

Verlag van het ingevolge artikel 5, sub d., j 2 Archiefbesluit 1995, gevoerde driehoeksoverleg tussen de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Nationaal Archief met betrekking tot de selectielijst, zoals bedoeld in artikel 2, eerste lid, van het Archiefbesluit 1995, van archiefbescheiden van bovengenoemde zorgdragers op het beleidsterrein Justitiële Documentatie en verklaringen omtrent het gedrag voor de periode vanaf 1945.

Den Haag, 12 april 2007
drs. C.I. van Werkhoven

Inleiding

De voorliggende ontwerp-selectielijst is een selectielijst als bedoeld in artikel 2, lid 1 van het Archiefbesluit 1995 (Stb.1995/671). De lijst heeft de vorm van een Basiselectiedocument (BSD). Een BSD bestaat voor het grootste deel uit een lijst van handelingen. In een BSD wordt op grond van een aantal selectiecriteria aan elke handeling een waardering gegeven, die neerkomt op een selectiebeslissing met betrekking tot de bescheiden die de neerslag van de handeling vormen (B = te bewaren; V = te vernietigen). Het BSD fungeert als nieuw selectie-instrument voor de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op het beleidsterrein Justitiële Documentatie voor de periode vanaf 1945.

Er zijn geen bestaande selectielijsten die dienen te worden ingetrokken.

Beleidsterrein

De justitiële documentatie omvat een strafregister en een algemeen documentatieregister (AD) en staat in de eerste plaats ten dienste van de rechtsprekende organen: het is de bron van informatie over het strafrechtelijk verleden van verdachten. Daarnaast wordt het strafregister geraadpleegd om na te gaan of er mogelijk bezwaren zijn tegen de afgifte van een verklaring omtrent het gedrag.

Reikwijdte van dit BSD

Dit BSD wordt thans ter vaststelling aangeboden voor de volgende actoren:

Actoren onder de zorg van de minister van Justitie:

- minister van Justitie
- Commissie van advies inzake Justitiële documentatie

Actoren onder de zorg van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

- minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Bijzondere commissie van advies inzake de verklaringen omtrent het gedrag

Totstandkoming BSD

Het BSD is gebaseerd op het institutioneel onderzoek dat bij de zorgdragers door drs. H.R. Jordaan en R. van Abel werd verricht in 2002. Dit institutioneel onderzoek resulteerde in het PIVOT-rapport nr. 163, *Justitiële documentatie en de verklaringen omtrent het gedrag. Een institutioneel onderzoek naar het beleid ten aanzien van de justitiële documentatie en de verklaringen omtrent het gedrag (1945-)* (Den Haag 2002).

Het concept-BSD voor de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kwam tot stand in de periode juli 2004 - maart 2007 en is sindsdien, n.a.v. het besprokene tijdens het driehoeksoverleg, aangepast en aangevuld.

Driehoeksoverleg

Het driehoeksoverleg over de concept-selectielijst vond mondeling plaats op 4 april 2007 bij het Nationaal Archief. Vooraf en na afloop van het overleg is telefonisch overlegd en per email gecorrespondeerd. De betrokken zorgdragers werden vertegenwoordigd door drs. L. Boer van het Project Wegwerken Archiefachterstanden (PWAA). Zij heeft bij de totstandkoming van het BSD met verschillende beleids- en

archiefdeskundigen overleg gevoerd. Drs. C.I. van Werkhoven trad op als vertegenwoordiger van de algemene rijksarchivaris.

Aan het driehoeksoverleg werd door de volgende personen deelgenomen:

als vertegenwoordiger van de zorgdraggers:

-drs. L. Boer, BSD medewerker PWAA

als vertegenwoordiger van de algemene rijksarchivaris:

-drs. C.I. van Werkhoven, medewerker Selectie en Acquisitie, Nationaal Archief

De inhoud van het BSD, alsmede de voorgestelde waarderingen zijn beoordeeld door:

namens de minister van Justitie:

als beleidsdeskundigen:

-mevr. mr. S.S.M. Fermont, Juridisch beleidsmedewerker Justitiële Informatiedienst

-Dhr. D. Venema, Hoofd Informatievoorziening, Justitiële Informatiedienst

als deskundige archiefbeheer:

