



DE VERKLARING OMTRENT HET GEDRAG

EEN ONDERZOEK NAAR DE KNELPUNTEN DIE TBS-PATIËNTEN ERVAREN BIJ EEN
VOG - PROCES

F.P.C. Dr. S. van Mesdag, Groningen 2014

Contactpersoon: A. Lukkien
Begeleider project: A.J. van Dijk

Functie: Individueel trajectbegeleider
Docent SJD Hanzehogeschool

Mirjam Ellens
348348

2 juni 2014

*Afstudeeropdracht Sociaal Juridische Dienstverlening
Instituut voor Rechtenstudies, Hanzehogeschool Groningen*



Titelpagina

Titel:	De Verklaring Omtrent het Gedrag <i>Een onderzoek naar de knelpunten die TBS- patiënten ervaren bij een VOG - proces</i>
Auteur:	Mirjam Ellens m.ellens@st.hanze.nl 348348
Datum:	2 juni 2014
Versie:	1e versie
Instituut:	Instituut voor Rechtenstudie, Hanzehogeschool te Groningen
Opleiding:	Sociaal Juridische Dienstverlening
Onderdeel:	Afstudeeronderzoek
Progresscode:	SJVH2ASO1
Gegevens instelling:	FPC. Dr. S. van Mesdagkliniek Helperlinie 2 9722 AZ Groningen
Opdrachtgever:	Forensisch Psychiatrisch Centrum Dr. S. van Mesdag, Gerard Bootsman
Afstudeerbegeleider:	Dhr. A. Lukkien
Afstudeerbegeleider opleiding:	Dhr. A.J. van Dijk

Samenvatting

Dit onderzoek heeft betrekking op de Verklaring Omtrent het Gedrag (hierna VOG) die TBS - patiënten aanvragen. Het onderzoek is in opdracht van de Forensisch Psychiatrisch Centrum Dr. S. van Mesdag (hierna Mesdag) te Groningen uitgevoerd. Op het moment dat patiënten in hun TBS - behandeling buiten de Mesdag arbeid willen verrichten komen ze vaak in aanraking met de VOG. De moeilijkheden die de Mesdag ervaart is dat de VOG vrijwel standaard wordt afgewezen voor de TBS - patiënt. Met de doelstelling om meer inzicht te verschaffen in de knelpunten die TBS - patiënten ervaren bij het aanvragen van een VOG is de volgende hoofdvraag geformuleerd: *in hoeverre leveren wettelijke bepalingen in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) met betrekking tot de VOG knelpunten op voor de maatschappelijke re-integratie van TBS - patiënten?*

Op grond van onderstaande deelvragen wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag (onderverdeeld in theorie, praktijk- en analysevragen):

Theorievragen

1. *Wat is de intentie van de Wjsg volgens de Memorie van Toelichting?*
2. *Welke wettelijke bepalingen ten aanzien van het afgeven van een VOG aan een TBS - patiënt zijn neergelegd in de Wjsg?*
3. *Op welke wettelijke bepalingen en beleidsregels baseert het Centraal Orgaan Verklaring Omtrent het Gedrag (hierna COVOG) haar werkwijze bij de beoordeling van een VOG - aanvraag door een TBS - patiënt?*
4. *Wat zegt de jurisprudentie omtrent het afwijzen van een VOG aan een TBS- patiënt?*

Praktijkvragen

5. *Wat is de huidige werkwijze van het COVOG bij het afgeven van een VOG aan een TBS - patiënt?*
6. *Wat zijn de ervaringen van medewerkers van het COVOG met betrekking tot het afgeven van een VOG?*
7. *Wat zijn de ervaringen van medewerkers uit de Mesdag en instanties daarbuiten die met TBS – patiënten werken met betrekking tot het afgeven van een VOG aan een TBS - patiënt?*

Analysevragen

8. *Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen de vastgelegde werkwijze van het COVOG en de wet- en regelgeving op het gebied van een VOG?*
9. *In hoeverre zijn de knelpunten rond het afgeven van een VOG aan een TBS - patiënt terug te voeren op de huidige werkwijze van het COVOG?*

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden is er in de eerste plaats een literatuuronderzoek uitgevoerd. Het literatuuronderzoek heeft voornamelijk een informerende functie gehad. Met het literatuuronderzoek werd de VOG vanuit verschillende kanten belicht, maar is er ook ingegaan op jurisprudentie die over het onderwerp bekend was. In de praktijk zijn er half - gestructureerde interviews afgenomen bij verschillende respondentgroepen. Dan gaat het om medewerkers uit de Mesdag, medewerkers van instanties buiten de Mesdag die met TBS - patiënten te maken hebben en medewerkers die werkzaam zijn bij het COVOG. Dit is gedaan met de doelstelling inzicht te verschaffen in de knelpunten die TBS - patiënten ervaren in het VOG proces. Door het aangaan van de gesprekken met verschillende respondenten is het probleem van verschillende kanten bekeken en daardoor kan er antwoord gegeven worden op de hoofdvraag.

Na het literatuur- en praktijkonderzoek kan er het volgende geconcludeerd worden. De wettelijke bepalingen in de Wjsg leveren in zekere zin knelpunten op voor de TBS – patiënt. De drie knelpunten die uit het onderzoek naar voren komen zijn gelegen in de terugkijktermijn,

het subjectieve criterium en het doel van de VOG. Uit onderzoek blijkt dat TBS - patiënten tegen de terugkijktermijn aanlopen die het COVOG hanteert bij de beoordeling van een VOG. Voor TBS- patiënten is die niet vier jaar, wat in principe gebruikelijk is, maar kijkt het COVOG langer terug omdat ze hun leven in de kliniek niet in vrijheid hebben doorgebracht wat wel de eis is. Een tweede conclusie die getrokken kan worden is dat een TBS - patiënt vaak niet aan het subjectieve criterium voldoet. Het belang van de maatschappij weegt in veel gevallen zwaarder dan het belang van de TBS - patiënt (gericht op de functie). De reden waarom het belang van de samenleving zwaarder telt ligt in het feit dat, ondanks dat een kliniek aandraagt dat er maar een heel klein risico is dat iemand het delict nog eens pleegt, het een grote impact op de samenleving kan hebben als het feit zich zou herhalen. Tot slot is duidelijk dat de VOG een bepaald doel heeft. De regels die zijn opgesteld in de wet zijn er om risico's te beperken. Wanneer een TBS- patiënt nog een klein risico vormt voor de functie die hij wil uitoefenen, dan wordt zijn VOG afgewezen.

Op basis van de bovenstaande onderzoeksresultaten zijn er enkele aanbevelingen ontwikkeld die hieronder worden besproken:

- Er wordt onder andere aanbevolen om meer tijd te investeren in werkgevers. Het is namelijk niet verplicht om overal een VOG voor te vragen. De verplichting van de VOG geldt alleen als dit wettelijk is vastgelegd. De Mesdag kan overwegen om een werkgever hier op te wijzen om op die manier gezamenlijk tot een afspraak kunnen komen om van de VOG eis af te zien.
- Ook wordt aanbevolen om in een eerder stadium van de behandeling gericht bezig te zijn met de overige werkmogelijkheden van de patiënt. Op die manier kan worden bekeken wat er nog meer mogelijk is voor een patiënt en ontdekt de patiënt wellicht andere leuke dingen waar hij wel terecht zou kunnen. Dit komt er op neer dat de Mesdag functies moet gaan koppelen aan een TBS - patiënt waarbij het delict niet in de weg staat. Een idee hierbij is om het COVOG op bezoek te laten komen bij de Mesdag om een presentatie of workshop te geven waarin ze mogelijkheden voorleggen.
- Daarnaast wordt aanbevolen om een gesprek te gaan voeren met staatssecretaris Teeven. Momenteel is het onderwerp erg in de belangstelling en kan de wet niet zomaar veranderd worden. Die is er nu eenmaal en daarom moet er naar andere opties gekeken worden. Met name omdat er meerdere belangen meespelen is het goed om het hier nogmaals met elkaar over te hebben, zodat er duidelijkheid is en er wellicht meer rust komt bij de Mesdag.
- Aan de Mesdag wordt tevens aanbevolen om actiever te zijn om stukken aan te dragen aan het COVOG. Het gaat dan met name om het behandelverloop van de TBS - patiënt. Het COVOG heeft aangegeven niet te kunnen kijken naar het behandelverloop van de patiënt vanwege privacyvoorschriften. Wel staat het COVOG er voor open als de Mesdag gegevens meestuurt van het behandelverloop als het COVOG het voornemen heeft om de VOG aanvraag af te wijzen.
- Tot slot wordt aanbevolen om de rechtbank te betrekken bij de beoordeling van de VOG. Een rechtbank is gewend om belangrijke uitspraken te doen en heeft bij de TBS - behandeling van de TBS - patiënt een belangrijke rol. De rechtbank beslist namelijk of een TBS - behandeling wordt beëindigd. Door de rechtbank erbij te betrekken is er, naast het COVOG, een andere onafhankelijke partij die haar mening kan geven of er nog een risico is op recidive.

Woord vooraf

Voor u ligt het eindresultaat van een onderzoek dat in opdracht van de Mesdag is gemaakt. Het onderzoek is in het kader van het afronden van de opleiding Sociaal Juridische Dienstverlening aan de Hanzehogeschool te Groningen verricht.

Dit onderzoek is verricht in de periode van februari 2014 tot en met mei 2014. Na een interessant gesprek op de van Mesdag kwamen Gerard, opdrachtgever, en ik tot de afspraak dat ik een onderzoek in opdracht van de Mesdag zou verrichten. Nu het eindproduct er ligt, kijk ik met een goed gevoel terug op een leerzame, leuke en spannende periode. Het doen van onderzoek ben ik gaan waarderen. Meer dan ik had gedacht.

Het eindresultaat is natuurlijk met behulp van een aantal mensen tot stand gekomen en ik zou daarom graag gebruik willen maken van de mogelijkheid om deze mensen te bedanken. Allereerst bedank ik mijn begeleiders Aldert Jan van Dijk, Koos Lukkien en Gerard Bootsman. Aldert Jan, bedankt voor je begeleiding gedurende dit onderzoek. Je vriendelijkheid, openheid, kennis en feedback heb ik erg gewaardeerd. Ik ben erg blij dat je mijn afstudeerdocent was. Koos, bedankt voor je inspirerende gesprekken. Ik waardeer je enorm om je inzet voor de patiënten. Erg mooi om te zien. Ook vond ik het fijn om te weten dat ik altijd bij je terecht kon met vragen of opmerkingen. Gerard, bedankt voor alle gesprekken die we hebben gevoerd waarin we hebben besproken hoe het onderzoek me af ging. Het deed me goed dat je altijd mee dacht en mijn vragen wilde beantwoorden. Daarnaast wil ik ook graag mijn respondenten bedanken. Zonder hen had ik geen onderzoek kunnen verrichten. Medewerkers van de Mesdag, medewerkers van instanties buiten de Mesdag en medewerkers van het COVOG, bedankt voor jullie medewerking aan dit interessante onderwerp. Ik heb erg genoten van de gesprekken en ik heb er veel van geleerd. Jullie waren allemaal erg open. Daarnaast vind ik het mooi om te zien dat jullie allemaal dit probleem willen aanpakken. Tot slot wil ik mijn vriend Arjan bedanken. Arjan, bedankt dat je met een kritische blik naar mijn onderzoek hebt gekeken.

Voor mij zit het studentenleven er bijna op, maar ik heb wel genoten van de vier jaren en ben trots op mijn onderzoek. Ik wil graag afsluiten met het feit dat ik het een mooie ervaring vond!

Mirjam Ellens

Groningen, juni 2014

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding	7
1.1 Probleembeschrijving	
1.2 Doelstelling	8
1.3 Centrale onderzoeksvraag en deelvragen	
1.4 Toelichting beantwoording van de vragen	9
1.5 Afbakening onderzoek	
1.6 Leeswijzer	
2. Methodologische verantwoording	10
2.1 Selectie theoretische bronnen en onderzoeksinstrument	
2.2 Onderzoekseenheden	
2.3 Onderzoeksinstrument	11
2.4 Procedure gegevensverzameling	
2.5 Kwaliteiten en beperkingen	12
2.6 Keuze analyse	
3. Verklaring Omtrent het Gedrag	13
3.1 De intentie van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg)	
3.2 De wettelijke basis van de VOG	
3.3 Beleidsregels VOG	14
3.3.1 Aanvraag VOG	
3.3.2 Continue screening	15
3.3.3 Beoordeling VOG	
3.4 Screeningsprofielen VOG	20
3.4.1 Algemeen screeningsprofiel en specifieke screeningsprofielen	
3.5 Betekenis jurisprudentie	21
3.5.1 Jurisprudentie VOG	
3.6 Cijfers VOG	23
3.7 Korte samenvatting	
3.8 Onderzoekspunten	
4. Resultaten praktijkonderzoek	24
4.1 Interview medewerkers van het COVOG	
4.2 Korte samenvatting	29
4.3 Interview medewerkers Mesdag	30
4.4 Interview instanties buiten de Mesdag	31
4.5 Korte samenvatting	34
5. Analyse	35
5.1 Analyse praktijkonderzoek	
5.2 Analyse werkwijze COVOG en wet- en regelgeving VOG	36
5.3 Analyse knelpunten m.b.t. VOG voor TBS - patiënten	
5.4 Belangen	37
5.5 Politiek	
6. Conclusie & aanbevelingen	38
6.1 Conclusie	
6.2 Aanbevelingen	
Nawoord	41
Gebruikte afkortingen	42
Definities	43
Bronnenlijst	44
Bijlagen	45
Bijlage A	Uitspraak Raad van State, afwijzing VOG
Bijlage B	Vragenlijst medewerkers Mesdag en instanties buiten de Mesdag
Bijlage C	Vragenlijst medewerkers Justis/het COVOG
Bijlage D	Mail aan de respondenten Mesdag
Bijlage E	Mail aan respondenten instanties buiten de Mesdag
Bijlage F	Brief aan de staatssecretaris
Bijlage G	Mail aan de TBS - klinieken

1. Inleiding

Het onderzoek is in opdracht van de Mesdag uitgevoerd en heeft betrekking op de VOG die TBS - patiënten aanvragen. In dit inleidende hoofdstuk wordt aandacht gegeven aan de aanleiding van het onderzoek, zodat helder in kaart wordt gebracht waar de Mesdag tegenaan loopt. Daarnaast zal er aandacht zijn voor de hoofdvraag die aan het einde van het rapport wordt beantwoord. In de laatste drie paragrafen zal kort worden toegelicht hoe het rapport is opgebouwd, maar ook hoe antwoord wordt gegeven op de hoofdvraag en de afbakening van het onderzoek.

1.1 Probleembeschrijving

De Mesdag is een Forensisch Psychiatrisch Centrum (FPC) te Groningen. De patiënten die binnen de Mesdag worden behandeld worden gekenmerkt door (gedeeltelijke) ontoerekeningsvatbaarheid en het hebben gepleegd van een ernstig delict. De rechter heeft desbetreffende patiënten TBS (terbeschikkingstelling) opgelegd, deze bestaat uit een behandelmaatregel. Het doel van deze maatregel is om de patiënt te behandelen en zodoende recidive te voorkomen. Daarnaast werkt de TBS - patiënt binnen de Mesdag ook aan zijn toekomst. Eén van de aspecten in het kader van werken naar de toekomst is dat de TBS - patiënt weer moet kunnen functioneren en mee kunnen doen op de arbeidsmarkt (in dit onderzoek staan de TBS - patiënten centraal die in staat zijn om zelfstandig weer aan het werk te gaan op de reguliere arbeidsmarkt). In de Mesdag wordt hier ook veel aandacht aan geschonken. Wanneer een TBS - patiënt verlof krijgt en in de samenleving weer aan het werk wil gaan, dan blijkt dat de TBS - patiënt voor veel banen een VOG moet overleggen. Voor sommige banen is dit zelfs verplicht.

Een VOG is een verklaring die wordt afgegeven door het COVOG (onderdeel van Justis). Zij is de screeningsautoriteit van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Kort gezegd komt het er op neer dat de screening die door COVOG wordt verricht het vertrouwen in en tussen bedrijven, tussen werkgevers en werknemers en tussen burger en overheid bevordert. Daarnaast helpt het COVOG door middel van een hoogwaardige screening van integriteit criminaliteit te voorkomen en draagt op deze manier bij aan een veiligere samenleving.¹ Uit de verklaring die wordt afgegeven door het COVOG moet blijken dat het gedrag van de ex - TBS - patiënt in het verleden geen bezwaar gaat vormen voor het vervullen voor een specifieke taak of functie in de samenleving.

De realiteit is echter dat in de praktijk de aanvraag van een VOG voor een TBS- patiënt uit de Mesdag vrijwel standaard wordt afgewezen. Tot op heden is dit een groot probleem. Voornamelijk voor de TBS - patiënt. Binnen de Mesdag wordt er door de TBS - patiënt hard gewerkt aan de weg naar werk, maar door het niet afgeven van een VOG wordt deze weg vaak geblokkeerd. We willen allemaal een veilige samenleving, maar omdat die weg geblokkeerd wordt, is de kans op recidive van een TBS - patiënt groter. Het is meer dan logisch dat er voor bepaalde banen in Nederland een VOG moet worden aangevraagd. Dat een kinderverkrachter niet werkzaam mag zijn in een kinderdagverblijf is begrijpelijk, maar zou dit ook het geval zijn wanneer een kinderverkrachter bij een bank wil werken?²

Net zoals voor ieder ander mens heeft werken een betekenis. Werken is zinvol, iemand kan het beste uit zichzelf halen, iemand krijgt sociale contacten, het is een reden om er uit te gaan 's ochtends, het geeft waardering, vertrouwen en zelfrespect. Kortom, werken brengt veel positieve aspecten met zich mee. Werken zal ook voor de TBS - patiënt een betekenis hebben. Het weer mee kunnen doen in de samenleving. Een TBS - patiënt kan door het niet verkrijgen van een VOG zichzelf onder andere niet ontwikkelen, maar ook geen vertrouwen,

¹ www.rijksoverheid.nl, geraadpleegd op 15 januari 2014

² Ontwikkeling politiek januari 2014 - Voorstel staatssecretaris Fred Teeven: Teeven heeft in zijn voorstel van januari 2014 aan de Tweede Kamer aangegeven dat hij wil dat aan een verdachte een Verklaring Omtrent Gedrag geweigerd kan worden, dus als hij nog niet veroordeeld is. Op dit voorstel is veel kritiek gegeven.

zelfrespect en waardering creëren. Dit zijn wel belangrijke aspecten in het leven van een persoon. Door het niet afgeven van een VOG wordt het feit gecreëerd dat je deze mensen beperkt in hun resocialisatie en zoals Sigrid van Wingerden ook aangeeft: *"Zij kunnen hun criminele levensstijl zo niet achter zich laten, waardoor het risico op toekomstige delicten groter is: als zij nergens aan de bak kunnen, zullen zij er weer in belanden. Als we toekomstige risico's in willen perken, zullen we daarom juist in moeten inzetten op resocialisatie"*³. Het doel van resocialisatie is patiënten op een veilige en verantwoorde te laten re-integreren in de samenleving.

Niet alleen de TBS - patiënt ervaart het als een probleem, ook de Mesdag, tevens opdrachtgever voor dit onderzoek, loopt er tegenaan. De Mesdag geeft aan dat het duidelijk is waarom de VOG consequent geweigerd wordt voor de TBS - patiënten. Dit heeft namelijk te maken met de manier waarop de ambtenaren die de VOG afgeven de wet toepassen. Zij houden zich strikt aan de wet, wat ook hun taak is. Toch vindt de Mesdag het niet goed dat er niet naar de persoon zelf wordt gekeken, dus hoe de behandeling de patiënt is afgegaan. Twee patiënten uit de Mesdag procederen op dit moment bij de rechtbank Groningen voor twee afwijzingen omtrent de VOG. Rechters zien in het algemeen soms meer mogelijkheden om de wet anders toe te passen. Zij houden in hun beoordeling van de letterlijke toepassing van de wet ook rekening met de context van de wet. De Mesdag hoopt dan ook dat er bij deze twee gevallen ook anders naar wordt gekeken en niet alleen naar de letter van de wet. De datum van de uitspraak is nog niet bekend.

Overige betrokkenen die het als een probleem ervaren zijn de werkgevers. De manager behandelhuis uit de Mesdag heeft aangegeven dat het probleem niet altijd bij de werkgevers ligt. Er zijn werkgevers bereid om de TBS - patiënt een kans te geven binnen het bedrijf, maar omdat een VOG vereist is kan de TBS - patiënt daar niet aan het werk. Als laatste is er de samenleving nog: de burgers, maar ook de overheid. Men is gericht op voorkoming van recidive, men wil immers een veilige samenleving, maar als standaard de VOG voor TBS - patiënten wordt afgewezen, is de kans op recidive, zoals eerder al is genoemd, wel groter. Kortom, voornamelijk voor de TBS - patiënt is het een groot probleem, maar ook voor de Mesdag, de werkgever en de samenleving is het niet afgeven van een VOG een probleem. Het is dan ook belangrijk dat er inzicht komt in de problematiek die er heerst rondom de VOG.

