganger uw Kamer over het streven naar een uniforme en op risiconiveau toegespitste VOG-screening.⁴ In deze brief informeer ik uw Kamer over de vorderingen in dit traject.

In hoofdstuk 4 ga ik in op enkele ontwikkelingen ten aanzien van de beleidsregels VOG, onderzoek naar bronnen bij bepaalde VOG-onderzoeken, screening in het funderend onderwijs en de pleegzorg en gerichte screening voor het werken in havengebieden.

1. De VOG in 2024 in cijfers

In 2024 zijn in totaal ruim 1,6 miljoen VOG's aangevraagd. Dat is meer dan in het jaar ervoor, want in 2023 werden ruim 1,5 miljoen VOG's aangevraagd. Ik zie een toenemende vraag in de samenleving naar screening. Binnen het toegenomen totaal aantal aanvragen is ook het aantal aangevraagde VOG's politiegegevens (de zogenaamde VOG P) toegenomen.⁵

Er wordt onderzoek gedaan wanneer er justitiële gegevens over de aanvrager in het Justitieel Documentatie Systeem bestaan. Wanneer een justitieel gegeven daar aanleiding voor geeft, kan Justis ook politiegegevens opvragen. Bij de VOG politiegegevens gebeurt dat standaard. Ten behoeve van een goede oordeelsvorming is Justis tevens bevoegd inlichtingen in te winnen bij het Openbaar Ministerie en de reclassering.

De aantallen aangevraagde, geweigerde en na onderzoek afgegeven VOG's zijn in de tabel hieronder weergegeven.⁶ Ter vergelijking zijn ook de cijfers van 2023 opgenomen.

2024	VOG NP ¹	VOG RP ²	VOG P ³
Aangevraagd	1.610.283	8.041	22.495
Geweigerd	3.006 (0,2%)	7 (0,1%)	129 (0,6%)
Afgegeven na onderzoek	251.020 (15,6%)	4.175 (51,9%)	5.165 (23%)

¹ Verklaring Omtrent het Gedrag voor natuurlijke personen.

² Verklaring Omtrent het Gedrag voor rechtspersonen.

³ Verklaring Omtrent het Gedrag politiegegevens.

² Onderzoeksrapport Doorlichting VOG proces (ADR-rapport van 16 december 2024 aan DG Straffen en Beschermen), www.rijksoverheid.nl.

³ Kamerstukken II 2024/25, 36 651, nr. 31.

⁴ Kamerstukken II 2022/23, 36 200 VI, nr. 128.

⁵ Zie over de VOG P ook het laatste deel van hoofdstuk 3 van deze brief.

⁶ De percentages staan steeds achter een getal dat is afgezet tegen het totaal aantal aanvragen in die kolom. Daarbij wordt opgemerkt dat zowel het aantal aanvragen als het aantal weigeringen en afgiftes na onderzoek worden berekend over de periode tussen 1 januari en 31 december. Dit betekent dat niet iedere aanvraag ook nog in hetzelfde jaar is afgerond, als gevolg van de doorlooptijd van de screening. In deze periode kunnen dus ook afgeronde aanvragen uit het jaar daarvoor zitten.

2023	VOG NP	VOG RP	VOG P
Aangevraagd	1.552.252	6.589	11.831
Geweigerd	2.082 (0,1%)	4 (0,1%)	57 (0,5%)
Afgegeven na onderzoek	233.991 (15,1%)	3.414 (51,8%)	2.857 (24,1%)

In 2024 werden er 25 aanvragen voor een VOG politiegegevens (0,1%) geweigerd op basis van enkel politiegegevens en was er dus geen sprake van (relevante) justitiële gegevens. Dit is circa een vijfde van alle weigeringen.

In 2024 vroegen in totaal 326.004 jongeren tot 23 jaar een VOG aan. Hiervan ontving 99,8% de VOG. 30.507 jongeren ontvingen de VOG ondanks de aanwezigheid van justitiële gegevens.⁷ Dat kan bijvoorbeeld omdat het gaat om een antecedent buiten de terugkijktermijn, omdat het feit niet relevant is voor het doel waarvoor de VOG wordt aangevraagd of omdat bij de beoordeling de overweging is gemaakt dat het individuele belang dat de aanvrager heeft bij de VOG zwaarder weegt dan het algemeen belang dat gediend is bij een weigering van afgifte.

In 2024 heeft Justis 39 VOG-aanvragen in behandeling genomen die vielen onder het verscherpt toetsingskader voor VOG-beoordelingen bij terrorisme, dat per 30 januari 2024 is werking getreden. Hiervan zijn drie VOG-afgiftes toegekend en 36 geweigerd. Ik ben voornemens de werking van het verscherpte toetsingskader dit jaar te evalueren. Daarbij heb ik in het bijzonder aandacht voor de gevolgen van dit verscherpt toetsingskader voor de uitvoering, om te bezien of nadere aanpassing nodig is.

2. Actualiteiten en aanscherpingen VOG-proces

2.1 Stand van zaken onvolledige informatievoorziening continue screening

Op 6 juni jl. informeerde ik uw Kamer over de onvolledige informatievoorziening van Justid aan Justis in de periode tussen 2013 en 28 mei 2025 in het kader van de zogenaamde continue screening⁸ voor medewerkers in de kinderopvang en personen werkzaam als taxichauffeur.⁹ Hierdoor kon het gebeuren dat Justis vanaf 2013 tot 28 mei 2025 niet in alle gevallen geïnformeerd is met betrekking tot wijzigingen in de justitiële documentatie van personen in de continue screening. Vanaf 2016 is voor 796 personen abusievelijk geen informatie aan Justis doorgegeven. Dit is zeer ernstig, omdat mensen in kwetsbare posities, namelijk kinderen, maar ook passagiers in de taxi, hierdoor mogelijk risico's hebben gelopen.

