

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 betrekking tot een bij ministeriële regeling aangewezen functie die een hoge mate van integriteit vereist indien op grond van justitiële gegevens of politiegegevens wordt vastgesteld dat de aanvrager, gelet op de omstandigheden van het geval en het doel waarvoor de verklaring omtrent het gedrag wordt gevraagd, niet van onbesproken gedrag is. Voor aanwijzing bij ministeriële regeling komen functies in aanmerking waarin sprake is van:

- a. een bevoegdheid geweld te gebruiken;
- b. toegang tot gevoelige informatie bij de uitvoering van wettelijke taken op het terrein van openbare orde en veiligheid of handhaving van de rechtsorde;
- c. integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.

2. De politiegegevens, bedoeld in het eerste lid, 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 voor Rechtsbescherming 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.

De Minister voor Rechtsbescherming,

Memorie van toelichting

I. ALGEMEEN

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 (hierna: VOG). Beoogd wordt de wet toe te passen bij personen die werkzaam zijn in een functie die een hoge mate van integriteit vereist en van wie mag worden verwacht dat zij van onbesproken gedrag zijn. Het gaat om functies waarin sprake is van een bevoegdheid geweld te gebruiken, toegang tot gevoelige informatie bij de uitvoering van wettelijke taken op het terrein van openbare orde en veiligheid of handhaving van de rechtsorde, of integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. In bepaalde gevallen bieden reeds bestaande screeningsinstrumenten onvoldoende waarborgen of kunnen deze vanwege hun aard niet worden toegepast. Het onderhavige wetsvoorstel biedt voor deze gevallen een oplossing.

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 reeds politiegegevens gebruikt, maar slechts ter inkleuring van justitiële gegevens. Een politiegegeven is elk persoonsgegeven dat in het kader van de uitoefening van de politietaak wordt verwerkt (artikel 1, onder a, Wet politiegegevens) en politiegegevens worden justitiële gegevens wanneer het daarmee samenhangende proces-verbaal in behandeling is genomen door het openbaar ministerie. De justitiële gegevens worden vastgelegd in het JDS en betreffen onder meer gegevens over beslissingen van het openbaar ministerie en de rechter. Indien er geen justitiële gegevens over de aanvrager zijn, worden de politiegegevens thans niet als bron geraadpleegd. Het weigeren van de afgifte van een VOG uitsluitend op grond van politiegegevens is onder het huidige wettelijk kader dus niet mogelijk. Bij de beoordeling van VOG-aanvragen van personen die een functie willen gaan vervullen waarvoor onbesproken gedrag een vereiste is, is het echter dringend gewenst niet tot afgifte van een VOG over te gaan wanneer er relevante politiegegevens bestaan.

Ontwikkelingen die hebben geleid tot dit wetsvoorstel

De VOG is uitgegroeid tot een van de belangrijkste screeningsinstrumenten in Nederland. In de periode 2010-2017 steeg het aantal aanvragen met ongeveer 250.000 aanvragen tot een totaal van bijna 750.000 aanvragen in 2013, waarna de stijging doorzette tot bijna 1.064.000 aanvragen in 2017. Tegelijkertijd is het percentage weigeringen de afgelopen jaren blijven dalen, van 0,72% in 2010, 0,56% in 2013 tot aan 0,29% in 2017. 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 in verschillende sectoren.

Een belangrijke ontwikkeling is een recente wetswijziging op grond waarvan een VOG vereist wordt voor elke rechterlijke benoeming en voor benoemingen als gerechtsbestuurder of als lid van de Raad voor de rechtspraak (Stb. 2018, 298).

Bij de VOG-verlening aan BOA's werd 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 Justitie en Veiligheid 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, Besluit politiegegevens (Bpg) gewijzigd waarmee werd voorzien in een basis voor de verstrekking van politiegegevens ten behoeve van een onderzoek naar de betrouwbaarheid van een BOA en het nemen van een beslissing hieromtrent. Het onderhavige wetsvoorstel dient ertoe de wettelijke grondslag te creëren om voor deze functies een VOG ook te kunnen weigeren op basis van relevante politiegegevens over de betrokkene.

Overigens heeft Justis in 2012 de uitvoering van de screening van personeel van de DJI overgenomen, die thans wordt uitgevoerd via de afgifte van een VOG. Daarvoor werd de screening van personeel van DJI uitgevoerd door het Bureau Integriteit & Veiligheid (BI&V). BI&V is een onderdeel van 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, Bpg, ook beschikken over politiegegevens.

Bij de huidige VOG-screening zijn inmiddels verschillende varianten te onderscheiden:

1. De VOG waarbij alleen bij indienstreding 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;
3. Continue screening, waarbij wijzigingen in de justitiële documentatie (gedurende 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.

In het navolgende wordt in paragraaf 2 allereerst ingegaan op de ontvangen adviezen. In paragraaf 3 wordt ter inleiding onder meer de functie en het huidige beoordelingskader van de VOG uiteengezet. Paragraaf 4 is gewijd aan de kern van het wetsvoorstel, waarbij wordt toegelicht 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 in paragraaf 5 uiteengezet hoe het gebruik van politiegegevens zich verhoudt tot grondrechten en wordt aandacht besteed aan de rechtsbescherming van de aanvrager van de VOG. 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, het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten (Platform BOD-en), de Nederlandse Orde van Advocaten, de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Bureau Regioburgemeesters (BR). De adviesinstanties hebben diverse vragen gesteld en voorstellen gedaan om tot verduidelijking van het wetsvoorstel te komen. De adviezen hebben geleid tot aanpassingen en aanvullingen in de memorie van toelichting. Daarnaast is dit wetsvoorstel in internetconsultatie gegeven. Naar aanleiding daarvan is een beperkt aantal reacties ontvangen. Op de uitgebrachte adviezen wordt nader ingegaan op die plaatsen waar de onderdelen waarover is geadviseerd, worden toegelicht. Daarmee komen ook de onderwerpen aan de orde die in de internetconsultatie zijn ingebracht.

