

INLEIDING: “UITSLUITING”

door Jeroen Pols

Dames en Heren,

Ik begin met een verhaal uit een kinderboek van Thea Beckman (het Gulden Vlies van Thule). Het verhaal gaat over een samenleving ergens in de toekomst. In deze samenleving zijn de gevangenisstraffen afgeschaft. In plaats van een gevangenisstraf krijgt de veroordeelde een merk op zijn voorhoofd. Voor iedereen is hierdoor te zien dat zij met een veroordeelde te maken hebben. Het gevolg hiervan is dat de veroordeelden zichzelf vrijwillig afzonderen. Zij sluiten zichzelf uit de samenleving en komen in hun eigen gevangenis. Dit verhaal illustreert feilloos de kern van maatschappelijke uitsluiting van mensen die in aanvaring zijn geweest met het strafrecht.

In de huidige zucht naar veiligheid, en vooral veiligheidsgevoel, worden ex-gedetineerden steeds verder beperkt in hun mogelijkheden om nog volwaardig lid te kunnen zijn van onze samenleving. Dit gebeurt onder de noemer van *preventieve maatregelen*. Een ideaal instrument om ex-gedetineerden uit te sluiten – dit treft overigens ook steeds meer mensen die tot een andere straf veroordeeld zijn, zoals een boete of een werkstraf – is de Verklaring omtrent het Gedrag (de VOG). De reden dat ik deze inleiding hier doe, is dubbel. Enerzijds heb ik in mijn juridische praktijk de afgelopen jaren veel zaken behandeld waarbij aan mensen een VOG geweigerd wordt. Anderzijds ben ik ervaringsdeskundige. Ik ben zelf ook ex-gedetineerde, en weet dus ook uit eigen ervaring waar een ex-gedetineerde tegen aanloopt.

Ik zal hierna eerst kort ingaan op welke wijze de VOG als instrument van uitsluiting ingezet wordt. Daarna zal ik de wijze van toetsing bij de afgifte van een VOG toelichten. Alvorens af te sluiten zal ik ingaan op de gevolgen van een weigering voor de betrokkene en samenleving. Dit aan de hand van een aantal praktijkvoorbeelden.

De VOG als veiligheidsinstrument

De afgelopen jaren is de toepassing van de VOG sterk uitgebreid. Dit is het gevolg van een wisselwerking tussen de roep van het volk – vaak vertaald door kwaliteitskranten als de Telegraaf - en de populistische drang tot daadkracht. Vooral vanaf 2004 zijn er grote stappen gemaakt. Tot die tijd was het de burgemeester die over de afgifte van een VOG ging. Als bij de aanvraag wat strafrechtelijke feiten naar voren kwamen, dan werd de betrokkene uitgenodigd voor een persoonlijk gesprek. Aan de hand van dit gesprek besloot de burgemeester dan om al dan niet tot afgifte over te gaan. Na een aantal breed uitgemeten incidenten, waarbij ex-gedetineerden toch over een VOG bleken te beschikken, is de taak tot afgifte van VOG's naar het Centraal Orgaan verklaring

Omtrent het Gedrag (het COVOG) in Den Haag gegaan. Weinig mensen beseffen voor hoeveel functies nu een VOG vereist is. Voor een baan bij de overheid is weinig veranderd. Onze overheid, die een belangrijke resocialisatieopdracht heeft, weigert van oudsher om mensen met een strafblad aan te nemen.