Cijfers onvolledige informatievoorziening door Justid

In genoemde brief heb ik uw Kamer geïnformeerd over de niet verzonden signalen van Justid aan Justis in de periode tussen 2018 en 28 mei 2025. Mij was toen bekend dat over 479 personen in die periode geen gegevens door Justid waren gedeeld met Justis.¹⁰ Op dat moment waren geen gegevens beschikbaar over de afgifte van signalen in de periode tussen 2013 en 2018. Het onderzoek naar signalen in de periode tussen 2018 en

⁷ In 2023 vroegen in totaal 318.018 jongeren tot 23 jaar een VOG aan. Hiervan ontving 99,9% de VOG. 28.206 jongeren ontvingen de VOG ondanks de aanwezigheid van justitiële gegevens.

⁸ Zie over continue screening ook par. 2.4 hieronder in deze brief.

⁹ Kamerstukken II 2024/25, 31 322, nr. 557.

¹⁰ In de brief van 6 juni jl. is het aantal 477 vermeld, maar dit had 479 moeten zijn.

28 mei 2025 heeft geleid tot vijf kennisgevingen in de kinderopvang en negen kennisgevingen in de taxibranche.

Justid heeft sindsdien de gegevens vanaf 2016 tot 2018 kunnen achterhalen. Uit de verdiepende zoekslag naar deze gegevens zijn aanvullend 13 personen naar voren gekomen die mogelijk nog werkzaam zijn in een van beide branches. Justis heeft deze beoordeeld. Dit heeft niet geleid tot aanvullende kennisgevingen. Justid heeft over de daaraan voorafgaande periode van 2013 tot en met 2015 niet kunnen achterhalen of alle relevante signalen zijn doorgegeven aan Justis. De hiervoor benodigde loggingsgegevens zijn geschoond vanwege de destijds geldende bewaartermijnen van loggingsgegevens van vier jaar.

Tijdens de nadere analyse sinds mijn brief van 6 juni, van de gegevens vanaf 2016 tot 2018, heeft Justid gesignaleerd dat bij de continue screening in de taxibranche, Kiwa Register de continue screening tijdelijk stop kan zetten en later weer kan opstarten. Het is daardoor mogelijk gebleken dat er in de periode tussen het stopzetten en het herstarten van de continue screening registraties in het Justitieel Documentatie Systeem kunnen zijn ingevoerd, waarover dan geen automatisch signaal wordt afgegeven aan Justis. Justid heeft hierop nogmaals naar de periode tussen 2018 en 28 mei 2025 gekeken en heeft geconcludeerd dat als gevolg van het tijdelijk stopzetten van de continue screening door Kiwa Register er ook signalen over deze periode gemist zijn. Het gaat om 78 zaken in de taxibranche. Justid monitort de taxibranche nu handmatig op dit punt en kijkt samen met Kiwa Register hoe dit structureel kan worden opgelost. In de kinderopvang zijn dergelijke signalen niet gemist aangezien het tijdelijk stopzetten van continue screening daar niet plaatsvond.

Cijfers beoordeling door Justis

Justid heeft mij, zoals hierboven reeds vermeld, geïnformeerd dat tussen 2016 en 28 mei 2025 voor 796 personen abusievelijk geen informatie aan Justis is doorgegeven met betrekking tot wijzigingen in de justitiële documentatie van personen in de continue screening. Het betreft in totaal 570 personen die op dit moment mogelijk nog werkzaam zijn in de kinderopvang of taxibranche.^{11, 12} Justis heeft inmiddels alle alsnog van Justid ontvangen signalen beoordeeld, aan de hand van een prioritering op basis van de aard en ernst van de strafbare feiten. Justis heeft bij deze beoordeling ook informatie vanuit de nationale politie en het Openbaar Ministerie betrokken.

Uit deze (her)beoordeling is het volgende gebleken:

- a) Van de 312 signalen over personen die mogelijk nog werkzaam zijn in de kinderopvang gaat het om 3 signalen met betrekking tot zeden, 18 andere zware misdrijven, 84 lichte misdrijven en 207 overtredingen. Dit heeft geleid tot vijf kennisgevingen van Justis aan DUO. In deze vijf gevallen ging het niet om zedenzaken. DUO heeft de betreffende Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) geïnformeerd en deze heeft vervolgens contact met de betrokken houders opgenomen. Voor zover het gaat om werkzame personen, worden zij door de houder op

¹¹ Dit omvat tevens personen die wonen op een plek waar kinderen worden opgevangen, of die regelmatig aanwezig zijn op de opvanglocatie. Ook zij moeten zich inschrijven in het Persoonregister Kinderopvang (PRK).

¹² Dit aantal omvat alle personen die mogelijk nog werkzaam zijn in een van beide branches, waarbij de betreffende justitiële gegevens nog steeds in het Justitieel Documentatie Systeem staan. Van aanvullend 43 mogelijk nog werkzame personen was de registratie inmiddels uit het Justitieel Documentatie Systeem geschrapt, doordat de persoon niet langer als verdachte werd aangemerkt. Voor deze groep is er daarom geen aanleiding voor nadere beoordeling.

non-actief gesteld en moeten zij opnieuw een VOG aanvragen. Als de VOG niet (opnieuw) verleend wordt, volgt ontslag. Structureel aanwezige personen worden geweerd van de opvang totdat een nieuwe VOG kan worden overlegd. In geval van gastouderopvang wordt of de bemiddelingsrelatie met het gastouderbureau beëindigd waardoor er geen opvang meer kan plaatsvinden, of wordt de opvang tijdelijk, in afwachting van een nieuwe VOG, gestaakt.