3. De huidige regeling van de verklaring omtrent het gedrag

De VOG is een verklaring van de Minister van Justitie en Veiligheid inhoudende dat uit een onderzoek met betrekking tot het gedrag van de betrokken persoon (de aanvrager van de VOG) in relatie tot het doel waarvoor de VOG wordt aangevraagd, niet is gebleken van bezwaren tegen die persoon (artikel 28 Wjsg). De VOG-screening wordt sinds 2004 niet meer uitgevoerd door de burgemeester, maar is centraal belegd bij de Minister van Justitie en Veiligheid en wordt uitgevoerd door Justis. 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. Bij de VOG-screening 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 waarmee het risico voor de samenleving dat een strafrechtelijk verleden van de aanvrager met zich brengt, wordt beperkt. 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 te overleggen. 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, het verrichten van vrijwilligerswerk 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 betaalde werkzaamheden, zoals blijkt uit het voorgestelde artikel 35a Wjsg.

Screening functies waarvoor onbesproken gedrag een vereiste is

Dit wetsvoorstel beoogt in bepaalde gevallen mogelijk te maken dat politiegegevens een zelfstandige weigeringsgrond vormen voor de afgifte van een VOG. Het voorstel wordt beperkt tot bij ministeriële regeling aangewezen functies waarbij de aanvrager van de VOG van onbesproken gedrag dient te zijn. Het gaat daarbij om functies die een hoge mate van integriteit vereisen vanwege de bevoegdheid geweld te gebruiken, de toegang tot gevoelige informatie bij de uitvoering van wettelijke taken op het terrein van openbare orde en veiligheid of handhaving van de rechtsorde, of de betrokkenheid bij integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.

De AP onderkent de noodzaak van integer overheidspersoneel voor dergelijke functies, maar vraagt zich af hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot andere vormen van screening, zoals integriteitsscreening door het landelijk bureau Bibob (bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur), het betrouwbaarheids- en geschiktheidsonderzoek (BGO) bij de politie en de (zware) screening door de AIVD en de MIVD ten behoeve van het afgeven van een verklaring van geen bezwaar voor vertrouwensfuncties.

De verschillende screeningsinstrumenten die door de AP zijn benoemd worden alle gebruikt binnen de terreinen waar dit voorstel op ziet en zijn uniek in hun soort. Deze uniciteit komt tot uiting in de organisatie die de screening uitvoert, het doel en de zwaarte van de screening, de (combinatie van) geraadpleegde bronnen en de gehanteerde terugkijktermijnen. Dit wetsvoorstel is een aanvulling voor gevallen waarin bestaande screeningsinstrumenten onvoldoende passend of ontoereikend zijn.

1. Reguliere VOG

De huidige reguliere VOG kan door iedere werkgever of organisatie bij ieder (al dan niet betaald) dienstverband worden gevraagd aan de betrokken medewerker of stagiair. Bij een VOG-aanvraag wordt het justitiële verleden van de VOG-aanvrager beoordeeld aan de hand van de functie die de aanvrager wil gaan vervullen. Justis raadpleegt hiervoor het Nederlandse Justitieel Documentatiesysteem (JDS) en in een enkel geval ook andere Europese justitiële documentatiesystemen. De VOG heeft als doel de integriteit op de werkvloer te bevorderen. Bij het merendeel van de VOG-aanvragen wordt er vier jaar teruggekeken, met uitzondering van terroristische misdrijven en zedendelicten. Hiervoor gelden langere termijnen, evenals voor functies waarbij specifieke screeningsprofielen gelden vanwege een verhoogd risico op integriteitsschendingen (bijvoorbeeld voor DJI-personeel).

2. Wetsvoorstel VOG politiegegevens

Met dit wetsvoorstel kan bij de beoordeling van een VOG-aanvraag informatie uit de politiestructuren niet alleen worden gebruikt ter inkleuring van justitiële gegevens, maar ook een

zelfstandige grondslag vormen om de afgifte van een VOG te weigeren. Dit is een uitbreiding ten opzichte van de reguliere VOG-procedure. Deze uitbreiding is noodzakelijk voor de screening van (beoogd) personeel in kwetsbare functies waarin sprake is van een bevoegdheid geweld te gebruiken, toegang tot gevoelige informatie bij de uitvoering van wettelijke taken op het terrein van openbare orde en veiligheid, of handhaving van de rechtsorde of integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur waarvoor onbesproken gedrag een vereiste is voor een integere werkhouding en een veilige werkomgeving met als doel de risico's van de samenleving te beperken. Bestaande screeningsinstrumenten zijn hiervoor niet passend of toereikend, waardoor bronuitbreiding gewenst is.

3. Betrouwbaarheids- en geschiktheidsonderzoek (BGO) politie

Het huidige betrouwbaarheids- en geschiktheidsonderzoek van de politie wordt alleen gebruikt voor het screenen van (kandidaat-)ambtenaren van politie, met als doel de (politie)organisatie veilig te houden. Bij deze screening worden de justitiële documentatie, de politiestructuren en open bronnen geraadpleegd. Tevens vindt een gesprek plaats met de gescreende over integriteitkwesaties.

In het wetsvoorstel screening ambtenaren van politie en politie-externen (Kamerstukken II 35 170, nr. 2) wordt erin voorzien dat onder meer ook gegevens met betrekking tot personen uit de directe omgeving van de betrokkene worden geraadpleegd bij de beoordeling van de betrouwbaarheid van de betrokkene, indien sprake is van (bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen) werkzaamheden bij of voor de politie die een verhoogd risico kunnen vormen voor de integriteit van de politie.