-Dhr. drs. G. Beks, Justitie Bestuursdepartement, Directie Informatisering

-Dhr. M. van Rijn, archiefonderzoeker, Justitie Bestuursdepartement, Directie Bedrijfsvoering & Ondersteuning Bestuursdepartement

namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:

als deskundige archiefbeheer:

-Dhr. J. Langezaal, operationeel medewerker, DDC

Tijdens het driehoeksoverleg is de volgende procedure gevolgd:

Historisch-Maatschappelijke Analyse:

De materiedeskundige heeft op verzoek van de vertegenwoordiger van de algemene rijksarchivaris medewerking verleend aan het uitvoeren van een Historisch Maatschappelijke Analyse (HMA). Deze HMA is uitgevoerd door middel van een interview met dhr. E. Schreuders gehouden op 13 maart bij het Nationaal Archief te Den Haag door drs. C.I. van Werkhoven. Voorafgaand aan het onderzoek is dhr. Schreuders de context van het beleidsterrein zoals beschreven in het RIO *Justitiële documentatie en de verklaringen omtrent het gedrag. Een institutioneel onderzoek naar het beleid ten aanzien van de justitiële documentatie en de verklaringen omtrent het gedrag (1945-)* (Den Haag 2002) toegezonden. Op 10 april heeft de heer Schreuders per email zijn goedkeuring aan het verslag gegeven. De uitkomst van genoemde analyse heeft tot enkele veranderingen geleid in de voorgestelde waarderingen. In het onderstaande inhoudelijke verslag is aangegeven welke overwegingen een rol hebben gespeeld bij het al dan niet aanpassen van het BSD aan de in HMA gemaakte opmerkingen. De HMA is als bijlage bijgesloten bij het verslag driehoeksoverleg.

Belangen ex artikel 2, sub b en c Archiefbesluit 1995

Tijdens het opstellen van het BSD en tijdens het gevoerde driehoeksoverleg is rekening gehouden met de in artikel 2, sub c van het Archiefbesluit 1995 genoemde waarde van de archiefbescheiden als bestanddeel van het cultureel erfgoed en het onder sub d. van hetzelfde besluit genoemde belang van de in de archiefbescheiden voorkomende gegevens voor overheidsorganen, voor recht- of bewijszoekenden en voor historisch onderzoek. Als uitgangspunt van het overleg gold de door het Nationaal Archief gehanteerde selectiedoelstelling, die inhoudt dat de belangrijkste bronnen van de Nederlandse samenleving en cultuur veilig worden gesteld voor blijvende bewaring. Met het te bewaren materiaal moet het mogelijk zijn om een reconstructie te maken van de hoofdlijnen van het handelen van de rijksoverheid ten opzichte van haar omgeving, maar ook van de belangrijkste historisch-maatschappelijke gebeurtenissen en ontwikkelingen, voor zo ver deze zijn te reconstrueren uit overheidsarchieven.

Om op basis van deze selectiedoelstelling tot een waardering van de handelingen te komen, worden zes selectiecriteria toegepast:

Selectiecriteria	
<i>Handelingen die gewaardeerd worden met B(ewaren)</i>	
Algemeen selectie criterium	Toelichting
1. <i>Handelingen die betrekking hebben op voorbereiding en bepaling van beleid op hoofdlijnen</i>	Hieronder wordt verstaan agendavorming, het analyseren van informatie, het formuleren van adviezen met het oog op toekomstig beleid, het ontwerpen van beleid of het plannen van dat beleid, alsmede het nemen van beslissingen over de inhoud van beleid en terugkoppeling van beleid. Dit omvat het kiezen en specificeren van de doeleinden en de instrumenten.
2. <i>Handelingen die betrekking hebben op evaluatie van beleid op hoofdlijnen</i>	Hieronder wordt verstaan het beschrijven en beoordelen van de inhoud, het proces of de effecten van beleid. Hieruit worden niet per se consequenties getrokken zoals bij terugkoppeling van beleid.
3. <i>Handelingen die betrekking hebben op verantwoording van beleid op hoofdlijnen aan andere actoren</i>	Hieronder valt tevens het uitbrengen van verslag over beleid op hoofdlijnen aan andere actoren of ter publicatie.
4. <i>Handelingen die betrekking hebben op herinrichting van organisaties belast met beleid op hoofdlijnen</i>	Hieronder wordt verstaan het instellen, wijzigen of opheffen van organen, organisaties of onderdelen daarvan.
5. <i>Handelingen die bepalend zijn voor de wijze waarop beleidsuitvoering op hoofdlijnen plaatsvindt</i>	Onder beleidsuitvoering wordt verstaan het toepassen van instrumenten om de gekozen doeleinden te bereiken.
6. <i>Handelingen die betrekking hebben op beleidsuitvoering op hoofdlijnen en direct zijn gerelateerd aan of direct voortvloeien uit voor het Koninkrijk der Nederlanden bijzondere tijdsomstandigheden en incidenten</i>	Bijvoorbeeld in het geval de ministeriële verantwoordelijkheid is opgeheven en/of wanneer er sprake is van oorlogstoestand, staat van beleg of toepassing van noodwetgeving.

Belangen van de archiefbescheiden voor de overheidsorganen en de recht- en bewijszoekende burger

Bij de handelingen die zijn gewaardeerd voor vernietiging op termijn, is de termijn vastgesteld met het oog op het belang van de archiefbescheiden voor overheidsorganen en voor de recht- en bewijszoekende burger. De beoordeling en vaststelling van de maximale termijnen zijn geschied door de deskundigen van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en het ministerie van Financiën. De vertegenwoordiger van de algemene rijksarchivaris heeft zich ervan vergewist dat zij gezien hun inbreng en functie inderdaad kunnen gelden als deskundigen.

Belangen van de te bewaren archiefbescheiden voor het historisch onderzoek

In het driehoeksoverleg heeft de vertegenwoordiger van de algemene rijksarchivaris primair de belangen van het historisch onderzoek behartigd. Daarnaast hebben ook de overige deelnemers hun gedachten laten gaan over de vraag op welke wijze het belang van de bescheiden voor later historisch onderzoek in de selectielijst tot uiting zou moeten worden gebracht. Door de deelnemers aan het driehoeksoverleg is ook de mening gevraagd van dhr. E. Schreuders, materiedeskundige op het gebied van justitiële documentatie en verklaringen omtrent het gedrag.

Ingevolge artikel 5, onder e, van het Archiefbesluit 1995 kan neerslag van bepaalde, als te vernietigen gewaardeerde handelingen betreffende personen en/of gebeurtenissen van bijzonder cultureel of maatschappelijk belang, van vernietiging worden uitgezonderd.

Opmerkingen naar aanleiding van de Historisch-Maatschappelijke Analyse (HMA)

De historisch-maatschappelijke analyse benadrukt dat het historisch overzicht van het RIO een goed beeld vormt van het beleid van de overheid op het beleidsterrein justitiële documentatie. De HMA gaat echter veel dieper in op de meer recente ontwikkelingen vanaf de jaren negentig en geeft de discussies weer die hebben geleid tot veranderingen in de wetgeving op het beleidsterrein. Met name handeling 33, 47 en 72 zijn in dit kader van belang. De neerslag hiervan kan een beter inzicht geven in de gevoerde discussies over de wetwijzigingen en toont de veranderingen.

Ook brengt de HMA aan het licht dat de commissie van advies inzake de justitiële documentatie en de wet BEBOP van grote invloed zijn geweest op het beleidsterrein en hebben geleid tot grote veranderingen in de wet justitiële documentatie en de centralisatie en vernieuwingen in de VOG veroorzaakt hebben.

Voor zover er handelingen naar aanleiding van de HMA zijn aangepast wordt dat in het inhoudelijke verslag verantwoord.

Inhoudelijk verslag

Algemeen

Naar aanleiding van het driehoeksoverleg zijn er door de vertegenwoordiger van PWAA redactionele wijzigingen doorgevoerd bij enkele handelingen. Tevens is bij een aantal handelingen het bewaarcriterium omgezet van B1 in B5.

Bovendien is besloten om de volgende handeling (474) uit het BSD Politie op te nemen in dit BSD; *het vaststellen, wijzigen of intrekken van regels met betrekking tot de verstrekking van criminele inlichtingen, de gegevensbeveiliging, de bronbescherming en bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de geregistreerden*. Aangezien het hierbij gaat om strafgegevens is de handeling opgenomen in dit BSD onder de actor minister van Justitie.

Actorenoverzicht

Handelingen

Minister van Justitie

3. *Het opstellen van periodieke verslagen over ontwikkelingen op het beleidsterrein justitiële documentatie en verklaringen omtrent het gedrag*

De vertegenwoordiger van de algemene rijksarchivaris stelt voor de waardering van deze handeling te wijzigen van B3 in B voor eindproducten en V, 5 jaar voor overige neerslag. De jaarverslagen geven namelijk een goed beeld van de ontwikkelingen op het beleidsterrein. De neerslag van de overige producten is niet van waarde. De vertegenwoordiger van PWAA is akkoord.

6. *Het beslissen op bezwaar- en beroepschriften naar aanleiding van beschikkingen betreffende justitiële documentatie en verklaringen omtrent het gedrag en het voeren van verweer in beroepschriftprocedures voor administratief rechterlijke organen*

Aangezien het bij deze handeling niet gaat om het verantwoorden van het beleid, maar over individuele beschikkingen stelt de vertegenwoordiger van de algemene rijksarchivaris voor om de waardering aan te passen in V. De neerslag hiervan zal immers niet bijdragen aan een beter beeld van de ontwikkelingen op het beleidsterrein. De vertegenwoordiger van PWAA legt dit voor aan de zorgdrager en deze stelt voor om het te veranderen in V, 10 jaar na definitieve afsluiting zaak. Allen gaan akkoord.

9. *Het uitvoeren van voorlichtingsactiviteiten op het beleidsterrein justitiële documentatie en verklaringen omtrent het gedrag*

Het voorlichtingsmateriaal (zoals brochures, website en audiovisueel materiaal) toont de wet- en regelgeving op het beleidsterrein en is bij uitstek geschikt om een beeld te schetsen van de veranderingen

op dit gebied. De vertegenwoordiger van de algemene rijksarchivaris stelt daarom voor om de waardering te veranderen in B voor gedrukt materiaal en V, 2 jaar overige neerslag. De vertegenwoordiger van PWAA legt het voor aan de zorgdrager en deze gaat akkoord.

25. *Het voordragen van personen voor benoeming in een raadgevend comité, beheerscomité of reglementeringscomité*

29. *Het voordragen aan de Europese Commissie van deskundigen belast met de controle op de naleving van de bepalingen van communautaire besluiten betreffende het beleidsterrein justitiële documentatie en verklaringen omtrent het gedrag*

Het voordragen of benoemen van personen wordt doorgaans op V gezet, aangezien het niet van belang is voor de reconstructie van het handelen. Daarom stelt de vertegenwoordiger van de algemene rijksarchivaris voor om de handeling te waarderen op V. De vertegenwoordiger van PWAA legt dit voor aan de zorgdrager. Benoemingen komen bij het ministerie van Justitie in het P-dossier terecht. Justitie stelt daarom voor om de waardering gelijk te trekken met het BSD P-direct. De waardering wordt veranderd in V, 7 jaar na administratieve afhandeling ontslag. Allen gaan akkoord.

33. *Het treffen van maatregelen opdat de justitiële gegevens juist en nauwkeurig zijn*

De HMA maakt duidelijk dat er vanaf 2002 discussie ontstond over de juistheid en de reikwijdte van justitiële gegevens en dit resulteerde in een nieuwe wet. In het kader hiervan is het belangrijk om de neerslag van deze handeling te bewaren. De vertegenwoordiger van de algemene rijksarchivaris stelt daarom voor om de waardering te veranderen van V in B. De vertegenwoordiger van PWAA gaat akkoord.

41. *Het registreren van in justitiële bescheiden voorkomende gegevens betreffende natuurlijke personen, rechtspersonen, vennootschappen, andere verenigingen van personen of doelvermogens*

Aangezien de wet voorschrijft om de justitiële gegevens op termijn te vernietigen, is het overbodig om de neerslag van deze handeling te bewaren. Allen gaan akkoord.

47. *Het geven van voorschriften voor de opname van justitiële gegevens in strafregisters door de justitiële documentatiedienst*

72. *Het geven van nadere voorschriften voor wijze van registratie en de verwijdering van gegevens door de justitiële informatiedienst*

35. *Het stellen van nadere regels ter beveiliging van de persoonlijke levenssfeer met betrekking tot de geautomatiseerde gegevensverstrekking*

De HMA brengt aan het licht dat er discussie is geweest over het opnemen van strafgegevens en dat het een belangrijke kwestie is. De vertegenwoordiger van de algemene rijksarchivaris stelt derhalve voor om de waardering aan de passen naar B. De neerslag van deze handelingen draagt namelijk bij aan een beter inzicht in het voorbereiden en bepalen van de uitvoering van het beleid. De vertegenwoordiger van PWAA legt dit voor aan de zorgdrager en deze gaat akkoord.

79. *Het nemen van een beslissing inzake de registratie van buitenlandse strafbladen wanneer er twijfel bestaat over de vraag of:*

- *de veroordeling is geweest ter zake van een feit dat door de Nederlandse strafwet wordt beschouwd als een misdrijf, of gelijk gesteld kan worden met een overtreding van artikel 432 Wetboek van Strafrecht;*
- *de veroordeling is geweest door een bij de wet ingesteld burgerlijk of militair, tot het opleggen van straffen, bevoegd gerecht*

De vertegenwoordiger van de algemene rijksarchivaris stelt voor om de waardering van de handeling te veranderen in V. Het gaat hier immers niet om een reconstructie van het handelen op hoofdlijnen, maar om individuele beschikkingen. De vertegenwoordiger van PWAA legt dit voor aan de zorgdrager en deze stelt voor om de waardering te veranderen in V, 10 jaar. Allen gaan akkoord.

83. *Het registreren van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen justitiële gegevens*

84. *Het registreren van bij wet aangewezen justitiële gegevens in de strafregisters*

Aangezien de wet voorschrijft om de justitiële gegevens op termijn te vernietigen, is het overbodig om de neerslag van deze handelingen te bewaren. Allen gaan akkoord.

74. *Het vaststellen van gevallen waarin aan de procureurs-generaal gerichte verzoeken om inlichtingen uit de justitiële documentatieregisters lopen via een door de minister van Justitie aan te wijzen ambtenaar*

Het gaat bij deze handeling om een zeer ondergeschikt procedureel aspect en de neerslag hiervan lijkt niet van waarde voor de ontwikkelingen op het beleidsterrein. Daarom stelt de vertegenwoordiger van de algemene rijksarchivaris voor om de waardering op V te zetten. De vertegenwoordiger van PWAA legt dit voor aan de zorgdrager en deze gaat akkoord. De waardering wordt gewijzigd in V, 10 jaar. Allen gaan akkoord.

75. *Het aanwijzen van een ambtenaar belast met het ontvangen en doorgeven van verzoeken om inlichtingen uit de justitiële documentatieregisters aan de procureur-generaal in door de minister van justitie vast te stellen gevallen*

Aangezien het aanwijzen en benoemen van ambtenaren doorgaans met een V wordt gewaardeerd en niet van belang is voor een reconstructie van het handelen, stelt de vertegenwoordiger van de algemene rijksarchivaris voor om de waardering te veranderen in V. De vertegenwoordiger van PWAA legt dit voor aan de zorgdrager en deze gaat akkoord. De waardering wordt gelijkgetrokken met het BSD P-direct: V, 7 jaar na administratieve afhandeling ontslag.

77. *Het aanwijzen van personen voor zover niet behorend tot de afdeling van de justitiële informatiedienst die in verband met de uitoefening van hun taak rechtstreeks toegang krijgen tot het algemeen documentatieregister*

Aangezien het aanwijzen en benoemen van personen doorgaans met een V wordt gewaardeerd en niet van belang is voor een reconstructie van het handelen op hoofdlijnen, stelt de vertegenwoordiger van de algemene rijksarchivaris voor om de waardering te veranderen in V. De vertegenwoordiger van PWAA legt dit voor aan de zorgdrager en deze gaat akkoord. De waardering wordt gelijkgetrokken met het BSD P-direct: V, 7 jaar na administratieve afhandeling ontslag.

78. *Het verlenen van schriftelijke toestemming en het stellen van voorwaarden ten aanzien van het gebruik van de in het algemeen documentatieregister opgenomen persoonsgegevens voor wetenschappelijk onderzoek*

Het verlenen van toestemming valt niet onder het uitvoeren van beleid en de neerslag is derhalve niet van belang voor een historisch onderzoek naar het beleidsterrein. De vertegenwoordiger van de algemene rijksarchivaris stelt daarom voor om de handeling op V te zetten. De vertegenwoordiger van PWAA legt het voor aan de zorgdrager en deze stelt voor om de waardering te veranderen in V, 10 jaar. Allen gaan hiermee akkoord.

81. *Het jaarlijks verzamelen van informatie van de justitiële informatiedienst om na te gaan ten behoeve van de vervulling van welke werkzaamheden het noodzakelijk is geacht om inlichtingen uit de strafregisters op te vragen*

De vertegenwoordiger van de algemene rijksarchivaris stelt voor om de waardering op B te zetten. De rapporten geven namelijk inzicht in de in de HMA geschetste discussie over het wel of niet inzien door derden van de strafregisters. De vertegenwoordiger van PWAA legt dit voor aan de zorgdrager en deze gaat akkoord.

32. *Het beslissen namens de minister van Justitie over de verstrekking van een verklaring omtrent het gedrag*

Het gaat hier om beschikkingen die niet van belang zijn voor het handelen op hoofdlijnen. Daarom stelt de vertegenwoordiger van de algemene rijksarchivaris voor om de waardering op V te zetten. De vertegenwoordiger van PWAA legt dit voor aan de zorgdrager en deze stelt voor om het op V, 1 jaar te zetten, aangezien een VOG maar drie maanden geldig is. Allen gaan akkoord.

Commissie van advies inzake de justitiële documentatie

63. *Het adviseren van de minister van Justitie inzake het KB, waarin aan de procureurs-generaal bij de gerechtshoven de bevoegdheid wordt verleend om overeenkomstig de hierin gegeven voorschriften uit*

inlichtingen van de justitiële informatiedienst gegevens te verschaffen aan de hierin aangewezen personen met een publieke taak belast

De vertegenwoordiger van de algemene rijksarchivaris stelt voor om de waardering op B te zetten. Het betreft namelijk een belangrijk aspect van het handelen over justitiële gegevens. De vertegenwoordiger van PWAA gaat hiermee akkoord.

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Bijzondere commissie van advies inzake de verklaringen omtrent gedrag

71. Het adviseren van de burgemeester omtrent de afgifte van een verklaring omtrent het gedrag

Het gaat bij deze handeling niet om een reconstructie van het handelen op hoofdlijnen. De vertegenwoordiger van de algemene rijksarchivaris stelt derhalve voor om de waardering aan te passen naar V. De vertegenwoordiger van PWAA legt dit voor aan de zorgdrager en deze gaat akkoord met een termijn van 1 jaar, aangezien een VOG maar drie maanden geldig is. Allen gaan akkoord.

Over de waardering van de overige handelingen waren alle betrokken partijen het eens.

Het verslag is voorgelegd aan de bij het overleg betrokken personen. Deze hebben hun goedkeuring aan dit verslag gegeven.

Bijlage

Historisch-maatschappelijke analyse Justitiële Documentatie en verklaringen omtrent het gedrag Den Haag, 13 maart 2007

Totstandkoming van de analyse

De historisch-maatschappelijke analyse (HMA) brengt maatschappelijke ontwikkelingen en gebeurtenissen in kaart die van belang zijn geweest op een bepaald beleidsterrein, maar die in het betreffende RIO/BSD onvermeld of onderbelicht gebleven zijn. Het doel van de HMA is het verdiepen en completeren van de kennis van de vertegenwoordiger van de algemene rijksarchivaris, zodat goed gefundeerde selectiebeslissingen kunnen worden genomen met betrekking tot informatie die in het nationaal geheugen behoort te worden bewaard.

Ten behoeve van de vaststelling van de selectielijst Justitiële Documentatie en de verklaringen omtrent het gedrag is aan dhr. E. Schreuders gevraagd een historisch maatschappelijke analyse te maken. Dhr. Schreuders is consultant bij Net2Legal, waar hij (overheids)organisaties adviseert op het gebied van bescherming persoonsgegevens, privacywetgeving en strafgegevens.

Op 13 maart 2007 heeft een mondeling HMA plaatsgevonden met dhr. Schreuders. Als vertegenwoordiger van de algemene rijksarchivaris was aanwezig drs. C.I. van Werkhoven, medewerker Selectie & Acquisitie, Nationaal Archief.

Van dit gesprek is onderstaand verslag gemaakt door C.I. van Werkhoven. Dit verslag is toegezonden aan dhr. Schreuders, die geen commentaar had. Bij het gesprek is gebruik gemaakt van het vragenformulier voor de HMA met kennisname van de inleiding van het rapport institutioneel onderzoek. In het verslag zijn deze vragen opgenomen.

Historisch-maatschappelijke analyse (HMA)

Vraag 1. Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan op het beleidsterrein, en wat is het belang daarvan

Dhr. Schreuders geeft aan dat het een vrij jong en specifiek beleidsterrein is. Hoewel er al vanaf de jaren dertig behoefte was aan een betrouwbaar informatie systeem voor gerechtelijke instanties en er door de overheid hard gewerkt werd om wetgeving op dit gebied van de grond te krijgen, duurde het tot de jaren vijftig voordat de eerste echte wetgeving op dit beleidsterrein ontstond. Tot die tijd was er nog geen sprake van een uniform systeem van strafgegevens of samenwerking tussen de gerechten onderling. Ondanks eerdere voorbereidingen (vanaf 1900) en voorschriften om te komen tot een wet die de strafgegevens regelde, duurde het tot 1951 tot er een centraal orgaan werd opgericht die de strafgegevens moest beheren: de Justitiële Informatiedienst. De dienst ging zich onder meer bezighouden met het registreren van justitiële gegevens en moest in samenwerking met verschillende instanties een beeld scheppen van personen die in aanraking waren geweest met Justitie.

In 1955 volgde de wet Justitiële Documentatie. Dit was een mijlpaal: het was de eerste privacywetgeving in Nederland. In deze wet werd er voor het eerst een onderscheid gemaakt tussen strafregisters en justitiële documentatie. In de strafregisters (ook wel strafblad genoemd) kwamen gegevens van personen die veroordeeld waren door justitie terwijl de justitiële documentatie de gegevens behelsde van mensen die alleen in aanraking waren geweest met de officier van justitie.

Op het gebied van de verklaring omtrent het gedrag, de zogenaamde VOG, veranderde in deze periode nog weinig. De VOG bestond al enkele eeuwen en vormde vanaf de 19^e eeuw het bewijs dat iemand geen strafbare feiten had gepleegd en zijn gedrag geen bezwaar oplevert voor het gevraagde doel, bijvoorbeeld een baan in een bepaalde sector, zoals bij de overheid of het aanvragen van een visum. De VOG moest door een burgemeester of het openbaar ministerie worden afgegeven. De gegevens lagen bij de arrondissementen. Wel werd er in 1959 een commissie opgericht, die de minister van Justitie advies diende te geven inzake de justitiële documentatie en vernieuwingen in de bestaande wet- en regelgeving teweeg moest brengen.

Echte veranderingen op het terrein van de VOG vonden pas plaats vanaf de jaren tachtig. Onder invloed van de commissie van advies barstte er namelijk onder deskundigen en politici een discussie los over de verklaring omtrent het gedrag. Naar aanleiding van de wet BEBOP, waarbij de integriteit van de overheid en het openbaar bestuur centraal kwam te staan, begon er openlijk twijfel te bestaan over de VOG. Critici benadrukten dat de VOG als zodanig niet goed werkte. Zo werd deze nauwelijks geweigerd door burgemeesters en bovendien verschilden de afgegeven documenten per burgemeester. Daarnaast werd er ook veel te weinig gebruik van gemaakt. De discussie bracht aan het licht dat de VOG veel breder zou moeten worden gebruikt en voor veel meer beroepen en functies aangewend zou moeten worden. Dit resulteerde in een wetwijziging waarbij het voor meer beroepen noodzakelijk gemaakt werd om een VOG aan te vragen, zoals bij leraren, taxichauffeurs. Ook werd het afgeven van een VOG gecentraliseerd en ondergebracht bij een apart onderdeel van het ministerie van Justitie. De persoonsgegevens die voorheen bij de arrondissementen lagen werden hier centraal geordend en raadpleegbaar. Hiermee was het afgeven van een VOG niet langer een taak van de burgemeesters. In 2005 werd het ondergebracht bij de COVOG, het Centraal orgaan verklaring omtrent gedrag. In de wetwijziging werd ook gesteld dat de werkgevers in de VOG de reden(en) van de VOG op moest laten nemen.

In de jaren negentig vond er vervolgens ook een omslag plaats in het beheer van en de toegang tot de strafgegevens. Allereerst werd er een grote landelijke database strafregistratie gecreëerd waar alle strafgegevens in kwamen. Hiermee verdween het onderscheid tussen de strafregisters en de justitiële documentatie. Ook vond er een wetwijziging plaats met betrekking tot de justitiële gegevens. Zo werd het gebruik van strafrechterlijke gegevens voor buiten de rechtspleging gelegen doeleinden goedgekeurd. Dit hield in dat voortaan ook officiële derden, zoals ministeries of officiële organisaties zoals de kindbescherming, inzage mochten krijgen in de strafgegevens. Naar aanleiding van deze wetwijziging kwam er vervolgens een nieuwe discussie op gang. Aangezien critici bang waren dat de wet te breed was en iedereen zonder veel moeite toegang kon krijgen tot de strafgegevens en dit de privacywetgeving zou overschrijden, werd in 2002 een nieuwe wijziging opgenomen, waarbij werd vastgelegd dat officiële derden alleen toegang mogen krijgen tot de strafgegevens indien er sprake is van een algemeen zwaarwegend belang.

Het vervolg op deze ontwikkeling was dat er vanaf 2002 gedebatteerd werd over de vraag of de wet justitiële documentatie breder moest worden gesteld en ook toepasbaar moest zijn op alle andere gegevens van het openbaar ministerie. Na enkele jaren van discussie werd in 2004 besloten tot een wetwijziging en van toepassing te laten zijn op alle gegevens van het openbaar ministerie.

Vraag 2. Welke gebeurtenissen / incidenten hebben plaatsgevonden, en in hoeverre zijn deze van belang geweest voor het beleidsterrein [en eventueel aanverwante beleidsterreinen]?

Zie antwoord hierboven. Er zijn geen echte incidenten geweest die het beleidsterrein hebben veranderd. Alleen de wet BEBOP, die van invloed is geweest op het beleidsterrein en de discussie over de VOG heeft gestimuleerd en indirect heeft gezorgd voor grote veranderingen in de wetgeving op dit gebied.

Vraag 3: Welke individuen / groepen zijn van belang geweest op het beleidsterrein [en eventueel aanverwante beleidsterreinen] en waarom

Mevrouw H. Singer-Dekker. Zij was tussen 1970-1989) hoogleraar strafrecht en strafprocesrecht in Nijmegen en Groningen en hield zich voornamelijk bezig met de justitiële documentatie en verklaringen omtrent het gedrag. Tevens was zij voorzitter-lid van de commissie van advies inzake de justitiële documentatie en heeft ook veel gepubliceerd over dit onderwerp. Zij heeft de discussie en de vernieuwing op het gebied van de VOG gestimuleerd en als deskundige een grote rol gespeeld op het beleidsterrein.

Vraag 4: Welke organisaties zijn van belang geweest op het beleidsterrein [en eventueel aanverwante beleidsterreinen] en waarom?

De Commissie van advies inzake de justitiële documentatie (1959-1997). Door adviezen van de commissie aan de minister van Justitie zijn er wijzigingen gekomen in de wetgeving op het gebied van de justitiële documentatie en de verklaringen omtrent het gedrag.

Vraag 5: in hoeverre mag verwacht worden dat de informatie met betrekking tot de op grond van bovenvermelde vragen als belangrijk te kwalificeren onderwerpen alleen kan worden aangetroffen in de overheidsarchieven met betrekking tot het beleidsterrein of dat deze wellicht ook elders te vinden is?

Er is geen archief bij andere instellingen te vinden.

Vraag 6 In hoeverre is het noodzakelijk om nog andere deskundigen over deelaspecten van het beleidsterrein te raadplegen en wie zou daar het beste voor benaderd kunnen worden?

Relevante deskundigen zijn reeds voor het RIO geraadpleegd.

Vraag 7: is er eventueel nader [literatuur-]onderzoek noodzakelijk?

Er is literatuur dat kan worden gebruikt van mevrouw Singer-Dekker:

- H. Singer- Dekker, *Justitiële documentatie en de verklaring omtrent het gedrag* (1991).
- H. Singer- Dekker, *Reclassering en parlement* ('s-Hertogenbosch 1989).