- b) Van de 258 signalen over personen die mogelijk nog werkzaam zijn in de taxibranche gaat het om 3 signalen met betrekking tot zeden, 7 andere zware misdrijven, 46 lichte misdrijven en 202 overtredingen. Dit heeft geleid tot negen kennisgevingen van Justis aan de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Daarbij ging het in één geval om een veroordeling voor een zedenmisdrijf. De ILT heeft deze kennisgevingen doorgezeten aan Kiwa Register, waarop Kiwa Register deze chauffeurs heeft verzocht om een nieuwe VOG aan te vragen. Als de VOG niet verleend wordt, wordt de chauffeurskaart van deze persoon ingetrokken en mag de betreffende chauffeur niet meer werken in de taxibranche.
- c) 183 personen staan niet meer opgenomen in de registers van DUO en Kiwa Register, doordat zij niet meer werkzaam zijn in de kinderopvang of de taxibranche. De justitiële gegevens met betrekking tot deze personen worden niet opnieuw onderzocht. De reden daarvoor is drieledig. Ten eerste ontbreekt zowel de rechtsgrond voor Justis om deze gegevens te delen met Justis als de rechtsgrond voor Justis om deze gegevens te onderzoeken, doordat deze personen niet meer werkzaam zijn in de kinderopvang of taxibranche en daardoor niet meer in de continue screening vallen. Ten tweede kunnen deze personen geen risico meer vormen vanuit hun functie. Ten derde ontbreekt een handelingsperspectief wanneer deze gevallen wel gescreend zouden worden. De toezichthouders (GGD en ILT) kunnen immers niet meer optreden met betrekking tot deze personen. Wanneer deze personen in de toekomst opnieuw zouden willen werken in de kinderopvang of taxibranche, zullen zij opnieuw een VOG moeten aanvragen en dan worden de justitiële gegevens uiteraard integraal opnieuw betrokken.

Vervolgstappen

Ik heb opdracht gegeven aan Justis om de onvolledige informatievoorziening ten behoeve van de continue screening nader te onderzoeken. Een onafhankelijke partij gaat de werking van de interne processen bij Justis onderzoeken. Hierbij worden naast het interne proces ook de aanlevering en de verstrekking van justitiële gegevens onderzocht. Het doel van dit onderzoek is de continuïteit en de betrouwbaarheid van de kritische processen te waarborgen.

2.2 ADR-rapport Doorlichting VOG proces

Naar aanleiding van een VOG die was afgegeven aan iemand die vrijwilligerswerk verrichtte bij Stichting VluchtelingenWerk Nederland en die eerder was veroordeeld voor een terroristisch misdrijf, verzocht mijn ambtsvoorganger de Auditdienst Rijk (ADR) te onderzoeken hoe medewerkers van Justis de weging uitvoeren bij de beoordeling van een VOG voor natuurlijke personen (VOG NP). Daarbij is gevraagd om te onderzoeken welke mogelijke kwetsbaarheden in het proces aanwezig zijn en om een handelingsperspectief te geven in verband met deze kwetsbaarheden.

In bijgevoegd rapport zijn de resultaten van het ADR-onderzoek opgenomen. De ADR heeft onderzocht hoe het proces van weging van een VOG NP-aanvraag in opzet is georganiseerd en geborgd, en hoe dit proces in de praktijk verloopt. Daarbij kwam steeds de vraag terug wat mogelijke kwetsbaarheden in het proces zijn en welk handelingsperspectief daarbij past. De ADR heeft een documentstudie gedaan, interviews gehouden, zes praktijkcasussen bestudeerd en een wegings-overleg bijgewoond. Het onderzoek richtte zich op de kwaliteit van het proces. De ADR heeft een aantal kwetsbaarheden in het proces gevonden. Daarbij hanteert de ADR als definitie voor kwetsbaarheid in dit onderzoek «een risico waar geen of onvoldoende maatregelen tegenover staan».¹³ De gevonden kwetsbaarheden gaan over de inrichting en de beheersing van het proces en niet over het toekennen of het weigeren van een VOG-aanvraag.

Bij de geconstateerde kwetsbaarheden heeft de ADR aanbevelingen gedaan om deze kwetsbaarheden weg te nemen of te verminderen. Hieronder zijn de kwetsbaarheden en de aanbevelingen om deze te mitigeren opgenomen, en erna volgt mijn beleidsreactie op elke aanbeveling.

1. Niet opvragen benodigde informatie door screener of onvolledige informatie ontvangen van Openbaar Ministerie (OM).

Aanbeveling: Overweeg om met uniforme formats te gaan werken voor de uitvraag van informatie bij het OM.

2. Voor aanvragen met terrorismeveroordeling geldt (nog) niet een verplichte uitgebreide weging in het casusoverleg.¹⁴

Aanbeveling: Overweeg om een terrorismecasus altijd in te brengen in het casusoverleg.

3. Verplicht consult geldt voor aanvragen met verwachte media-aandacht, onduidelijk voor screener hoe deze te herkennen.¹⁵

Aanbeveling: Overweeg om maatregelen te ontwikkelen voor onverwachte media-aandacht. Bepaal welk risico de maatregelen moeten beheersen en wat daarvoor juiste maatregelen zijn.