4. Veiligheidsonderzoeken AIVD

De veiligheidsonderzoeken van de AIVD zien eveneens op natuurlijke personen en worden alleen toegepast bij aangewezen vertrouwensfuncties. Het uitvoeren van een deel van deze veiligheidsonderzoeken binnen de politieorganisatie, de zogeheten P-veiligheidsonderzoeken, heeft de AIVD gemandateerd aan de korpschef. Veiligheidsonderzoeken hebben als doel de nationale veiligheid te beschermen. Naast (buitenlandse) justitiële documentatie kan ook (buitenlandse) politie-informatie, openbare bronnen, informatie van overheidsdiensten en inlichtingeninformatie uit het buitenland worden gebruikt. Daarnaast weegt ook informatie uit de privésfeer mee in het screeningsoordeel. Dit betekent dat niet alleen de beoogde functionaris, maar ook personen uit diens omgeving (zoals de partner van betrokkene) kunnen worden gescreend.

5. Bibob

De Bibob-screening is breder dan de screening van een natuurlijke persoon (en diens familie). Het betreft een omgevingsanalyse van meerdere natuurlijke en rechtspersonen, waarbij mogelijke risico's die betrekking hebben op misbruik van vergunningen, subsidies, aanbestedingen en vastgoedtransacties in kaart worden gebracht. De bronnen die hierbij worden gebruikt zijn onder andere (buitenlandse) justitiële documentatie, openbare bronnen en informatie van overheidsorganisaties.

Zowel de VNG als het BR heeft aangegeven dat voor bepaalde functies binnen de gemeente een vergaande screening mogelijk gemaakt moet worden, waarbij een verdiepend onderzoek en een verdiepend gesprek met betrokkene in de thuisomgeving zou moeten plaatsvinden. Uit de opsomming van screeningsinstrumenten blijkt dat deze vorm van screening reeds bestaat, maar voorbehouden is voor de meest kwetsbare functies, bijvoorbeeld wanneer de nationale veiligheid in het geding is. Wanneer dit voor de bedoelde functies niet het geval is, behoort een dergelijke vergaande screening niet tot de mogelijkheden. De alternatieven worden in dat geval voldoende geacht en er is geen aanleiding voor een aanvullende wetswijziging op dit punt.

Het huidige beoordelingskader van de VOG

De Beleidsregels VOG NP-RP 2018 (Stcrt. 2017, 68620) geven invulling aan de criteria die bij de VOG-beoordeling worden gehanteerd. De uitvoerende instantie is Justis, de screeningsautoriteit van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Justis geeft namens de Minister van Justitie en Veiligheid 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 is gescreend; de VOG wordt dus niet verstrekt aan degene die om de verklaring heeft verzocht (veelal de werkgever).

Iedere aanvraag van een VOG wordt op zijn eigen merites beoordeeld, los van een eventuele eerdere VOG-aanvraag. Screening vindt plaats aan de hand van functieprofielen, waarbij de gepleegde feiten worden beoordeeld op relevantie voor de functie waarvoor de VOG wordt aangevraagd. 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 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 en binnen de van toepassing zijnde terugkijktermijn, 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 toch 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, de leeftijd van de VOG-aanvrager en de hoeveelheid justitiële gegevens. Op grond van het subjectieve criterium kan worden geoordeeld dat het belang van de aanvrager bij verstrekking 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 bij 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 dus nu al bij de belangenafweging een

belangrijke rol spelen en invloed hebben op de eventuele weigering van de VOG. Als echter de aanvrager niet in de justitiële documentatie voorkomt, is er thans geen aanleiding om politiegegevens op te vragen. Immers, deze politiegegevens vormen op grond van de huidige regeling geen zelfstandige weigeringsgrond voor de VOG. Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk dat relevante politiegegevens wél een zelfstandige weigeringsgrond kunnen vormen voor de afgifte van een VOG. De afgifte van een VOG kan ook dan echter 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 gegevens, de frequentie en de actualiteit van de gegevens. Dit beoordelingskader zal in de beleidsregels VOG van Justis verder worden uitgewerkt.

De AP heeft in haar advies aangegeven dat het wetsvoorstel een inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer van de aanvrager met mogelijk ingrijpende gevolgen. In dat licht adviseert de AP het algemene beoordelingskader bij formele wet te regelen. In het beoordelingskader zouden voorts de verschillende categorieën politiegegevens en de verschillende categorieën van personen die daarin worden verwerkt, moeten worden gewogen in relatie tot de verschillende functies. Daarbij moet aandacht worden geschonken aan het beginsel van proportionaliteit en subsidiariteit en aan de motie Swinkels/Van Tongeren op grond waarvan in beginsel dient te worden afgezien van het gebruik van niet geverifieerde politiegegevens. De NVvR heeft in haar advies eveneens zorgen geuit over het gebruik van niet geverifieerde informatie en het zonder nadere screening verstrekken van gegevens aan Justis. Zowel de RvdR als de VNG heeft geadviseerd om meer inzicht te geven in het soort politiegegevens dat wel of juist niet relevant is in de beoordeling. Evenals de AP, heeft ook de RvdR gevraagd op welke wijze invulling zal worden gegeven aan de proportionaliteitstoetsing.

Het huidige beoordelingskader geeft invulling aan de criteria voor het beoordelen van een VOG-aanvraag binnen de ruimte die de wet daarvoor biedt. Hierbij is maatwerk mogelijk. Zo bevat het huidige beoordelingskader een strenger beoordelingsbeleid ten aanzien van aanvragers met justitiële gegevens die betrekking hebben op terroristische misdrijven en geldt een verscherpt toetsingskader voor zedendelicten. Omdat het beoordelingskader de status van beleidsregel heeft, kunnen noodzakelijke aanpassingen, bijvoorbeeld als gevolg van ontwikkelingen in de jurisprudentie of de uitvoeringspraktijk, snel worden doorgevoerd. Een algemeen beoordelingskader leent zich naar aard en inhoud dus niet voor vastlegging in een formele wet. Het bovenstaande geldt ook voor het nog op te stellen beoordelingskader voor een VOG politiegegevens. Zoals in een schriftelijke reactie op de motie Swinkels/Van Tongeren reeds is aangegeven, dient terughoudend te worden omgegaan met het gebruik van politiegegevens en moet het proces met goede waarborgen zijn omkleed (Kamerstukken II, 34 193, nr. 5).

