

Vergaderjaar 2007–2008

31 200 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2008

Nr. 43

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 november 2007

In het Algemeen Overleg van 22 maart 2007 (Kamerstuk 30 800 VI, nr. 83) heb ik naar aanleiding van mijn brief van 9 januari 2007¹ met de leden van de vaste commissie voor Justitie gesproken over de maatregelen die zijn genomen om te voorkomen dat mensen met een zedenverleden actief kunnen zijn in branches waarin sprake is van een afhankelijkheidsrelatie. Dit naar aanleiding van enkele docenten die kennelijk op scholen werkzaam waren ondanks een zedenverleden. In dit overleg heb ik een aantal toezeggingen gedaan die ik hierbij nakom. Met name ga ik in op de vraag hoe kan worden voorkomen dat zedendelinquenten als vrijwilliger met kinderen gaan werken.

In overleg met mijn ambtgenoten van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, voor Jeugd en Gezin en met de Vereniging Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk (NOV) heb ik een aanpak uitgewerkt die zoveel mogelijk moet voorkomen dat kinderen binnen vrijwilligersorganisaties het slachtoffer worden van seksueel misbruik of van ongewenst gedrag. In deze brief schets ik eerst deze aanpak. Daarna ga ik in op de toezeggingen die ik heb gedaan in het Algemeen Overleg van 22 maart 2007. Een deel van het onderstaande heb ik al aan uw Kamer gemeld bij de beantwoording van de vragen van de leden De Roon en Brinkman (PVV) en Van der Vlies (SGP)².

§ 1. Algemeen

In Nederland zijn er in het georganiseerde vrijwilligerswerk naar schatting ruim 4,5 miljoen vrijwilligers actief. Ongeveer 2,1 miljoen vrijwilligers werken met kinderen, waarvan ruim 600 000 in de sport³. Dit varieert van vrijwilligers die actief zijn in verenigingen met wekelijkse activiteiten tot vrijwilligers die actief zijn in verenigingen met alleen een jaarlijkse activiteit. Het verloop van vrijwilligers benadert de 30 procent per jaar. Onbekend is hoeveel volwassenen op vrijwillige basis buiten het georganiseerde vrijwilligerswerk met kinderen werken.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 800 VI, nr. 40.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, Aanhangsel, nr. 62.

³ SCP *Tijdsbesteding onderzoek 2005 en Vrijwilligers en betaald kader in de sportvereniging*, 2004.

De mate van contact tussen vrijwilliger en kind, en daarmee het risico op misbruik, varieert. Het contact kan eenmalig en oppervlakkig, maar ook zeer frequent en intensief zijn. Andere risicobepalende factoren, zoals de mate van frequentie en intensiteit, de mate van afhankelijkheid en vertrouwen en de aanwezigheid van ouders variëren zowel per activiteit als per organisatie.

Het aantal gevallen van seksueel misbruik of ongewenst gedrag binnen organisaties is niet vast te stellen. De door mij uitgevoerde quick-scan¹ en de inventarisatie van NOV² bieden enig inzicht in de aantallen. Hoewel elk geval van seksueel misbruik of ongewenst gedrag er één te veel is, geven deze cijfers geen indicatie dat het in aantallen een zeer omvangrijk probleem is. Dit staat overigens los van de grote impact die seksueel misbruik heeft op het slachtoffer en zijn of haar omgeving. Bovendien is er bij de meldingen niet alleen sprake van seksueel misbruik, maar ook van andere voorvallen, zoals het ongewenst betreden van de kleedkamer van het andere geslacht.

De terechte aandacht voor, en de discussie over, zedendelinquenten die via vrijwilligerswerk in contact proberen te komen met kinderen, heeft het risico in zich dat een onjuist beeld ontstaat over vrijwilligers. Dat zou geen recht doen aan de enorme inzet van de honderdduizenden mensen die – betaald of vrijwillig – met kinderen werken. Zij zetten zich in en leveren een belangrijke bijdrage aan het functioneren van onze maatschappij. Zo'n onjuist beeld kan tot gevolg hebben dat het steeds moeilijker zal worden vrijwilligers te vinden.

Veel organisaties zoals de scouting, de sport en kindervakanties, zijn op de een of andere manier georganiseerd binnen koepelorganisaties. Daarnaast zijn er veel activiteiten waarbij kinderen met volwassenen in aanraking komen en tot elkaar in een gezags- c.q. vertrouwensrelatie staan, die zich aan het zicht van de (decentrale) overheid onttrekken. Zo kan bijvoorbeeld iedere muzikant muziekles geven en elk winkelcentrum of winkelbedrijf een kinderopvang regelen zodat ouders rustig kunnen winkelen.

§ 2. Een samenhangend pakket maatregelen

In overleg met mijn ambtgenoten en NOV is een samenhangend pakket van maatregelen ontwikkeld waarin ieder zijn verantwoordelijkheid neemt. De basis is een landelijke set gedragsregels die, wanneer deze worden nageleefd, de risico's vermindert. Daarbij komt een protocol met afspraken waarin wordt beschreven hoe op te treden als gedragsregels worden overtreden. De organisaties die deze gedragsregels en dit protocol hanteren, kunnen gebruik maken van een landelijke waarschuwingslijst die speciaal is toegesneden op vrijwilligers. Communicatie is een belangrijk middel om organisaties en ouders bewust te maken van de risico's en om hen voor te lichten over de maatregelen om seksueel misbruik te voorkomen. Ouders worden op deze manier in de gelegenheid gesteld een bewuste keuze te maken voor de organisatie waar zij hun kinderen onderbrengen en de organisatie aan te spreken over het niet naleven van die gedragsregels. De aanvraag van een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) is een onderdeel van het pakket aan maatregelen.

Zonder andere maatregelen is het aanvragen van de VOG echter volstrekt onvoldoende om misbruik van kinderen te voorkomen. In de antwoorden op de vragen van de leden De Roon, Brinkman en Van der Vlies heb ik al aangegeven geen wettelijke regeling voorhanden te hebben waar een dergelijke verplichting logischerwijs onder zou kunnen vallen. Voorts zou met een dergelijke wettelijke maatregel de verantwoordelijkheid in volle omvang verschuiven naar de overheid, terwijl die juist primair hoort te

¹ zie mijn brief van 9 januari 2007, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 800 VI, nr. 40.

² zie vragen en antwoorden; Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, Aanhangsel, nr. 62.

(blijven) liggen bij de ouders en de organisaties die activiteiten voor kinderen organiseren. Indien deze maatregelen niet blijken te werken, de organisaties niet hun verantwoordelijkheid nemen en de omvang van de problematiek niet substantieel afneemt, zal worden overwogen aanvullend beleid te ontwikkelen.

§ 2.1. Uitgangspunten

Voor de maatregelen heb ik drie uitgangspunten geformuleerd.

1. De omvang en de impact van seksueel misbruik of van ongewenst gedrag zijn bepalend voor de maatregelen. De maatregelen dienen in verhouding te staan tot de omvang en ernst van het seksueel misbruik of van het ongewenst gedrag. Zoals al eerder aangegeven, is de omvang binnen het vrijwilligerswerk onvoldoende precies bekend. Hier zal nader onderzoek naar worden gedaan.
2. Voorkomen is een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Preventie van seksueel misbruik en van ongewenst gedrag is primair de verantwoordelijkheid van de ouders en de (vrijwilligers)organisatie waar kinderen in een afhankelijkheids- c.q. vertrouwensrelatie tot volwassenen staan. Daarbij mogen van een professionele organisatie meer initiatief en meer investeringen in preventie worden verwacht dan van een kleinschalige lokale vereniging. Ook de ouders hebben een grote verantwoordelijkheid. Zij dienen zich ervan te vergewissen dat zij hun kinderen onderbrengen bij een veilige organisatie. De overheid heeft een voorwaardenscheppende en faciliterende rol voor de organisaties en ouders bij de preventie van seksueel misbruik en ongewenst gedrag.
3. Maatregelen moeten eenvoudig en eenduidig zijn. De organisaties waar kinderen met volwassenen in aanraking (kunnen) komen zijn zeer gevarieerd, van landelijk zeer professioneel werkende organisaties tot zeer kleinschalige lokale verenigingen. De maatregelen moeten zodanig zijn dat ook een kleinschalige organisatie ze kan uitvoeren. De maatregelen dienen daarnaast ook eenvoudig toetsbaar te zijn voor de ouders van kinderen.

Ik licht de maatregelen hieronder toe.

§ 2.2. Een basisset gedragsregels

Een aantal organisaties heeft gedragsregels die personen, betaald of onbetaald, moeten naleven ter voorkoming van seksueel misbruik of ongewenst gedrag. Een groot aantal organisaties heeft echter geen gedragsregels. Met NOV is afgesproken dat zij de bestaande gedragsregels inventariseert en op basis van deze inventarisatie één landelijke set opstelt. Het gaat om een set met basisregels over wat wel en niet is toegestaan ter beperking van de risico's en wat men moet doen, zoals het aanvragen van de VOG. Dit moet een overzichtelijke en gemakkelijk te controleren set zijn. Deze set is niet alleen ter bescherming van het kind, maar ook ter bescherming van de volwassene tegen valse aangiften. Het staat iedere organisatie uiteraard vrij deze set aan te vullen.

§ 2.3. Risicoprofiel

Het is wenselijk dat organisaties een VOG verlangen van hun vrijwilligers die met kinderen werken. Het is echter de keuze en de verantwoordelijkheid van de organisaties zelf om op basis van hun eigen risico-inschatting te bepalen voor welke functie een VOG nodig is. Immers, niet aan elke functie binnen het vrijwilligerswerk kleven gelijke risico's, zeker niet als de gedragsregels worden nageleefd. Het risico is bijvoorbeeld afhankelijk van de mate van sociale controle, de mate van afhankelijkheid of vertrouwen

en intensiteit van de contacten. Zo zullen aan de functie van bardienst en aan het (als ouder) rijden van kinderen naar uitwedstrijden minder risico's zijn verbonden dan aan de functie van trainer die kinderen individueel en intensief begeleidt.

§ 2.4. Protocol

Indien ondanks de bovengenoemde maatregelen zich toch een incident voordoet, zal een protocol aangeven hoe te handelen. In dit protocol staat onder meer beschreven waar een kind zich kan melden, wat het bestuur moet doen, dat er aangifteplicht is bij misdrijven tegen de zeden en hoe bij een klacht over ongewenst gedrag hoor en wederhoor is geregeld.

§ 2.5. Referentielijst

De gegevens van personen die de gedragsregels hebben overtreden en om die reden uit de vereniging zijn gezet, dienen op een landelijke referentielijst te worden gezet om te voorkomen dat zij zonder meer bij een andere organisatie aan de slag (kunnen) gaan. Er komen dus ook personen op deze lijst te staan die weliswaar geen strafbare feiten hebben gepleegd, maar zich niet aan de gedragsregels hebben gehouden.

Organisaties die de gedragsregels hebben ingevoerd kunnen deze lijst bij sollicitaties raadplegen. Indien een vrijwilliger op deze lijst voorkomt, kan men referenties inwinnen bij de organisatie die deze persoon op de lijst heeft gezet.

Om gebruik te kunnen maken van deze referentielijst, dient de organisatie een contract te ondertekenen waarin zij zich verplicht tot het implementeren van de gedragsregels en het protocol. De verdere voorwaarden zoals geheimhouding, wanneer iemand op de lijst mag worden geplaatst, hoe lang personen op een lijst mogen blijven staan, het beheer van de lijst, het raadplegen van de lijst, worden nader uitgewerkt en voorgelegd aan het College Bescherming Persoonsgegevens.

§ 2.6. Op de vrijwilligers toegesneden VOG

Een wens van de Tweede Kamer is de drempels (methode van aanvraag en kosten) van de aanvraag van de VOG voor vrijwilligers te verlagen, dan wel weg te nemen. Het aanvragen van een VOG kost € 30,05. Daarvan is € 7,50 voor de gemeente als vergoeding voor het innemen en administratief verwerken van de aanvraag. Het restant is ter dekking van de kosten die het Centraal Orgaan Verklaringen Omtrent het Gedrag (COVOG) maakt voor een gemiddelde VOG en dit is over het geheel genomen kostendekkend. De kosten van de VOG zitten dus vooral in de leges voor de gemeenten, de beoordeling door het COVOG op juistheid en volledigheid, de beoordeling van aanvragen waarbij relevante strafbare feiten zijn aangetroffen en het proces van bezwaar en beroep dat na weigering van de VOG kan volgen. Op zowel de kostprijs als de gemeentelijke leges zijn kostenverminderingen mogelijk.

Kostprijsberekeningen hebben aangetoond dat ik de kostprijs van de VOG voor de vrijwilligers kan laten dalen met circa € 10,00. Dit is een forse verlaging. Belangrijk element hierin is dat blijkt dat de vrijwilligers die tot op heden een VOG hebben aangevraagd gemiddeld veel minder antecedenten hebben dan de andere aanvragers van een VOG. Daardoor zijn de kosten van de VOG voor een vrijwilliger aanmerkelijk lager. In veel minder gevallen hoeft er namelijk een arbeidsintensief en daarmee kostbaar beoordelingsproces te volgen. Uiteraard zal moeten blijken of dit, indien er een forse toename is van de VOG voor vrijwilligers, ook dan zo blijft.