4. De steekproef kwaliteit 1e beoordeling signaleert een fors aantal afwijkingen.¹⁶

Aanbeveling: Overweeg om gestructureerd alle in de steekproef gevonden afwijkingen grondig te analyseren om onderliggende oorzaken weg te nemen.

¹³ Onderzoeksrapport Doorlichting VOG proces (ADR-rapport van 16 december 2024 aan DG Straffen en Beschermen), p. 5, www.rijksoverheid.nl.

¹⁴ Het casusoverleg is een breed overleg met meerdere disciplines. In het casusoverleg wordt een zaak besproken en in brede samenstelling gewogen. Het casusoverleg is mede bedoeld om interne jurisprudentie c.q. een uniforme handelingslijn te ontwikkelen.

¹⁵ Een verplicht consult betekent dat een screener een aanvraag afhankelijk van het onderwerp altijd afstemt met een senior screener of een adviseur.

¹⁶ Om de kwaliteit te controleren en te borgen worden steekproeven genomen. Het risico van afwijkingen in de weging wordt bewaakt door een steekproef van 1 op de 100 aanvragen. Over 12 maanden signaleert deze automatische steekproef 31 zaken met een afwijking van de norm bij de 1e beoordeling op een totaal van 144.000 aanvragen. Geëxtrapoleerd waren dit ongeveer 3100 afwijkingen in 12 maanden.

5. Doorlooptijd voornemen tot afwijzing (VTA) wordt in 45% van de gevallen gehaald.¹⁷ Heldere instructies voor het informeren over de vertraging ontbreken.

Aanbeveling: Maak een richtlijn voor het tijdig informeren van de aanvrager over vertragingen.

6. Niet helder bij welke complexiteit een aanvraag wel/niet in casusoverleg besproken dient te worden. Ontbreken van een methodiek om groupthink te voorkomen.

Aanbeveling: Overweeg om een besluitvormingsmethodiek in het casusoverleg te gaan gebruiken om groupthink te voorkomen.

7. Grote hoeveelheid instructies (minimaal 75 documenten) waarvan een deel verouderd, onjuist en/of onduidelijk is.

Aanbeveling: Overweeg een medewerker eigenaar te maken van, en regie te geven over, de documenten met regels/instructies voor het VOG NP-proces teneinde de werkzaamheden van de medewerkers in het VOG NP-proces waar mogelijk te standaardiseren.

8. Medewerkers zijn niet altijd bekend met het bestaan, het gebruik en de inhoud van werkinstructies.

Aanbeveling: Zorg dat documenten met regels en instructies bekend en leidend zijn voor medewerkers.

9. Er is door de krappe arbeidsmarkt en toenemende aantal aanvragen een tekort aan personeel aan het ontstaan.

Aanbeveling: Overweeg om de beschikbare bezetting en het aantal VOG NP-aanvragen actief te monitoren en een objectieve ondergrens om zo nodig het gesprek met de eigenaar aan te kunnen gaan.

Wees voorzichtig met maatregelen die de druk opvoeren op screeners om termijnen te halen.

10. Bij steekproeven om de juistheid van VOG-beoordelingen te toetsen geldt een marge van 5%, waardoor er onbewust grote aantallen afwijkingen worden getolereerd.

Aanbeveling: Overweeg om met een deskundige de steekproeven te doordenken en te normeren.

Beleidsreactie

Ik ben de ADR erkentelijk voor het gedane onderzoek, waarmee een stevige doorlichting van het VOG-proces heeft plaatsgevonden. Twintig jaar geleden zijn de beoordeling en de verstrekking van de VOG gecentraliseerd. De rol die daarvoor door burgemeesters werd vervuld, is vanaf dat moment toegekend aan de screeningsautoriteit Justis. Het instrument VOG, het beoordelingsproces en Justis zijn sindsdien steeds in ontwikkeling. Het rapport biedt handvatten om kwetsbaarheden in het VOG NP-proces te mitigeren en zo de kwaliteit van het beoordelingsproces voor de VOG NP beter te borgen. Hiermee biedt het rapport belangrijke aanbevelingen voor een volgende stap in de continue professionalisering.

Zoals blijkt uit de managementreactie, die als bijlage 2 aan het rapport is toegevoegd, ziet Justis dit belang ook. Justis heeft de aanbevelingen overgenomen en een plan van aanpak opgesteld voor de uitvoering hiervan. Alleen de aanbeveling om een vier-ogenprincipe te hanteren bij alle beoordelingen, wordt niet overgenomen. Justis stelt zich op het

¹⁷ Wanneer een screener van oordeel is dat een aanvraag moet worden afgewezen wordt eerst een voornemen tot afwijzing (VTA) gestuurd. De doorlooptijd van een VTA voor VOG NP wordt in 2023 in 45% van de gevallen gehaald bij een norm van 85%.

standpunt dat medewerkers die opgeleid zijn voor hun rol als screener in staat moeten worden geacht om zelf klip-en-klare zaken af te handelen, namelijk zaken waarin de vermelding van het strafblad niet relevant is voor de functie waarvoor de VOG wordt aangevraagd. De kwaliteit van dit proces wordt bewaakt met een steekproef. Justis heeft aangegeven er in 2025 naar toe te werken om de steekproeven op een statistisch verantwoorde wijze te laten uitvoeren en zo de controle op de kwaliteit te verbeteren. Ik steun Justis in dit besluit, nu de steekproef waarmee dit proces wordt beheerst wordt verbeterd. Tevens moet rekening worden gehouden met de efficiënte inzet van schaarse middelen, mede gezien de huidige krapte op de arbeidsmarkt. Voor de wijze waarop alle overige aanbevelingen worden overgenomen, verwijs ik uw Kamer naar de managementreactie bij het rapport. Hieronder geef ik een weergave van de stand van zaken van de opvolging van de aanbevelingen.