Ten aanzien van de verschillende categorieën politiegegevens wordt vooropgesteld dat Justis uitsluitend politiegegevens zal ontvangen die nodig zijn voor de beoordeling van de VOG-aanvraag. Het gaat dus alleen om gegevens die iets kunnen zeggen over het (strafbare) gedrag en daarmee

over de integriteit van de aanvrager. In de politiesystemen zijn specifieke rollen toegekend aan registraties en gegevens over personen. Afhankelijk van de rol zal wel of juist niet aan Justis worden verstrekt. Zo zullen gegevens van aangevers, slachtoffers of getuigen niet worden verstrekt. Deze politiegegevens wegen dan dus ook niet mee bij de beoordeling van een VOG-aanvraag. De strafbare gedraging ziet immers niet op de aanvrager zelf en zegt daarom ook niets over zijn of haar integriteit.

De politiegegevens worden dus in eerste instantie gefilterd op rol, maar vervolgens door Justis ook beoordeeld op relevantie. Niet alle politiegegevens zullen immers relevant zijn voor de functie die de aanvrager wil uitoefenen. Zo zullen meldingen over geluidsoverlast niet snel een relevant politiegegeven worden geacht. Contacten in het criminele circuit zullen daarentegen sneller een relevant politiegegeven zijn. Deze contacten brengen immers het risico op afpersing of betrokkenheid bij criminele activiteiten met zich. Daarmee wordt afbreuk gedaan aan de integriteit van de aanvrager. Anders dan de NVvR veronderstelt worden politiegegevens dus niet zonder nadere screening verstrekt aan Justis.

De proportionaliteitstoets vereist dat er een redelijke verhouding bestaat 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 belangen van de aanvrager. De aanwezigheid van politiegegevens betekent niet automatisch dat de VOG wordt geweigerd, ook niet als het relevante politiegegevens zijn. Er vindt altijd een zorgvuldige afweging plaats.

4. Politiegegevens als zelfstandige weigeringsgrond bij de VOG-beoordeling

Dit wetsvoorstel beoogt in bepaalde gevallen mogelijk te maken dat politiegegevens een zelfstandige weigeringsgrond vormen voor 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 ministeriële regeling aangewezen functies waarin sprake is van een bevoegdheid geweld te gebruiken, toegang tot gevoelige informatie bij de uitvoering van wettelijke taken op het terrein van openbare orde en veiligheid of handhaving van de rechtsorde, of integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur waarbij de aanvrager van de VOG van onbesproken gedrag dient te zijn. Het gaat daarbij om functies die een hoge mate van integriteit vereisen. Indien binnen deze functies bevoegdheden of informatie oneigenlijk worden gebruikt, kunnen de gevolgen voor de samenleving zeer ingrijpend zijn. Wie een dergelijke functie wil uitoefenen, moet daarom worden gescreend en hieruit moet onbesproken gedrag blijken.

Op grond van de in het voorgestelde artikel 35a, eerste lid, Wjsg, opgenomen criteria zullen de functies worden aangewezen waarvoor de eis kan worden gesteld van een VOG waarbij relevante politiegegevens tot weigering van de afgifte kunnen leiden. Hierbij is het uitgangspunt dat dit instrument onderdeel uitmaakt van een breder integriteits- en veiligheidsbeleid van de organisatie

waarbinnen de aangewezen functie wordt uitgevoerd. De documenten over dit beleid en de wijze waarop daaraan uitvoering aan wordt gegeven, worden bij het verzoek om een functie aan te wijzen gevoegd. Bij de beoordeling van het verzoek zal steeds worden onderzocht welke maatregelen door de organisatie reeds worden genomen om risico's te reduceren. Indien dit een noodzakelijke aanvulling vormt, wordt de functie bij ministeriële regeling aangewezen.

De AP meent dat veel specifieker dient te worden aangeduid op welke functies het wetsvoorstel zal zien en dat per functie dient te worden aangegeven waarom het gebruik van politiegegevens als zelfstandige weigeringsgrond noodzakelijk en proportioneel zou zijn. Uiteraard moet goed gekeken worden welke functies voor deze vorm van screening in aanmerking komen. Daaraan moet een gedegen afweging ten grondslag liggen. Het wetsvoorstel is op dit punt aangepast waardoor de criteria waaraan functies moeten voldoen om voor deze vorm van screening in aanmerking te komen in artikel 35a Wjsg zijn opgenomen. Uiteindelijk zal de sector zelf (en daarmee de verantwoordelijke vakminister) moeten aangeven of het wenselijk is dat een functie in aanmerking komt voor deze zwaardere screening. In veel gevallen zal voor het oordeel of in een functie een hoge mate van integriteit is vereist, informatie nodig zijn die alleen bij de werkgever bekend is. De werkgever zal een gemotiveerd verzoek aan de betreffende vakminister moeten richten. Indien de vakminister dit verzoek onderschrijft, kan het verzoek worden doorgeleid naar de Minister van Justitie en Veiligheid. Deze zal, gelet op de verantwoordelijkheid voor deze wet en als eigenaar van Justis, aan de hand van de eerdergenoemde criteria, beoordelen of een zwaardere screening gerechtvaardigd is. Deze functies worden vervolgens vastgelegd in een ministeriële regeling.

De RvdR heeft in zijn advies gevraagd of het criterium "van onbesproken gedrag" een aanvullend criterium is ten opzichte van artikel 35 Wjsg. Dit is niet het geval. Functies waarvoor op grond van artikel 35 Wjsg een VOG is vereist, zijn niet dezelfde functies als waarop artikel 35a Wjsg van toepassing is. Het criterium "van onbesproken gedrag" uit artikel 35a Wjsg is dus geen aanvullend criterium, maar een zelfstandig criterium ten aanzien van op grond van artikel 35a Wjsg aangewezen functies.

Aanwijzen functies

De mogelijkheid om een VOG-aanvraag af te wijzen louter op basis van politiegegevens is een ingrijpend middel en zal daarom met de nodige zorgvuldigheid en terughoudendheid worden gebruikt. Dit vereist ook een afweging van de minister die verantwoordelijk is voor het betreffende beleidsterrein. De zwaardere screening heeft als doel het risico in te perken dat personen op posities zitten die door gedragingen, zoals misbruik van bevoegdheden of kennis, de organisatie in diskrediet brengen waardoor grote maatschappelijke onrust ontstaat. Maar ook om het risico te reduceren dat opsporingsonderzoeken of rechtshandhaving worden verstoord, dan wel dat criminaliteit of terrorisme/extremisme wordt gefaciliteerd of verspreid. De potentiële risico's die een organisatie of, in voorkomende gevallen, de samenleving als geheel loopt, zijn dusdanig groot dat het screenen op basis van politiegegevens gerechtvaardigd is. Het aanwijzen van functies in een algemene maatregel van bestuur, zoals de AP voorstelt, is niet wenselijk aangezien maatschappelijke ontwikkelingen en wensen van werkgevers kunnen veranderen. Daarnaast kan

een dreigingsbeeld wijzigen, waardoor het gebruik van politie-informatie voor bepaalde functies noodzakelijk of juist overbodig wordt. De criteria aan de hand waarvan wordt beoordeeld of een functie in aanmerking komt voor een VOG waarbij relevante politiegegevens tot weigering van de afgifte kunnen leiden zijn in artikel 35a Wjsg vastgelegd. Het gaat om functies waarvoor een hoge mate van integriteit vereist is vanwege de bevoegdheid geweld te gebruiken, de toegang tot gevoelige informatie bij de uitvoering van wettelijke taken op het terrein van openbare orde en veiligheid of handhaving van de rechtsorde, of de betrokkenheid bij integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. Het uiteindelijke oordeel of deze verdergaande screening voor een specifieke functie noodzakelijk is, kan uitsluitend samen met de betrokken (vak)minister worden gegeven.

De AP vraagt zich met betrekking tot de verstrekking van de politiegegevens af hoe het aanwijzen van categorieën van politiegegevens bij algemene maatregel van bestuur (artikel 23, tweede lid, Wpg) zich verhoudt tot de limitatieve opsomming van het soort politiegegevens in het voorgestelde tweede lid van artikel 35a Wjsg. De algemene maatregel van bestuur waarop artikel 23, tweede lid, Wpg doelt, is artikel 4:6 Bpg. Dit artikel bevat dezelfde categorieën persoonsgegevens als artikel 35a, tweede lid. De reikwijdte van beide bepalingen komt dus overeen.

Het Platform BOD-en merkt op dat voor slechts drie categorieën van personen, te weten de BOA's, DJI-personeel en openbaar ministerie, het opvragen van politiegegevens gewenst is en wordt geregeld terwijl de algemeen opsporingsambtenaren bij de BOD-en eveneens een functie vervullen waarbij een hoge mate van integriteit gewenst is. Ook de VNG en het BR hebben aangegeven behoefte te hebben aan meer mogelijkheden om medewerkers te kunnen laten screenen op basis van politiegegevens vanwege de werkzaamheden van gemeentelijke ambtenaren in het brede veiligheidsdomein. De verantwoordelijkheid voor het aanwijzen van functies binnen het veiligheidsdomein die in aanmerking komen voor de in dit wetsvoorstel voorgestelde vorm van screening, ligt in beginsel bij de minister van Justitie en Veiligheid. Het betreft immers een ingrijpend middel en zal daarom met de nodige zorgvuldigheid en terughoudendheid worden gebruikt. Het aanwijzen van functies zal uiteraard wel in samenspraak met betrokken bestuursdepartementen, gemeenten, sectoren en werkgevers gebeuren.

De genoemde categorieën zijn slechts enkele voorbeelden van functies die een hoge mate van integriteit vereisen en waarvoor het betrekken van politiegegevens bij de aanvraag van een VOG gewenst is. Zoals terecht is opgemerkt door het Platform BOD-en geldt dit evenzeer voor bepaalde functies bij de BOD-en. Ook de VNG en het BR hebben aangegeven dat voor bepaalde functies in het brede veiligheidsdomein een screening op basis van politiegegevens gewenst is. De in het voorgestelde artikel 35a opgenomen criteria maken dit mogelijk. Anders dan de VNG veronderstelt zullen niet gemeenten, maar de Minister van Justitie en Veiligheid bij ministeriële regeling, vastleggen welke functies voor deze vorm van screening in aanmerking komen.

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. Een politiegegeven is elk persoonsgegeven dat in het kader van de uitoefening van de politietaak wordt verwerkt (artikel 1, onder a, Wpg) en politiegegevens worden justitiële gegevens wanneer het daarmee samenhangende proces-verbaal in behandeling is genomen door het openbaar ministerie en er een zogeheten parketnummer aan de zaak is toegewezen. Justitiële gegevens zijn namelijk alle gegevens die zijn verzameld op het niveau van het openbaar ministerie en de rechtspraak. De gegevens hebben betrekking op personen die in aanraking zijn gekomen met de justitiële autoriteiten. De justitiële gegevens worden vastgelegd in het JDS en betreffen onder meer gegevens over beslissingen van het openbaar ministerie en de rechter.