Maar de keuze voor ex-gedetineerden is wel heel erg beperkt geworden. En het raakt ook steeds meer facetten van het maatschappelijke leven. Of het je nu aan de slag wilt als vrachtwagenchauffeur, taxichauffeur, schoonmaker, leraar, in de gezondheidszorg, juridische dienstverlening, als buschauffeur, gezinsvoogd, reclasseringswerker, glazenwasser, maatschappelijk werker, tolk, vertaler, hypotheekadviseur, accountant, medewerker bij financiële instellingen, overal is een VOG noodzakelijk. En ook daar stopt het niet. Wil je als ex-gedetineerde dan maar als ondernemer beginnen, loop je tegen hetzelfde probleem aan. Een exploitatievergunning die voor tal van economische activiteiten vereist is? Een transport-of taxionderneming? Zaken doen met de overheid? Een vennootschap oprichten? Vergeet het maar. Een kind adopteren? Een vakantiegezin voor kinderen? Vrijwilligerswerk? Bestuurder van een gesubsidieerde stichting? Niet voor ex-gedetineerden. Om een idee te geven van de omvang: er zijn in 2009 ruim een half miljoen VOG's aangevraagd. Maar intussen gaat het verder. Enige tijd terug is er een discussie geweest over enkele leden van de Tweede Kamer die ook enkele feiten in hun justitiële documentatie hadden. Hierop is een oneigenlijke discussie gevoerd. De werkelijke discussie had behoren te gaan over het feit dat *juist* deze volksvertegenwoordigers een zero-tolerance beleid uitdragen jegens criminaliteit ik zou hier willen zeggen, *Zij die zonder zonden zijn, werpe de eerste steen*. Nee, de discussie laat een voorspelbare reflex zien: ook volksvertegenwoordigers dienen nu een VOG te overleggen. Hiermee worden strafrechtelijk veroordeelden ook uitgesloten van de mogelijkheid actief deel te nemen aan de democratie. En dat heeft grotere gevolgen dan men op het eerste gezicht zou denken. Vooral als je erbij stil staat dat veel strafbare veroordelingen het gevolg zijn van politieke keuzes. Denk bijvoorbeeld aan het drugsbeleid. Personen die politiek gemotiveerde misdrijven begaan hebben, wordt op deze wijze de mogelijkheid ontnomen via democratische weg hun idealen te verwezenlijken. In beginsel behoort iedereen de toegang tot het parlement te hebben, met of zonder strafrechtelijke veroordeling. Niet alleen de uitbreiding van het toepassingsbereik van de VOG is zorgwekkend. De wijze waarop de toetsing plaats vindt voor de afgifte van een VOG vormt ook een steeds groter probleem.

Bij het COVOG wordt een aanvraag van het VOG op geautomatiseerde wijze getoetst. De aanvraag wordt gecontroleerd in het Justitieel Documentatie

Systeem (het JDS). Hierin zitten niet alleen strafrechtelijke veroordelingen opgeslagen, maar ook vrijspraken, sepot, en politie-informatie. Als de aanvrager niet in het systeem voorkomt, dan wordt geautomatiseerd de VOG afgegeven. Komen er wel gegevens naar voren over een periode van vier, vijf, tien of meer jaar – afhankelijk van de functie waarvoor de VOG aangevraagd wordt, dan volgt een toetsing aan een *objectief* en een *subjectief* criterium. Bij het *objectief* criterium gaat het om de vraag of *de justitiële gegevens die zijn aangetroffen, gelet op het risico voor de samenleving, een belemmering vormen voor de behoorlijke uitoefening van de functie of het beoogde doel waarvoor de VOG is aangevraagd*. Dit criterium wordt getoetst aan de hand van een functieprofiel waarin alle risico's zijn weergegeven. Deze screeningsprofielen zijn voor de zekerheid erg compleet gemaakt. Als voorbeeld de taxichauffeur. Bij de uitoefening van deze functie bestaat het gevaar voor de veiligheid van personen en goederen. Daarnaast bestaat gevaar voor machtsmisbruik, zedendelicten, afpersing, afdreiging, diefstal, verduistering en vervalsing... Eigenlijk is hiermee het gehele spectrum van misdrijven gedekt. Probleem hierbij is dat niet naar het concrete feit gekeken wordt, maar naar strafbepalingen. Aan het objectieve criterium is dan ook al heel snel voldaan. In dat geval wordt in beginsel geen VOG afgegeven.