Justis heeft voor de implementatie van de aanbevelingen van de ADR een projectteam samengesteld met verschillende medewerkers waaronder adviseurs, operationeel managers en een procesanalist. De implementatie van de aanbevelingen is inmiddels gestart. VOG-aanvragen waarbij een terroristisch delict wordt aangetroffen, worden inmiddels standaard besproken in het casusoverleg. De overige aanbevelingen worden uitgewerkt. Het overgrote deel van de aanbevelingen is in het eerste halfjaar van 2025 geïmplementeerd. Uitzonderingen hierop zijn acties op documentbeheer (8) en bezetting (9), die meer en continu aandacht vragen.

2.3 Jaarverslag 2024 Adviescommissie VOG Politiegegevens

De Adviescommissie VOG Politiegegevens heeft op 1 april 2025 haar jaarverslag over 2024 aangeboden. De Adviescommissie heeft tot taak om besluiten over aanvragen voor de VOG politiegegevens van Justis te beoordelen op transparantie, kwaliteit en zorgvuldigheid. De Adviescommissie heeft in het bijzonder aandacht voor aanwijzingen van (bedoeld of onbedoeld) etnisch profileren in de beoordeling van aanvragen voor een VOG politiegegevens. In bijgevoegd jaarverslag vat de Adviescommissie VOG P haar werkzaamheden en bevindingen over 2024 samen.

Samenvatting jaarverslag

In 2024 heeft de Adviescommissie dertien aanvragen voor een VOG politiegegevens beoordeeld, waarvan acht aanvragen resulteerden in weigeringen en vijf in afgiftes. De Adviescommissie geeft aan geen aanwijzingen te hebben gevonden voor discriminatie. Wel vraagt de Adviescommissie aandacht voor de kwaliteit en volledigheid van politiegegevens.

De Adviescommissie constateert dat de politie politiegegevens filtert op relevantie en samenvat alvorens deze te verstrekken. De Adviescommissie is bezorgd dat Justis hiermee mogelijk wordt beperkt in de beoordeling van aanvragen voor een VOG politiegegevens. Ook is het voor de Adviescommissie zelf lastiger om aanwijzingen van discriminatie te herkennen zonder een compleet beeld van politieregistraties.

Op basis hiervan beveelt de Adviescommissie Justis aan om met de politie in gesprek te gaan over de wederzijdse verantwoordelijkheden rondom politiegegevens, om zo transparantie en vertrouwen te bevorderen en uitgangspunten te verhelderen.

Ik ben de Adviescommissie erkentelijk voor het werk dat zij verricht. Voor een goede beoordeling van een aanvraag van de VOG politiegegevens is voor Justis en de Adviescommissie een volledige informatiepositie cruciaal. De aanbeveling om in gesprek te gaan met de politie over de wederzijdse verantwoordelijkheden rondom politiegegevens wordt overgenomen door Justis. Naar aanleiding van het jaarverslag zijn Justis en de politie in gesprek gegaan over de onderlinge samenwerking. Hierbij is specifieke aandacht uitgegaan naar de wijze van informatiedeling en wederzijdse behoeftes. Op basis van deze gesprekken hebben Justis en de politie hun werkafspraken aangepast en de kwaliteitsnormen ten aanzien van politiegegevens geconcretiseerd.

2.4 Motie taxichauffeurs en antisemitisme

In het debat van 13 november 2024 over de geweldsincidenten in Amsterdam is de motie van de leden Van Vroonhoven c.s. voorgesteld over het aanscherpen van het beoordelingskader voor VOG's van taxichauffeurs die zijn veroordeeld wegens antisemitisme of andere vormen van discriminatie.¹⁸ Deze motie is aangenomen.

Taxichauffeurs dienen over een verplichte chauffeurskaart van Kiwa Register te beschikken. Hieraan is in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat continue screening verbonden. Continue screening houdt in dat Justis de justitiële documentatie van een taxichauffeur opnieuw bekijkt wanneer er nieuwe gegevens aan toegevoegd worden. Wanneer die nieuwe gegevens naar het voorlopige oordeel van Justis een risico vormen voor het uitoefenen van de functie, informeert Justis de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). De ILT neemt dan contact op met Kiwa Register die vervolgens de taxichauffeur kan vragen een nieuwe VOG-aanvraag in te dienen. Als Justis de VOG niet afgeeft en de taxichauffeur hierdoor geen nieuwe VOG kan overhandigen, trekt Kiwa Register de chauffeurskaart in. Deze persoon mag dan niet meer als taxichauffeur werken.¹⁹ Voor continue screening is gekozen om de veiligheid van kwetsbare personen binnen onze samenleving zo goed mogelijk te kunnen blijven beschermen. De enige andere branche waar continu gescreend wordt is de kinderopvang.