De politie heeft aangegeven dat politiegegevens slechts voor een beperkt gedeelte zijn terug te vinden in de justitiële gegevens, namelijk voor zover die politiegegevens zijn opgenomen in een strafvorderlijk dossier dat door het openbaar ministerie in behandeling is genomen. Veel politiegegevens brengen het echter niet zover. Hierdoor bestaat een gerede kans dat relevante informatie niet naar voren komt als alleen justitiële gegevens geraadpleegd worden. Juist omdat politiegegevens een indicatie kunnen geven over het gedrag van een persoon ten behoeve van het bepalen van diens integriteit, is er reden om deze gegevens bij de screening voor bepaalde functies die een hoge mate van integriteit vereisen te betrekken. 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. Daarom is het essentieel 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 is uitgesproken. 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 (eerste lid, onderdelen a en c) 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 politiesystemen 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 gegevens, de frequentie en de actualiteit van de gegevens. Dit beoordelingskader zal in de beleidsregels VOG van Justis verder worden uitgewerkt.

De AP heeft, onder verwijzing naar het IAK-document, aangegeven dat in het wetsvoorstel waarborgen ontbreken om te voorkomen dat politiegegevens te breed worden ingezet. In het IAK staat echter dat voorkomen moet worden dat (het instrument) VOG politiegegevens te breed wordt ingezet. Het toetsingskader, het filteren op rollen en relevantie en de aanwijzing van specifieke functies bij ministeriële regeling zijn hiervoor belangrijke waarborgen.

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 Justitie en Veiligheid 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 Justitie en Veiligheid ten behoeve van het afgeven van een VOG. Thans is derhalve al sprake van gegevensuitwisseling tussen de politie en Justis.

Ook de verstrekking van politiegegevens ten behoeve van dit voorstel zal zijn grondslag 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 dient het Bpg 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 bij Justis een hit oplevert (een hit betekent in dit geval dát er politiegegevens betreffende de aanvrager aanwezig zijn, d.w.z. gegevens die iets kunnen zeggen over het (strafbare) gedrag en daarmee over de integriteit van de aanvrager) zonder te weten wat de inhoud, aard of omvang van die gegevens is), zal de politie op grond van artikel 4:3, eerste lid, onderdeel a, vierde gedachtestreepje, Bpg de betreffende politiegegevens aan Justis 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 openbaar ministerie 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 openbaar ministerie voorgeschreven indien het gaat om de verstrekking van dit soort kwetsbare politiegegevens. De politie maakt dus, in samenspraak met het openbaar ministerie, een afweging bij de verstrekking van deze 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. Deze belangenafweging kan tot gevolg hebben dat de aanwezige politiegegevens uiteindelijk niet worden verstrekt aan Justis en dus niet kunnen leiden tot weigering van een VOG.

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 belangen 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 aan 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 VOG 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 rechtsbescherming vanzelfsprekend ook.

De RvdR heeft in dit verband aandacht gevraagd voor de rechtsbescherming van de betrokkene omdat politiegegevens uit een lopend onderzoek kunnen worden verstrekt op grond waarvan de VOG kan worden geweigerd, ook wanneer het politieonderzoek uiteindelijk niet tot vervolging leidt. De RvdR signaleert ook dat een aanvrager van een VOG niet altijd zal weten of er van hem of haar politiegegevens bestaan, terwijl deze gegevens wel kunnen leiden tot weigering van een VOG. Dit mag niet leiden tot een onevenredige last op de aanvrager, aldus de Raad. Ook heeft de RvdR in zijn advies gevraagd nader toe te lichten hoe het verzoek van een aanvrager tot correctie van politiegegevens en de mogelijkheid om bezwaar en beroep in te stellen tegen een afwijzende beslissing daarop zich verhoudt tot de lopende VOG-procedure. De rechter kan immers geconfronteerd worden met de stelling van een aanvrager dat de politiegegevens niet kloppen.

Doel van het gebruik van politiegegevens bij de aanvraag van een VOG is het vormen van een oordeel omtrent de integriteit van de aanvrager. Het is daarvoor niet noodzakelijk dat het onderzoek tot vervolging heeft geleid. Zoals hiervoor is toegelicht, krijgt de aanvrager altijd een voornemen tot afwijzen met daarin de redenen van de voorgenomen weigering. Betrokkene kan hierop een zienswijze indienen waarin ook de juistheid van de gegevens betwist kan worden. Het gevolg hiervan kan zijn dat de VOG toch wordt afgegeven. Wanneer gereede twijfel ontstaat over de juistheid of betrouwbaarheid van de gegevens, zal Justis altijd in overleg treden met de politie. Overigens is de beoordeling van een VOG-aanvraag altijd een momentopname. Ook als de politiegegevens achteraf wijzigen, moet Justis uitgaan van de juistheid van de gegevens zoals deze op het moment van beoordelen beschikbaar zijn. Dit is overigens ook het geval bij een weigering op grond van justitiële gegevens.

Overigens kan de aanvrager op grond van artikel 28 Wpg ook de korpschef verzoeken zijn politiegegevens te verbeteren of aan te vullen als deze feitelijk onjuist zijn. Ook kan een betrokkene verzoeken gegevens zonder onnodige vertraging te vernietigen of af te schermen indien deze feitelijk onjuist, voor het doel van de verwerking onvolledig of niet ter zake dienend zijn, dan wel in strijd met een wettelijk voorschrift worden verwerkt. Ook tegen de beslissing van de korpschef is bezwaar en beroep mogelijk.

De AP heeft gewezen op het belang van juiste implementatie van de Richtlijn gegevensbescherming politie en justitie (Richtlijn (EU) 2016/680) waarin wordt bepaald dat een duidelijk onderscheid dient te worden gemaakt tussen enerzijds persoonsgegevens betreffende verschillende categorieën van betrokkenen (verdachte, veroordeelden, slachtoffers en derden) en persoonsgegevens die op feiten zijn gebaseerd en anderzijds persoonsgegevens die op een persoonlijk oordeel zijn gebaseerd. Ook moeten de bevoegde autoriteiten alle redelijke maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat onjuiste, onvolledige of niet meer actuele gegevens niet worden doorgezonden en indien mogelijk dient de politie bij verstrekking de noodzakelijke aanvullende informatie toe te voegen.

