

Vergaderjaar 2006–2007

30 800 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2007

Nr. 40

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 januari 2007

Met deze brief geef ik, mede namens mijn ambtgenoten van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, antwoord op de vragen van mevrouw Lambrechts (Aanhangsel der Handelingen, vergaderjaar 2006–2007, nr. 520) en die van de heer De Vries (Aanhangsel der handelingen, vergaderjaar 2006–2007, nr. 521). Voorts ga ik in op de vragen 7 en 8 van mevrouw Lambrechts (Aanhangsel der Handelingen, vergaderjaar 2006–2007, nr. 191) en kom ik de toezegging na van mijn ambtsvoorganger, gedaan in het mondelinge vragenuur van 27 juni 2006 naar aanleiding van vragen van mevrouw Arib (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2005–2006, nr. 95, blz. 5892–5831).

In deze brief ga ik in op vier onderwerpen: de weging bij de afgifte van de Verklaring omtrent het gedrag (VOG), het beroepsverbod, de verbreding van de VOG naar andere sectoren waar met kinderen gewerkt wordt en de aanvullende maatregelen.

De weging bij de afgifte van de VOG

De vragen 2 tot en met 6 van mevrouw Lambrechts (nr. 2060702480) en de vragen 1 tot en met 4 van de heer De Vries (nr. 2060902500) hebben betrekking op de mogelijkheid dat iemand ondanks het feit ooit te zijn veroordeeld voor ontucht, toch een VOG kan krijgen ten behoeve van een functie in het onderwijs. Aan de hand van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) en de parlementaire geschiedenis moet worden vastgesteld dat dit inderdaad niet is uitgesloten, ondanks het feit dat het beperken van het maatschappelijk risico boven het individuele belang van de aanvrager gaat. Bij de behandeling van het wetsvoorstel van de Wjsg is bij deze mogelijkheid in het kader van de resocialisatie uitdrukkelijk stilgestaan, ook ingeval van zedendelicten. Er is echter naar mijn oordeel aanleiding het beleid ter zake opnieuw te bezien en striktere regels te stellen; verder in deze brief wordt het gewijzigde beleid uiteengezet.

Ingevolge artikel 28 Wjsg is de VOG een verklaring die aangeeft dat uit een onderzoek ingesteld met betrekking tot het gedrag van de betrokken natuurlijke persoon of rechtspersoon, gelet op het risico voor de samenleving in verband met het doel waarvoor de afgifte is gevraagd en na afweging van het belang van betrokkene, niet is gebleken van bezwaren tegen die natuurlijke persoon of rechtspersoon. Artikel 35 Wjsg bepaalt dat de VOG wordt geweigerd, 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 een behoorlijke uitoefening van de taak of de bezigheden waarvoor de VOG wordt gevraagd, in de weg zal staan. Bij het onderzoek kan ingevolge artikel 36 Wjsg, kennis worden genomen van met betrekking tot de aanvrager vermelde gegevens uit de politieregisters en kan informatie worden ingewonnen bij het Openbaar Ministerie en bij instellingen die op grond van artikel 4, eerste lid, van de Reclasseringsregeling 1995 bevoegd zijn om reclasseringswerkzaamheden te verrichten.

Het voorgaande betekent dat er een objectief en een subjectief criterium is. Aan de hand van het objectieve criterium wordt vastgesteld of er een risico is voor de maatschappij indien het delict zou worden herhaald. Voor functies in het onderwijs is de vraag of een toekomstige herhaling van het plegen van een zedendelict in algemene zin aan een behoorlijke uitoefening van een functie in het onderwijs in de weg staat, omdat daarbij een risico voor de samenleving ontstaat. Die vraag wordt voor dit soort delicten en dit soort functies bevestigend beantwoord. Daarentegen zal het risico van een toekomstige herhaling van een veroordeling voor rijden onder invloed in het algemeen de functie in het onderwijs niet in de weg hoeven te staan.