Met de indieners van de motie ben ik van mening dat er voor antisemitisme en andere vormen van discriminatie geen plaats is in onze samenleving en dus ook niet in een taxi. Discriminatoire handelingen vormen risico's voor de uitoefening van het beroep van taxichauffeur. Deze risico's moeten zo veel mogelijk gemitigeerd worden. Een passagier heeft een kwetsbare positie in een taxi en bevindt zich in een tijdelijke afhankelijkheidsrelatie ten opzichte van de chauffeur. Voor het aangaan van deze afhankelijkheidsrelatie zijn, gezien de risico's, bepaalde delicten bijzonder relevant voor de VOG-beoordeling. Dit geldt in het geval van discriminatie zeker als het gaat om zogeheten commune delicten waarbij sprake is van een discriminatieaspect. Het gaat dan om delicten als mishandeling, openlijke geweldpleging, eenvoudige belediging, bedreiging, opruiing, vernieling, brandstichting of doodslag.²⁰ Justis let bij de beoordeling van een VOG-aanvraag voor taxichauffeurs extra op de voornoemde commune delicten en daarmee ook op een discriminatieaspect als dat onderdeel is van de veroordeling.

¹⁸ Kamerstukken II 2024/25, 36 651, nr. 31.

¹⁹ «Continue screening», www.justis.nl.

²⁰ Zie ook de Aanwijzing discriminatie (2018A009) van het Openbaar Ministerie.

In lijn met mijn streven naar een uniforme en op risiconiveau toegespitste VOG-screening dat in het volgende hoofdstuk aan bod komt, acht ik het van belang om veroordelingen wegens discriminatie op dezelfde wijze te beoordelen voor VOG's van taxichauffeurs als voor andere VOG's waar sprake is van een afhankelijkheidsrelatie. In die samenhang zal ik eventuele toekomstige aanscherpingen bezien. Tegelijkertijd benadruk ik dat de VOG-screening van taxichauffeurs al strenger is dan de reguliere screening. Niet alleen door de continue screening, maar ook doordat de terugkijktermijn in het Justitieel Documentatie Systeem vijf jaar is, waar vier jaar gebruikelijk is. Daarnaast kent Justis in de beoordeling van een VOG-aanvraag voor taxichauffeurs extra gewicht toe aan delicten die relevant zijn voor de functie. Naast de genoemde commune delicten met een discriminatieaspect gaat het dan om delicten die zien op rijgedrag, diefstal en verduistering en overtredingen van de Opiumwet.²¹

3. Ontwikkelingen van het VOG-beleid op langere termijn

In dit hoofdstuk besteed ik achtereenvolgens aandacht aan de herijkte beleidstheorie van de VOG, de risicomethodiek, de Ministeriële Regeling VOG en de VOG politiegegevens.

Beleidstheorie

Mijn ambtsvoorganger schreef uw Kamer dat uit onderzoek is gebleken dat de VOG in vergelijkbare sectoren niet altijd op vergelijkbare wijze wordt ingezet.²² In het streven naar een uniforme en op risiconiveau toegespitste VOG-screening heb ik recent mede op basis van wetenschappelijke kennis een beleidstheorie opgesteld. Deze beleidstheorie biedt de basis voor het VOG-beleid. Onderdelen hiervan waren al op verschillende plaatsen in wet- en regelgeving en beleidsstukken opgenomen.

Overheid, burgers, vrijwilligers en bedrijven werken gezamenlijk aan een integere en veiligere samenleving. Hiertoe biedt mijn ministerie screeninginstrumenten aan zoals de VOG, met als doel het beschermen van kwetsbare personen, groepen en sectoren.²³

In de VOG komen meerdere doelen samen:²⁴

- De samenleving wordt beschermd tegen strafbaar handelen in de rol waarvoor de VOG wordt aangevraagd.
- De veroordeelde kan na gestraft te zijn weer deelnemen aan de maatschappij – waar dit passend wordt geacht.
- De inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de aanvrager wordt zoveel als mogelijk beperkt.

Ten grondslag aan het bestaan van de VOG ligt de veronderstelling dat er een verhoogd risico is dat een persoon die zich in het (recente) verleden schuldig heeft gemaakt aan een delict, dat delict opnieuw pleegt. Het niet afgeven van een VOG voorkomt dat een individu met een verhoogd risico op recidive toegang krijgt tot een functie die daartoe mogelijkheden schept, aannemende dat een werkgever iemand die afgifte van een VOG is geweigerd niet aanstelt. In de wetenschap bestaat consensus dat het plegen van een delict zorgt voor een hogere risicofactor voor crimineel

²¹ Zie «Screeningsprofielen», www.justis.nl.

²² Kamerstukken II 2022/23, 36 200 VI, nr. 128, p. 2 en 3.

²³ *Beleidsdoorlichting preventieve maatregelen die onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van JenV door TwynstraGudde is uitgevoerd*, p. 44 (rapport van 17 februari 2021), bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 33 199, nr. 44.

²⁴ Kamerstukken II 1995/96, 24 797, nr. 3, p. 5.

gedrag dan bij iemand zonder crimineel verleden.²⁵ Wel is sprake van een uitdooftijd. Het verhoogde risico neemt af naarmate de tijd verstrijkt na het eerder gepleegde delict.²⁶ Overigens zijn ook andere zaken van invloed op recidive, zoals fysiologische eigenschappen, omgevingskenmerken, denkpatronen en gedragsaspecten.²⁷

Door in de af te geven VOG zelf geen justitiële gegevens of politiegegevens op te nemen, wordt de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de aanvrager zoveel als mogelijk beperkt en wordt beoogd om re-integratie te bevorderen. Inzage in strafrechtelijke gegevens voor werkgevers kan stigmatisering in de hand werken en het vinden van een baan voor voormalig justitiabelen bemoeilijken. Daarmee zou hun re-integratie in de maatschappij onevenredig belemmerd kunnen worden.

Re-integratie wordt tevens bevorderd door het inrichten van een onpartijdige screeningsautoriteit: Justis. Hiermee is er immers minder ruimte voor willekeur dan wanneer de screening zou worden overgelaten aan werkgevers, die mogelijk afwijzender zouden acteren op de aanwezigheid van justitiële gegevens, ook als deze niet relevant zijn voor de functie in kwestie, of juist soepeler zouden omgaan met aanwezige justitiële gegevens, bijvoorbeeld vanuit een economisch belang.²⁸

De doelen worden proportioneel en subsidiair bereikt als de VOG wordt ingezet waar er maatschappelijke risico's zijn. De hierboven gestelde doelen zouden bereikt moeten worden met de VOG-beoordeling.

Risicomethodiek

De volgende stap in het toewerken naar een meer coherente en risico gestuurde toepassing van de VOG, is het vaststellen van een risicomethodiek. Deze methodiek wordt ondersteunend in het gesprek over passende screening tussen mijn departement en organisaties die de VOG-screening overwegen verplicht te stellen voor bepaalde functies. Op basis hiervan kunnen keuzes worden gemaakt in variabelen in de VOG-screening waarbij kan worden gedacht aan de frequentie van de screening, te hanteren terugkijkt termijn in justitiële documentatie, te betrekken bronnen en het al dan niet toepassen van een verscherpt toetsingskader. Een eerste stap daartoe is meer inzicht in recidivecijfers. Ik zal in de tweede helft van dit jaar starten met het opstellen van de risicomethodiek. Ik streef ernaar deze in 2026 gereed te hebben. Vervolgens zal ik bezien hoe de risicomethodiek waar mogelijk en passend kan worden toegepast in de praktijk.

Ministeriële regeling

Tot nu toe vindt het VOG-onderzoek zijn grondslag in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en de beleidsregels. Sinds de introductie van de beleidsregels VOG-NP-RP in 2004, zijn deze steeds verder verrijkt met beleidsmatige kaders met potentieel verstrekken gevolgen voor (de privacy van) de aanvrager van een VOG. Zo leggen de kaders bijvoorbeeld vast hoe lang feiten uit de justitiële documentatie betrokken mogen

²⁵ A.R. Piquero, D.P. Farrington & A. Blumstein, «The criminal career paradigm», in: M. Tonry (red.), *Crime and justice: A review of research* 2003, Vol. 30, Chicago: University of Chicago Press, p. 359–506; Beleidsdoorlichting preventieve middelen, p. 46.

²⁶ A. Blumstein & K. Nakamura, «Redemption in the presence of widespread criminal background checks» *Criminology* 2009, Vol. 47, nr. 2, p. 327–359; Beleidsdoorlichting preventieve middelen, p. 46.

²⁷ *Systeemanalyse Recidive die in opdracht van het Ministerie van JenV is uitgevoerd door TNO*, p. 25 (rapport van juni 2020).

²⁸ Zie ook *Kamerstukken I* 2001/02, 24 797, nr. 306b, p. 6.

worden bij een VOG-beoordeling. In beleidsregels worden regels gesteld met betrekking tot de afweging van belangen, uitleg over wettelijke voorschriften en procedurevoorschriften. Daarom is het passender om door de overheid toegepaste kaders in hogere regelgeving vast te leggen, zoals een ministeriële regeling. Daarom ben ik voornemens een ministeriële regeling op te stellen en daarmee nadere regels te stellen over de beleidsmatige kaders waarbinnen de VOG-beoordeling plaatsvindt. Een deel van de inhoud van de huidige beleidsregels zal daarin worden opgenomen. De wettelijke grondslag voor deze ministeriële regeling neem ik op in een wetsvoorstel tot wijziging van de Wjsg en de Wet politiegegevens, dat waarschijnlijk in de tweede helft van 2025 in consultatie zal worden gegeven.

VOG politiegegevens

In het onderzoek voor een VOG politiegegevens (VOG P) worden altijd politiegegevens opgevraagd en is het mogelijk om afgifte te weigeren enkel op basis van politiegegevens. De VOG P past in de beweging naar meer risico-gestuurde screening. Er worden immers meer gegevens betrokken in het VOG-onderzoek voor aangewezen functies die een hoge mate van integriteit vereisen. De functies waarvoor een VOG politiegegevens dient te worden aangevraagd, zijn bij ministeriële regeling aangewezen.²⁹ Inmiddels zijn functies betreffende buitengewone opsporingsambtenaren, en bepaalde functies bij de Dienst Justitiële Inrichtingen, de Forensisch Psychiatrische Centra en de Forensisch Psychiatrische Klinieken, particuliere justitiële jeugdinrichtingen, Douane, Regionale Informatie- en Expertisecentra, het Landelijk Informatie- en Expertisecentrum, het Openbaar Ministerie en gemeenten aangewezen. De inzet van de VOG politiegegevens maakt daarmee een geleidelijke groei door, wat ook blijkt uit de cijfers in hoofdstuk 1 van deze brief. In 2024 is DJI gestart met een periodieke screening, waarbij de VOG politiegegevens iedere vier jaar opnieuw aangevraagd moet worden. De komende tijd bekijk ik samen met sectoren of en waar de aanwijzing van additionele functies voor screening met de VOG politiegegevens wenselijk en noodzakelijk is.