Het gemeentelijk legesdeel bepaalt voor een kwart de prijs van de VOG. Deze kan gedeeltelijk worden weggenomen door de VOG elektronisch te laten aanvragen. Tegen het wegvallen van het gemeentelijk legesdeel staan enkele kostenverhogende aspecten zoals het beheer van het elektronisch aanvraagstelsel en de maatregelen ter voorkoming van identiteitsfraude. Ik heb een project gestart om de VOG elektronisch te kunnen aanvragen. Voor een aantal vraagstukken wordt in dat project nog naar oplossingen gezocht. Het gaat daarbij onder andere om de internetkassa voor de betalingen, de identiteitsvaststelling ter voorkoming dat iemand op naam van een ander een VOG aanvraagt, en het elektronisch bij elkaar brengen van het door de organisatie in te vullen risicoprofiel en het door de aanvrager in te vullen deel. Voor de oplossing van deze vraagstukken ben ik afhankelijk van de voortgang van rijksbrede programma's die het elektronische verkeer tussen overheid en burgers verbeteren, zoals het elektronisch loket en het Burger Service Nummer. Niet eerder dan eind 2008 kan een eerste pilot van start gaan. Hoeveel de prijs van de VOG daalt door de elektronisch aanvraag staat nog niet vast. In ieder geval is het dan minder omslachtig om een VOG aan te vragen. Daarmee vallen indirecte kosten, zoals de rit naar het gemeentehuis, weg.

Los van het voorgaande is het COVOG thans niet berekend op een verveelvoudiging van het huidige aantal aanvragen. Bij de vrijwilligers bedraagt dit namelijk naar schatting tussen de 1 en 2,1 miljoen incidenteel (inhaalslag) en, gelet op het verloop, tussen de 300 000 en 600 000 op jaarbasis. Ter vergelijking in 2007 zal het aantal reguliere aanvragen uitkomen op 360 000 (in 2006 270 000). Ook gemeenten, waar de betrokkene zijn aanvraag moet indienen, voorzien problemen bij een grote toename van het aantal aanvragen. Het elektronisch aanvragen van de VOG en voldoende voorbereidingstijd zijn derhalve absolute voorwaarden om het voor gemeenten en het COVOG uitvoerbaar te houden.

§ 3. Planning

Ik verwacht niet eerder dan begin 2009 de elektronische VOG aan te kunnen bieden. Die tijd is ook nodig om de voornoemde maatregelen uit te werken en te implementeren en het COVOG zo in te richten dat zij de toenemende vraag naar VOG's aankan.

Tenslotte worden de commissies Bestuur en Veiligheid en Onderwijs, Zorg en Welzijn van de Vereniging Nederlandse Gemeenten geconsulteerd of het lokaal stimuleren van het gebruik van VOG door vrijwilligers bijdraagt aan het voorkomen van seksueel misbruik van kinderen of ongewenst gedrag door vrijwilligers. Ik verwacht november 2007 een reactie.

§ 4. Effectiviteit van de maatregelen

Om enerzijds over een periode van vijf jaren de effectiviteit van de maatregelen te kunnen beoordelen en tevens beter inzicht te hebben in de omvang van de problematiek, heb ik het WODC opdracht gegeven een nulmeting uit te voeren. Deze zal eind 2007/begin 2008 worden uitgevoerd zodat de gegevens bekend zijn voordat de maatregelen worden ingevoerd.

§ 5. Communicatie

Communicatie speelt in het geheel een belangrijke rol. Organisaties moeten zich bewust zijn van de risico's en de mogelijke maatregelen. Ouders moeten weten waarop ze op dienen te letten en kunnen nagaan of de organisatie waar zij hun kind willen aanmelden, de maatregelen (zoals de gedragsregels en het protocol) heeft geïmplementeerd. Ouders zijn

hierdoor ook in staat de organisatie aan te spreken wanneer deze de gedragsregels niet naleeft. Hoe en op welke wijze zal worden gecommuniceerd, wordt verder uitgewerkt. Er zal in ieder geval een landelijke website komen met daarop de gedragsregels, het protocol, het risicoprofiel en de organisaties die deze regels hebben onderschreven.

De VOG is op zich een waardevol hulpmiddel. Het biedt echter, zeker bij zedenmisdrijven met lage aangiftepercentages, slechts een beperkt beeld van het verleden en geeft geen enkele garantie voor de toekomst. Organisaties en diegenen die een belang hebben bij een veilige omgeving moeten hun verantwoordelijkheid nemen en meer doen dan alleen het aanvragen van een VOG. Het is vooral belangrijk dat het bieden van gelegenheid tot het plegen van criminaliteit, of het nu ontucht of diefstal is, zoveel mogelijk wordt voorkomen. Immers, ook de ontuchtpleger die nu bij Justitie bekend is, heeft dat feit ooit voor de eerste keer gepleegd. De dag voordat het feit in de justitiële documentatie was ingeschreven zou hij/zij gewoon een VOG hebben gekregen.

§ 6. De toezeggingen

In het Algemeen Overleg van 22 maart 2007 heb ik een aantal andere toezeggingen gedaan.

a. Wettelijke regeling

Ik ben zowel in deze brief als in de antwoorden op de vragen van de leden De Roon, Brinkman en Van der Vlies op dit onderwerp ingegaan.

b. Contact met het Openbaar Ministerie na onderzoek seksueel misbruik

In de antwoorden op de vragen van de leden De Roon, Brinkman en Van der Vlies heb ik aangegeven dat het Openbaar Ministerie onder bepaalde voorwaarden de werkgever of de organisatie informeert.

c. Ontzetting uit het beroep als bijkomende straf

De heer Teeven vroeg in het Algemeen Overleg van 22 maart 2007 of er ten aanzien van zeer ernstige zedendelicten iets over de ontzetting uit het beroep als bijkomende straf kon worden opgenomen in de rekwireer-richtlijnen van het Openbaar Ministerie. Navraag bij het Openbaar Ministerie heeft mij geleerd dat officieren van justitie, wanneer daartoe redenen zijn, deze bijkomende straf vorderen. Deze sanctiemodaliteit is echter zowel qua duur als qua reikwijdte beperkt. Deze sanctie kan alleen worden uitgesproken voor het beroep waarin het misdrijf is gepleegd. De VOG gaat zijn in effect verder. Het maakt bij de beoordeling van de VOG-aanvraag niet uit of een misdrijf is gepleegd in de uitoefening van een functie of in een privé-situatie.

d. Intrekken reeds verstrekte VOG's

In het debat op 22 maart 2007 is uitgebreid stilgestaan bij een aantal VOG's die door het COVOG is afgegeven, maar die als gevolg van het door mij aangescherpte beleid mogelijk niet zouden zijn verstrekt. Dat intrekken blijkt in deze gevallen juridisch niet mogelijk te zijn.

e. De door de gemeenten verstrekte gegevens

De heer Pechtold heeft mij verzocht na te gaan of de VOG's die door de gemeenten vóór april 2004 zijn verstrekt, nader konden worden beoordeeld. Ik ben daartoe in overleg getreden met de VNG. Het bleek dat de gegevens over de door de gemeenten verstrekte VOG's op grond van de selectielijst voor archiefbescheiden van gemeentelijke en intergemeentelijke organen één jaar na de verstrekking konden worden vernietigd. Ik ben dit in samenwerking met de VNG bij een aantal gemeenten, zowel in de categorieën groot, middelgroot en klein, nagegaan. De dossiers bleken

inderdaad vernietigd te zijn. Ik kan derhalve niet aan het verzoek van de heer Pechtold voldoen.

f. Convenant preventie seksueel misbruik gehandicaptenzorg

In het algemeen overleg van 31 oktober 2007 heb ik het lid Arib van uw Kamer toegezegd nadere informatie te geven over een convenant waarin meldingsplicht en de aanvraag van de VOG zijn geregeld. Begin april 2007 hebben de Cliëntorganisaties, MEE Nederland, Werknemersorganisaties en Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland een convenant ondertekend waarin onder meer is opgenomen dat bij redelijke vermoedens van seksueel misbruik altijd aangifte zal worden gedaan bij de politie. Tevens is opgenomen dat bij een (voortgeschreden) sollicitatie van betrokkene een VOG wordt verlangd voor het werken in de gehandicaptenzorg.

§ 7. Ten slotte

Ik meen met het bovenstaande in samenwerking met alle relevante partijen voldoende maatregelen te hebben genomen om seksueel misbruik van kinderen door vrijwilligers zoveel mogelijk te voorkomen. Echter, ik ben me terdege bewust van het feit dat geen enkel pakket aan maatregelen het seksueel misbruik van kinderen voorgoed kan uitbannen. Het nemen van verantwoordelijkheid en constante alertheid van ouders, omgeving van (potentiële) slachtoffers, organisaties en overheid zijn noodzakelijk om seksueel misbruik zoveel mogelijk te voorkomen.

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