Wanneer de vraag op het objectieve criterium bevestigend wordt beantwoord – er is een feit-functierelatie – komt het subjectieve criterium aan de orde. Oftewel: leiden de omstandigheden van het geval ertoe dat ondanks het hebben van voor de functie relevante oftewel bezwarende antecedenten de verklaring toch moet worden afgegeven? Om deze vraag te kunnen beantwoorden zal in gevallen van twijfel nadere informatie moeten worden ingewonnen bij het Openbaar Ministerie en in sommige gevallen bij de reclassering. Het totaal van de informatie leidt tot een onderbouwd oordeel of de VOG al dan niet verstrekt moet worden. Het subjectieve criterium weegt dus het belang van de aanvrager in het kader van resocialisatie af tegen het beperken van de maatschappelijke risico's. Ten tijde van de behandeling van de Wjsg heeft de Tweede Kamer bij de discussie over de bewaartermijn van gegevens over zedendelicten uitdrukkelijk stilgestaan bij de mogelijkheid van resocialisatie van zedendelinquenten. Alhoewel in de Wjsg uiteindelijk is opgenomen dat deze gegevens pas worden verwijderd *20 jaren* na overlijden van de betrokkene, betekent dit niet dat gedurende de levenslange bewaartermijn de VOG altijd onthouden wordt. Mijn toenmalige ambtsvoorganger heeft bij die behandeling gezegd dat een zedendelict dat 20 jaar geleden heeft plaatsgevonden, geen negatieve gevolgen hoeft te hebben voor de betrokkene als hij daarna niets meer gedaan heeft, zeker niet als het een gering zedendelict betrof¹. Het subjectieve criterium biedt derhalve het Centraal Orgaan Verklaring Omtrent het Gedrag (COVOG) de ruimte om aan bijvoorbeeld een leraar ondanks een door hem gepleegd zedendelict, toch een VOG af te geven. Afhankelijk van een aantal omstandigheden, zoals de ernst van het delict en de zwaarte van de straf, kan de termijn tussen veroordeling en VOG-verstrekking variëren. Er is geen termijn vastgesteld die minimaal verstreken moet zijn na een veroordeling voor een zedendelict om voor een VOG in het onderwijs in aanmerking te kunnen komen.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 24 797, nr. 23, blz. 11.

De hierop gebaseerde criteria zijn uitgewerkt in de beleidsregels VOG NP-RP 2004¹. Een belangrijke bepaling daarin is dat een VOG ten behoeve van het onderwijs in beginsel wordt geweigerd aan personen die zich schuldig hebben gemaakt aan zedendelicten. De beleidsregels vereisen dat een aantal aspecten meegewogen wordt bij het voornemen om een VOG te weigeren. Het gaat dan om de leeftijd van de aanvrager en diens burgerlijke staat, de leeftijd van de aanvrager ten tijde van het plegen van het strafbare feit, de zwaarte van het delict (misdrijf of overtreding) en de wijze waarop de strafzaak is afgedaan (bijvoorbeeld veroordeling, voorwaardelijke straf, boete, ontslag van alle rechtsvervolging en soort sepot) en de vraag in hoeverre recidive waarschijnlijk is. Niet alleen de hoeveelheid antecedenten en de periode tussen de verschillende antecedenten spelen een rol, maar ook de lengte van de periode die is verstreken sinds het antecedent. De omstandigheden waaronder het strafbare feit heeft plaatsgevonden zijn alleen relevant indien het COVOG niet tot een goede oordeelsvorming kan komen en twijfel heeft over de vraag of een VOG kan worden afgegeven.

Alvorens het COVOG een VOG weigert, stelt het de aanvrager op grond van de Algemene wet bestuursrecht in de gelegenheid zijn zienswijze bij het COVOG kenbaar te maken over de voorgenomen weigering. Na deze procedure komt het COVOG tot een definitief oordeel. Dat deze afweging nauw luistert en dat de belangen van de aanvrager meegewogen moeten worden, leidde in 2002 tot een uitspraak van de rechtbank Den Bosch volgens welke een gemeente toch een VOG moest verstrekken ondanks een eerdere veroordeling voor een zedendelict acht jaar voor de aanvraag van de VOG. Het tijdsverloop, het feit dat de aanvrager sindsdien geen soortgelijke delicten meer had gepleegd, een positief deskundigenrapport en het feit dat de persoon aan kinderen uit een andere leeftijdsgroep ging lesgeven dan waartoe het slachtoffer behoorde, speelden in de overwegingen van de rechtbank een rol. Er is echter geen rechtspraak in hoger beroep bekend.