1.2 Doelstelling

Het doen van aanbevelingen aan de opdrachtgever (Mesdag) ter oplossing van de knelpunten die bij het aanvragen van een VOG worden ervaren. Dit doel kan bereikt worden door middel van het geven van inzicht in de knelpunten bij het aanvragen van een VOG.

1.3 Centrale Onderzoeksvraag en deelvragen

Centrale onderzoeksvraag

In hoeverre leveren wettelijke bepalingen in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) met betrekking tot de VOG knelpunten op voor de maatschappelijke re-integratie van TBS - patiënten?

Deelvragen (onderverdeeld in theorievragen, praktijkvragen en analysevragen)

Theorievragen

1. Wat is de intentie van de Wjsg volgens de Memorie van Toelichting?
2. Welke wettelijke bepalingen ten aanzien van het afgeven van een VOG aan een TBS - patiënt zijn neergelegd in de Wjsg?

³ Van Wingerden (2012), p. 71 (Mr. drs. Sigrid van Wingerden is PhD-fellow bij het Instituut voor Strafrecht en Criminologie van de Universiteit Leiden en tevens redactielid van PROCES).

3. Op welke wettelijke bepalingen en beleidsregels baseert COVOG haar werkwijze bij de beoordeling van een VOG - aanvraag door een TBS - patiënt?
4. Wat zegt de jurisprudentie omtrent het afwijzen van een VOG aan een TBS - patiënt?

Praktijkvragen

5. Wat is de huidige werkwijze van het COVOG bij het afgeven van een VOG aan een TBS patiënt?
6. Wat zijn de ervaringen van medewerkers van het COVOG met betrekking tot het afgeven van een VOG?
7. Wat zijn de ervaringen van medewerkers uit de Mesdag in instanties daarbuiten die met TBS – patiënten werken met betrekking tot het afgeven van een VOG aan een TBS - patiënt?

Analysevragen

8. Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen de vastgelegde werkwijze van het COVOG en de wet- en regelgeving op het gebied van een VOG?
9. In hoeverre zijn de knelpunten rond het afgeven van een VOG aan een TBS - patiënt terug te voeren op de huidige werkwijze van het COVOG?

1.4 Toelichting beantwoording de vragen

Om antwoord te kunnen geven op de deelvragen zal de wet worden doorgenomen, maar ook de beleidsregels die daarop van toepassing zijn. Daarnaast zullen er een aantal databanken worden geraadpleegd om jurisprudentie te kunnen zoeken. Vervolgens zal, om antwoord te kunnen krijgen op de praktijkvragen, onderzoek worden gedaan in de praktijk. In de praktijk zullen medewerkers uit de Mesdag worden benaderd, maar ook instanties die met de doelgroep te maken krijgen. Ook zal worden gesproken met de instantie die de VOG afgeeft, namelijk het COVOG. Zijn de resultaten van de theorie en de praktijkvragen bekend, dan kan vervolgens antwoord gegeven worden op de analysevragen. Voor een uitgebreide toelichting over de methodologie van het onderzoek wordt verwezen naar hoofdstuk 2.

1.5 Afbakening onderzoek

Zoals al eerder is aangegeven heeft het onderzoek enkel betrekking op TBS - patiënten die in staat zijn om zelfstandig weer aan het werk te gaan op de reguliere arbeidsmarkt.

1.6 Leeswijzer

In het eerste hoofdstuk is de probleembeschrijving, de doelstelling en de centrale hoofdvraag besproken. In hoofdstuk twee, methodologische verantwoording, wordt er ingegaan op de stappen die zijn ondernomen tijdens dit onderzoek en hoe er tot een resultaat is gekomen. De theoretische onderbouwing van het onderzoek wordt besproken in hoofdstuk drie. Hier kan informatie worden gelezen over de wet- en regelgeving, maar er komt ook jurisprudentie aan bod. In het daarop volgende hoofdstuk wordt er ingegaan op onderzoek dat in de praktijk is gedaan. In de voorgenoemde twee hoofdstukken worden dus de deelvragen beantwoord. Hoofdstuk vijf besteedt aandacht aan de analyse van het onderzoek, waarin de theorie met de praktijk wordt vergeleken. In het zesde, en tevens laatste hoofdstuk, worden de conclusies en de aanbevelingen besproken.

2. Methodologische verantwoording

In dit hoofdstuk zal beschreven worden welke stappen zijn gezet gedurende het onderzoek. Allereerst wordt er ingegaan op de theoretische bronnen die zijn geselecteerd voor het onderzoek en de onderzoekspunten die daaruit zijn afgeleid. Vervolgens wordt er in de daarop volgende paragrafen ingegaan op de onderzoekseenheden, het onderzoeksinstrument, de procedure van de gegevensverzameling, de kwaliteiten en beperkingen van het onderzoek. In de laatste paragraaf wordt de keuze van de analyse besproken.

2.1 Selectie theoretische bronnen en onderzoekspunten

Voor dit onderzoek is er gebruik gemaakt van de wet- en regelgeving op het gebied van de VOG. Hierbij gaat het om de Wjsg en de beleidsregels VOG - Natuurlijke personen. De Wjsg geeft de wettelijke basis van de VOG weer; de beleidsregels VOG - Natuurlijke personen geeft regels weer waar het COVOG zich aan moet houden bij de aanvraag- en beoordeling van een VOG. Aangezien de hoofdvraag betrekking heeft op de wet- en regelgeving, spreekt het voor zich waarom er voor deze bron is gekozen. De genoemde bron kan in het onderzoek niet gemist worden. Met de informatie uit de wet- en regelgeving kon deelvraag twee beantwoord worden. Daarnaast, om uit te sluiten of er informatie binnen de rechtspraak bekend was over het onderwerp, is er jurisprudentie geraadpleegd. Mocht het zo zijn dat een rechter eerder een uitspraak heeft gedaan over het onderwerp, dan kon dat worden meegenomen in het onderzoek. Aangezien er maar ontzettend weinig uitspraken te vinden waren en niet altijd alle uitspraken worden gepubliceerd, zijn alle TBS - klinieken in Nederland benaderd met de vraag of patiënten uit de TBS - kliniek in beroep en/of hoger beroep zijn gegaan bij de rechtbank. Tevens is de Raad van State geraadpleegd of er nog meer uitspraken bij hun bekend waren. Op die manier is er geprobeerd uit te sluiten of er daadwerkelijk maar enkele zaken in Nederland bekend waren omtrent het onderwerp. Met de verkregen informatie is deelvraag vier beantwoord. Tot slot is er gebruik gemaakt van informatie die gepubliceerd staat op websites. Voornamelijk om deelvraag één te kunnen beantwoorden. De verwachting was om genoeg informatie over de intentie van de wet te kunnen bemachtigen, maar dat is niet gelukt. Normaal gesproken is er wel een Memorie van Toelichting te vinden, maar dat is helaas niet gelukt. Er is blijkbaar maar weinig informatie beschikbaar over de intentie van de Wjsg. Ook zijn er websites van de Rijksoverheid geraadpleegd om brochures te gebruiken in het onderzoek die betrekking hebben op de VOG. Hiermee wordt bedoeld op de screeningsprofielen die het COVOG hanteert. Na uitwerking van het theoretische deel konden er onderzoekspunten worden afgeleid. Er is gekozen voor een aantal punten die aandacht verdienen na verwerking van de literatuur. Waarom gekozen is voor die onderzoekspunten, is gelegen in het feit dat die onderwerpen cruciaal konden zijn voor een TBS - patiënt bij de aanvraag van een VOG.

2.2 Onderzoekseenheden

Om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag is er voor dit onderzoek gekozen om gebruik te maken van verschillende objecten. In totaal zijn er negen interviews afgenomen. Deze interviews kunnen onderverdeeld worden in drie categorieën, namelijk: werknemers uit de Mesdag, werknemers van een instantie die met TBS - patiënten te maken hebben en medewerkers van Justis (het COVOG).

Medewerkers uit de Mesdag

Er zijn drie interviews afgenomen met medewerkers uit de Mesdag. Deze drie medewerkers zijn alleen individueel trajectbegeleider. Het was noodzakelijk om met deze drie medewerkers te spreken, omdat zij TBS - patiënten begeleiden naar de weg naar werk en hun ervaringen in de praktijk zijn van belang voor het onderzoek.

Medewerkers instantie buiten de Mesdag die met tbs-patiënten te maken hebben

Er zijn drie interviews afgenomen met medewerkers die werkzaam zijn bij een instantie die werken met TBS - patiënten. Om breder te kijken dan de Mesdag, was het noodzakelijk om ook medewerkers te interviewen die buiten de Mesdag te maken hebben met TBS - patiënten.

Medewerkers Justis (het COVOG)

Er zijn twee interviews afgenomen met medewerkers die werkzaam zijn bij Justis (COVOG). Om beide partijen, de TBS - kliniek en Justis, hun verhaal te laten doen en de ervaring van Justis te ontdekken, was het noodzakelijk om hier een interview af te nemen. Het streven was om de staatssecretaris persoonlijk te spreken. Dat is helaas niet gelukt. De staatssecretaris kon helaas niet aan alle persoonlijke verzoeken voldoen. Om die reden kon er worden gesproken met een andere medewerker van het COVOG.

2.3 Onderzoeksinstrument

Bij alle afgenomen interviews is er gekozen voor een half - gestructureerd interview. Hiervoor is gekozen omdat er een aantal onderwerpen ter sprake moesten komen. Door deze manier van interviewen werd het de respondenten duidelijk waar het gesprek over zou gaan, maar hadden ze ook de mogelijkheid om andere persoonlijke invullingen te benoemen. Zoals in paragraaf 2.1. al is benoemd, wordt er in dit onderzoek gebruik gemaakt van drie verschillende respondentengroepen. Voor iedere groep is er een afzonderlijke vragenlijst gehanteerd. Deze vragenlijsten zijn terug te vinden in bijlagen B en C. De afgenomen interviews zijn besproken met de begeleider uit de Mesdag. De vragenlijsten zijn opgesteld naar aanleiding van het literatuuronderzoek. Dit in combinatie met de centrale hoofdvraag. De onderwerpen die uit het literatuuronderzoek zijn gekomen in combinatie met de hoofdvraag zijn vertaald naar vragen in het onderzoeksinstrument.

2.4 Procedure gegevensverzameling

De verschillende werknemers die zijn onderworpen aan het interview zijn benaderd per mail. Voor deze werkwijze is gekozen omdat het onderwerp momenteel een gevoelige kwestie is en op die manier hadden de respondenten de tijd om er over na te denken. Deze mail is te vinden in bijlagen D en E. De staatssecretaris is benaderd per brief. Dit omdat het een vereiste was van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. De brief die aan de staatssecretaris is verstuurd is terug te lezen in bijlage F. Een week na verzending van de mail hebben de medewerkers van de Mesdag en de instanties buiten de Mesdag laten weten in te stemmen met het interview. Met deze werknemers werden afspraken gemaakt voor het interview. De interviews hebben plaatsgevonden op de Mesdag, maar ook daarbuiten, bij de betreffende instantie. Een reactie op de brief van de staatssecretaris heb ik op negen april gekregen. Ondanks dat de staatssecretaris niet aan mijn persoonlijke verzoek kon voldoen, heb ik wel een afspraak kunnen maken met een beleidsmedewerker van Justis die openstond voor mijn vragen.

Voor het onderzoek is er ook contact gezocht met de overige TBS - klinieken in Nederland. De klinieken zijn per mail benaderd. Van de elf klinieken zijn er negen klinieken die een reactie hebben gegeven. Daarnaast zijn er aantal klinieken die meerdere keren gemaaild moesten worden om antwoord te krijgen. De mail is terug te vinden in bijlage G.

Met de medewerkers van Justis duurde het lang voordat de afspraak eenmaal stond. Er is meerdere keren contact proberen te krijgen met Justis. Het probleem was dat Justis alleen bereikt kon worden via een algemeen e-mailadres. Een reactie werd vier weken later gegeven. Die betreffende persoon heeft mijn vraag moeten doorsturen naar de afdeling met als resultaat dat op vierentwintig maart 2014 een afspraak kon worden ingepland. Op de overige respondenten na, was dit het enige contact wat moeizaam verliep.

Bij alle interviews is gebruik gemaakt van opnameapparatuur. De respondenten zijn vooraf het interview gevraagd of zij daar een probleem mee hadden. Alle respondenten vonden het geen probleem, al vonden ze het wel prettig dat ze van te voren het concept konden inzien. Het

werken met opnameapparatuur bood de mogelijkheid om het complete interview gedetailleerd terug te luisteren en vast te leggen. De opnames van de interviews zijn bewaard.

2.5 Kwaliteiten en beperkingen

Kwaliteit onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd binnen een tijdsbestek van 4 maanden. Een vrij korte periode. Toch sloot de periode goed aan bij de vraag van de Mesdag. Binnen de gegeven tijd zijn er voldoende resultaten behaald. Ik had gehoopt om een gesprek met de staatssecretaris te kunnen regelen. Dit met name omdat het niveau van het onderzoek dan bereikt zou zijn. De staatssecretaris is verantwoordelijk voor het afgeven van de VOG en bepaalt mede wat er zou moeten gebeuren. Ondanks dat een gesprek met de staatssecretaris niet is gelukt, is de doelstelling van het onderzoek wel behaald. De resultaten geven een duidelijke weergave in hoeverre de Wsjg knelpunten oplevert m.b.t. de VOG voor de maatschappelijke re-integratie van de TBS - patiënt. Daarnaast is het onderzoek bruikbaar aangezien het concrete en realistische aanbevelingen bevat die voor een verandering kunnen zorgen in de probleemsituatie. Het literatuuronderzoek heeft veel bijgedragen in dit onderzoek. Mede omdat het veel inzicht en kennis heeft gegeven over de VOG. Hierdoor kon er al snel uit worden afgeleid welke punten extra aandacht verdienen. Daarnaast heeft het literatuuronderzoek ervoor gezorgd dat er een doelgericht onderzoek in de praktijk kon plaatsvinden. Het onderzoek heeft betekenis voor meerdere partijen. Ten eerste is dit onderzoek belangrijk geweest voor de Mesdag. De conclusie geeft weer dat de Wsjg m.b.t. de VOG knelpunten oplevert voor de maatschappelijke re-integratie van de TBS - patiënt. De Mesdag kan op basis van de aanbevelingen van dit onderzoek acties ondernemen om het probleem te versoepelen. Daarnaast heeft het onderzoek een betekenis voor Justis. Het onderzoek geeft helder weer wat de beperkingen zijn rondom de VOG. Het geeft inzicht in de problemen waar tegen aan wordt gelopen en de urgentie ervan.

Beperkingen van het onderzoek

Omdat er geen gesprek is geweest met de staatssecretaris is het hoogste niveau van het onderzoek niet behaald. Daarnaast vond ik, gezien het karakter van het onderzoek, dat de speling erg klein was. Dit omdat de wet en het beleid vaststaat, waardoor er op een gegeven moment niet verder kon worden gedacht. Het is wat dat betreft een erg lastig onderzoek geweest. Ook het aantal interviews met medewerkers uit de Mesdag was beperkt, omdat er maar drie trajectbegeleiders werkzaam zijn binnen de Mesdag. Daarnaast was vooraf gepland om meer interviews af te nemen met werkgevers die werken met TBS - patiënten. Helaas is dit niet gelukt. Zo zijn er maar een beperkt aantal interviews afgenomen. Toch kan gezegd worden dat de interviews niet onbruikbaar zijn. Na het laatste interview kwam ik tot de conclusie dat er geen nieuwe zaken meer aan het licht kwamen. De respondenten ervaren vrijwel hetzelfde.

2.6 Keuze analyse

In de voorgaande paragrafen is terug te lezen welke respondenten mee hebben gewerkt aan het interview, welk onderzoeksinstrument ingezet is en hoe de gegevens zijn verzameld. Al deze onderwerpen hebben één doel, namelijk informatie verkrijgen die een bijdrage levert aan de beantwoording van de hoofdvraag. Door de inzet van opnameapparatuur konden de gesprekken volledig opnieuw beluisterd worden. Aangezien de respondenten zijn onderworpen aan een half - gestructureerd interview, kon veel informatie er zo uitgehaald worden. Daarnaast was het van belang om informatie te filteren en te selecteren, omdat de respondenten binnen het half - gestructureerde interview ook de ruimte hadden voor hun eigen verhaal. Met het filteren van informatie en het selecteren van informatie wordt er bedoeld dat er wordt gekeken welke onderwerpen door de respondenten vaak worden aangevoerd. Daarnaast is er gekeken of er overeenkomsten terug waren te vinden in de gesprekken met de verschillende respondenten. Zodoende kon er een antwoord op de centrale hoofdvraag worden gegeven.

3. Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG)

In dit hoofdstuk wordt de VOG vanuit verschillende kanten belicht. Als eerste wordt er ingegaan op de intentie van de Wet Justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg). Vervolgens wordt er in gegaan op de wettelijke bepalingen die gelden ten aanzien van een VOG, maar ook de beleidsregels waar COVOG haar werkwijze op baseert komen aan de orde. Daarnaast wordt er gekeken naar jurisprudentie. Belangrijk om te weten is of er jurisprudentie bekend is en wat de rechtspraak over de probleemstelling heeft gezegd. Ook zal er kort aandacht worden besteed aan de cijfers die bekend zijn omtrent de VOG. Tot slot wordt er afgesloten met een korte samenvatting en de onderzoekspunten die uit het theoretisch deel naar voren zijn gekomen.

Zoals net is genoemd zal er eerst worden ingegaan op de intentie van de Wjsg. Iedere wet heeft namelijk een bepaalde intentie. Wat de intentie van de Wjsg is, zal worden besproken in paragraaf 3.1. Daarmee zal antwoord worden gegeven op deelvraag één.

3.1 Intentie van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens

"De Wjsg is een wet die waarborgen omvat voor de zorgvuldige omgang met justitiële en strafvorderlijke gegevens door Justitie en het Openbaar Ministerie".⁴

De Wjsg geeft ook de basis weer van de VOG. Wanneer men gaat graven in het verleden van de aanvrager, zijn er regels opgesteld waaraan de Minister van Veiligheid en Justitie zich moet houden. Anders gezegd, wil de Minister van Veiligheid en Justitie bepaalde gegevens raadplegen, dan zal hij zich aan regels moeten houden die zijn neergelegd in de Wjsg. In de volgende paragrafen zal verder in worden gegaan op de wettelijke basis van de VOG en de beleidsregels die zijn opgesteld ten aanzien van de VOG.

Zojuist is besproken wat de intentie van de Wjsg is. In de hierna komende paragraaf, paragraaf 3.2, zal antwoord worden gegeven op deelvraag twee, namelijk welke wettelijke bepalingen in de wet zijn neergelegd omtrent de VOG.

3.2 Wettelijke basis VOG

Zoals hierboven is genoemd, geeft de Wjsg de wettelijke basis weer van de VOG (art. 28 t/m 39 Wjsg). Art. 28 Wjsg geeft de definitie van de VOG weer:

"Een verklaring omtrent het gedrag is een verklaring van Onze Minister dat uit een onderzoek met betrekking tot het gedrag van de betrokken natuurlijke persoon of rechtspersoon ingesteld, 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".

Daarnaast wordt in art. 35 Wjsg weergegeven wanneer een VOG geweigerd kan worden:

"Onze Minister weigert de afgifte van een verklaring omtrent het gedrag, 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 verklaring omtrent het gedrag wordt gevraagd, in de weg zal staan".

Anders gezegd komt het er op neer dat, wanneer er een aanvraag wordt gedaan voor de VOG, er een onderzoek wordt gestart naar het strafrechtelijke verleden van een natuurlijk persoon (NP) of rechtspersoon (RP). Wanneer iemand geen strafbare feiten heeft gepleegd, dan neemt het COVOG binnen vier weken een beslissing op de aanvraag. De andere kant is dat men wel strafbare feiten heeft gepleegd. Het COVOG zal dan beoordelen of de gepleegde

⁴ www.wodc.nl, geraadpleegd 28-2-2014

strafbare feiten een bezwaar vormen waarvoor de VOG wordt aangevraagd.⁵ Het kan zo zijn dat het strafrechtelijke verleden in de huidige situatie nog steeds een gevaar vormt voor de samenleving en de daarvoor beoogde functie, waardoor een VOG geweigerd wordt.

De overige artikelen in de Wjsg bepalen onder andere waar de aanvraag moet worden ingediend, welke formele vereisten vereist worden, kosten die er aan verbonden zijn en de beslistermijn omtrent de VOG.⁶ Gezien de relevantie van dit onderzoek zal hier verder niet op worden ingegaan.

Zoals hierboven al is aangegeven, beoordeelt het COVOG de aanvraag voor het wel of niet afgeven van een VOG. Deze beoordeling dient aan de hand van de beleidsregels VOG -NP-RP 2013 (hierna beleidsregels) getoetst te worden.⁷ De beleidsregels geven nadere invulling aan de Wjsg. Op basis daarvan weegt het COVOG namelijk af of iemand in aanmerking komt voor een VOG. De punten waar het COVOG naar moet kijken worden in de volgende paragraaf uitvoerig besproken. Deze hierna komende paragraaf zal dan ook antwoord geven op deelvraag drie.