De Richtlijn bevat de algemene verplichting om de nodige maatregelen te treffen opdat politiegegevens die, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt, onjuist, onvolledig of niet meer actueel zijn, niet worden verstrekt of beschikbaar gesteld. Als de gegevens onjuist zijn, dan worden deze onverwijld vernietigd of gerectificeerd. Het beginsel van juistheid van gegevens moet worden toegepast met inachtneming van de aard en het doel van de verwerking in kwestie. Zo zijn verklaringen die persoonsgegevens bevatten, gebaseerd op de subjectieve perceptie van natuurlijke personen en niet altijd te controleren. Het vereiste van juistheid dient derhalve geen betrekking te hebben op de juistheid van een verklaring, maar alleen op het feit dat een specifieke verklaring is afgelegd (overweging 30 van de Richtlijn). De bevoegde autoriteit controleert, voor zover praktisch uitvoerbaar, de kwaliteit van politiegegevens voordat de gegevens worden verstrekt of beschikbaar gesteld. Voor zover mogelijk wordt bij de doorzending van politiegegevens de noodzakelijke informatie toegevoegd aan de hand waarvan de ontvangende bevoegde autoriteit de mate van juistheid, volledigheid en betrouwbaarheid van politiegegevens kan beoordelen, alsmede de mate waarin zij actueel zijn.

De Richtlijn verplicht er voorts toe om, in voorkomend geval en voor zover mogelijk, een duidelijk onderscheid te maken tussen politiegegevens betreffende verschillende categorieën van betrokkenen, zoals verdachten, slachtoffers, getuigen en veroordeelden. Zoals hiervoor is toegelicht, wordt met de filter op verschillende rollen uitvoering gegeven aan deze verplichting. Uit de formulering in de Richtlijn blijkt overigens van een zekere marge voor de verwerkingsverantwoordelijke bij de invulling van deze verplichting. In de informatiesystemen van de opsporingsdiensten wordt doorgaans onderscheid gemaakt in de status van personen, al naar gelang het gaat om verdachten, getuigen of slachtoffers. Dit betreft echter geen absoluut onderscheid omdat een verdachte gedurende het opsporingsonderzoek tot getuige kan transformeren en andersom. Doorgaans zal een dergelijke verandering onverwijld in de systemen worden verwerkt.

Privacy Impact Assessment

De AP heeft terecht gewezen op het belang om een Privacy Impact Assessment (PIA) uit te voeren. Het opstellen van de PIA heeft ertoe geleid dat het werkproces is aangescherpt. In de politiesystemen zijn specifieke rollen (bijvoorbeeld gegevens van aangevers, slachtoffers of getuigen) toegekend aan registraties. Zoals hiervoor is toegelicht wordt toegewerkt naar een hit/no hit systeem. Daarbij is het de bedoeling dat in dat systeem de gegevens tevens worden gefilterd op vornoemde rollen, waardoor op voorhand gegevens die gezien de rol van betrokkene niet relevant zijn voor de beoordeling van zijn integriteit, niet leiden tot een hit. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een geval waarin betrokkene enkel voorkomt in de politiesystemen als slachtoffer.

6. Financiële en administratieve consequenties van het wetsvoorstel

Voor wat betreft de lasten van het wetsvoorstel voor politie en Justis kunnen onderscheiden worden de incidentele lasten in verband met aanpassing van de systemen en de lasten samenhangend met de behandeling van de aanvragen van een VOG politiegegevens. Ten behoeve van de beoordeling van een VOG-aanvraag die op basis van politiegegevens kan worden geweigerd, wordt voorgesteld een geautomatiseerd systeem in te richten met het oog op de verstrekking van politiegegevens aan Justis waarbij zal worden toegewerkt naar een geautomatiseerde hit/no hit bevraging. De incidentele kosten voor de aanpassing van de systemen worden voor Justis geraamd op 500.000 euro en voor politie op ongeveer 300.000 euro. De kosten worden gedekt binnen de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

De structurele lasten, die samenhangen met de behandeling van de aanvragen van een VOG politiegegevens, zijn afhankelijk van het aantal aanvragen. Het aantal aanvragen is afhankelijk van het aantal functies dat voor deze vorm van screening in aanmerking komt. De structurele kosten voor de VOG politiegegevens worden, net als voor de huidige VOG, in rekening gebracht bij de aanvrager. Een voorlopige raming laat zien dat de kosten tussen dertig en vijftig euro per VOG liggen.

Zoals hiervoor gemeld zullen functies waarvoor een VOG politiegegevens kan worden aangevraagd, op voordracht van de betreffende minister bij ministeriële regeling worden vastgelegd. Deze ministeriële regeling wordt maximaal twee maal per jaar aangepast. Dit biedt de mogelijkheid aan Justis en de politie om de capaciteit zo nodig uit te breiden.

Er wordt vanuit gegaan dat na inwerkingtreding van de wet in elk geval BOA's, medewerkers van DJI en medewerkers van het openbaar ministerie onder de werking van de wet zullen vallen. Het verwachte aantal VOG-aanvragen voor openbaar ministerie, BOA's en DJI personeel is gebaseerd op het aantal VOG-aanvragen in 2017 zoals hieronder weergegeven:

BOA's	11.500
DJI personeel	6.400
Openbaar ministerie	700
Totaal aantal aanvragen op jaarbasis	18.600

Bij de keuze voor een hit/no hit systeem gaan politie en Justis op dit moment ervan uit dat op jaarbasis 50% van de huidige VOG aanvragen van openbaar ministerie, DJI en BOA's een hit oplevert bij een aanvraag VOG politiegegevens waarna aan de politie om toezending van de beschikbare gegevens wordt verzocht. Dit betreft ruim 9.000 verzoeken om informatie op jaarbasis.

Lasten voor de rechterlijke macht

Dit wetsvoorstel zal naar verwachting niet leiden tot een substantiële toename van het aantal zaken bij de rechtspraak. De RvdR voorziet een toename van de werklast vanwege een verwachte toename van het aantal beroepsprocedures en het aantal verzoeken om een voorlopige voorziening, een grotere procesbereidheid van betrokkenen en de verwachting dat politiegegevens vaker onjuistheden bevatten dan justitiële gegevens. Naar verwachting zal deze toename grotendeels ondervangen worden in de fase voorafgaand aan de beschikking (waarbij betrokkenen kunnen reageren op een voornemen tot weigering) of in de fase van bezwaar. Ook kunnen betrokkenen de korpschef verzoeken hun gegevens zonder onnodige vertraging te vernietigen of af te schermen indien deze feitelijk onjuist, voor het doel van de verwerking onvolledig of niet ter zake dienend zijn, dan wel in strijd met een wettelijk voorschrift worden verwerkt.

Lasten voor de burgers

De aanvrager doorloopt op basis van dit wetsvoorstel dezelfde procedure als bij de huidige digitaal aangevraagde (reguliere) VOG. De kosten voor de VOG politiegegevens worden, net als voor de huidige VOG, in rekening gebracht bij de aanvrager. Het te betalen tarief zal worden bepaald aan de hand van de kosten, het verwachte aantal aanvragen van de VOG politiegegevens en het tarief van de huidige VOG. Dit tarief wordt opgenomen in de Regeling vergoeding verklaring omtrent het gedrag en gedragsverklaring aanbesteden.

II. ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I

Artikel 35a Wjsg

Dit nieuwe artikel maakt het mogelijk om voor bepaalde functies de afgifte van een VOG te weigeren op grond van politiegegevens, indien uit deze politiegegevens blijkt dat de aanvrager niet van onbesproken gedrag is. Daarmee vormt dit artikel een uitbreiding van het huidige wettelijk kader van de VOG, waarin de VOG slechts kan worden geweigerd op grond van aanwezige relevante 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 Justitie en Veiligheid 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. Dit voorstel maakt het echter ook mogelijk dat de VOG wordt geweigerd wanneer 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, gelet op de omstandigheden van het geval en het doel waarvoor de verklaring omtrent het gedrag wordt gevraagd, 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 Justitie en Veiligheid (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 ministeriële regeling aangewezen functie die een hoge mate van integriteit vereist. Zoals in het algemeen deel van deze toelichting al is aangegeven, komen voor aanwijzing in aanmerking functies waarin sprake is van een bevoegdheid geweld te gebruiken, toegang tot gevoelige informatie bij de uitvoering van wettelijke taken op het terrein van openbare orde en veiligheid of handhaving van de rechtsorde, of integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. Het gaat om wettelijke taken op deze terreinen. Dit kunnen zowel taken zijn die aan een specifieke functie zijn toegekend, bijvoorbeeld in geval van de bijzondere opsporingsambtenaar, als aan een organisatie waarbinnen de functie wordt uitgeoefend, bijvoorbeeld in het geval van DJI.

Geweldsbevoegdheden zijn toegekend aan een beperkt aantal functionarissen met het oog op een specifieke taak. Het gaat om vergaande bevoegdheden die sterk kunnen ingrijpen in het leven van de betrokkenen. In dit licht kunnen hoge integriteitseisen wenselijk zijn.

Functies kunnen ook worden aangewezen vanwege de bijzondere informatiepositie. Dit is het geval indien degene die deze vervult toegang heeft tot gevoelige informatie en betrokken is bij de uitvoering van wettelijke taken op het terrein van openbare orde en veiligheid of handhaving van de rechtsorde. Onder gevoelige informatie moet in ieder geval, maar niet uitsluitend, worden verstaan

politiegegevens. Ook kan worden gedacht aan informatie waarvan het risico voor oneigenlijk gebruik groot is als deze in verkeerde handen terecht komt, zoals informatie over de beveiliging van een penitentiaire inrichting.

Naast de toegang tot gevoelige informatie is voor aanwijzing vereist dat degene die de functie vervult deze toegang heeft bij de uitvoering van wettelijke taken op het terrein van openbare orde en veiligheid, of handhaving van de rechtsorde. Bij openbare orde en veiligheid zal het met name gaan om functies binnen een gemeente, zoals de medewerkers die de burgemeester ondersteunen bij diens taken die verband houden met de handhaving van de openbare orde. De handhaving van de rechtsorde betreft zowel de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Een belangrijke vorm van bestuursrechtelijke handhaving is in dit kader het opleggen van een last onder bestuursdwang, op grond van artikel 13b van de Opiumwet. Deze last onder bestuursdwang kan het bevel van de burgemeester inhouden om een woning of lokaal te sluiten. Onder strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde moet worden verstaan de daadwerkelijke voorkoming, opsporing, beëindiging, vervolging en berechting van strafbare feiten, alsmede de tenuitvoerlegging van beslissingen van de rechter of het openbaar ministerie in strafzaken. Dit betreft bijvoorbeeld het personeel van het openbaar ministerie of de DJI.

Van degenen die betrokken zijn bij de integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, bijvoorbeeld op grond van de Wet Bibob, wordt een hoge mate van integriteit verwacht. Zij zijn immers degenen die de integriteit van anderen moeten beoordelen. Deze categorie is toegevoegd om mogelijk te maken dat in de toekomst ook deze functies worden aangewezen.

Aan de aanwijzing van een functie gaat een zorgvuldige beoordeling vooraf, waarbij met name wordt gekeken of de VOG politiegegevens een noodzakelijke aanvulling is op de overige maatregelen die door de organisatie worden genomen om risico's te beperken. Als dat het geval is, kan de betreffende functie bij ministeriële regeling worden vastgesteld. 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 beoogde functies gaan bekleden, geldt hetzelfde. Om hun integriteit te toetsen, is 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 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 de beleidsregels VOG van Justis.

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 Justitie en Veiligheid 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 "politierregisters". 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 II, 29 515, nr. 309).

De Minister voor Rechtsbescherming,