4. Overige zaken

Wijziging Beleidsregels VOG

In de Beleidsregels VOG-NP-RP 2024 wordt beschreven hoe de beoordeling van aanvragen ter verkrijging van een VOG is vormgegeven.³⁰ De beleidsregels worden per 1 juli 2025 aangepast vanwege de eindezaakverklaring, een nieuwe formele einduitspraak van de rechter. Per 1 oktober 2022 is de Innovatiewet Strafvordering in werking getreden.³¹ Deze wet creëert de mogelijkheid om mediation in te zetten na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting. Bij een positieve uitkomst van de mediation kan de rechter een eindezaakverklaring uitspreken. Het betreft een justitieel gegeven dat wordt geregistreerd in de justitiële documentatie van de verdachte. Dit gegeven kan worden betrokken bij een VOG beoordeling. De Verlengingswet Innovatiewet Strafvordering behoudt de mogelijkheid van mediation na aanvang van het onderzoek op de terechtzitting. Tevens wordt toename van het gebruik van deze afdoening verwacht doordat het landelijk wordt opengesteld voor alle delicten. Met de nieuwe beleidsregels wordt kenbaar gemaakt hoe de eindezaakverklaring meeweegt in de VOG-beoordeling. Daarnaast wordt in de

²⁹ Dit betreft de Regeling aanwijzing functies VOG P, www.wetten.overheid.nl.

³⁰ Beleidsregels VOG-NP-RP 2024, www.wetten.overheid.nl.

³¹ Stb. 2022, nr. 362.

beleidsregels geregeld dat een VOG politiegegevens ook via niet-elektronische route aangevraagd kan worden. De nieuwe beleidsregels worden gepubliceerd in de Staatscourant om per 1 juli 2025 in werking te treden.

WODC-onderzoek gebruik politiegegevens kwetsbare personen

Binnen het bestaande wettelijk kader worden bij VOG-aanvragen voor functies waarin sprake is van een gezags- of afhankelijkheidsrelatie of op een locatie waar zich kwetsbare personen bevinden, alleen politiegegevens betrokken ter inkleuring van aanwezige justitiële gegevens. Ook worden politiegegevens in die gevallen niet standaard opgevraagd. Dat is anders als sprake is van een functie aangewezen voor screening met de VOG politiegegevens. Momenteel loopt een WODC-onderzoek uitgevoerd door Dialogic naar de voor- en nadelen van het gebruik van politiegegevens als zelfstandige weigeringsgrond voor functies waarin sprake is van een gezags- of afhankelijkheidsrelatie of een locatie waar zich kwetsbare personen bevinden. Het doel van dit onderzoek is om inzichtelijk te maken wat de voor- en nadelen zijn voor betrokken partijen van het standaard betrekken van politiegegevens en het gebruik daarvan als zelfstandige weigeringsgrond. De onderzoeksresultaten worden naar verwachting in het eerste kwartaal van 2026 opgeleverd.

Continue screening funderend onderwijs en pleegzorg

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft een verkenning naar de aanscherping van de VOG in het funderend onderwijs afgerond.³² De Staatssecretaris van OCW onderzoekt op basis van deze verkenning op welke wijze continue screening in het funderend onderwijs mogelijk kan worden gemaakt. De risico's in het primair onderwijs zijn vergelijkbaar met de risico's in de kinderopvang waar de continue screening reeds van toepassing is. In beide sectoren wordt met een (zeer) jonge doelgroep gewerkt waarbij de kwetsbaarheid groot is en daarmee de risico's voor de veiligheid van kinderen des te groter. Continue screening in het funderend onderwijs is in lijn met mijn streven om te komen tot een meer risico gestuurde inzet van het VOG-instrument, waarbij vergelijkbare risico's op een vergelijkbare manier worden gescreend.

Daarnaast verken ik samen met de Staatssecretaris Jeugd, Preventie en Sport de mogelijkheid en wenselijkheid van continue screening van pleegouders. De justitiële screening van pleegouders verloopt niet via de VOG-systematiek, maar via de Raad voor de Kinderbescherming.

VOG screening havengebieden

De VOG-screening in de havengebieden is aangescherpt door met het nieuwe functieaspect *havengebied* specifiek te screenen op strafbare feiten die verband houden met werken deze gebieden. Zo wordt bijvoorbeeld gekeken naar veroordelingen voor georganiseerde criminaliteit, drugshandel en overtredingen van de douanewet. Voor VOG-aanvragen waarbij dit functieaspect van toepassing is, wordt een terugkijkt termijn van vijf jaar gehanteerd, ongeacht de leeftijd van de aanvrager, welke termijn langer is dan de reguliere termijn van vier jaar. Het werken op risicovolle terminals in havengebieden brengt specifieke veiligheidsrisico's met zich mee. Door deze uitbreiding kunnen werkgevers in de havensector hun medewerkers gericht laten screenen op relevante strafbare feiten die specifiek voor een havengebied relevant zijn. Dit draagt bij aan een betere

³² «Funderend onderwijs» is de overkoepelende term voor basis- en voortgezet onderwijs.

controle op de toegang tot kwetsbare havengebieden en helpt ondermijnende (drugs)criminaliteit in de havens tegen te gaan.

Tot slot

De VOG is een belangrijk instrument in het beschermen van kwetsbare personen, groepen en sectoren, ook al moet worden aanvaard dat ook screening in verband met afgifte van een VOG geen garantie biedt dat risico's rond personen zich niet zullen kunnen materialiseren. De beschreven ontwikkelingen ten aanzien van de VOG politiegegevens, het funderend onderwijs en de havengebieden laten een beweging zien richting uniforme en op risiconiveau toegespitste VOG-screening. Met de in voorbereiding zijnde risicomethodiek streef ik ernaar deze beweging te bestendigen. Zo wordt de VOG als aanvullend instrument ter bescherming van de samenleving geactualiseerd en stevig ingebed in deugdelijk beleid en heldere wetgeving.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
T.H.D. Struycken