Vraag 8 van mevrouw Lambrechts (Aanhangsel der Handelingen, vergaderjaar 2006–2007, nr. 520) heeft betrekking op de gegevensverstrekking door het COVOG. Wanneer een school twijfels heeft over het feit of een van haar leraren eerder voor ontucht is veroordeeld, kan COVOG daar desgevraagd geen mededelingen over doen aan de school. Artikel 36, vierde lid, Wjsg kent een gesloten verstrekkingenregiem voor wat betreft het verstrekken van informatie over de inhoud van de justitiële documentatie. Dat betekent dat gegevens uit de justitiële documentatie en politieregisters alleen door het COVOG mogen worden gebruikt voor het doel waarvoor zij verstrekt zijn, namelijk de beoordeling van de aanvraag van de VOG. Bij het vermoeden of zelfs weten dat een leraar eerder voor ontucht is veroordeeld, kan het bevoegd gezag zich wenden tot de vertrouwensinspecteur van de Inspectie van het Onderwijs. Daarnaast hebben scholen op grond van de toepasselijke cao's mogelijkheden om leraren te schorsen. Indien het bevoegd gezag tot ontslag van de betrokken leraar wil overgaan, zal dit besluit genomen worden met inachtneming van de in de decentrale cao's opgenomen ontslaggronden. In voorkomend geval kan een rechterlijke toetsing van dit ontslag volgen. Hiermee is tevens vraag 7 van mevrouw Lambrechts (nr. 2060702480) beantwoord.

Ik heb de Dienst Justis opdracht gegeven alle VOG-aanvragen voor het onderwijs te onderzoeken. Deze aanvragen betreffen niet alleen onderwijskrachten doch ook ondersteunend personeel zoals schoonmaakpersoneel en administratief personeel. Uit dat onderzoek blijkt dat er vanaf 1 april 2004 tot 1 november 2006 106 857 aanvragen voor een VOG in het onderwijs zijn ingediend. Bij 122 van de 106 857 aanvragen kwam de aanvrager voor in de justitiële documentatie ter zake van de artikelen

¹ Staatscourant 31 maart 2004, nr. 63.

240b tot en met 250 van het Wetboek van Strafrecht. In 24 van de 122 aanvragen is de VOG geweigerd of is de aanvraag nog in behandeling en in 98 gevallen is er een VOG afgegeven. In 78 van deze 98 aanvragen waarin een VOG is afgegeven, heeft de (straf)zaak niet geleid tot een veroordeling en is de VOG om deze reden verstrekt. Van de overgebleven 20 aanvragen is de aanvrager in 18 gevallen veroordeeld voor een zedendelict, waarvan twee keer tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf. In één geval is een VOG afgegeven aan een persoon tegen wie nog een strafzaak openstaat en in één geval is de strafzaak door het Openbaar Ministerie met een transactie afgedaan. In een zaak waarin de VOG geweigerd is door het COVOG, is de aanvrager in beroep gegaan bij de rechter. Dit beroep is door de rechter ongegrond verklaard.

Op basis van de rapportage van het onderzoek, kom ik tot de conclusie dat het COVOG de beleidsregels heeft toegepast in overeenstemming met de discussie tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel, dit met uitzondering van één thans nader te beoordelen VOG. Deze wordt nader onderzocht, waarbij ook de vraag zal worden betrokken welke gevolgen hieraan thans kunnen worden verbonden.