Is er sprake van zedenmisdrijven, dan wordt in beginsel de eerste twintig jaar geen VOG afgegeven. Ook daarna vindt eerst een grondige toetsing plaats. Bij de toetsing aan het subjectieve criterium worden de overige omstandigheden meegewogen worden. Hierbij wordt gekeken naar het aantal gegevens, het tijdsverloop sinds het laatste justitiecontact, en heel belangrijk, de vraag *in hoeverre recidive waarschijnlijk is...*

In herhaalde discussies met medewerkers van het COVOG heb ik geprobeerd uit te vinden op welke wijze nu eigenlijk de kans op recidive ingeschat wordt. Heeft het COVOG bijvoorbeeld bijzondere kennis daarvoor in huis? Dat blijkt niet het geval. De dienst wordt bezet door jonge, vaak recent afgestudeerde juristen. Die bespreken dan samen wat zij vinden van de kans op recidive in bepaalde gevallen. Met andere woorden, er wordt geoordeeld op basis van een onderbuikgevoel. Mijn ervaring is dat de afgifte van een VOG met een grote mate van willekeur plaatsvindt. Gezien de gevolgen van een weigering, is dat zorgwekkend. Het COVOG ziet het probleem niet. Er zijn in 2009 immer slechts 6.000 VOG's geweigerd. Dit lijkt op een aantal van een half miljoen weinig. Het COVOG gaat echter voorbij aan het feit dat veel mensen zichzelf al uitsluiten voor een functie of bezigheid waarvoor een VOG vereist is. Iemand die weet dat hij het risico loopt dat een VOG geweigerd wordt, wil deze vernedering

voorkomen. Deze mensen zijn in de statistieken niet terug te vinden. Het zou me niet verbazen indien dit een grote groep betreft.

Want wat zijn de gevolgen? En daarmee kom ik bij een aantal sprekende praktijkvoorbeelden.

Het grootste aantal afwijzingen treft taxichauffeurs. Waar vroeger slechts in ernstige gevallen een VOG geweigerd werd, zijn een drietal snelheidsovertredingen over de voorgaande vijf jaar voldoende voor een weigering. Dit levert veel onaangename verrassingen op. Chauffeurs die vaak al tientallen jaren op de taxi zitten, zien hun bestaan ineens onder zich uitvallen. Zij verliezen hun werk, bedrijf en blijven vaak achter met grote schulden. Een schrijnend voorbeeld is een 44-jarige taxichauffeur die zich met een voorgenomen weigering van een VOG bij mij kwam. Hij werkte al bijna twintig jaar als taxichauffeur en was eigen ondernemer. Enkele jaren eerder was bij zijn tienjarige zoon een agressieve vorm van kanker vastgesteld. Het mag duidelijk zijn dat dit voor de ouders een enorme invloed had op hun functioneren. De man was steeds minder in staat om nog te werken. De zorg voor het zoontje slokte alle tijd en energie op. Het gezin kwam steeds verder in de schulden. De man dacht in zijn wanhoop met een hennepplantage de situatie te keren. U begrijpt het al: de man en vrouw werden opgepakt met als gevolg een strafrechtelijke vervolging en nog meer schulden. Het huurcontract voor de woning werd beëindigd, de energiemaatschappij kwam met een flinke naheffing, kortom, de ellende is niet te overzien. Toch is dit gezin niet bij de pakken gaan neerzitten. De man heeft zijn taakstraf volbracht, keihard gewerkt om zijn schulden af te betalen, en langzaam is het gezin er bovenop gekomen. Tot het moment dat de chauffeurspas vernieuwd moest worden. De benodigde VOG is geweigerd. Ik heb de zaak voor de rechtbank aangevochten. Maar de rechter was het met de Minister eens: een drugsdelict is onverenigbaar met de functie van taxichauffeur. Voor passagiers bestaat namelijk een kans om in aanraking te komen met drugscriminaliteit. Daarnaast had de man illegaal elektriciteit afgetapt voor zijn plantage. Dat is diefstal. Het gevaar bestond dus dat hij zijn klanten zou bestelen. Let wel: de man werkte al twintig jaar als taxichauffeur, en was nooit eerder met justitie in aanraking geweest! Gevolg: inkomen weg, bedrijf weg en aanzienlijke schulden. Maar hier stopt het niet. De vrouw... werkt als verpleegster, en ook zij heeft een VOG nodig.. Ook deze is geweigerd, hennepkweek is namelijk een drugsdelict. De man is uiteindelijk in de schuldsanering terechtgekomen. De man ervaart dat hij dubbel gestraft wordt. Hij dacht ten onrechte dat hij na het uitvoeren van zijn taakstraf zijn schuld aan de samenleving had ingelost. Maar dat was een vergissing.