3.3 Beleidsregels VOG

Zoals eerder genoemd geven de beleidsregels een nadere invulling aan de wettelijke basis van de VOG. De beleidsregels geven onder andere meer informatie weer over de aanvraagprocedure, de beoordeling van de aanvraag, het indienen van de aanvraag, de afhandeling van de aanvraag en van spoedaanvragen (administratief gedeelte). In deze paragraaf wordt er, gezien het doel van het onderzoek, ingegaan op de aanvraagprocedure en de beoordeling van de aanvraag.

3.3.1 Aanvraag VOG

Op grond van paragraaf twee uit de beleidsregels neemt het COVOG een aanvraag pas in behandeling wanneer deze aanvraag voldoet aan de volgende voorwaarden:

- “a. er is voldaan aan de vereisten die de Algemene wet bestuursrecht stelt aan het in behandeling nemen van een aanvraag en;*
- b. een onderzoek naar het gedrag van de aanvrager noodzakelijk is om, gelet op het doel van de aanvraag, een risico voor de samenleving te beperken.*

Met betrekking tot de onder b genoemde voorwaarde geldt ten aanzien van de VOG-NP dat een onderzoek naar het gedrag van de aanvrager in ieder geval noodzakelijk is indien:

- 1. de VOG wettelijk is voorgeschreven. Indien de aanvrager zich erop beroept dat een VOG verplicht is voorgeschreven op grond van buitenlandse wet- of regelgeving, dient de aanvrager het wettelijke vereiste altijd aan te tonen.*
- 2. het doel van de aanvraag voor een VOG ziet op het bestendigen dan wel aangaan van een al dan niet betaalde werkrelatie, het aanvragen van een visum of op emigratie.*
- 3. een eenmanszaak door een rechtspersoon wordt gevraagd een VOG te overleggen voor het aangaan van een zakelijke overeenkomst met deze rechtspersoon”.*

Uit een voorgaand onderzoek⁸ is naar voren gekomen dat bij bepaalde onderzoeken het niet noodzakelijk is om een onderzoek te verrichten naar het gedrag van de persoon. Een voorbeeld die wordt gegeven is dat een persoon een VOG aan heeft gevraagd voor de persoon aan wie hij zijn paard zou gaan verkopen. In dat geval wilde de persoon weten of diegene aan wie hij zijn paard zou verkopen geen strafbare feiten had begaan. Men kan op

⁵ Brochure 'De Verklaring Omtrent het Gedrag', Uitgave Ministerie van Justitie, oktober 2013

⁶ Art. 29 t/m 39 Wjsg

⁷ Stcrt. 2013, 5409

⁸ Verboom, J, Biemans, E, p. 22

grond van het bovenstaande concluderen dat geen van bovenstaande punten aan de orde is en de aanvraag dan ook niet in behandeling is genomen.

3.3.2 Continue screening

In paragraaf 2.2 van de beleidsregels is neergelegd dat het COVOG een continue screening kan uitvoeren betreffende taxikaarthouders en van personen die werkzaam zijn in de kinderopvang of in de peuterspeelzalen. Een continue screening houdt in dat het COVOG de betrouwbaarheid van de personen binnen de desbetreffende beroepsgroep beoordeelt, dit naar aanleiding van signalen van de Justitiële Informatiedienst (JustID). Deze signalen worden doorlopend gecontroleerd door JustID en bestaan uit mutaties in het Justitieel Documentatie Systeem (JDS). De taak van het COVOG is in dit geval om de signalen te beoordelen die via JustID zijn binnengekomen. Dit wordt aan de hand van het objectieve en subjectieve criterium beoordeeld. Dit wordt nader besproken in paragraaf 1.3.3. Komt het COVOG op basis van deze beoordeling tot de conclusie dat er een belemmering bestaat voor de uitoefening van de functie waar het om gaat, dan informeert het COVOG de desbetreffende toezichthouder daarover. Het is dan aan de toezichthouder om te besluiten of hij aan de betrokkene meedeelt een nieuwe VOG aan te vragen.⁹

3.3.3 Beoordeling VOG

Paragraaf 3.3.3 bespreekt de criteria die van belang zijn bij de beoordeling van een VOG. Bij de beoordeling van de aanvraag ontvangt het COVOG alle justitiële gegevens uit het JDS. Wanneer iemand niet in het JDS voorkomt, ontvangt deze persoon normaal gesproken gewoon een VOG. Wanneer iemand wel in het JDS voorkomt, wordt er aan de hand van het subjectieve en het objectieve criterium beoordeeld of aan iemand een VOG kan worden afgegeven.

In het navolgende worden de criteriapunten besproken die belangrijk zijn in de beoordeling van een VOG, namelijk:

1. de terugkijktermijn;
2. het objectieve criterium;
3. het subjectieve criterium.

Ad.1. Terugkijktermijn (paragraaf 3.1 van de beleidsregels)

Als het COVOG een aanvraag moet beoordelen en er zijn justitiële gegevens bekend, dan hanteert het COVOG een terugkijktermijn. Bij deze termijn is van belang:

- “1. de periode waarover wordt teruggekeken en;*
- 2. de uitgangspunten om te bepalen of een justitieel gegeven binnen de van toepassing zijnde terugkijktermijn valt”.*

Als het COVOG terugkijkt naar een periode, dan kan er sprake zijn van een periode die in duur wordt beperkt of een periode die niet in duur wordt beperkt.

Terugkijktermijn niet in duur beperkt

Dit geldt voor zedendelicten. Dit heeft als gevolg dat het delict altijd mee mag worden genomen bij afweging door het COVOG.¹⁰

Terugkijktermijn in duur beperkt

Voor alle overige gevallen, dus die niet in duur beperkt worden, geldt er een terugkijktermijn van vier jaren. Dit houdt in dat de VOG in ieder geval wordt afgegeven als er in de vier jaren vóór de aanvraag van de VOG geen justitiële gegevens worden aangetroffen.¹¹ Wel kan van

⁹ Paragraaf 2.2. "Continue screening", Beleidsregels VOG NP - RP

¹⁰ In dit onderzoek staan TBS - patiënten centraal die in staat zijn om zelfstandig weer aan het werk te gaan op de reguliere arbeidsmarkt.

¹¹ kantoorvanbreukelen.nl

deze vier jaren worden afgeweken (en de terugkijktermijn dus langer is). Er moet dan, volgens paragraaf 3.1.1 uit de beleidsregels, sprake zijn van onderstaande uitzonderingen:

1. Wanneer het COVOG vaststelt dat het gaat om een functie met hoge integriteitseisen.¹² Hierbij geldt een terugkijktermijn van tien jaar.
2. *“De aanvraag samenhangt met een bijzondere wet of regeling waarin een andere termijn is opgenomen of waarin de termijn samenhangt met de duur van een vergunning”*. Dit geldt bijvoorbeeld voor personen die in de taxibranche werken. De terugkijktermijn voor deze branche is vijf jaar. Daarnaast geldt voor het beroepsgoederenvervoer een terugkijktermijn van vijf jaar. Wil men een vergunning krijgen voor wapens, dan geldt een terugkijktermijn van acht jaar.¹³
3. Indien er sprake is van bijzondere weigeringsgronden wordt er een terugkijktermijn van twintig jaar aangehouden. Als er sprake is van bijzondere weigeringsgronden kan men denken aan misdrijven waarop een gevangenisstraf van twaalf jaren of meer op staat en waarvoor de aanvrager is veroordeeld of wanneer er sprake is geweest van een misdrijf die gepleegd zijn tegen kinderen en deze aanvrager een VOG aanvraagt voor een functie waar hij wil gaan werken met kinderen.¹⁴
4. Indien de VOG aangevraagd wordt door een persoon die de leeftijd van drieëntwintig jaar nog niet heeft bereikt.¹⁵ In dat geval hanteert het COVOG een terugkijktermijn van twee jaren, mits er geen justitiële gegevens worden gevonden. Hiermee bedoeld het COVOG misdrijven tegen de zeden of geweldsmisdrijven waarvoor een vrijheidsstraf van zes jaar of meer kan worden opgelegd.
5. Indien de aanvrager voorafgaand zijn aanvraag een gevangenisstraf of vrijheidsbeperkende maatregel, zoals TBS, heeft ondergaan. De terugkijktermijn wordt in dat geval telkens vermeerderd met de tijd dat iemand vast heeft gezeten. De terugkijktermijn die het COVOG hanteert moet iemand in vrijheid hebben doorgebracht.¹⁶

Opmerking:

Indien het COVOG in de terugkijktermijn justitiële gegevens aantreft, dan betreft het COVOG ook alle overige voor de aanvraag relevante justitiële gegevens die buiten de terugkijktermijn liggen. Als er justitiële gegevens zijn aangetroffen buiten de terugkijktermijn, dan zullen deze gegevens worden meegenomen bij de subjectieve criteria, maar ook bij de belangenafweging. Uiteindelijk wordt er beoordeeld of de aangetroffen strafbare feiten een belemmering vormen voor het afgeven van de VOG, aldus paragraaf 3.1.1 van de beleidsregels.

¹² tolk/vertaler, leden van de Eerste en Tweede kamer, buitengewoon opsporingsambtenaren, personen werkzaam bij de diplomatieke dienst, personen die werkzaam zijn bij een kerncentrale of militaire basis.

¹³ kantoor van breukelen.nl

¹⁴ Beleidsregels VOG - NP- RP 2013, paragraaf 3.4

¹⁵ Deze leeftijdsgrens geldt ten tijde van de aanvraag

¹⁶ kantoorvanbreukelen.nl

Uitgangspunten terugkijktermijn

Op grond van paragraaf 3.1.2 uit de beleidsregels worden er uitgangspunten genoemd die kunnen bepalen of een relevant justitieel gegeven binnen de terugkijktermijn valt. Het gaat dan om het volgende uitgangspunten:

- a. *de datum van rechterlijke uitspraak in eerste aanleg, of bij gebreke daarvan*
- b. *de datum dat het Openbaar Ministerie een strafbeschikking heeft uitgevaardigd, of bij gebreke daarvan*
- c. *de datum van de transactie zoals vermeld in het JDS, of bij gebreke daarvan*
- d. *de datum dat het Openbaar Ministerie de beslissing heeft genomen de zaak te seponeren, of bij gebreke daarvan*
- e. *de pleegdatum”.*

Afwijken:

De beleidsregels (paragraaf 3.1.2) geven daarnaast aan dat van bovengenoemde punten kan worden afgeweken indien tussen de pleegdatum en de datum genoemd onder a,b,c, of d een langere periode is verstreken dan twee jaren. Dan geldt de pleegdatum als uitgangspunt. Dit geldt overigens niet als er sprake is van zedendelict zoals eerder genoemd in de beleidsregels en/of fraudedelicten en/of indien er sprake is van een zedenzaak en/of fraudedelicten wordt in het geval van een nog openstaande zaak de datum waarop de justitiële gegevens bij het Openbaar Ministerie zijn aangebracht en is ingeschreven in het JDS als uitgangspunt genomen.

Zoals al eerder genoemd houdt het COVOG bij de beoordeling rekening met de terugkijktermijn, maar ook met de objectieve en subjectieve criterium. Hierboven is de terugkijktermijn besproken. Hieronder zal het objectieve en subjectieve criterium worden besproken.

Ad.2 Objectieve criterium (paragraaf 3.2 van de beleidsregels)

Indien de aanvrager voldoet aan het objectieve criterium, dan wordt in beginsel de VOG geweigerd.

Bij het objectieve criterium worden de volgende punten meegenomen:

- *justitiële gegevens (strafbaar feit);*
- *indien herhaald;*
- *risico voor de samenleving en;*
- *een belemmering vormen voor een behoorlijke uitoefening van de functie/taak/bezigheid”.*

Justitiële gegevens (strafbaar feit)

Hiermee wordt volstaan;

- *relevante justitiële gegevens die voorkomen in het JDS;*
- *de inhoud van een dagvaarding, een kennisgeving van (niet) verdere vervolging en beleidssepots.¹⁷*

Indien herhaald

Het COVOG beoordeelt of er sprake zou zijn van een risico voor de samenleving wanneer dit of een soortgelijk strafbaar feit zou worden gepleegd door een persoon in de uitoefening van de functie/taak/bezigheid waarvoor de VOG wordt aangevraagd, zie hiervoor paragraaf 3.2.2.

¹⁷ Beleidsmatige sepotbeslissingen worden alleen in de beoordeling van een VOG - aanvraag betrokken. Technische sepots worden niet mee genomen in de beoordeling van een VOG - aanvraag.

Risico voor de samenleving

Wanneer het COVOG het risico voor de samenleving wil vaststellen wordt er een onderverdeling gemaakt in risico's. Deze risico's worden weergegeven in paragraaf 3.2.2 van de beleidsregels en bestaan uit: informatie, geld, goederen, diensten, zakelijke transacties, proces, aansturen organisatie en personen.¹⁸

De risico's worden nader uitgewerkt aan de hand van een algemeen screeningsprofiel en een aantal specifieke screeningsprofielen. Op basis van deze screeningsprofielen wordt vervolgens beoordeeld of een justitieel gegeven relevant is voor de desbetreffende functie.

Belemmering voor een behoorlijke uitoefening van de functie/taak/bezigheid

Het COVOG moet op grond van paragraaf 3.2.4 beoordelen of er tussen het justitiële gegeven en de functie/taak/bezigheid een belemmering vormt voor de behoorlijke uitoefening van de functie/taak/bezigheid. Een belemmering kan voort bestaan op grond van de aard van het delict en/of de locatie waar de werkzaamheden worden verricht.

Zedendelicten

Wanneer er sprake is van een gezag - of afhankelijkheidsrelatie, dan wordt er altijd uitgegaan van het feit dat er een belemmering aanwezig is voor de behoorlijke uitoefening van de functie/taak/bezigheid, aldus paragraaf 3.2.4 van de beleidsregels.

Zedendelicten en kwetsbare personen

Paragraaf 3.2.4 zegt ook indien iemand een zedendelict heeft gepleegd en de betreffende functie/taak/bezigheid wordt uitgevoerd op een locatie waar zich kwetsbare personen bevinden, er dan ook altijd van uit wordt gegaan dat er een belemmering aanwezig is voor de behoorlijke uitoefening van de functie/taak/bezigheid.

"Rodedraadcriterium"

Dit betekent dat het COVOG strafbare feiten die niet in de terugkijktermijn aangetroffen zijn, toch mag meenemen in de beoordeling van de aanvraag. Dit is terug te vinden in paragraaf 3.2.5. Hier zit wel een voorwaarde aan vast, namelijk dat er buiten de terugkijktermijn sprake is van minimaal één relevant justitieel gegevens in het JDS van de aanvrager. Op deze manier kan toch nog aan het objectieve criterium worden voldaan.

Ad. 3 Subjectieve criterium (paragraaf 3.3 van de beleidsregels)

Bij het subjectieve criterium wordt er beoordeeld of het belang van de aanvrager bij het aanvragen van een VOG zwaarder weegt dan het belang van de samenleving die door middel van het objectieve criterium zijn vastgesteld. Weegt het belang van de aanvrager zwaarder, dan wordt er, ondanks dat er is voldaan aan het objectieve criterium een VOG afgegeven. Bij de toepassing van het subjectieve criterium houdt men rekening met verschillende kaders, namelijk:

1. het reguliere beoordelingskader en;
2. het verscherpte toetsingskader.

*Kader 1. Reguliere beoordelingskader**Omstandigheden van het geval*

Op grond van paragraaf 3.3.1 kunnen de omstandigheden van het geval ertoe kunnen leiden dat het objectieve criterium niet zou moeten leiden tot een weigering van afgifte van de VOG. De volgende omstandigheden van het geval worden altijd meegenomen bij de beoordeling van de aanvraag:

- afdoening van de strafzaak;
- het tijdsverloop;

¹⁸ Zie hiervoor paragraaf 3.4 van het onderzoek

- de hoeveelheid antecedenten;
- minderjarigheid aanvrager ten tijde van het strafbare feit.

Het COVOG is volgens paragraaf 3.3.1 ook bevoegd om inlichtingen in te winnen bij het OM en de Reclassering ten behoeve van een goede oordeelsvorming. Daarnaast mogen ook politiegegevens worden meegenomen. De reden hiervoor is dat er een betrouwbaar beeld kan worden verkregen van integriteit van de aanvrager.

Mocht het zo zijn dat het COVOG na afweging van de omstandigheden van het geval twijfels heeft over de vraag of een VOG kan worden afgegeven en daardoor ook niet tot een goede oordeelsvorming kan komen, dan worden de omstandigheden waaronder het strafbare feit heeft plaatsgevonden in de beoordeling mee genomen.

Kader 2. Verscherpte toetsingskader

Wanneer er sprake is van een zedendelict bestaat er een zeer beperkte ruimte om op basis van het hierboven genoemde subjectieve criterium alsnog over te gaan tot het afgeven van een VOG. Voorwaarde is wel dat er dan sprake moet zijn van een functie met een gezags- of afhankelijkheidsrelatie, of wanneer op grond van de locatie een belemmering voor een behoorlijke uitoefening van de functie wordt aangenomen. Op grond van paragraaf 3.3.2 uit de beleidsregels geldt er een verscherpt toetsingskader met als uitgangspunt dat de VOG wordt geweigerd voor de onderstaande gevallen:

- “1. De aanvrager is voorafgaand aan het moment van beoordeling ter zake van een misdrijf tegen de zeden als bedoeld in deze beleidsregels twee of meer malen veroordeeld tot:*
 - een (on)voorwaardelijke gevangenisstraf;*
 - (on)voorwaardelijke terbeschikkingstelling aan de staat (TBS);*
 - (on)voorwaardelijke jeugddetentie;*
 - een (on)voorwaardelijke plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (PIJ), tuchtschool of;*
 - algemeen psychiatrisch ziekenhuis (APZ) en/of;*
 - een (on)voorwaardelijke taakstraf;*
 - een beroepsverbod.*
- 2. De aanvrager is in de twintig jaren voorafgaand aan het moment van beoordeling ter zake van een misdrijf tegen de zeden als bedoeld in deze beleidsregels eenmaal veroordeeld tot:*
 - een (on)voorwaardelijke gevangenisstraf;*
 - (on)voorwaardelijke TBS;*
 - (on)voorwaardelijke jeugddetentie;*
 - een (on)voorwaardelijke PIJ, plaatsing in een tuchtschool of APZ en/of;*
 - een (on)voorwaardelijke taakstraf.*
- 3. Met betrekking tot de aanvrager is in de tien jaren voorafgaand aan het moment van beoordeling ter zake van een misdrijf tegen de zeden als bedoeld in deze beleidsregels:*
 - een veroordeling uitgesproken inhoudende de oplegging van een andere straf dan een gevangenisstraf of taakstraf, schuldigverklaring zonder strafoplegging, of is;*
 - een door het Openbaar Ministerie aangeboden transactie geaccepteerd, of;*
 - een strafzaak voorwaardelijk geseponeerd”.*

Onevenredig

Indien de weigering van de VOG duidelijk onevenredig is, dan kan de VOG worden afgegeven. De vraag of de weigering onevenredig is, wordt beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval, aldus paragraaf 3.3.2 van de beleidsregels.

Bijzondere weigeringsmogelijkheid VOG

Er bestaat, op grond van paragraaf 3.4 van de beleidsregels, ook de mogelijkheid om de VOG te weigeren indien er buiten de terugkijktermijn in het JDS een strafbaar feit wordt vermeld waarvan de aard en de ernst zodanig zijn dat, gelet op het doel van de aanvraag en het risico voor de samenleving, deze een te grote belemmering opleveren voor de behoorlijke uitoefening van de taak of bezigheden.

Wil het COVOG deze weigeringsgrond toepassen, dan geldt als voorwaarde op grond van paragraaf 3.4 uit de beleidsregels dat in de justitiële documentatie van de twintig jaren voorafgaand aan de aanvraag de volgende gegevens zijn aangetroffen:

“justitiële gegevens over misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van twaalf jaren of meer is gesteld en waarvoor de aanvrager is veroordeeld tot

- *een onvoorwaardelijke gevangenisstraf of jeugddetentie en/of*
 - *de maatregel van terbeschikkingstelling aan de staat en/of*
 - *plaatsing in een inrichting voor jeugdigen, of;*
 - *justitiële gegevens over misdrijven die zijn gepleegd tegen kinderen, waarvoor*
- de aanvrager is veroordeeld en de VOG wordt aangevraagd voor een functie die ziet op het werken met kinderen”.*

3.4 Screeningsprofielen VOG

Zoals al kort is genoemd in paragraaf 3.3.3 (onder objectieve criterium) maakt het COVOG gebruik van screeningsprofielen. Indien het COVOG moet vaststellen of er een risico voor de samenleving is, dan kijken ze naar de screeningsprofielen. Deze screeningsprofielen hebben de risico's nader uitgewerkt. Er zijn een aantal risico's die je kan onderscheiden. Op deze manier kan het COVOG beoordelen of iemands justitiële gegevens relevant is voor de beoogde functie. In de paragraaf hieronder zullen de screeningsprofielen nader worden toegelicht.

3.4.1 Algemeen screeningsprofiel en specifieke screeningsprofielen

Het algemene screeningsprofiel kan onderverdeeld worden in acht risicogroepen¹⁹, namelijk:

1. Informatie;
2. Geld;
3. Goederen;
4. Diensten;
5. Zakelijke transacties;
6. Proces;
7. Aansturen organisatie;
8. Personen.

De reden waarom voor de hierboven genoemde risico's is gekozen, is omdat er sprake kan zijn van macht. Hierbij kan worden gedacht aan macht over personen, goederen, productieprocessen en dergelijke. Wanneer een aanvrager in het verleden niet eerlijk is omgegaan met een soortgelijke verantwoordelijkheid en aan deze persoon macht wordt toegekend, dan kan er een risico ontstaan voor de samenleving. De risicogebieden die nader worden uitgewerkt in de screeningsprofielen geven weer welke risico's zich voor kunnen doen. Het is niet zo dat de risico's die genoemd worden beperkend zijn. Het kan zo zijn dat een VOG wordt geweigerd op grond van een justitieel gegeven dat niet wordt vermeld in het risico gebied of het specifieke screeningsprofiel.

¹⁹ Screeningsprofielen natuurlijke personen VOG

In beginsel geldt er bij de screeningsprofielen een terugkijktermijn van vier jaren. Het kan zijn dat er ook een afwijkende terugkijktermijn wordt aangehouden, maar dan moet dit wel in het screeningsprofiel staan vermeld of op een andere wijze bekend worden gemaakt.²⁰

Specifieke screeningsprofielen

Naast de algemene screeningsprofielen zijn er ook een aantal specifieke screeningsprofielen ontwikkeld. Deze zijn bedoeld voor bepaalde beroepsgroepen dan wel bepaalde doelen en zijn afgeleid van de algemene risicogebieden.²¹ In dit onderzoek zal er verder geen aandacht worden geschonken aan de screeningsprofielen, gezien de relevantie van het onderzoek.

In de voorgaande paragrafen is ingegaan op de intentie van de Wjsg, de wettelijk basis van de VOG en de beleidsregels die van toepassing zijn op de VOG. Daarmee is antwoord gegeven op de deelvragen één, twee en drie. In de hierna komende paragraaf, paragraaf 3.5, wordt ingegaan op de jurisprudentie. Deze paragraaf geeft antwoord op deelvraag vier. Er wordt besproken wat jurisprudentie inhoudt, zodat het duidelijk wordt hoe belangrijk jurisprudentie voor de Nederlandse Staat kan zijn. Daarnaast zal worden ingegaan op de jurisprudentie die bekend is omtrent de probleemstelling. Tot slot zal de cijfers kort toegelicht worden die bekend zijn over de VOG en wordt het hoofdstuk afgesloten met een korte samenvatting en onderzoekspunten die uit dit hoofdstuk naar voren komen.

3.5 Betekenis jurisprudentie

Jurisprudentie betekent kort gezegd de beslissingen van rechters en is aan te merken als een zelfstandige rechtsbron. Wanneer er een uitspraak wordt gedaan door een rechter, veelal door een hogere rechter, kan deze uitspraak in de praktijk ook een betekenis krijgen voor een ander. Hierbij kan men denken aan lagere rechters die in soortgelijke zaken een uitspraak moeten doen. In dat geval kunnen deze lagere rechters de uitspraken raadplegen die hun collega's hebben gedaan. Wanneer een lagere rechter rekening houdt met de uitspraak of uitleg van een hogere rechter, dan kan er sprake zijn van een vaste lijn in de jurisprudentie. Om die reden spreekt men ook wel van 'vaste' jurisprudentie. Op lagere rechters na, kunnen ook overheidsorganen en andere rechtzoekende burgers, ook wel justitiabelen genoemd, rekening houden met (vaste) jurisprudentie. De reden waarom ze dit doen is gelegen in het feit dat zij in het ongelijk kunnen worden gesteld in een gerechtelijke procedure mocht die er komen.²² Wanneer een rechter een uitspraak doet moet hij rekening houden met de kaders van de wet. Dat wil zeggen dat de rechter niet daar buiten mag gaan treden. Hij moet rekening houden met de wet- en regelgeving. Het is niet zo dat een rechter zich verplicht moet houden aan eerdere uitspraken van zijn collega's, de rechters. Tijden veranderen en niet elke situatie is gelijk aan elkaar.²³

3.5.1 Jurisprudentie VOG

Uit nader eigen onderzoek blijkt dat de Nederlandse rechtspraak nog amper in aanraking is geweest met TBS - patiënten die in beroep en/of hoger beroep zijn gegaan bij de rechtbank. Uit onderzoek is gebleken dat er vier zaken bekend zijn. Van die vier zaken is maar één zaak relevant voor het onderzoek²⁴. Dit is een zaak waarin een TBS - patiënt in hoger beroep gaat bij de Raad van State (RvS). De TBS - patiënt verzocht in deze zaak om een VOG ten behoeve van een functie van vrijwilliger bij een sociotherapeutische woon- en leefgemeenschap.²⁵ Het beroep wordt in deze zaak ongegrond verklaard. De RvS overwoog hier het volgende:

²⁰ Screeningsprofielen natuurlijke personen VOG

²¹ idem

²² Roest, O.A.P van der, p. 45

²³ Rechtspraak in Nederland, p. 5

²⁴ ECLI:NL:RVS:2009:BK0824

²⁵ idem

"De minister heeft aan de weigering een VOG af te geven ten grondslag gelegd dat [appellant] op 23 december 2003 door de rechtbank Assen is veroordeeld wegens poging tot moord, waarvoor hem 18 maanden gevangenisstraf en tevens twee jaar terbeschikkingstelling (TBS) met bevel tot verpleging is opgelegd. De TBS is bij beslissing van 29 december 2005 verlengd met twee jaren. Bij besluit van 17 januari 2008 is de TBS verlengd met één jaar"

"[appellant] betoogt dat de intentie van de stage-instelling bij het vragen van een VOG is om de mogelijkheid van seksueel misbruik in de gehandicaptenzorg zoveel mogelijk te voorkomen dan wel te ondervangen. [appellant] is geen seksueel delinquent en om die reden had volgens hem de VOG moeten worden afgegeven. Voorts betoogt [appellant] dat op basis van de subjectieve criteria een VOG had moeten worden afgegeven. In dit verband wijst [appellant] op de kennis die de stage-instelling reeds heeft over zijn achtergrond".

"Vaststaat dat [appellant] in de vier jaar voorafgaand aan het moment van toetsing zich schuldig heeft gemaakt aan een ernstig strafbaar feit, namelijk poging tot moord. De minister heeft zich, gelet op het specifieke screeningsprofiel gezondheidszorg en welzijn van mens en dier, in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat een poging tot moord een relevant antecedent is. Met de rechtbank wordt overwogen dat deze veroordeling van [appellant] niet te verenigen is met de beoogde functie als vrijwilliger in de gezondheidszorg, waarbij [appellant] personen uit een kwetsbare groep uit de samenleving dient te begeleiden. De rechtbank heeft met juistheid overwogen dat de minister zich op het standpunt mocht stellen dat dit strafbaar feit, indien herhaald, een risico oplevert voor de samenleving en voor de beoogde taakuitoefening bij de stage-instelling"

"Met de rechtbank wordt evenwel geoordeeld dat de minister in redelijkheid het risico voor de samenleving zwaarder heeft kunnen laten wegen dan de door de minister erkende individuele belangen van [appellant] bij de afgifte van een VOG. Gelet op de aard en ernst van het strafbare feit waarvoor [appellant] is veroordeeld en mede in aanmerking genomen dat de TBS-maatregel ten tijde van het bij de rechtbank bestreden besluit nog van kracht was, heeft de rechtbank met juistheid geoordeeld dat de minister een zwaarder gewicht heeft mogen toekennen aan het maatschappelijk belang dat is gediend met het niet afgeven van een VOG dan aan het belang van [appellant] dat gemoeid is met de stage als onderdeel van het resocialisatietraject dat hij doorloopt." ²⁶

Omdat niet altijd alle uitspraken standaard gepubliceerd worden, zijn de TBS - klinieken in Nederland benaderd met de vraag of zij een procedure bij de rechtbank zijn gestart in naam van de patiënt nadat een VOG geweigerd is voor een TBS - patiënt. Dit om uit te sluiten dat dit daadwerkelijk de enige zaak is. Van de elf TBS - klinieken in Nederland hebben negen klinieken gereageerd. Alle negen klinieken hebben aangegeven dat zij namens de patiënt geen gerechtelijke procedure zijn gestart. Eén kliniek heeft aangegeven wel in bezwaar te zijn gegaan, maar na de ongegrond verklaring van het bezwaarschrift verder geen andere stappen heeft genomen. Een andere kliniek geeft weer dat ze op zoek gaan naar werk waarvoor een VOG niet vereist is. Daarnaast heeft één andere kliniek aangegeven dat zij hetzelfde probleem ervaren als in de Mesdag. Het COVOG is daar inmiddels op bezoek geweest voor een gesprek. Op basis van de reacties van de TBS - klinieken is niet honderd procent uit te sluiten dat dit de enige zaak in geweest omtrent het onderwerp.

Wat interessant is om te weten, is dat er momenteel²⁷ wel twee zaken lopen bij de rechtbank Noord- Nederland (Groningen). Één van die zaken is in oktober 2013 aangehouden door de rechter. Daarnaast loopt er nog een zaak waarbij men in beroep is gegaan. Één patiënt uit de Mesdag heeft een 'beperkte'²⁸ VOG gekregen, maar wil graag een normale VOG en één

²⁶ ECLI:NL:RVS:2009:BK0824

²⁷ Waargenomen op 11 maart 2014

²⁸ Een beperkte VOG betekent dat een persoon een functie mag uitoefenen op een bepaalde locatie, dus niet in de gehele sector.

patiënt heeft helemaal geen VOG gekregen. Deze twee zaken zijn behandeld op negen april 2014. De uitspraak is nog niet bekend. De genoemde zaken die in Groningen op zitting zijn geweest, kunnen een verandering op het beleid maken.

Op basis van de gegevens die bekend zijn kan er geconcludeerd worden dat er in het verleden nog geen uitzonderingen zijn gemaakt op de beleidsregels omtrent de VOG.

3.6 Cijfers VOG

In figuur 1 is te zien hoeveel aanvragen er zijn gedaan voor een VOG gedurende de afgelopen drie jaren. Daarnaast zijn er nog cijfers bekend over personen met een justitieel verleden. In 2013 zijn er ongeveer 110.000 aanvragers geweest die ondanks hun justitieel verleden een VOG hebben ontvangen. Daarbij moet worden gezegd dat het gaat om elk justitieel verleden ongeacht de aard en/of periode van delictpleging.²⁹

Figuur 1 (cijfers aanvraag VOG)³⁰

Periode	Aantal aanvragen	Waarvan geweigerd	%geweigerd	%bezwaar	%beroep
2011	544.403	3.125	0,57	21,13	26,14
2012	572.009	2.596	0,45	23,39	17,16
2013	745.359	3.152	0,42	20,94	24,68

3.7 Korte samenvatting

Er staat vast dat er regels op papier staan waaraan het COVOG zich moet houden wanneer er een aanvraag voor een VOG wordt gedaan. De vraag is of een TBS - patiënt door deze regels knelpunten ervaart in zijn re-integratieproces. Wanneer iemand er aan toe is om buiten de Mesdag te functioneren, met onvoorwaardelijk ontslag, dan moet diegene dus feitelijk gezien vier jaren wachten wil hij een VOG kunnen ontvangen. Dat is immers wat de beleidsregels zeggen: het gaat om de periode die men in vrijheid heeft doorgebracht (terugkijktermijn vier jaren). Zolang iemand onder de vrijheidsbenemende maatregel TBS valt, brengt diegene zijn tijd niet in vrijheid door en zal het COVOG ook de tijd voor de TBS erbij nemen bij de aanvraag van een VOG. Dit kan een reden zijn om de VOG af te wijzen voor een bepaalde functie.

De uitspraak die in Groningen moet worden gedaan, kan belangrijk zijn voor eventuele verdere procedures. Mocht dit de eerste zaak zijn waarin wel van het beleid wordt afgeweken, dan kan dit zeer belangrijke jurisprudentie worden.

3.8 Onderzoekspunten

Op basis van het verworven theoretisch onderzoek kan geconcludeerd worden dat er bepaalde onderwerpen aandacht verdienen. Deze onderwerpen zijn gelegen in de beleidsregels die betrekking hebben op de VOG. De beleidsregels omschrijven wat er moet worden meegenomen in de beoordeling van een VOG. Het is strikte criterium die het COVOG moet aanhouden bij de beoordeling van een VOG. Een opvallend aandachtspunt in dit onderzoek is de terugkijktermijn die gehanteerd wordt door het COVOG. De terugkijktermijn zou een knelpunt kunnen opleveren in de maatschappelijke re-integratie van een TBS - patiënt, omdat deze termijn bepaalde voorwaarden voorschrijft. Daarnaast zal in dit onderzoek ook aandacht worden besteed aan het objectieve en subjectieve criterium. De reden waarom hiervoor gekozen is, is gelegen in het feit dat het om cruciale beoordelingsaspecten gaat en het van groot belang is voor de TBS - patiënt.

²⁹ P. Trijsburg, het COVOG

³⁰ idem

4. Resultaten praktijkonderzoek

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste resultaten en bevindingen weergegeven die zijn waargenomen uit interviews voor dit onderzoek. Het hoofdstuk zal ingaan op de verzamelde gegevens, maar ook uitspraken die belangrijk zijn voor het onderzoek worden weergegeven. In dit hoofdstuk worden geen namen genoemd omtrent de werkgevers en medewerkers van de verschillende bedrijven die hebben meegewerkt aan het interview. Zij worden allen aangemerkt als "respondent". Paragraaf 4.1 zal ingaan op de resultaten die zijn waargenomen uit de interviews met medewerkers werkzaam bij het COVOG. In paragraaf 4.2 zal een korte samenvatting worden gegeven over het interview met het COVOG. Vervolgens worden in paragraaf 4.3 de resultaten beschreven van de interviews met de medewerkers uit de Mesdag. In de voorlaatste paragraaf, paragraaf 4.4, worden de resultaten beschreven die zijn waargenomen uit de interviews met werkgevers die werken met TBS -patiënten. In de laatste paragraaf, 4.5, zal een korte samenvatting te lezen zijn van paragraaf 4.3 en 4.4.

Zoals in het voorgaande is genoemd, zullen de resultaten die zijn waargenomen uit de interviews die zijn afgenomen bij het COVOG in de eerste paragraaf worden besproken. Er zijn twee interviews afgenomen bij het COVOG. Één van de interviews is afgenomen met een medewerker die werkzaam is als jurist bij Justis en tevens werkzaam op de afdeling bij COVOG als senior medewerker behandelen en ontwikkelen (hierna te benoemen als respondent één). Het tweede interview is afgenomen met twee medewerkers werkzaam bij Justis. Één medewerker is werkzaam bij de directie sanctie- en preventiebeleid (hierna te benoemen als respondent twee). De andere medewerker is werkzaam als adviseur uitvoeringsbeleid (hierna te benoemen als respondent drie). De resultaten die worden besproken in paragraaf 4.1 zullen antwoord worden gegeven op deelvraag vijf en zes.

4.1 Interview medewerkers COVOG

Interview met respondent één

Respondent één geeft aan dat het COVOG merkt dat er, vanuit de praktijk van de TBS -klinieken, regelmatig tegen het probleem wordt aangelopen, namelijk het niet kunnen verkrijgen van een VOG voor de TBS - patiënt. Het COVOG weet ook dat het hebben van een baan één van de voorwaarden is om te kunnen re-integreren in de maatschappij.

Ook geeft respondent één aan dat de VOG het doel heeft om risico's uit te sluiten. Wanneer er een aanvraag wordt ingediend voor een VOG, wordt er een onderzoek verricht. Dit is een onderzoek waarin gekeken wordt of het risico, dat iemand kan vormen in een bepaalde functie, aanvaardbaar is voor de samenleving of niet.

Procedure

De respondent geeft in concrete bewoordingen aan hoe de procedure verloopt van een VOG. Iemand vraagt de VOG altijd aan met behulp van een aanvraagformulier. Het is altijd de werkgever die het formulier invult en, met behulp van screeningsprofielen (zie paragraaf 3.4), aangeeft welke risico's van toepassing zijn. De werkgever geeft op dat formulier aan hoe een bepaalde functie eruitziet en waar het COVOG op moet screenen. Zo kan de werkgever eigenlijk iemand zijn aanvraag op maat laten screenen. De aanvrager rondt zelf de aanvraag af. Diegene kan dan naar de gemeente om de aanvraag in te dienen, of via internet (digi - D) de aanvraag versturen. Vervolgens wordt de aanvraag digitaal naar Justis verstuurd.

Wanneer een aanvraag binnenkomt bij Justis, wordt er altijd een controle gedaan bij JustID. Bij JustID zijn alle antecedenten beschikbaar. Vervolgens krijgt Justis teruggekoppeld of iemand antecedenten op zijn naam heeft staan. Als er geen antecedenten zijn, en dat geldt voor tachtig procent van de Nederlandse bevolking, dan krijgt diegene geautomatiseerd de VOG binnen vijf werkdagen thuisgestuurd. Voor de overige twintig procent die wel antecedenten op zijn naam heeft staan, is het zo dat er een onderzoek plaatsvindt. Diegene naar wie onderzoek wordt gedaan merkt hier zelf verder niks van. Tijdens dit onderzoek wordt er gekeken of de antecedenten die iemand op zijn naam heeft staan gebeurd zijn binnen de

terugblikperiode. Op het algemene profiel kijken ze vier jaren terug, hier zijn wel uitzonderingen op omdat er bepaalde functies zijn waar hogere integriteitseisen gelden. In dat soort gevallen geldt er een langere terugbliktermijn (zie hiervoor paragraaf 3.3.3). Daarnaast zijn er nog twee algemene uitzonderingen. Deze algemene uitzonderingen zijn van toepassing op detentie en zedendelicten. Bij iemand die in detentie zit kijken ze langer terug dan de gebruikelijke vier jaren en bij een zedendelict is de terugbliktermijn zelfs onbeperkt.

Objectieve criterium

Bij het objectieve criterium kijkt het COVOG wat er wordt aangetroffen in de terugblikperiode en of dat relevant is voor de functie waarvoor de VOG wordt aangevraagd. Dit is puur of het feit zelf, als het zich zou herhalen, in de functie een risico oplevert voor de samenleving. Als dit niet zo is, dan krijgt iemand de VOG. Bijvoorbeeld: als een persoon geweldsdelicten heeft gepleegd, maar hij gaat vervolgens in een magazijn met een heftruck orders verwerken, dan is dit niet relevant voor de functie. Dit omdat hij niet met kwetsbare personen in aanraking komt. Een onderwijzer met een zedendelict of een taxichauffeur met verkeersdelicten, dat zijn wel relevante feiten. Dan wordt er vervolgens wel voldaan aan het objectieve criterium.

Subjectieve criterium

Vervolgens vindt er altijd een subjectieve toets plaats, ook wel het subjectieve criterium genoemd. Dit houdt in dat altijd het belang van iemand moet worden meegenomen. Op basis hiervan moet het COVOG kijken naar de omstandigheden van het geval. Ze kijken daarin naar de zaken die wel met de aanvrager zelf te maken hebben. Hierbij kan men denken aan: welke straf heeft de aanvrager gekregen, hoeveel strafbare feiten zijn er gepleegd, wat is het tijdsverloop sinds het laatst gepleegde feit en hoe zijn de omstandigheden sindsdien veranderd? Op basis van die afweging wordt er beoordeeld of het verantwoord is om de VOG af te geven.

Voorbeeld: Een persoon heeft een pak koffie gestolen in de winkel (winkel-diefstal). Hij vraagt een VOG aan voor een functie waarbij hij met geld te maken krijgt. Het COVOG zou bij de beoordeling van de aanvraag zeggen dat hij aan het objectieve criterium voldoet, omdat het een relevant feit is. Vervolgens wordt er door het COVOG gekeken naar het subjectieve criterium. Als het COVOG bekijkt wat de afdoening van de diefstal is geweest en hij hiervoor een geldboete van vijftig euro heeft gekregen dan kan dit bij het COVOG het beeld creëren dat het niet een ernstig delict is geweest. Mocht het feit zich herhalen, bijvoorbeeld het stelen van een pak koffie, dan kan dit een risico zijn wat wel aanvaardbaar wordt geacht. Een subjectieve toets kan heel anders uitpakken wanneer een docent zich vergrepen heeft aan een kind. Als in dit geval de kans erg klein is dat het feit zich opnieuw zou herhalen, dan vindt de staatssecretaris het risico te groot en wordt dat niet aanvaardbaar geacht door het COVOG.

TBS - patiënten

Zoals in het voorgaande al is besproken, is normaal gesproken de terugbliktermijn 4 jaren. Wanneer iemand in die periode vast heeft gezeten of een TBS behandeling heeft ondergaan, dan kijken ze terug naar de periode voor de opname in de TBS - kliniek. Daarvoor rekenen ze ook vier jaren. Het COVOG gaat dan kijken wat daar allemaal is gebeurd aan delicten. Als het COVOG iets aantreft binnen die periode, kan het COVOG ook de hele justitiële documentatie meenemen. De respondent geeft als voorbeeld dat je aan iemand kunt denken die 43 jaar is, een overtreding pleegt en een waslijst aan antecedenten heeft. Dit schetst een heel ander beeld dan iemand die eenmalig op 43-jarige leeftijd één overtreding pleegt en daarvoor nooit met justitie in aanraking is geweest. Om die reden wordt het verdere verleden vaak ook bekeken. Op basis van het totaalbeeld wordt een beoordeling gemaakt, aldus de respondent.³¹

³¹ Het bekijken van het totaalbeeld van iemands strafrechtelijk verleden gebeurt ook bij personen die geen TBS hebben gekregen.

TBS - patiënten en re-integratie

De respondent vertelt dat de VOG niet in alle branches verplicht is. Het COVOG denkt dat er veel winst te behalen is als ex-cliënten gaan re-integreren op posities waar het delict niet direct een risico vormt. Als voorbeeld noemt de respondent dat je iemand die een geweldsdelict heeft gepleegd niet moet laten re-integreren op een plek met kwetsbare personen. Je moet dan andere soorten functies proberen of een ander type werkplek proberen te vinden. Anders, voor de mensen die net uit de TBS - fase komen zal het delict hoe dan ook worden meegenomen in de beoordeling, aldus de respondent.

Behandeling TBS - patiënt

Er wordt volgens de respondent wel gekeken naar de behandeling die de TBS - patiënt heeft ondergaan in de TBS - kliniek. Voordat het COVOG een afwijzing stuurt, wordt er een voornemen tot afwijzing gestuurd naar de patiënt. In die voorgenomen afwijzing wordt er aan de patiënt een zienswijze gevraagd. De patiënt kan hierin zijn kant van het verhaal en/of zijn belang naar voren brengen. Ook personen die bij de patiënt betrokken zijn, denk hierbij aan psychiaters, psychologen en mensen van de reclassering, kunnen ondersteunende stukken meesturen. Het is alleen wel aan de patiënt zelf om deze gegevens aan het COVOG te leveren. Dit wordt niet door Justis actief gedaan. Hoe dan ook, volgens de respondent wordt er zeker wel rekening gehouden met de eventueel aangeleverde stukken, alleen leidt het meestal niet tot een ander besluit.

"Wat gaat voor, het belang van de aanvrager om een baan te vinden en daarmee verder te komen in zijn resocialisatie of het risico voor de samenleving?"

In de bezwaarfase krijgen de patiënten de kans om op een hoorzitting van het COVOG te komen. Tijdens deze hoorzitting kan, evenals in de zienswijzeprocedure, het verhaal achter de patiënt toegelicht worden, waardoor het COVOG een beter beeld kan krijgen van de specifieke situatie. De medewerkers van het COVOG horen dan het verhaal achter de mensen. De patiënten ervaren het als een belemmering dat ze aan de ene kant door een TBS - kliniek een kant opgestuurd worden om weer verder te gaan met waar ze voor opgeleid zijn en dat ze op een gegeven moment een functie kunnen uitoefenen, maar dat er vanuit hetzelfde Ministerie gezegd wordt 'dat gaat niet door, want er is nog steeds een risico'. De respondent geeft aan dat het COVOG goed begrijpt dat patiënten het als een belemmering ervaren, maar het hele doel van de VOG is om risico's te beperken. Op het moment dat een risico aanvaardbaar wordt geacht, zal de VOG ook niet geweigerd worden.

"We begrijpen de wil om iemand weer te re-integreren, maar wij kijken met de pet van de veiligheid en beperking van risico's en dan is dat inherent aan de hele VOG dat je mensen een bepaalde functie weigert. Dat kan soms heel hard aankomen en vervelend zijn, maar dat is wel het doel van de VOG".

"Ook al is het een laag risico: een hele kleine kans op een delict met een hele grote impact, dan kun je het jezelf wel verantwoord maken dat zo'n iemand die functie moet laten schieten. Dat is heel vervelend voor iemand, maar bescherming voor de samenleving, dat is wel waarvoor wij zijn".

Oplossingen

Het COVOG vindt dat er beter gekeken kan worden naar functies die mensen wel kunnen doen. Anders gezegd: functies waar het gepleegde delict geen belemmering gaat opleveren. Met een goeie match valt er nog een hoop te winnen, aldus de respondent. Door al eerder tijdens het re-integreren te kijken welke kant iemand op wil, kan men voorkomen dat iemand in de eindfase of zelfs al tijdens de functie tegen het feit aan loopt dat de VOG wordt geweigerd.

Daarnaast, zoals al eerder is benoemd, is het niet overal verplicht om een VOG te vragen. Als het niet wettelijk verplicht is gesteld, kan iemand gewoon in dienst treden. Heeft een bedrijf de

VOG eis wel als interne richtlijn, dan zouden de werkgever en de Mesdag intern nog iets kunnen regelen. Het zou dan bijvoorbeeld een oplossing zijn dat de twee partijen, de werkgever en de Mesdag, samen tot de beslissing komen om die VOG niet als eis te stellen.

Interview met respondent twee en drie

Respondent twee erkent dat de TBS - patiënten beperkt worden in hun re-integratie, alleen er is ook een vraag vanuit de maatschappij, namelijk of een persoon een risico oplevert in een bepaalde functie.

"Dat die problematiek er is, dat weten we en daar zijn we ons ook echt van bewust, maar je moet niet vergeten dat er ook echt een vraag is vanuit de samenleving. De VOG is vanaf 2004 tot 2013 vervijfvoudigd in hoe vaak die aangevraagd wordt, omdat mensen het gewoon niet meer accepteren dat er iemand aan de slag gaat die wat heeft gedaan in het verleden"

Respondent twee geeft aan dat ze het probleem absoluut niet miskennen, alleen er is nog wel een mogelijkheid om op verschillende terreinen winst te behalen om het probleem te beperken. Zo geeft de respondent als voorbeeld dat een TBS - kliniek niet alleen naar de restcapaciteiten van de persoon kan kijken. Anders gezegd: een TBS - kliniek zou kunnen kijken wat voor achtergrond een persoon heeft en waar hij eventueel nog terecht zou kunnen en/of waar je hem wel zou kunnen plaatsen gezien zijn delictgeschiedenis.

"Als TBS - patiënten in hun proefverlof of extramurale fase bij de werkgever aan de slag kunnen, en zij daar later nog willen werken terwijl de begeleiding vanuit de kliniek is opgehouden, kan diezelfde werkgever alsnog een VOG eisen terwijl hij eigenlijk precies weet wat die persoon kan en wat zijn achtergrond is. Dat vinden wij ergens wel krom, want daar zit, volgens ons, de meeste ruimte en dus de meeste winst te behalen om die resocialisatie te verbeteren" (respondent drie)

Ook geeft respondent drie aan dat wanneer de werkgever Justis vraagt om een VOG te beoordelen, Justis heel feitelijk gaat kijken naar wat er aan de hand is, wat is de functie en wat heeft de persoon gedaan. Justis is bij die beoordeling gebonden aan de wetgeving en de beleidsregels in welke zij een afweging moeten maken. Het oordeel moet zorgvuldig gemaakt worden en de VOG moet zijn werk doen. Heeft iemand te veel risico's voor een bepaalde functie dan wordt de VOG op dat moment geweigerd.

"Wij maken een inschatting van het risico dat er nog iets gebeurt; een TBS - kliniek maakt een inschatting van het recidive risico" (respondent twee)

Respondent twee benoemt dat het verschil zit in het feit dat een TBS - kliniek heel erg bezig is met het vooruit werken en het recidive risico, terwijl de VOG kijkt naar de risico voor de samenleving. Het is volgens de respondent een andere manier van kijken. De systematiek is niet aan te passen, maar de winst is te behalen bij werkgevers, aldus de respondent. De werkgevers vragen een VOG aan voor hun werknemers omdat ze willen weten of ze te maken hebben met personen die in hun verleden iets gedaan hebben. Echter, wanneer een werkgever een TBS - patiënt een kans geeft in het bedrijf weet hij van de betreffende patiënt dat hij iets gedaan heeft in het verleden. De respondent benoemt dat waar de VOG niet verplicht is, daar de VOG ook niet gevraagd hoeft te worden. Een bedrijf kan dus, aldus de respondent, een uitzondering op de regel maken. Juist uit maatschappelijk oogpunt en om iemand een tweede kans te geven.

Oplossingen

Respondent drie benoemt dat de TBS - kliniek de werkgevers er op moet wijzen dat niet overal een VOG verplicht is. Er is een aantal sectoren waarin de VOG wettelijk verplicht is gesteld door de overheid, omdat de overheid vindt dat daar echt een groot risico ligt die ze als overheid moeten beschermen. In alle overige sectoren waarin het niet verplicht is gesteld, is

men in principe vrij om geen VOG aan te vragen. De respondent geeft aan dat daar ruimte is voor werkgevers om zelf te beslissen. Die ruimte kan bestaan uit het accepteren van het justitiële verleden van de TBS – patiënt, want de werkgever weet immers al wat de betreffende patiënt heeft gedaan in het verleden. Zowel de reclassering als de TBS - kliniek hebben volgens de respondent een belangrijke rol om de werkgever daarop aan te spreken.

Ook zal het probleem beperkt kunnen worden, wanneer de TBS - kliniek eerder in de behandeling zich gaat richten op wat mogelijk is voor de patiënt op de arbeidsmarkt. Een TBS - patiënt zal moeten gaan kijken wat hij of zij wil gaan doen, wat zijn achtergrond is en waar wordt er wel en geen VOG gevraagd. Volgens respondent twee moet dit al in een vroeg stadium gedaan worden.

Daarnaast geeft respondent drie aan dat de TBS - kliniek ook zou kunnen kijken of ze met de organisaties waarmee de TBS - kliniek samenwerkt, gezamenlijk overeen kunnen komen om af te zien van een VOG. Bijvoorbeeld als de TBS - patiënt tijdens zijn TBS - periode de werkgever laat zien dat hij goed zijn werk doet en hij geen risico vormt. Juist omdat hij het traject zo goed heeft doorlopen en ze weten met wie ze te maken hebben. Belangrijk is om ook te kijken naar branches of functies waarvoor antecedenten van de TBS – patiënt niet relevant zijn.

Ook kan volgens respondent drie een TBS - kliniek meer verantwoordelijkheden naar zich toetrekken. Werkgevers zijn vaak op zoek naar een bepaalde risicobeperking. Misschien is het zo, volgens de respondent, dat een werkgever ook wel gerust is als niet Justis, maar de TBS - kliniek zegt "wij gaan nog een jaar lang door met toezicht houden op de persoon, bijvoorbeeld drugscontrole etc. ,". Als de werkgever daarmee akkoord gaat, dan kun je wellicht tot een afspraak komen waarbij de TBS - kliniek verantwoordelijk is voor de TBS - patiënt. De verantwoordelijkheid ligt dan niet bij Justis, maar bij de TBS - kliniek. Een TBS - kliniek kan dan bijvoorbeeld zeggen dat zij vindt dat de betreffende patiënt het kan, zij de verantwoordelijkheid opneemt voor de begeleiding, het afronden van de behandeling, maar ook als er zich iets vervelends voordoet. Als dit één of twee jaar goed gaat en de TBS - kliniek de behandeling wil afronden, dat de werkgever dan genoeg heeft gezien van de TBS - patiënt en de betreffende persoon in dienst wil nemen zonder de VOG.

Als laatste onderwerp in het gesprek kwam het voorstel van politicus Ahmed Marcouch naar voren. Hij heeft in het nieuwsblad Metro van maandag drie maart 2014 een artikel³² geschreven. Dit artikel betreft het onderwerp 'verklaring van goed gedrag'. Marcouch stelt hierin dat de gevangenisdirecteur een Bewijs Omtrent het Gedrag (BOG) moet kunnen afgeven aan gedetineerden. Gedetineerden moeten, volgens Marcouch, in aanmerking kunnen komen voor zo'n bewijs wanneer zij zich goed gedragen. Met zo'n verklaring kunnen zij dan eventuele potentiële werkgevers overtuigen van hun goede wil. Marcouch zegt hierover het volgende:

"Als iemand zich van zijn goede kant heeft laten zien, kan hij een aanbeveling meekrijgen. Een soort referentie op basis van inspanning, gedrag, mentaliteit en werkattitude. Natuurlijk is niet iedereen van plan om na zijn straf braaf te worden, maar er zijn er genoeg die dat wel willen. Voor diegenen zal het bewijs van goed gedrag een extra motivatie zijn om zich in de gevangenis positief te ontwikkelen".³³

Respondent twee weerlegt op het voorstel van Marcouch dat het vanuit de Mesdag gezien alleen maar kan helpen als de TBS - patiënt een verklaring krijgt waaruit blijkt dat zij hen geschikt vinden om aan de slag te gaan. Dan krijgt de patiënt misschien geen VOG, maar dan kan hij wel met die verklaring een werkgever overtuigen dat hij zijn best gedaan heeft en hij

³² Nieuwsblad Metro 3 maart 2014, p. 7

³³ idem

bereid is om hard te werken. Wel geeft de respondent aan dat de werkgever het waarschijnlijk belangrijk vindt om een bevestiging te krijgen dat de TBS - kliniek de verantwoordelijkheid neemt voor de patiënt, zodat het risico niet voor de werkgever is.

Marcouch heeft niet alleen dit artikel geschreven, maar heeft ook aan de Tweede Kamer voorgelegd dat hij pleit voor een 'aantekening van goed gedrag'.³⁴ Hierin pleit hij ervoor dat gedetineerden door middel van een systeem van promoveren en degraderen vrijheden kunnen gaan winnen of verliezen. Marcouch is van mening dat gedetineerden zelf verantwoordelijk moeten zijn voor hun re-integratie. Zie hieronder zijn pleit aan de Kamer:

*"van mening dat gedetineerden die dat verdienen een «aantekening van goed gedrag» moeten kunnen krijgen;
van mening dat een dergelijke aantekening in samenhang met andere gegevens over het strafverleden, betrokken kan worden bij het verlenen van een verklaring omtrent gedrag als de veiligheid van de samenleving de verstrekking daarvan toestaat;
verzoekt de regering, te onderzoeken of de «aantekening van goed gedrag» betrokken kan worden bij de aanvraag van een verklaring omtrent gedrag en de Kamer daarover in het najaar van 2013 te informeren,
en gaat over tot de orde van de dag.
Marcouch"³⁵*

Staatssecretaris Teeven heeft op dit voorstel gereageerd. De staatssecretaris wil graag een gesprek wil met o.a. stageaanbieders, uitzendbureaus en werkgevers, die vanuit maatschappelijke betrokkenheid willen meewerken aan de resocialisatie van een ex-gedeteneerde, over de vraag waarom zij een VOG verlangen terwijl ze weten dat diegene een justitieel verleden heeft. Net zoals de respondenten al aangaven, is hier veel winst op te behalen. Respondent twee geeft aan dat er op dit moment al ruimte is voor een dergelijke verklaring of aantekening binnen het subjectieve criterium (onderdeel van de beoordeling van de VOG – aanvraag), omdat de aanvrager de kans heeft om bepaalde stukken zoals rapportages, aanbevelingen etc., naar voren te brengen. De staatssecretaris heeft aangegeven dat hij gaat bekijken of de aantekening van goed gedrag nog zwaarder zou kunnen wegen in de omstandigheden van een bepaald geval.³⁶

4.2 Korte samenvatting

Het COVOG geeft aan zich heel bewust te zijn van het probleem en dat ze het ook zeker niet miskent. Het COVOG ziet ook dat het hebben van werk de re-integratie bevordert. Wel geeft ze aan dat de VOG een bepaald doel heeft, namelijk het uitsluiten van risico's. Het COVOG heeft een aantal oplossingen en suggesties gegeven waardoor de beperking van de resocialisatie minder kan worden. Momenteel wordt het onderwerp ook uitvoerig besproken in de Tweede Kamer. Het COVOG denkt dat er voornamelijk veel winst te behalen is bij de werkgevers, omdat het beleid van de VOG een doel heeft en niet veranderd gaat worden. Werkgevers moeten door de TBS - kliniek worden gewezen op het feit dat de VOG niet in alle branches verplicht is waarbij ze dit niet als harde eis hoeven te vragen.

³⁴ Kamerstukken II 2012/13, 24587, nr. 557, p. 1

³⁵ idem

³⁶ Kamerstukken II 2014, D14532, p. 19 e.v. (concept verslag)

In onderstaande paragrafen worden de resultaten besproken die zijn waargenomen uit de interviews met medewerkers uit de Mesdag en medewerkers buiten de Mesdag die werken met TBS – patiënten. Met deze informatie kan antwoord worden gegeven op deelvraag zeven.

4.3 Interview medewerkers Mesdag

Ervaringen medewerkers

Twee van de drie respondenten hebben aangegeven te werken met patiënten die minder of nog niet met de VOG te maken hebben. Dit zijn vaak patiënten die een bijzondere achtergrond hebben. Men kan dan denken aan patiënten die nog te zwak zijn om op de reguliere arbeidsmarkt aan het werk te gaan of patiënten met een psychiatrische achtergrond. Om die reden komen zij nog niet in aanraking met een VOG.

"Over het algemeen koppelen de werkgevers terug dat patiënten erg bereidwillig en erg gemotiveerd zijn om aan de slag te gaan".

"Zoals het nu gehanteerd wordt is niet realistisch. Als je gaat schoonmaken doe je dat als de mensen weg zijn. De kwetsbaarheid van die groep is dan eigenlijk helemaal niet van toepassing".

Een andere respondent heeft aangegeven zich bezig te houden met het plaatsen van patiënten bij een reguliere werkgever. Dit zijn patiënten die in staat zijn om regulier werk te verrichten op de arbeidsmarkt.

"Het is voor mij steeds een uitdaging geweest om de patiënten bij reguliere werkgevers onder te brengen, maar daar loop je dus tegen de problematiek aan: het niet kunnen krijgen van een VOG".

Volgens desbetreffende respondent geeft het Ministerie van Veiligheid en Justitie toestemming dat de patiënt zeven dagen per week, vierentwintig uur per dag buiten woont. Zodra de VOG wordt aangevraagd weerleggen ze in een afwijzing dat de samenleving in gevaar is. De respondent vraagt zich af of de samenleving meer of minder in gevaar is als de patiënt werk heeft. De respondent denkt dat het recidivegevaar misschien juist minder is, omdat de patiënt een paar uren per dag aan het werk is in plaats van vierentwintig uur per dag vrijheid heeft. Daarnaast geeft de respondent aan dat het COVOG heeft aangegeven dat zij vanwege de privacywetgeving geen informatie mogen opvragen over het verloop van de behandeling van een patiënt.

Oorzaken afwijzen VOG

Volgens de respondent verschuilt het COVOG zich achter de wet- en regelgeving omtrent de VOG. Ze kunnen niet in de gegevens kijken van de patiënt. Respondent benoemt dat ze niet op de hoogte zijn van de behandelprocedure van de patiënt. Dat zou wel moeten, want zij beslissen of de patiënt buiten de kliniek mag lopen, aldus de respondent.

Gevolgen afwijzen VOG

Patiënten vinden het heel teleurstellend en sommigen denken er zelfs over na om 'het werken' op te geven en van een uitkering te gaan leven. De respondent geeft aan contact te hebben gehad met een persoon die al geruime tijd vrij is uit de Mesdag en nog steeds geen betaalde baan heeft. Het is ontzettend belangrijk dat mensen kunnen participeren in de samenleving. Mensen hebben geld nodig om te kunnen overleven, aldus de respondent.

Acties

De respondent is samen met een oud-collega en een patiënt uit de Mesdag naar Den Haag geweest om daar vervolgens te praten met het COVOG. Daar is helaas niks uitgekomen. Om

die reden zijn de patiënten in beroep gegaan bij de rechtbank Groningen. De respondent heeft aangegeven te willen kijken hoe ver ze kunnen gaan, mocht de patiënt door de gerechtelijke procedure wel een VOG ontvangen kan dit deuren openen voor andere patiënten. Daarnaast is staatssecretaris Teeven op bezoek geweest in de Mesdag. De respondent benoemt dat aan de staatssecretaris is verteld waar de Mesdag tegen aanloopt: patiënten kunnen geen VOG krijgen waardoor ze bij veel werkgevers niet terecht kunnen omdat steeds meer bedrijven de VOG verlangen. Na dit bezoek heeft de respondent een brief geschreven aan de staatssecretaris en zijn ze uitgenodigd voor een gesprek bij het COVOG. In dit gesprek is niet alleen het probleem besproken, maar ook de manier waarop patiënten benaderd worden. Vaak worden de beweegredenen van het COVOG in niet-begrijpelijke taal over gebracht aan de patiënten, aldus de respondent.

"Patiënt is uitermate gefrustreerd. 'Ik doe al jaren mijn best'. Ik moet op een gegeven moment aanvoeren wat het behandelverloop is binnen de Mesdag. Ze kijken niet naar de mens erachter. Je moet mensen ook in de ogen kijken".

Verandering problematiek

De respondent geeft aan dat ze bij de TBS - patiënten ook de terugkijktermijn van vier jaren moeten hanteren. Dit betekent dat de behandeling meegenomen moet worden. Als iemand zich al jaren inzet voor een behandeling, moet dat volgens de respondent mee worden genomen. Nu gaan ze terug tot voor het delict. Er zijn mensen die twintig jaar geleden een delict hebben gepleegd en vragen in het heden een VOG aan, ook dan wordt de VOG alsnog afgewezen.

"Dit is zo onrechtvaardig. Je mag maar één keer gestraft worden voor je misdaad. Je doet je stinkende best in de kliniek en je komt buiten en je wordt in feite weer gestraft".

4.4 Interview instanties buiten de Mesdag

De respondenten waarmee gesproken is komen uit verschillende sectoren. Hierbij kan er gedacht worden aan een re-integratiebedrijf, een hulpverleningsbedrijf en een facilitair bedrijf.

Ervaringen

De ervaringen van de respondenten komen op hetzelfde neer: het lukt niet om een VOG te krijgen voor de TBS - patiënten die zij op weg helpen om weer op de arbeidsmarkt te komen. Voor wat voor werk dan ook. Zelfs voor vrijwilligerswerk wordt er wel eens een VOG gevraagd. Vaak geldt een VOG als (harde) eis bij de werkgevers. Één respondent geeft aan dat ze mee maken dat werkgevers in Groningen afgaan op het oordeel van medewerkers die bij re-integratiebedrijven werken. Als deze medewerkers bij een werkgever aankloppen en zeggen dat zij hun handen in het vuur durven te steken voor de cliënt, dan willen de werkgevers het wel proberen. Alleen die kans wordt vaak weer weggenomen door het niet verkrijgen van een VOG. Cliënten hebben vaak al een lange weg afgelegd als ze bij hun komen aankloppen. Ze zijn erg gemotiveerd om aan de slag te gaan. Dat zetten ze niet ineens op het spel. Negen van de tien TBS - patiënten hebben maar één wens: huisje, boompje, beestje. Alleen zonder die VOG lukt het niet, aldus de respondent.

"Zelfs voor schoonmaakwerk wil men een VOG. Dan blijft er dus gewoon niks meer over. Wat moet je dan gaan doen?"

"Als er dan een middenweg gezocht moet worden, geef dan een beperkte VOG af. Perfecte oplossing".

Een andere respondent geeft aan dat hij werkt met een kleine populatie TBS - patiënten. De ervaring is dat ook de reguliere ondertoezichtgestelden, naast de TBS populatie, steeds moeilijker een VOG kunnen krijgen. Vroeger werd de reclassering nog gevraagd om een

advies te geven aan de gemeente over de patiënt. Nu wordt er geen gebruik meer van gemaakt. Vanaf het moment dat de VOG landelijk wordt afgegeven, wordt de Reclassering niet meer om advies gevraagd. De respondent benoemt dat het een lastig punt is, je wilt mensen op alle gebieden, waarvan werk één van de belangrijkste is, resocialiseren. Nu worden ze daarin beperkt omdat ze die VOG niet kunnen krijgen, aldus de respondent.

"De stap naar buiten, dus het proces die een patiënt heeft doorlopen, daar hoor je nooit iemand over praten. Alleen de negatieve verhalen worden gepubliceerd".

Oorzaken afwijzen VOG

Één van de respondenten vindt dat de politiek de mensen niet ziet. Ze verschuilen zich achter regels en beeldvorming. De respondent benoemt dat ze aanwezig was bij een zitting in oktober 2013. Tijdens die zitting vroeg de rechter zich zelfs af wanneer we de patiënten dan een kans moeten geven. De Mesdag beslist dat ze op een gegeven moment naar buiten mogen. Vervolgens beslissen ze dat ze een eigen woning mogen hebben, maar geeft de Mesdag ook advies aan de minister van Veiligheid en Justitie of iemand toe is om op proefverlof te gaan. Aan het einde van het proces beslissen ambtenaren of iemand klaar is terug de maatschappij in te gaan. De respondent benoemt dat ze dan juist iemand beperken om terug te keren naar de maatschappij en daardoor houden ze iemand aan de onderkant van de maatschappij. Juist omdat de VOG wordt afgewezen.

Een andere respondent geeft aan dat men teveel op het beleid zit. De respondent benoemt dat het hartstikke logisch is dat men strikte regels heeft opgesteld, maar dat nu het doel van de VOG beperkt wordt voor een TBS - patiënt.

Gevolgen probleemstelling

Alle respondenten delen dezelfde ervaringen omtrent de gevolgen van het niet afgeven van een VOG aan een TBS - patiënt. Zo geeft één van de respondenten aan dat TBS een hele belasting is voor de patiënt. Dit is volgens de respondent terecht, omdat ze iets hebben gedaan wat niet akkoord is en daar moet de patiënt zijn tijd voor zitten. Toch vindt de respondent dat de persoon niet meer kan beschikken over de keuze die wij wel hebben in het dagelijkse leven. De patiënt moet zich altijd (blijven) verantwoorden. Als dat één keer gebeurt kun je dat als mens aan, maar als dat dertien jaar lang doorlopend gebeurt, dan is elk dingetje een tik in je gezicht. Het niet krijgen van een VOG maakt dat patiënten zeggen: 'het gaat toch niet gebeuren', hieruit blijkt dat de patiënt opgeeft. Iedere keer moet je tegen de persoon zeggen: er zijn meer wegen die naar Rome leiden, ondanks alle frustraties. Dat kost veel tijd, aldus de respondent.

Een andere respondent geeft aan dat het heel demotiverend werkt voor de patiënt. Hij geeft aan dat het wel aan het ziektebeeld van iemand ligt hoe die persoon reageert. Het werkt in zekere zin belemmerend voor de resocialisatie. Daarnaast kost het uiteindelijk meer geld. De patiënt is namelijk langer uitkeringsafhankelijk. Na zo'n lange behandeling zou je meer een beloning in het vooruitzicht moeten hebben, dat je dan ook weer mag deelnemen in de reguliere maatschappij, aldus de respondent.

Daarnaast geeft de respondent aan dat patiënten worden benadeeld. Het is helder dat je behandelt moet worden en dat iemand zijn straf uit moet zitten, maar vervolgens moet die behandeling of straf wel het doel hebben om uiteindelijk weer mee te kunnen doen in de samenleving of in te kunnen stromen in de samenleving. Nu wordt dat, vindt de respondent, beperkt door het beleid en dat is jammer.

Nog een andere respondent heeft aangegeven dat cliënten die in dienst zijn bij hem teleurgesteld zijn in het feit dat ze niet ergens aan het werk kunnen vanwege het afwijzen van de VOG. Continu moet je deze mensen blijven motiveren. Ze hebben al veel tegenslagen

gehad en zullen ook door de behandeling voor het wel of niet afgeven van een VOG nog veel tegenslagen tegenkomen. Dat moet anders, aldus de respondent.

Verandering problematiek

Één van de respondenten geeft aan dat het noodzakelijk is dat er meer gezicht moet worden gegeven aan het feit wat TBS is. Het gaat niet om nummers. Als overheid leg je TBS op. Daarmee geef je een stempel aan mensen die extreem is. De respondent benoemt dat de overheid er ook voor moet staan dat je er alles aan gedaan hebt om er voor te zorgen dat die persoon weer kan functioneren in de maatschappij. Dat betekent dat je die VOG moet afgeven, want je verklaart immers dat het gedrag in orde is omdat je de persoon vrij laat uit de kliniek. De respondent vindt dat de overheid de persoon niet vrij moet laten als ze het gedrag nog niet in orde vinden.

"Zet bijvoorbeeld een systeem op waardoor je gaandeweg stappen kunt zetten waardoor je uiteindelijk een beperkte VOG krijgt. Bijvoorbeeld een manier om punten te gaan verdienen. Leg de verantwoordelijkheid bij de patiënt neer. Hij heeft nu geen grip op zijn eigen leven. Als TBS - patiënt betekent dit dat je gedoemd bent tot hangen op de schoffel met een shagje in je mondhoek, of je nu wel of niet intelligent bent, dat maakt niet uit. Maar je krast iemand door naar de onderkant van de maatschappij. Daar zal hij de rest van zijn leven blijven. Als iemand niet kan klimmen, hoe kan men dan iets bereiken? Hoe het nu gaat is moordend, ook voor de maatschappij. "

Daarnaast wordt er door een andere respondent gezegd dat er een hele geschiedenis achter de persoon zit. Daar moeten ze veel meer naar kijken. Op het moment dat mensen al een poosje buiten zijn en het goed doen en je van verschillende hulpverleners hoort dat iemand van binnenuit intrinsiek gemotiveerd is, dan loop je niet zoveel risico.

"Wanneer een persoon met proefverlof gaat vind ik dat het moment dat je als overheid beslist van 'oké, je laat hem dus met proefverlof gaan', dat houdt in dat hij de stappen gezet heeft die hem zover heeft laten komen. Ik vind dat je dan als overheid er voor moet zorgen dat hij die stappen ook daadwerkelijk kan maken. TBS is toch gemaakt zodat personen op een goeie manier terug kunnen keren in de maatschappij?"

Een andere respondent geeft aan dat het mooi zou zijn als je een op de individu afgestemd plan zou kunnen maken waar de VOG bij in zit. Bijvoorbeeld iets waar je naar toe kan werken en als je bepaalde dingen hebt gedaan, dat de overheid dan een VOG onder bepaalde voorwaarden durft af te geven. Vroeger werd de reclassering om advies gevraagd, zij werden gevraagd naar hun oordeel. Nu is dat niet meer zo. Dat zou volgens de respondent wel weer moeten. In ieder geval moet de overheid de reclassering meer bij het afgeven van een VOG betrekken. Als laatste noemt de respondent dat de mogelijkheid om als ZZP'er (Zelfstandig Zonder Personeel) aan de slag te gaan ook een oplossing is, omdat men dan vrijwel niet naar een VOG vraagt.

"Een derde partij er naar laten kijken is geen gek idee. Een oplossing zou kunnen zijn dat Den Haag bijvoorbeeld zegt: ongeacht of je de cliënt kent of niet, wij willen graag dat jullie als onafhankelijke organisatie met die persoon gaan spreken en een inschatting maken en ons daar over adviseren."

Een andere respondent geeft aan dat het COVOG de systematiek niet moet veranderen. Alleen de respondent vindt wel dat er gekeken moet worden naar de andere kant. De persoon zelf en de behandeling in de TBS - kliniek. Ze moeten deze doelgroep aan het werk laten gaan. Stel bij onder andere het schoonmaakwerk niet de eis van de VOG. Laat ze ergens beginnen. Het is essentieel voor een TBS - patiënt dat het COVOG gaat kijken naar het behandelproces die ze hebben doorstaan. Ze leggen al een lange weg af voordat ze naar

buiten gaan. Hoe ze het daarbinnen doen, moet worden meegenomen. Anders is het voor niks, aldus de respondent.

4.5 Korte samenvatting

De opdracht aan de Mesdag is om TBS - patiënten, voor zover dat mogelijk is, weer aan de samenleving deel te laten nemen. Op weg naar een toekomst, waarin werk in dit onderzoek centraal staat. Zowel de medewerkers uit de Mesdag als de werkgevers die in aanraking komen met TBS - patiënten hebben allen dezelfde ervaring: het is ontzettend moeilijk om een VOG te krijgen voor deze personen. Medewerkers hebben het idee alsof het COVOG niet naar de behandelprocedure kijkt en dat zou volgens hen wel moeten. De mensen die met deze doelgroep werken delen dezelfde ervaring in hoe een TBS - patiënt reageert op het feit dat een VOG elke keer wordt afgewezen. Ze raken gedemotiveerd en gefrustreerd. De respondenten geven allen een oplossing of tips waarmee het probleem zou kunnen worden verholpen.

5. Analyse

In dit hoofdstuk wordt er een analyse van het praktijkonderzoek gemaakt. Paragraaf 5.1 zal bepaalde opvallende onderwerpen toelichten. In paragraaf 5.2 zal de analyse worden besproken die betrekking heeft op de werkwijze van het COVOG en de wet- en regelgeving op het gebied van de VOG. Dit is tevens een antwoord op deelvraag acht. In de daarop volgende paragraaf wordt ingegaan op de knelpunten die worden ervaren door TBS - patiënten bij het niet kunnen verkrijgen van het VOG en of dit terug te leiden is op de huidige werkwijze van het COVOG. Paragraaf 5.2 zal een antwoord geven op deelvraag negen. In de laatste twee paragrafen, paragraaf 5.4 en 5.5, komen er nog drie onderwerpen aan bod die naar aanleiding van het onderzoek naar voren zijn gekomen.

5.1 Analyse praktijkonderzoek

Het onderzoek in de praktijk heeft vast kunnen leggen dat de twee partijen waar het om gaat niet op één lijn liggen, terwijl ze beide hetzelfde doel hebben: een veilige(re) samenleving (zie ook paragraaf 5.5). Hieronder een korte opsomming van de gegevens uit de praktijk:

De Mesdag

- ervaart het niet afgeven van een VOG als een groot probleem. TBS - patiënten worden beperkt in hun re-integratie.
- er wordt volgens de Mesdag niet naar de persoon gekeken, maar het COVOG verschuilt zich achter regels;
- ervaart dat de TBS - patiënten worden tegenhouden in re-integratie door de terugkijktermijn die gehanteerd wordt door het COVOG;
- vindt dat de behandelprocedure moet worden meegenomen bij de beoordeling van een aanvraag.

Het COVOG:

- is er voor de veiligheid voor de samenleving;
- erkent het probleem die de Mesdag ervaart; re-integratie is erg belangrijk;
- weerlegt dat een heel klein risico nog een enorme impact kan hebben op de samenleving als het delict zich toch herhaalt: de samenleving gaat in dat geval dan voor;
- bespreekt het onderwerp. Het COVOG ziet de moeilijkheden bij de Mesdag en andere klinieken;
- kan gegevens van de behandelprocedure niet inzien, gegevens moeten zelf worden aangedragen door een TBS - patiënt/kliniek.
- geeft als oplossing de verantwoordelijkheid niet bij het ministerie neer te leggen, maar bij de kliniek.

Zoals het voorgaande al duidelijk aangeeft is de Mesdag van mening dat het COVOG zich verschuilt achter de regels die zijn opgesteld. Daarnaast is de Mesdag van mening dat het COVOG niet naar de persoon zelf kijkt. Uit het onderzoek is gebleken dat het COVOG zich strikt aan de wet houdt, maar dit wordt wel gedaan met een doel, namelijk om de samenleving te beschermen. Het COVOG verschuilt zich niet achter de regels zoals de Mesdag denkt, maar ze doet haar werk, namelijk het beoordelen van een aanvraag zoals het in de beleidsregels is vastgelegd. Daarnaast weerlegt het COVOG dat er naar een persoon wordt gekeken in combinatie met de functie waarvoor de VOG wordt aangevraagd. Een VOG is niet voor elke functie verplicht, waardoor er waarschijnlijk wel meer mogelijkheden voor de Mesdag zijn om een TBS - patiënt ergens te kunnen plaatsen.

Uit het praktijkonderzoek is ook gebleken dat de aanvrager de mogelijkheid heeft om stukken over zijn behandelverloop mee te sturen wanneer het COVOG denkt de VOG af te wijzen. Die mogelijkheid krijgt de aanvrager van het COVOG wanneer ze de TBS - patiënt een voornemen tot afwijzen stuurt. Het COVOG is zelf niet actief in het achterhalen van de behandelprocedure van de TBS - patiënt, maar dat neemt niet weg dat ze er niet voor open staat. In eerste

instantie is de opvatting wat de Mesdag ervaart terecht, namelijk dat ze niet naar het behandelverloop kijkt van de TBS - patiënt. Echter, die mogelijkheid is er ook niet voor het COVOG, omdat ze vanwege privacyvoorschriften niet in de gegevens kan kijken. Om die reden ligt er een actieve rol bij de TBS - patiënt en/of TBS - kliniek.

Daarnaast heeft de Mesdag aangegeven het raar te vinden dat hetzelfde ministerie het proefverlof akkoord geeft voor een TBS - patiënt, maar een VOG vervolgens weer afwijst. Het is begrijpelijk dat deze opvatting er heerst bij de Mesdag, omdat men tijdens het transmuraal verlof al heeft laten zien dat het recidivegevaar zo ver is teruggebracht en dat het om die reden verantwoord is om met proefverlof te gaan. Ondanks dat de patiënt dit heeft laten zien, wordt er toch nog tegen de afwijzing van de VOG aangelopen. Het probleem zal, gezien de resultaten uit de praktijk, liggen aan het feit dat er een VOG wordt aangevraagd voor een functie waar het delict nog in de weg staat en er een klein risico bestaat dat het zich nog eens herhaalt. Om die reden geeft het COVOG de VOG niet af aan een TBS - patiënt.

5.2 Analyse werkwijze COVOG en wet- en regelgeving VOG

Op basis van het theoretisch onderzoek en het praktijkonderzoek kan vast worden gesteld dat de werkwijze van het COVOG niet afwijkt van wat er in de wet- en beleidsregels staat. Het COVOG houdt zich strikt aan de regels van wat er in de wet en in het beleid staat. Uit het praktijkonderzoek blijkt wel dat het COVOG, wanneer de wet het COVOG die ruimte geeft, ook gebruik maakt van die bepaalde ruimte. Hierbij gaat het om het subjectieve criterium, waarbij de aanvrager zelf ook nog stukken kan aandragen. Deze stukken worden dan in de beoordeling door het COVOG meegenomen. Dat die ruimte er is voor de TBS - patiënt staat niet zo in de beleidsregels, maar het COVOG maakt het wel duidelijk in de brief als ze een voornemen tot afwijzen stuurt. Verder zijn er geen verschillen aangetroffen in de werkwijze van het COVOG m.b.t. wet- en regelgeving over de VOG.

5.3 Analyse knelpunten m.b.t. VOG voor TBS - patiënten

Op basis van het theoretisch onderzoek en het praktijkonderzoek kan gezegd worden dat de knelpunten die een TBS - patiënt ervaart bij het aanvragen van een VOG deels te wijten is aan de werkwijze van het COVOG. Het COVOG houdt zich, zoals al eerder is genoemd, aan de strikte regels in de wet- en regelgeving. Hoe het COVOG een aanvraag moet beoordelen is vastgelegd. Er zijn bepaalde criteria genoemd in de beleidsregels die het moeilijk maken voor een TBS - patiënt om een VOG te kunnen ontvangen. Zo kan er onder andere gedacht worden aan de terugkijktermijn die gehanteerd moet worden. Zoals al eerder duidelijk is gemaakt is de terugkijktermijn voor een TBS -patiënt niet vier jaren, maar kijkt het COVOG langer terug. Dit omdat het COVOG moet kijken naar de tijd die iemand in vrijheid heeft doorgebracht. Door dit criteria wordt vaak het delict van de persoon meegenomen en kan een TBS - patiënt de VOG vrijwel niet ontvangen. Het doel van de VOG is namelijk om zoveel mogelijk risico's te beperken en als er nog een risico is voor een bepaalde functie dan wordt de VOG niet afgegeven.

Niet alleen de wet- en regelgeving bemoeilijken het re-integratieproces voor de TBS - patiënt. De TBS - patiënt heeft een delict gepleegd in het verleden dat wordt meegenomen in de beoordeling van een VOG. Ondanks de strikte regels in de wet, is het ook de TBS - patiënt deels te wijten dat het re-integratieproces moeilijk verloopt. Een TBS - patiënt vraagt namelijk een VOG aan voor een bepaalde functie. Als het delict dat hij in het verleden heeft gepleegd nog in de weg staat voor uitoefenen van de functie, dan krijgt hij de VOG niet. Het doel van de VOG is namelijk duidelijk.

Kortom, de wet- en regelgeving hebben strikte regels opgesteld voor het afgeven van een VOG. Deze regels maakt het voor een TBS - patiënt moeilijk om een VOG te ontvangen en daardoor worden TBS - patiënten in hun maatschappelijke re-integratie bemoeilijkt. Zwart wit gezien is het dus de werkwijze van het COVOG die de weg voor een TBS - patiënt moeilijk maakt. Echter, zij moet deze procedure volgen. De VOG is er voor om risico's te beperken en

moet de samenleving beschermen. Ook de TBS - patiënt heeft hier zijn eigen rol in, omdat het delict nog in de weg staat voor de functie die hij op dat moment wil uitoefenen.

5.4 Belangen

Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat beide partijen één gezamenlijk belang delen, namelijk een veilige(re) samenleving. Justis beschermt de samenleving tegen de risico's van personen. De Mesdag probeert een patiënt beter maken om hem veilig terug te laten keren in de samenleving. Dit alles doen beide partijen voor een veiligere samenleving. Toch zitten de partijen niet samen op één lijn.

Het COVOG wijst een VOG af als er nog risico's zijn bij de persoon voor een bepaalde functie. In dat geval telt het belang van de samenleving zwaarder indien er nog risico's liggen bij een persoon voor een bepaalde functie. De Mesdag daarentegen bereidt TBS - patiënten voor op een veilige terugkeer in de samenleving. Dit wil ze onder andere bereiken door het uitoefenen van werk. Alleen, als er nog een enkel risico bestaat dat de TBS - patiënt het delict in de samenleving herhaalt, dan loopt hij een grote kans dat de VOG wordt afgewezen. De re-integratie wordt zo erg moeilijk voor een TBS - patiënt. De situatie van een TBS - patiënt wordt door beide partijen anders bekeken. Het COVOG kijkt vanuit de veiligheid voor de samenleving en de Mesdag wil iemand laten meedraaien in de maatschappij, door iemand te laten werken en de TBS – patiënt zo terug te laten keren in de samenleving. Omdat beide partijen het van een ander oogpunt bekijken, zitten ze niet op één lijn.

5.5 Politiek

Staatssecretaris Teeven is mede verantwoordelijk voor het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Dit betekent, dat als de VOG wordt afgegeven aan de TBS - patiënt en op het moment dat het fout gaat, de staatssecretaris verantwoordelijk wordt gehouden voor wat er is gebeurd. Een VOG wordt vaak dan niet afgegeven door de staatssecretaris omdat er altijd nog wel een klein risico is.³⁷

³⁷ M. Janssen, het COVOG

6. Conclusie & aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste onderzoeksresultaten samengevat om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag:

In hoeverre leveren wettelijke bepalingen in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) met betrekking tot de VOG knelpunten op voor de maatschappelijke re-integratie van TBS - patiënten?

Vervolgens zal in paragraaf 6.2 worden ingegaan op de aanbevelingen ter verbetering van de praktijk.

6.1 Conclusie

Na de uitvoering van het praktijkonderzoek in combinatie met het literatuuronderzoek is het mogelijk een aantal conclusies te trekken in hoeverre wettelijke bepalingen in de Wjsg m.b.t. de VOG knelpunten opleveren voor de maatschappelijke re-integratie van TBS - patiënten. De wettelijke bepalingen in de Wjsg leveren in zekere zin knelpunten op voor de TBS - patiënt. Zo kan er geconcludeerd worden dat TBS - patiënten voornamelijk moeite hebben in het VOG-proces wanneer het gaat om de terugkijktermijn die het COVOG hanteert. Voor TBS - patiënten is dit niet 4 jaar, wat in principe gebruikelijk is, maar kijkt het COVOG langer terug omdat een TBS - patiënt zijn leven in de kliniek niet in vrijheid heeft doorgebracht wat wel de eis is. Een tweede conclusie die getrokken kan worden is dat een TBS - patiënt vaak niet aan het subjectieve criterium voldoet. Het belang van de maatschappij weegt in veel gevallen zwaarder dan het belang van de TBS - patiënt (gericht op de functie). De reden waarom het belang van de samenleving zwaarder telt ligt in het feit dat, ondanks dat een kliniek aandraagt dat er maar een heel klein risico is dat iemand het delict nog eens pleegt, het een grote impact op de samenleving kan hebben als het feit zich zou herhalen. Dit heeft als gevolg dat de VOG niet wordt afgegeven. Tot slot is duidelijk dat de VOG een bepaald doel heeft. De regels die zijn opgesteld in de wet zijn er om risico's te beperken. Wanneer een TBS - patiënt nog een klein risico vormt voor de functie die hij wil uitoefenen, dan wordt ook zijn VOG afgewezen. Dit zijn drie knelpunten die TBS - patiënten tijdens hun maatschappelijke re-integratie en hun weg naar de VOG ervaren. Ondanks deze knelpunten zijn dit wel criteria waaraan iemand moet voldoen wil iemand een VOG ontvangen, omdat anders aan het doel van de VOG voorbij wordt gegaan.

Naast de bovenstaande drie conclusies heeft het onderzoek vastgesteld dat, in tegenstelling wat de ervaring van medewerkers uit de Mesdag en werkgevers is, de behandeling van de TBS - patiënten wel wordt meegenomen en dat ze daar dus daadwerkelijk naar kijken. Echter, actief is Justis daar niet in, want in dit geval ligt dit bij de patiënt om dit aan te voeren (subjectieve criterium). Dit betekent dat de Mesdag vanuit haar kant, mocht het COVOG het voornemen hebben om de aanvraag af te wijzen, rapportages vanuit de Mesdag maar ook daarbuiten kan en mag meesturen.

6.2 Aanbevelingen

Naar aanleiding van de resultaten van het onderzoek (zie hiervoor paragraaf 6.1) kunnen de onderstaande vijf aanbevelingen gedaan worden om een verbetering te creëren in de maatschappelijke re-integratie van een TBS - patiënt op het gebied van de VOG.

1. Ruimte creëren in contacten met werkgever

Uit de interviews is naar voren gekomen dat men bij het COVOG denkt dat de grootste winst te behalen is bij de werkgevers. Van belang is, om als kliniek, een werkgever hier op te wijzen. Zo kan de kliniek bijvoorbeeld afspraken met de werkgever maken omtrent de verplichting van een VOG. Niet in elke branche is een VOG verplicht. Door de eerste aanbeveling uit te voeren kan de werkgever wellicht op een andere manier naar de VOG kijken. Als werkgever weet hij immers wat de patiënt heeft gedaan in het verleden. Wanneer je als kliniek een oplossing kan

vinden met de werkgever, dan kan de TBS - patiënt toch daar aan het werk zonder de verplichting van een VOG. Wettelijk zijn er een aantal functies waarvoor de VOG verplicht wordt gesteld. Die verplichting geldt dus ook voor bepaalde functies niet. Daarnaast mag een werkgever ook zelf om een VOG verzoeken, maar als een TBS - patiënt aan het werk is tijdens zijn laatste TBS - periode dan kan hij eventueel afzien van de interne richtlijnen. Met name omdat hij weet wie hij in dienst heeft en als hij goed functioneert en zichzelf bewijst, dan kan van die eis worden afgestapt. Een TBS - kliniek kan hier het voortouw in nemen, door met de werkgever te gaan praten en zelf als verantwoordelijke op te treden, i.p.v. het COVOG. Door een goed gesprek met de werkgevers aan te gaan, die vanuit maatschappelijk oogpunt mensen een tweede kans willen geven, kan bovenstaande aanbeveling wellicht uitkomst bieden om de re-integratie op het gebied van de VOG soepeler te laten verlopen.

2. Overige mogelijkheden meer benadrukken in een vroeg stadium

Een andere aanbeveling is gelegen in de TBS - behandeling van de patiënt. Patiënten hebben wellicht in hun verleden voor de TBS - behandeling werk verricht of een opleiding volbracht, maar kunnen door hun delict misschien nooit weer die functie uitoefenen. Door in de behandeling bezig te zijn om andere werkmogelijkheden van de persoon te benadrukken en daar aandacht aan te besteden, kan de TBS - kliniek door die ontdekking kijken waar de patiënt in de toekomst terecht zou kunnen of waar hij nog (meer) geplaatst kan worden. Door hier in de behandeling mee aan de slag te gaan kijk je breder dan alleen naar wat de patiënt al kan. Hierbij moet worden gezegd dat wanneer een TBS - kliniek kijkt naar overige werkmogelijkheden van een patiënt, zij daar in het vroege stadium van de behandeling mee moet beginnen. Ten eerste omdat de patiënt dan breder kan kijken en ook andere dingen leuk kan gaan vinden. Ten tweede kan worden voorkomen dat de patiënt tegen het feit aanloopt dat hij geen VOG kan krijgen omdat het delict dat hij heeft gepleegd nog een enkel risico vormt voor de functie die hij op dat moment wil uitoefenen. De kunst hierin is om verschillende overeenkomsten te creëren tussen een functie en de persoon. Daarbij zou het een aanbeveling zijn voor het COVOG om een presentatie bij de TBS - kliniek te geven waarbij er wordt gekeken wat nog mogelijk is voor de TBS - patiënt met een bepaald gepleegd delict.

3. Gesprek met staatssecretaris Teeven

Momenteel is het onderwerp een behoorlijke discussie binnen de TBS - kliniek, maar ook in Den Haag blijft dit niet onopgemerkt. Uit de resultaten van dit onderzoek blijkt dat er nog veel vragen zijn bij de Mesdag, waar ze graag antwoorden op wil. Aan de andere kant, de staatssecretaris heeft in de Tweede Kamer een algemeen overleg gehad over de VOG en zijn bezig met de problemen rondom de VOG. Ook voor het Ministerie van Veiligheid en Justitie is het een grote kwestie. De problemen die er heersen rondom de VOG gaan niet aan het Ministerie van Veiligheid en Justitie voorbij. Er wordt aangeraden om beide partijen nogmaals bij elkaar te zetten en over het probleem te praten. Wellicht geeft dit meer rust en duidelijkheid naar elkaar toe. Juist omdat het momenteel een discussie is en er meerdere belangen meespelen, zou een gesprek met elkaar naar aanleiding van dit onderzoek een aanbeveling zijn. De wet kan niet zomaar veranderd worden. De TBS - kliniek maar ook de staatssecretaris zal moeten kijken naar andere mogelijke oplossingen om het probleem te versoepelen.

4. Aandragen van behandelverloop door Mesdag aan het COVOG

Uit het interview met het COVOG is naar voren gekomen dat het COVOG openstaat voor stukken die worden aangedragen door de Mesdag en overige personen die bij de patiënt betrokken zijn. Alleen actief is het COVOG daar zelf niet in. Het is voor de Mesdag een aanbeveling om daar actiever mee bezig te zijn. De Mesdag zou informatie kunnen verschaffen, uiteraard met toestemming van de patiënt, over de behandelprocedure van de patiënt. Daarbij kan gedacht worden aan gesprekken met een psycholoog die de patiënt in zijn behandeling heeft gevoerd. Mocht het COVOG een voorlopige afwijzing van de VOG sturen, dan is het voor de Mesdag een mogelijkheid om meer informatie over de patiënt en zijn behandelverloop mee te sturen. Het COVOG zal deze informatie dan meenemen in haar beoordeling.

5. Rechtbank betrekken bij beoordeling VOG

De rechtbank is een onafhankelijke partij die betrokken is bij de TBS - behandeling van de patiënt. De rechtbank beslist namelijk of de TBS kan worden beëindigd. De rol van de Mesdag hierin is dat de Mesdag de rechtbank adviseert over de TBS - patiënt. De rechtbank zal bij haar beoordeling kijken of de patiënt veilig terug kan keren in de samenleving zonder kans op recidive. Het zou een aanbeveling zijn om de rechtbank te betrekken bij de beoordeling van een VOG. De rechtbank is namelijk een onafhankelijke partij en kijkt net zoals het COVOG naar het recidive risico van de TBS - patiënt. Als de rechtbank erbij betrokken wordt, heb je een andere onafhankelijke partij die, naast het COVOG haar mening kan geven over de situatie.

Alle bovenstaande genoemde aanbevelingen kunnen ervoor zorgen dat de maatschappelijke re-integratie minder moeizaam verloopt bij de aanvraag van een VOG.

Nawoord

Als onderzoeker vraag ik me af of de VOG de samenleving daadwerkelijk beschermt. Aan de ene kant wel, want de samenleving wordt beschermd tegen eventuele risico's van een persoon met als gevolg dat de VOG wordt afgewezen en een TBS - patiënt niet aan het werk kan. Aan de andere kant: de wet- en regelgeving houdt TBS- patiënten tegen in hun re-integratie. Ze kunnen heel moeizaam ergens werk vinden. Is dan de kans op recidive juist niet groter? Het zou kunnen dat het voor een TBS - patiënt verleidelijker is om, helaas, toch op een andere manier aan het geld te moeten komen.

In dit onderzoek spelen er meerder belangen mee. Als eerste heb je Justis. Justis moet de samenleving beschermen. De vraag of iemand nog een risico vormt voor een bepaalde functie dat bepaald Justis. Als tweede is er de Mesdag. De Mesdag probeert iemand in de kliniek weer beter te maken en klaar te stomen voor de maatschappij. Werken hoort daar ook bij. Beide partijen zijn er voor de veiligheid van de samenleving. Hun inzet en werk is allemaal voor een veilige samenleving.

Toch vind ik het een moeilijk onderwerp. Wat nou als iemand nog een heel klein risico vormt voor de samenleving en bij herhaling dit een grote impact heeft? Wat gaat dan voor? Is het begrijpelijk dat iemand dan een VOG moet krijgen, of juist niet? Twee belangen, voor beide partijen enorm belangrijk. Alleen, de wet is er wel. En die bepaalt momenteel hoe er beoordeeld moet worden.

Na dit onderzoek vind ik wel dat er iets moet gebeuren. Nu staan beide partijen lijnrecht tegenover elkaar en dat is niet de bedoeling. Beide willen ze namelijk dat iemand veilig terugkeert naar de samenleving. Ik vind dat beide partijen goed werk verrichten. Ze beschermen ons, de samenleving, maar zijn ook bezig met het beter maken van mensen en willen deze mensen een tweede kans geven. Alleen de manier waarop het nu gaat, werkt niet. Ik begrijp heel goed dat er strikte regels zijn opgesteld in de wet en ik snap de samenleving ook. Mensen willen in een veilige buurt wonen en zijn soms bang voor iemand om wat hij gedaan heeft. Ik herken het gevoel, want voordat ik met mijn opleiding begon had ik precies hetzelfde. En nu nog steeds wel een beetje. Toch vind ik dat als ze een goede behandeling krijgen in de Mesdag en ze daadwerkelijk op proefverlof gaan en ze het buiten goed doen, ze ook de mogelijkheid moeten krijgen om verder te gaan. Daar worden ze helaas in tegengehouden. Iemand moet dan ook de kans krijgen om zich te ontwikkelen en een nieuw bestaan op te bouwen. Iemand heeft zijn straf namelijk gehad. Dan vind ik ook dat iemand de kans moet hebben om te laten zien dat hij een ander persoon is geworden. Nu denk ik dat de angst teveel regeert. Wat overigens begrijpelijk is. Maar zo zou het niet moeten werken. Ik zou het een goed idee vinden als een onafhankelijke derde partij zich met de beoordeling zou bemoeien.

Het blijft een lastige discussie. Al met al hoop ik dat door mijn onderzoek inzicht is gegeven aan het probleem en de urgentie ervan. Tevens hoop ik dat door mijn aanbevelingen het probleem enigszins kan worden versoepeld.

Gebruikte afkortingen

COVOG	Centraal Orgaan Verklaring Omtrent Gedrag
JustID	Justitiële informatiedienst
OM	Openbaar Ministerie
VOG	Verklaring Omtrent Gedrag
Wjsg	Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens

Definities

Centraal Orgaan Verklaring Omtrent Gedrag (COVOG)

Het COVOG is onderdeel van Justis van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Het COVOG beoordeelt of aan iemand een VOG wordt afgegeven.

Dienst Justis

De Dienst Justis is een onderdeel van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Kort gezegd draagt zij bij aan een veilige en rechtvaardige samenleving. Dit doen zij door onder andere het screenen van natuurlijke personen en rechtspersonen.

Jurisprudentie

Uitspraken van de rechters

Justitieel Documentatiesysteem (JDS)

In dit systeem worden alle misdrijven en een groot aantal overtredingen geregistreerd aangaande natuurlijke en rechtspersonen, zoals deze ook genoemd zijn in de Wjsg. Niet iedereen kan het systeem raadplegen. Er is namelijk wettelijk vastgesteld wie toegang heeft tot welke informatie en welke doel.³⁸

Justitiële Informatiedienst (JustiD)

Het JustiD is een onderdeel van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Het is een organisatie die informatie beheert over personen die met het strafrecht in aanraking zijn geweest en deze vervolgens samenbrengt in digitale processen en vervolgens ter beschikking stelt aan bevoegden. Hierbij kunt u denken aan het OM, de politie, de Raad voor de Kinderbescherming, de gemeente, etc.³⁹

Memorie van Toelichting

Toelichting op het wetsvoorstel

Raad van State (RvS)

De Raad van State behandelt hoger beroepen tegen een uitspraak van de rechtbank bestuursrecht.

Recidive

Herhaling/terugval misdadigheid

Reclassering

De reclassering is een instantie die een bijdrage levert aan een veiliger samenleving. Ze proberen om crimineel gedrag te voorkomen en te verminderen. Hun doel is om er voor te zorgen dat de kans zo klein mogelijk wordt gemaakt voor verdachten en veroordeelden om opnieuw met justitie in aanraking komen.⁴⁰

Sepot / seponeren

De beslissing van het OM om een strafbaar feit niet verder te vervolgen

Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg)

De Wjsg omvat waarborgen voor een zorgvuldige omgang met justitiële en strafvorderlijke gegevens door Justitie en het OM.⁴¹

³⁸ www.justid.nl, geraadpleegd 24-2-2014

³⁹ idem

⁴⁰ www.reclassering.nl, geraadpleegd 24-2-2014

⁴¹ www.wodc.nl, geraadpleegd 24-2-2014

Bronnenlijst

Literatuur

Boeken, brochures, onderzoeken, artikelen, kranten

de Rechtspraak, *Rechtspraak in Nederland (2013)*, De Raad voor de Rechtspraak, Den Haag.

Dienst Justis, *Screeningsprofielen VOG Natuurlijke Personen (2013)*, Ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag.

Dienst Justis, *Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) Natuurlijke Personen (2013)*. Ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag.

A. Marcouch, 'Verklaring van goed gedrag vanuit cel', *Nieuwsblad Metro* 3 maart 2014, p. 7

Redactie, 'Teeven snapt kritiek op weigeren VOG niet', *Het Parool* 16 januari 2014

Staatscourant, nr. 5409, 1 maart 2013, p. 1

S. van Wingerden, 'Gevolgen van de VOG: niet aan de bak, maar erin?', *Proces* 2012, p. 71

Verboom, J. & Biemans, E, *De Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG). Meer dan alleen bescherming van de samenleving*. Comenius College Hilversum, Hilversum

Parlementaire stukken

Kamerstukken II 2012/13, 24587, nr. 557, p. 1

Kamerstukken II 2014, D14532, p. 19 e.v. (concept verslag)

Websites

'Beleidsregels VOG - NP-RP -2013' *overheid* geraadpleegd 10-2-2014, www.overheid.wetten.nl (zoek op *beleidsregels VOG NP-RP*)

'Evaluatie Wet Justitiële en strafvorderlijke gegevens (WJSG)', *Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum* geraadpleegd op 24-2-2014, www.wodc.nl (zoek op *WJSG*)

'Justis, de screeningsautoriteit', *Justis* geraadpleegd op 24-2-2014, www.justis.nl (klik op *Justis, de screeningsautoriteit*)

'Over JDS', *JustiD* geraadpleegd op 24-2-2014, www.justid.nl (zoek op *JDS*)

'Verdachten en veroordeelden', *Reclassering* geraadpleegd op 24-2-2014, www.reclassering.nl (klik op *Wat wij doen* en vervolgens op *Verdachten en veroordeelden*)

'Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG)', *kantoor van Breukelen* geraadpleegd op 16-2-2014, www.kantoorvanbreukelen.nl (zoek op *Verklaring Omtrent het Gedrag*)

'Visie en doel', *justiD*, geraadpleegd op 24-2-2014 www.justid.nl (zoek op *visie en doel*)

'Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens', *overheid* geraadpleegd op 10-2-2014, www.wetten.overheid.nl (zoek op *wet justitiële*)

Jurisprudentie

ECLI:NL:RVS:2009:BK0824

Bijlagen

Bijlage A	Uitspraak Raad van State
Bijlage B	Vragenlijst medewerkers Mesdag en instanties buiten de Mesdag
Bijlage C	Vragenlijst medewerkers Justis/het COVOG
Bijlage D	Mail aan de respondenten Mesdag
Bijlage F	Mail aan respondenten instanties buiten de Mesdag
Bijlage G	Brief aan de staatssecretaris
Bijlage H	Mail aan de TBS - klinieken

Bijlage A

Uitspraak Raad van State, 2009

Uitspraak

200902966/1/H3.

Datum uitspraak: 21 oktober 2009

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Arnhem van 13 maart 2009 in zaak nr. 08/3051 in het geding tussen:

[appellant]

en

de minister van Justitie.

1. Procesverloop

Bij besluit van 30 oktober 2007 heeft de minister van Justitie (hierna: de minister) geweigerd aan [appellant] een Verklaring Omtrent het Gedrag (hierna: VOG) af te geven.

Bij besluit van 28 mei 2008 heeft de minister het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 13 maart 2009, verzonden op dezelfde datum, heeft de rechtbank Arnhem (hierna: de rechtbank) het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 24 april 2009, hoger beroep ingesteld. De gronden van het hoger beroep zijn aangevuld bij brief van 24 mei 2009.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 29 september 2009, waar [appellant], bijgestaan door mr. F.J. Koningsveld, advocaat te Breda, is verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 28 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (hierna: Wjsg) is een VOG een verklaring van de minister dat uit een onderzoek met betrekking tot het gedrag van de betrokken natuurlijke persoon of rechtspersoon ingesteld, 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. De verklaring bevat geen andere mededelingen.

Ingevolge artikel 35, eerste lid, weigert de minister de afgifte van een VOG, 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.

Ingevolge artikel 36, eerste lid, kan de minister bij zijn onderzoek met betrekking tot de afgifte van de VOG van een natuurlijk persoon kennis nemen van met betrekking tot de aanvrager vermelde justitiële gegevens in de justitiële documentatie alsmede van gegevens uit de politieregisters.

Bij de beoordeling van het risico voor de samenleving past de minister de Beleidsregels VOG NP-RP 2004 voor het beoordelen van aanvragen ter verkrijging van een VOG van natuurlijke personen en rechtspersonen (hierna: de Circulaire), vastgesteld bij besluit van de minister van 15 maart 2004 (Stcrt. 2004, 63), toe.

Volgens paragraaf 3.1. wordt een VOG zonder meer afgegeven, indien de aanvrager vier jaar, voorafgaand aan het moment van de beoordeling van de aanvraag, niet in de justitiële documentatie voorkomt. Of relevante antecedenten bestaan, wordt onder meer bepaald door de relatie tussen de strafbare feiten en de functie/taak/opdracht die door de betrokkene vervuld gaat worden.

Om vast te stellen of de aangetroffen antecedenten een belemmering (kunnen) vormen voor de afgifte van een VOG zijn in bijlage A bij de Circulaire een algemeen screeningsprofiel en een aantal specifieke screeningsprofielen neergelegd aan de hand waarvan het risico voor de samenleving wordt bepaald, aldus de Circulaire.

Onder het in bijlage A opgenomen specifieke screeningsprofiel gezondheidszorg en welzijn van mens en dier vallen onder andere de beroepen arts, tandarts, verpleegkundige, verloskundige, dierenarts, apotheker, paramedici en thuiszorg. Alle personen in deze functies hebben onder andere als kenmerk dat zij belast zijn met de zorg voor het welzijn en de veiligheid van mens en dier in het algemeen. Een aspect is dat deze personen met gevoelige informatie om (kunnen) gaan en bevoegd (kunnen) zijn om systemen te raadplegen en/of te bewerken waarin vertrouwelijke gegevens zijn opgeslagen.

Volgens paragraaf 3.2.1. spelen bij de beoordeling objectieve en subjectieve criteria een rol en wordt als basis van die criteria uitgegaan van de gegevens uit de justitiële documentatie en politieregisters.

In paragraaf 3.2.2. worden objectieve criteria vermeld. Het gaat erom dat een bepaald strafbaar feit op het strafblad van de aanvrager voorkomt. Opdat de VOG een uiterst betrouwbaar beeld geeft over de integriteit van betrokkene kunnen ook gegevens uit het politieregister, zoals opgemaakte processen-verbaal en (dag)rapporten, in het oordeel worden betrokken, aldus deze paragraaf.

In paragraaf 3.2.3. worden subjectieve criteria vermeld. Volgens deze paragraaf kunnen bijzondere omstandigheden slechts een corrigerende functie hebben voor het concrete geval. Omstandigheden die in dat kader meegewogen worden, zijn de leeftijd van de aanvrager en diens burgerlijke staat, de leeftijd van de aanvrager ten tijde van het plegen van het strafbare feit, de ernst van het delict, de wijze waarop de strafzaak is afgedaan, de vraag of recidive waarschijnlijk is, de hoeveelheid antecedenten en het tijdsverloop sinds het antecedent. De omstandigheden, waaronder het strafbare feit heeft plaatsgevonden, zijn volgens deze paragraaf alleen van belang, indien niet tot een goede oordeelsvorming kan worden gekomen en twijfel bestaat over de vraag of een VOG kan worden afgegeven. De minister komt pas tot zijn definitieve oordeel, nadat ook de belangen van betrokkene bij de afweging zijn meegenomen, aldus deze passage.

2.2. [appellant] heeft om afgifte van een VOG verzocht ten behoeve van een functie van vrijwilliger bij een sociotherapeutische woon- en leefgemeenschap.

2.3. De minister heeft aan de weigering een VOG af te geven ten grondslag gelegd dat [appellant] op 23 december 2003 door de rechtbank Assen is veroordeeld wegens poging tot moord, waarvoor hem 18 maanden gevangenisstraf en tevens twee jaar terbeschikkingstelling (TBS) met bevel tot verpleging is opgelegd. De TBS is bij beslissing van 29 december 2005 verlengd met twee jaren. Bij besluit van 17 januari 2008 is de TBS verlengd met één jaar.

2.4. [appellant] betoogt dat de intentie van de stage-instelling bij het vragen van een VOG is om de mogelijkheid van seksueel misbruik in de gehandicaptenzorg zoveel mogelijk te voorkomen dan wel te ondervangen. [appellant] is geen seksueel delinquent en om die reden had volgens hem de VOG moeten worden afgegeven. Voorts betoogt [appellant] dat op basis van de subjectieve criteria een VOG had moeten worden afgegeven. In dit verband wijst [appellant] op de kennis die de stage-instelling reeds heeft over zijn achtergrond.

2.4.1. Vaststaat dat [appellant] in de vier jaar voorafgaand aan het moment van toetsing zich schuldig heeft gemaakt aan een ernstig strafbaar feit, namelijk poging tot moord. De minister heeft zich, gelet op het specifieke screeningsprofiel gezondheidszorg en welzijn van mens en dier, in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat een poging tot moord een relevant antecedent is. Met de rechtbank wordt overwogen dat deze veroordeling van [appellant] niet te verenigen is met de beoogde functie als vrijwilliger in de gezondheidszorg, waarbij [appellant] personen uit een kwetsbare groep uit de samenleving dient te begeleiden. De rechtbank heeft met juistheid overwogen dat de minister zich op het standpunt mocht stellen dat dit strafbaar feit, indien herhaald, een risico oplevert voor de samenleving en voor de beoogde taakuitoefening bij de stage-instelling. Anders dan [appellant] betoogt dient de minister op basis van artikel 35, eerste lid, van de Wjsg, gelezen in samenhang met artikel 36, eerste lid, van de Wjsg en paragraaf 3.1. van de Circulaire, alle relevante strafbare feiten die in de justitiële documentatie met betrekking tot de aanvrager voorkomen in zijn toetsing te betrekken. De rechtbank heeft [appellant] daarom terecht niet gevolgd in zijn betoog dat bij de afgifte van de VOG de poging tot moord geen rol mocht spelen, nu hij niet is veroordeeld met betrekking tot een seksueel delict en de instelling, naar hij stelt, uitsluitend een VOG heeft gevraagd om seksueel misbruik zoveel mogelijk te voorkomen. Het betoog faalt.

2.4.2. Dat de stage-instelling, als gesteld, volledig bekend is met de achtergrond van [appellant] is geen omstandigheid die kan worden meegewogen in het kader van de toetsing op basis van de subjectieve criteria. [appellant] heeft onmiskenbaar een belang bij afgifte van een VOG. Met de rechtbank wordt evenwel geoordeeld dat de minister in redelijkheid het risico voor de samenleving zwaarder heeft kunnen laten wegen dan de door de minister erkende individuele belangen van [appellant] bij de afgifte van een VOG. Gelet op de aard en ernst van het strafbare feit waarvoor [appellant] is veroordeeld en mede in aanmerking genomen dat de TBS-maatregel ten tijde van het bij de rechtbank bestreden besluit nog van kracht was, heeft de rechtbank met juistheid geoordeeld dat de minister een zwaarder gewicht heeft mogen toekennen aan het maatschappelijk belang dat is gediend met het niet afgeven van een VOG dan aan het belang van [appellant] dat gemoeid is met de stage als onderdeel van

het resocialisatietraject dat hij doorloopt. Anders dan [appellant] betoogt, kan het in dit verband door hem gedane beroep op de uitspraak van de rechtbank Assen van 8 november 2007 hem niet baten. De vergelijking gaat niet op, reeds omdat in die zaak, anders dan in de onderhavige, door de minister in zijn besluit onvoldoende was ingegaan op de relatie tussen het gepleegde strafbare feit en de functie die door de betrokkene in die zaak zou worden vervuld. Het betoog faalt.

2.5. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

2.6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. C.W. Mouton, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. A.M.E.A. Neuwahl, ambtenaar van Staat.

w.g. Mouton w.g. Neuwahl

lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 21 oktober 2009

280-624.

Bijlage B

Vragenlijst medewerkers Mesdag en instanties buiten de Mesdag

Definities

VOG:	Verklaring Omtrent Gedrag
Wjsg:	Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens
Correcte beoordeling:	de juiste manier, behoorlijke

Doel onderzoek

In het belang van het onderzoek, in opdracht van de F.P.C. dr. S. van Mesdag (hierna Mesdag), wil ik graag weten wat de ervaringen zijn van medewerkers binnen de Mesdag en van personen buiten de Mesdag (reclassering, werkgevers) wanneer een TBS-patiënt een VOG aanvraagt.

Inleiding onderdeel 1 (kennismaking en probleemverheldering)

1. Kunt u mij wat vertellen over uw functie en uw werkzaamheden?
2. Wat is uw ervaring met het probleem omtrent het aanvragen van een VOG voor een TBS-patiënt?
3. Hoe merkt u dat in uw werkzaamheden?
4. Wat is volgens u de oorzaak van het standaard afwijzen van een VOG aan een TBS-patiënt?
5. Wat zijn de gevolgen van dit probleem voor u als medewerker/werkgever?
6. Wat zijn de gevolgen van dit probleem voor de patiënten uit de Mesdag?
8. Welke acties zijn er al ondernomen om het probleem op te lossen?
- 9.. Wat zou er volgens u moeten veranderen om de situatie te verbeteren?

Inleiding onderdeel 2. (Aanvragen VOG)

Er zijn een aantal criteria in de wet (Wjsg en beleidsregels VOG) opgenomen waar aan moet zijn voldaan wil men een VOG verkrijgen.

1. Bent u tevreden over deze criteria die is opgenomen in de wet ten aanzien van een VOG?
 - Zo ja, waar bent u tevreden over?
 - Zo nee, wat kan er volgens u verbeterd worden/waar kan volgens u nog aan gewerkt worden?
3. Ervaart u knelpunten wanneer een TBS-patiënt een aanvraag wil indienen?
 - Zo ja, wat zijn de knelpunten die u ervaart?
 - Zo nee, zijn er punten die u al succes ervaart?
4. Waar ligt het volgens u aan dat een TBS-patiënt geen VOG kan verkrijgen?
5. Vindt u de manier waarop er geoordeeld wordt een correcte beoordeling?
 - Zo ja, waarom vindt u dit een correcte beoordeling?
 - Zo nee, waarom vindt u dit geen correcte beoordeling?

Inleiding onderdeel 3. (Ervaringen aanvraag VOG TBS-patiënt)

Uit de praktijk is gebleken dat een VOG aangevraagd door een TBS-patiënt uit de Mesdagkliniek standaard wordt afgewezen. Dit is een groot probleem, voornamelijk voor de TBS-patiënten. Zij werken hard aan hun toekomst, maar worden door het afwijzen van een VOG beperkt in hun resocialisatie.

1. Bent u het hier mee eens?
 - Zo ja, waarom bent u het hier mee eens?
 - Zo nee, waarom bent u het hier niet mee eens?
4. Heeft u suggesties/tips/aanvullingen waardoor dit probleem (beperken resocialisatie TBS-patiënt) verbeterd kan worden?
 - Zo ja, wat voor suggesties/tips/aanvulling heeft u?

Tot slot:

Heeft u nog iets toe te voegen aan dit interview en/of heeft u nog vragen?

Bijlage C

Vragenlijst medewerkers Justis/het COVOG

Definities

VOG:	Verklaring Omtrent GedragWjsg:
Wjgs:	Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens
Correcte beoordeling:	de juiste manier, behoorlijke

Inleiding

In het belang van het onderzoek in opdracht van de F.P.C. Dr. S. van Mesdag (hierna Mesdag) wil ik graag weten wat de huidige werkwijze is van het COVOG bij het behandelen en beoordelen van een VOG aanvraag. Daarnaast zou ik graag willen weten wat uw ervaringen zijn ten opzichte van het afwijzen van een VOG en of u knelpunten ervaart bij het afgeven van een VOG. Als laatste wil ik uw aantal vragen stellen over de bekendheid van de aantallen aanvragen van een VOG.

Vragen

Inleiding onderdeel 1. (Behandeling aanvraag VOG)

Er zijn een aantal voorwaarden voordat een aanvraag in behandeling kan worden genomen. Ik zou graag van u willen weten hoe de procedure in zijn werk gaat en uw ervaring omtrent deze werkwijze.

1. Kunt u mij vertellen wat de procedure is bij het in behandeling nemen van een aanvraag?
2. Bent u tevreden over deze manier van werken?
 - Zo ja, waar bent u tevreden over?
 - Zo nee, wat kan er volgens u verbeterd worden/waar kan volgens u nog aan gewerkt worden?
3. Ervaart u knelpunten bij het in behandeling nemen van een aanvraag?
 - Zo ja, wat zijn de knelpunten die u ervaart?
 - Zo nee, zijn er punten die u al succes ervaart?

Inleiding onderdeel 2. (Beoordeling aanvraag VOG)

Bij de beoordeling van de aanvraag VOG zijn er een aantal criteriapunten in de beleidsregels opgenomen. Ik ben benieuwd hoe de werkwijze is ten opzichte van de beoordeling van de aanvraag.

1. Kunt u mij vertellen wat de procedure is bij het beoordelen van een aanvraag?
2. Bent u tevreden over deze manier van werken?
 - Zo ja, waar bent u tevreden over?
 - Zo nee, wat kan er volgens u verbeterd worden?
3. Ervaart u knelpunten bij het beoordelen van een aanvraag?
 - Zo ja, welke knelpunten ervaart u bij de beoordeling?
 - Zo nee, zijn er punten die u als succes ervaart?
4. Vindt u de manier waarop er geoordeeld wordt een correcte beoordeling?
 - Zo ja, waarom vindt u dit een correcte beoordeling?
 - Zo nee, waarom vindt u dit geen correcte beoordeling?

Inleiding onderdeel 3. (Ervaringen aanvraag VOG TBS-patiënt)

Uit de praktijk is gebleken dat een VOG aangevraagd door een TBS-patiënt uit de Mesdag standaard wordt afgewezen. Dit is een groot probleem, voornamelijk voor de TBS-patiënten. Zij werken hard aan hun toekomst, maar worden door het afwijzen van een VOG beperkt in hun resocialisatie.

1. Bent u het hier mee eens?
 - Zo ja, waarom bent u het hier mee eens?
 - Zo nee, waarom bent u het hier niet mee eens?
2. Wat vindt u van de beleidsregels die zijn opgesteld ten aanzien van een VOG?
 - Waarom vindt u dit?
4. Heeft u suggesties/tips/aanvullingen waardoor dit probleem (beperken resocialisatie TBS-patiënt) verbeterd kan worden?
 - Zo ja, wat voor suggesties/tips/aanvulling heeft u?

Gezien de ervaringen vanuit de Mesdag dat een aanvraag die door een TBS-patiënt standaard wordt afgewezen, wordt er vaak beroep ingesteld bij de rechter.

5. Zijn er cijfers bekend over het aantal bezwaar- en beroepprocedures?
 - Zo ja, wat zijn die aantallen?
 - Zo nee, weet u waar ik die aantallen kan raadplegen?
6. Wat vindt u ervan dat er veel aanvragen worden afgewezen?
 - Waarom vindt u dat?

Tot slot:

Heeft u nog iets toe te voegen aan dit interview en/of heeft u nog vragen?

Bijlage D
Mail aan de respondenten Mesdag

Beste,

Mijn naam is Mirjam Ellens en ik ben een vierdejaarsstudent van de opleiding Sociaal Juridische Dienstverlening te Groningen. Momenteel ben ik bezig met een afstudeeronderzoek binnen de Mesdag. Koos Lukkien is mijn afstudeerbegeleider vanuit de Mesdag. Mijn onderzoek heeft betrekking op de Verklaring Omtrent Gedrag. Samen met Koos Lukkien en Gerard Bootsman zijn we tot de volgende onderzoeksvraag gekomen:

In hoeverre leveren wettelijke bepalingen in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) met betrekking tot de VOG knelpunten op voor de maatschappelijke re-integratie van tbs-patiënten?

Voor mijn onderzoek ben ik erg benieuwd naar de ervaringen omtrent dit onderwerp van medewerkers uit de Mesdag. Staat u er voor open dat ik u in een gesprek een paar vragen stel? U zou mij hiermee een groot plezier doen.

Ik hoor graag van u,

Alvast hartelijk dank!

Met vriendelijke groet,
Mirjam Ellens

Bijlage E

Mail aan respondenten instanties buiten de Mesdag

Beste,

Mijn naam is Mirjam Ellens en ik ben een vierdejaarsstudent van de opleiding Sociaal Juridische Dienstverlening te Groningen. Momenteel ben ik bezig met een afstudeeronderzoek binnen de F.P.C. Dr. S. van Mesdag. Dit onderzoek heeft betrekking op de Verklaring Omtrent Gedrag (VOG). Uit de praktijk is gebleken dat een VOG voor tbs-patiënten uit de Mesdag standaard wordt afgewezen. Daarom ben ik samen met Koos Lukkien en Gerard Bootsman om de tafel gaan zitten en zijn wij tot de volgende onderzoeksvraag gekomen:

In hoeverre leveren wettelijke bepalingen in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) met betrekking tot de VOG knelpunten op voor de maatschappelijke re-integratie van tbs-patiënten?

Koos Lukkien is mijn begeleider tijdens dit onderzoek. Ik heb hem vorige week benaderd om te vragen of hij personen weet aan te wijzen die ik kan benaderen voor mijn onderzoek. Ik ben namelijk erg benieuwd naar de ervaringen omtrent dit onderwerp van medewerkers uit de Mesdag, maar ook van mensen van buiten de Mesdag. Koos heeft hiervoor ook uw e-mailadres aan mij doorgegeven.

Mijn vraag aan u is of u er voor open staat dat ik u in een gesprek een paar vragen stel? U zou mij hiermee een groot plezier doen.

Ik hoor graag van u,

Alvast hartelijk dank!

Met vriendelijke groet,
Mirjam Ellens

Bijlage F
Brief aan de staatssecretaris

Mirjam Ellens
Eendrachtskade 4-7
9726 CW Groningen
T: 06 -25 255 882
E: m.ellens@st.hanze.nl

Groningen, 3 maart 2014

Ministerie van Veiligheid en Justitie
t.a.v. de heer mr. F. Teeven
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Betreft: verzoek interview voor afstudeeronderzoek

Geachte heer Teeven,

Mijn naam is Mirjam Ellens en ik ben een vierdejaarsstudent van de opleiding Sociaal Juridische Dienstverlening te Groningen. Momenteel verricht ik in opdracht van het Forensisch Psychiatrisch Centrum (FPC) Dr. S. van Mesdag (hierna Mesdag) een onderzoek. In het belang van het onderzoek zou ik graag een gesprek met u willen voeren.

Het onderzoek heeft betrekking op de Verklaring Omtrent het Gedrag (hierna VOG). De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt: In hoeverre leveren wettelijke bepalingen in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) met betrekking tot de VOG knelpunten op voor de maatschappelijke re-integratie van tbs-patiënten?

Samen met Koos Lukkien, individueel trajectbegeleider uit de Mesdag, heb ik rondom dit vraagstuk gezeten. Uit de praktijk is gebleken dat het voor de tbs - patiënt een probleem is om een VOG te verkrijgen. Ik wil het onderwerp graag van verschillende kanten gaan belichten. Momenteel ben ik bezig om interviews te regelen met medewerkers die binnen de Mesdag werken, maar ook mensen van buitenaf, zoals werkgevers en de reclassering. Daarnaast heb ik Justis benaderd om ook daar eens een praatje te kunnen maken. Mocht dit allemaal lukken, dan kan van verschillende kanten duidelijkheid gecreëerd worden hoe men het daadwerkelijk ziet. Daarbij zou het fantastisch zijn als ik u, in het belang van dit onderzoek, een paar vragen mag stellen. Kort gezegd komt het er op neer dat ik het een en ander wil vragen over het onderwerp VOG en de problematiek die er heerst voor de tbs-patiënten.

Mocht u er voor open staan en tijd voor hebben, dan ben ik u erg dankbaar. De einddatum van het onderzoek is 6 juni 2014.

Ik hoop spoedig iets van u te horen,

Met vriendelijke groet,

M. Ellens

Bijlage G
Mail aan de TBS - klinieken

Beste meneer, mevrouw,

Mijn naam is Mirjam Ellens en ik zit in mijn laatste jaar van de opleiding Sociaal Juridische Dienstverlening (SJD) aan de Hanzehogeschool te Groningen. Momenteel ben ik bezig met mijn afstudeeronderzoek in opdracht van de F.P.C. Dr. S. van Mesdag te Groningen.

Mijn onderzoek heeft betrekking op de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) die tbs-patiënten aanvragen. VOG's die door tbs-patiënten uit de Mesdag worden aangevraagd worden vrijwel standaard afgewezen. Een groot probleem dus. Momenteel zit één van de Individueel Traject Begeleiders vanuit de Mesdag en zijn patiënt in een hoger beroepszaak bij de Rechtbank Noord - Nederland. Zij gaan proberen om alsnog die VOG te krijgen.

Waar ik, gezien het belang van het onderzoek erg benieuwd naar ben, is of er bij u in de tbs-kliniek te ... ook procedures bij de rechtbank zijn gestart na aanleiding van het afwijzen van een VOG voor een tbs-patiënt? Zo ja, kunt u mij hier meer over vertellen? En mocht dit niet het geval zijn, zou u dit mij dan ook willen laten weten?

Alvast heel erg bedankt voor uw reactie,

Met vriendelijke groet,

Mirjam Ellens
vierdejaarsstudent Sociaal Juridische Dienstverlening,
Stagiaire F.P.C. Dr. S. van Mesdag