Naar mijn mening is er – gegeven de veranderde inzichten omtrent het belang van een veilige (school)omgeving – thans aanleiding om striktere beleidsregels ten aanzien van zedendelicten vast te stellen, en wel als volgt. Voor zover het zedendelicten betreft dient het COVOG voortaan in ieder geval geen VOG te verstrekken aan:

1. personen die in de 10 jaar voorafgaande aan de aanvraag één maal voorkomen met een voorwaardelijk sepot dan wel veroordeeld tot een andere straf dan een gevangenisstraf/taakstraf voor zedendelicten ongeacht een eventueel positief reclasseringsrapport,
2. personen die in de 20 jaar voorafgaande aan de aanvraag één maal veroordeeld zijn tot een (on)voorwaardelijke gevangenisstraf/taakstraf voor zedendelicten ongeacht een eventueel positief reclasseringsrapport,
3. personen die twee of meer malen zijn veroordeeld tot een (on)voorwaardelijke gevangenisstraf/taakstraf ter zake van zedendelicten ongeacht een eventueel positief reclasseringsrapport.

(het betreft functies waarin sprake is van een gezags- c.q. afhankelijkheidsrelatie zoals bedoeld in artikel 249 van het Wetboek van Strafrecht.) Volledigheidshalve merk ik op dat artikel 249, tweede lid, geen onderscheid maakt tussen meerder- en minderjarige personen ten aanzien van wie voornoemde relatie bestaat.

Na ommekomst van de perioden genoemd onder 1 en 2 zullen de overige omstandigheden van het geval betrokken worden in de afweging. Het aangescherpte beleid genoemd onder 1 t/m 3 laat echter onverlet dat er incidenteel gevallen zijn waarin het onthouden van de VOG evident disproportioneel is. Ik denk dan aan onzedelijk gedrag leidend tot lichte zedendelicten gepleegd voordat betrokkene strafrechtelijk meerderjarig werd. Ik zal de beleidsregels VOG NP-RP 2004 in lijn met het voorstaande aanpassen. Wanneer dit beleid vanaf 1 april 2004 zou zijn ingevoerd, zou dit in plaats van 24 geweigerde VOG's vermoedelijk tot 41 geweigerde VOG's hebben geleid.

Ik kan niet uitsluiten dat de rechter in concrete situaties zal oordelen dat de VOG desalniettemin moet worden verstrekt. In voorkomende gevallen zal ik overwegen tegen zo'n uitspraak in hoger beroep te gaan. Aan de hand van de dan ontwikkelde jurisprudentie zal ik bezien of aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn.

Het beroepsverbod

De vragen 9 en 10 van mevrouw Lambrechts en vraag 5 van de heer De Vries komen in feite neer op een vraag naar een beroepsverbod. De strafrechter is bevoegd op grond van artikel 28 jo 251 Sr een beroepsverbod op te leggen. Een levenslang strafrechtelijk beroepsverbod is alleen mogelijk bij een veroordeling tot een levenslange gevangenisstraf. De rechter kan een tijdelijk beroepsverbod opleggen, wanneer – zoals in zedenzaken – geen levenslange gevangenisstraf is opgelegd. Het langste tijdelijk beroepsverbod heeft een duur van de tijdelijke gevangenisstraf of hechtenis ten minste twee en ten hoogste vijf jaren te boven gaande. Dit sluit echter niet uit dat organisaties op basis van eigen reglementen mogelijkheden hebben of kunnen creëren om een persoon – al dan niet na een tuchtrechtelijke uitspraak – te schorsen of te royeren wanneer deze zich bijvoorbeeld schuldig heeft gemaakt aan misbruik van kinderen. Gegeven de bovenvermelde aanscherping van de beleidsregels van de VOG en de mogelijkheden die organisaties zelf hebben, zie ik geen aanleiding om aanvullende wettelijke maatregelen op het gebied van het beroepsverbod te nemen.

Verbreding naar andere sectoren

In het debat met uw Kamer op 27 juni jongstleden heeft mijn ambtsvoorganger zijn toezegging herhaald om in overleg met de ambtgenoot van VWS na te gaan of er in bepaalde sectoren dermate problemen zijn dat het uitbreiden van de verplichting voor medewerkers een VOG over te leggen wenselijk is.

Hieronder geef ik de resultaten van die inventarisatie weer. Vooraf merk ik op dat de inventarisatie niet dekkend is voor al die organisaties en sociale activiteiten waarin volwassenen met kinderen werken, recreëren, sporten et cetera. Dat is ook niet mogelijk, omdat veel van die organisaties zich niet verenigd hebben.