Dit is één heel schrijnend voorbeeld, maar zeker geen uitzondering. Wat te denken van chauffeurs die op grond van drie snelheidsovertredingen hun hele bestaan verliezen? Ik heb deze zaken tot de Raad van State uitgevochten, maar ook snelheidsovertredingen zijn onverenigbaar met het beroep van taxichauffeur. Taxichauffeurs die bij mij over deze situatie hun beklag doen, hou ik soms een spiegel voor. Het zijn vaak dezelfde mensen die na het lezen van de Telegraaf roepen om keiharde aanpak van criminelen. Wel beste mensen, dat is wat nu gebeurt, alleen had u niet verwacht dat deze maatregelen ook u kunnen raken.

Een ander probleem is de hysterische sfeer die ontstaan is rondom zedendelicten. Want zedendelicten is een veelomvattend begrip. In mijn praktijk ken ik twee vrijwel gelijke gevallen van taxichauffeurs van Marokkaanse afkomst. Beide mannen zijn nu in de dertig en hebben inmiddels als eerbare, hardwerkende burgers een eigen taxionderneming opgebouwd. Beide hebben een gezin met kinderen. Als jeugdige, de een was vijftien de andere zeventien jaar oud, hebben zij zich schuldig gemaakt aan *feitelijke aanranding van de eerbaarheid*. Dit gebeurt doorgaans door baldadige jongeren die dan bij de bushalte een leeftijdsgenoot van het andere geslacht lastig vallen, en daarbij is dan ook in de borsten geknepen. We zijn het er met zijn allen over eens dat dit zeer ongewenst gedrag is. Maar past dit in het beeld dat wij van zedelinquenten hebben? En toch wordt bij dit soort delicten, ook als minderjarige gepleegd, in beginsel de eerste twintig jaar geen VOG afgegeven. Het is nauwelijks voor te stellen waar deze twee mannen doorheen gegaan zijn na hun confrontatie met hun verre verleden. Vaak zijn vorige VOG-aanvragen gewoon gehonoreerd geweest. Door de wijziging van de criteria vormt dit ineens een obstakel. Zij dreigen hun werk en bedrijf kwijt te raken, en moeten ineens verantwoording afleggen voor hun misdrijvingen uit een ver verleden. De betrokkene voelt dit doorgaans als een dubbele bestraffing. De minister, en de rechterbank en Raad van State met hem, wijzen erop dat dit een preventieve maatregel betreft die geen leedtoevoeging beoogt. Ik wijs in dit geval erop dat de doodstraf ook gezien kan worden als een preventieve maatregel. De betrokkene zal daar anders over denken.

Wrang is dat een werkgever vaak geen problemen heeft met de strafrechtelijke geschiedenis van zijn kandidaat, maar dat hij eenvoudigweg zo iemand niet kan aannemen omdat de overheid geen VOG afgeeft.

Op welke wijze wordt de veiligheid van de samenleving in dit soort gevallen gediend met de weigering van een VOG? Het komt in de praktijk hierop neer. Wij zeggen tegen iemand die zojuist zijn straf voldaan heeft, dat hij eerst vier of vijf jaar moet laten zien dat hij niet met justitie in aanraking komt voordat hij weer mee mag doen. Maar als je zojuist uit de gevangenis komt, moet je

eigenlijk zo snel mogelijk aan het werk. Je kan niet verlangen dat iemand eerst vier jaar thuis werkloos op de bank gaat zitten, voordat hij weer volwaardig mag meedoen. Het is een wonder indien dit soort mensen niet in de criminaliteit terechtkomen.. De vraag is op welke wijze dit beleid nog te verenigen is met de resocialisatieopdracht van de overheid.

Ik dank u voor uw aandacht, en hoop dat dit voldoende stof geeft voor een zinvolle discussie deze avond.

Jeroen Pols