Aan een aantal branches is bij wijze van quick-scan (Recron, NOC*NSF, Vereniging Nederlandse Organisatie Vrijwilligerswerk, Scouting Nederland) gevraagd in welke mate er melding wordt gedaan van misbruik van kinderen. In de recreatieve branche, horeca, de commerciële sporten (Fit!Vak), bij vrijwilligerswerk (NOV/CIVIQ, kenniscentrum voor vrijwilligerswerk) en Scouting Nederland zijn geen tot enkele gevallen van seksueel misbruik van kinderen bekend. Bij NOC*NSF (koepel voor de georganiseerde sport met 4,6 miljoen leden) worden op jaarbasis circa 100 meldingen gedaan van grensoverschrijdend gedrag. Grensoverschrijdend gedrag omvat overigens veel meer dan seksueel misbruik, bijvoorbeeld ook pesten. Bij Scouting Nederland komen jaarlijks gemiddeld 40 meldingen binnen van grensoverschrijdend gedrag. De vertrouwensinspecteurs van de inspectie van het onderwijs hebben in 2005 met betrekking tot seksuele intimidatie en seksueel misbruik 262 respectievelijk 164 klachtmeldingen ontvangen. Ik heb bij de politie informatie opgevraagd in hoeveel zedenzaken de dader het feit heeft gepleegd vanuit een betaalde of vrijwillige functie van waaruit hij contact had met het slachtoffer. De politie heeft de gevraagde informatie niet beschikbaar, omdat het beroep van de dader niet geregistreerd wordt. Ik heb naar aanleiding van vraag 3 van de heer De Vries bij het Openbaar Ministerie laten nagaan hoe vaak het voorkomt dat een docent voor een zedendelict wordt veroordeeld. Het Openbaar Ministerie kon mij desgevraagd deze informatie niet leveren, omdat niet op beroep wordt geregistreerd.

¹ Pedoseksuele delinquentie, een onderzoek naar prevalentie, toedracht en strafrechtelijke interventies, WODC, nr. 220, onderzoek en beleid, 2004, ISBN 90-5454-482-1, pagina 83.

Voor de afweging om de verplichting van een VOG te verbreden is ook van belang dat uit onderzoek naar prevalentie, toedracht en strafrechtelijke interventies¹ blijkt dat de dader in grote meerderheid van de gevallen

een bekende is van het slachtoffer. In circa driekwart van alle gevallen is de dader afkomstig uit de primaire (dagelijkse) gezins- en familieomgeving van het slachtoffer. Uit de registratiegegevens over het jaar 2005 van het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW) met betrekking tot de meldingen bij de Advies- en Meldpunten Kindermishandeling blijkt dat er bij 7,4% van het totaal aantal meldingen sprake is van seksueel misbruik of een combinatie van seksueel misbruik met een andere vorm van kindermishandeling. Bij de adviezen en consulten betreft dit respectievelijk 11,1 en 16,1%. Het betreft hier meldingen waarvan niet bewezen is of er daadwerkelijk sprake is van seksueel misbruik of een andere vorm van kindermishandeling. Om meer zicht te krijgen op de aard en omvang van kindermishandeling in Nederland heb ik, samen met de staatssecretaris van VWS, opdracht gegeven tot een nationale prevalentiestudie. De onderzoeken van de Universiteit Leiden en de VU Amsterdam zijn in de afrondende fase en de resultaten worden op niet al te lange termijn verwacht. Uit deze studie zal moeten blijken hoe groot thans de groep slachtoffers van seksueel misbruik is en hoeveel daders al dan niet uit huiselijke kring afkomstig zijn.

Op basis van het bovenstaande ben ik van mening dat het uitbreiden van de wettelijke VOG-plicht zonder nader onderzoek betreffende bepaalde sectoren niet aangewezen is. Bovendien zou zonder zulk nader onderzoek de evenredigheid van de maatregel moeten worden betwijfeld, aangezien de VOG niet kan dienen als middel om alle zedendelicten te voorkomen. De justitiële documentatie biedt bijvoorbeeld geen inzicht in alle gepleegde feiten gezien het lage aangiftepercentage (5 tot 20%). Bovendien rust niet alleen op de overheid, maar ook op ouders/verzorgers en op de organisaties aan wier zorgen kinderen zijn toevertrouwd, de bijzondere verantwoordelijkheid zorg te dragen voor het welzijn van die kinderen. Ook is een bredere verplichting van de VOG moeilijk handhaafbaar, gelet op het feit dat iedereen van de ene op de andere dag activiteiten kan gaan organiseren met kinderen zonder enige vorm van registratie. Ik constateer verder dat veel organisaties zoals het NOC-NSF, de NOV (Vereniging Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk), Scouting Nederland hun verantwoordelijkheid nemen en beleid hebben ontwikkeld en nog verder ontwikkelen. Ook andere branches besteden aandacht aan het voorkomen van misbruik van kinderen. Een aantal zegt de VOG aan te vragen, aandacht te besteden aan dit onderwerp tijdens sollicitatiegesprekken en draagt zorg voor een vorm van sociale controle. Ook signaleer ik dat organisaties zoals het NOC*NSF en NOV (vrijwilligersorganisatie) samenwerking zoeken op dit vlak. Zoals gezegd hebben ook ouders een verantwoordelijkheid hierin. Zij dienen zich ervan te vergewissen dat ze hun kinderen toevertrouwen aan personen en organisaties waarin zij voldoende vertrouwen kunnen hebben. Het aangescherpte beleid voor het onderwijs draagt hieraan bij. Overigens worden ook wanneer het niet wettelijk verplicht is, de aanvragen voor een VOG in behandeling genomen. Dat geldt niet alleen voor betaald werk, maar bijvoorbeeld ook voor vrijwilligerswerk.

Anders ligt het daar waar de minister van Justitie zelf direct dan wel indirect verantwoordelijk is voor organisaties waarin minderjarigen naar aanleiding van een straf- of civielrechtelijke beslissing onder «gezag» van Justitie staan. Ik acht het dan ook wenselijk dat van al dit personeel dat direct in contact staat met minderjarigen, een VOG wordt overlegd. Ik zal daarom een brief doen uitgaan naar deze organisaties waarin ik hen met klem verzoek om, voor zover dat niet reeds het geval is, op zo kort mogelijke termijn te realiseren dat van al het personeel een VOG in het personeelsdossier is opgenomen. Ook zal ik hen dringend verzoeken om het aanvragen van een VOG als vast onderdeel in het selectie- en personeels-

beleid op te nemen. Voor zover nodig zal ik terzake aanvullende voor-
schriften vaststellen.

Aanvullende maatregelen

Ik heb aangegeven dat het voorkomen van seksueel misbruik van kinderen een zorg is voor de overheid, de organisaties waar kinderen verblijven én de ouders/verzorgers van een kind. Er zijn veel organisaties bezig beleid vorm te geven met een mix van maatregelen, gericht op het voorkomen van seksueel misbruik. Sommige organisaties zijn al vergevorderd in de beleidsontwikkeling, andere organisaties staan nog aan het begin.

In antwoord op de vragen 9 en vraag 10 (Aanhangsel der Handelingen, vergaderjaar 2006–2007, nr. 520) van mevrouw Lambrechts, zal ik daarom:

1. Een handleiding voor beleid laten ontwikkelen en beschikbaar stellen gericht op het voorkomen van seksueel misbruik binnen organisaties waar kinderen gedurende langere tijd en zonder toezicht van ouders/verzorgers verblijven.
2. Met die handleiding ook de VOG nadrukkelijk onder de aandacht brengen als een van de maatregelen in het kader van dat beleid.

Tenslotte heeft de minister van OCW de Inspectie van het Onderwijs opdracht gegeven de controle op naleving van de VOG-plicht in het onderwijs structureel op te pakken en het onderdeel te maken van het toezicht. Steekproefsgewijs zal de Inspectie een controle uitvoeren.

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin