

ECLI	ECLI:NL:RVS:2015:2306
Datum uitspraak	22 juli 2015
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 11 november 2013 heeft de staatssecretaris een aanvraag van [appellant] om afgifte van een verklaring omtrent het gedrag (hierna: VOG) voor de functie van bewindvoerder bij bewindvoedersvereniging C & F te Nijmegen, afgewezen.

Volledige tekst

201409497/1/A3.

Datum uitspraak: 22 juli 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 13 oktober 2014 in zaak nr. 14/1083 in het geding tussen:

[appellant]

en

de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

Procesverloop

Bij besluit van 11 november 2013 heeft de staatssecretaris een aanvraag van [appellant] om afgifte van een verklaring omtrent het gedrag (hierna: VOG) voor de functie van bewindvoerder bij bewindvoedersvereniging C & F te Nijmegen, afgewezen.

Bij besluit van 5 februari 2014 heeft de staatssecretaris het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 13 oktober 2014 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

De staatssecretaris 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 30 juni 2015, waar [appellant], bijgestaan door mr. J.O. Hovinga, advocaat te Groningen, en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. V. Chaudron, werkzaam bij het ministerie, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 6, tweede lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) wordt een ieder tegen wie een vervolging is ingesteld, voor onschuldig gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan.

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.

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 het doel 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 op de aanvrager betrekking hebbende justitiële gegevens.

Ingevolge artikel 2 van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens (hierna: het Bjsjg) worden met betrekking tot misdrijven als justitiële gegevens aangemerkt de in de artikelen 6 en 7 vermelde gegevens van zaken waarvan het proces-verbaal door het openbaar ministerie of de procureur-generaal bij de Hoge Raad op grond van artikel 76 van de Wet op de rechterlijke organisatie in behandeling is genomen.

Ingevolge artikel 7, eerste lid, aanhef en onder a, worden, voor zover van toepassing, als justitiële gegevens als bedoeld in artikel 2 aangemerkt: alle beslissingen die door het openbaar ministerie of de rechter zijn genomen, met uitzondering van:

1o. de beslissing tot niet vervolgen omdat de betrokken persoon ten onrechte als verdachte is aangemerkt;

2o. de beslissing tot niet vervolgen na vaststelling van een rechtmatige geweldsaanwending van een ambtenaar als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren.

Bij de beoordeling van de aanvraag zijn de criteria toegepast die zijn gepubliceerd in de Beleidsregels VOG-NP-RP 2013 (Stcrt. 2013, 5409).

Volgens paragraaf 3 ontvangt de staatssecretaris ten behoeve van de beoordeling van een VOG-aanvraag alle justitiële gegevens betreffende de aanvrager die zijn geregistreerd in het Justitieel Documentatiesysteem (hierna: het JDS). Wanneer een aanvrager voorkomt in het JDS wordt de beoordeling of een VOG kan worden afgegeven verricht aan de hand van een objectief criterium en een subjectief criterium.

Volgens paragraaf 3.1 wordt bij de beoordeling van de justitiële gegevens van de aanvrager

een zogenoemde terugkijktermijn in acht genomen.

Volgens paragraaf 3.1.1 houdt een terugkijktermijn die in duur wordt beperkt in dat de beoordeling van de aanvraag in beginsel plaatsvindt aan de hand van de justitiële gegevens die ten aanzien van de aanvrager gedurende de vier jaren voorafgaand aan het moment van beoordeling voorkomen in het JDS. Indien in de voor de aanvraag van toepassing zijnde terugkijktermijn relevante justitiële gegevens zijn aangetroffen, betreft de staatssecretaris bij de beoordeling van de aanvraag ook alle overige voor de aanvraag relevante justitiële gegevens die buiten de terugkijktermijn liggen in de beoordeling van de aanvraag. Aan deze strafbare feiten komt onvoldoende gewicht toe om zelfstandig bij de beoordeling te worden betrokken, maar worden zij wel betrokken bij de subjectieve criteria.

Volgens paragraaf 3.1.2, aanhef en onder a, wordt om te bepalen of een relevant justitieel gegeven binnen de terugkijktermijn valt de datum van een rechterlijke uitspraak in eerste aanleg als uitgangspunt genomen.

Volgens paragraaf 3.2 wordt de afgifte van de VOG in beginsel geweigerd indien wordt voldaan aan het objectieve criterium. Het objectieve criterium betreft de beoordeling of de justitiële gegevens die over de aanvrager zijn aangetroffen, indien herhaald, gelet op het risico voor de samenleving, een belemmering vormen voor een behoorlijke uitoefening van de functie, taak of bezigheid waarvoor de VOG is aangevraagd.

Volgens paragraaf 3.2.3 wordt bij de vaststelling van het risico voor de samenleving een onderverdeling gemaakt in risico's voor informatie, geld, goederen, diensten, zakelijke transacties, proces, aansturen organisatie en personen. Met behulp van een algemeen screeningsprofiel en een aantal specifieke screeningsprofielen worden de risico's nader uitgewerkt. Op basis hiervan wordt beoordeeld of een justitieel gegeven als relevant moet worden beschouwd voor het doel van de aanvraag.

Volgens paragraaf 3.3.1 ziet het subjectieve criterium op de omstandigheden van het geval die ertoe kunnen leiden dat de objectieve vaststelling van een risico voor de samenleving ten aanzien van deze aanvrager niet zou moeten leiden tot een weigering van de afgifte van een VOG. Omstandigheden van het geval die altijd bij de beoordeling worden betrokken zijn de afdoening van de strafzaak, het tijdsverloop en de hoeveelheid antecedenten. In het geval dat de minister na weging van de omstandigheden van het geval niet tot een goede oordeelsvorming kan komen en twijfel heeft over de vraag of een VOG kan worden afgegeven, worden de omstandigheden waaronder het strafbare feit heeft plaatsgevonden bij de beoordeling betrokken.

Volgens het screeningsprofiel 'Personen' heeft dat risicogebied tot doel om de kwetsbaren in de samenleving te beschermen. Kwetsbare personen zijn minderjarigen en hulpbehoevenden. Personen die werkzaam zijn in de omgeving van hulpbehoevenden hebben een vertrouwenspositie. Het risico bestaat dat deze personen misbruik maken van hun bevoegdheden en het in hen gestelde vertrouwen. Eveneens bestaat het gevaar van machtsmisbruik. Het risico van zeden- en geweldsdelicten is ook aanwezig. Datzelfde geldt voor het gevaar van afpersing of chantage (afdreiging). De eigendommen van hulpbehoevenden zouden kunnen worden gestolen of verduisterd.

2. Aan het besluit van 5 februari 2014 heeft de staatssecretaris ten grondslag gelegd dat in het JDS over [appellant] binnen de terugkijktermijn van vier jaren staat geregistreerd dat hij op 15 april 2013 in eerste aanleg is veroordeeld en op 17 oktober 2013 in hoger beroep is veroordeeld tot een werkstraf van 100 uren subsidiair 50 dagen hechtenis en hem een maatregel tot schadevergoeding van € 719,00, subsidiair 14 dagen hechtenis is opgelegd

wegens mishandeling. Een geweldsdelict, indien herhaald, gelet op het risico voor de samenleving, vormt een belemmering voor een behoorlijke uitoefening van de functie van bewindvoerder, waarbij [appellant] belast is met de zorg voor (hulpbehoevende) personen. Gelet op de hoogte van de in hoger beroep opgelegde straf is het vergrijp [appellant] niet licht aangerekend. Er is nog niet voldoende tijd sinds de veroordeling in eerste aanleg verstreken om te kunnen concluderen dat het risico voor de samenleving in voldoende mate is afgenomen om toewijzing van de VOG te rechtvaardigen. Daarbij is tevens betrokken dat ook buiten de terugkijktermijn justitiële gegevens zijn aangetroffen. [appellant] is in 2008 veroordeeld tot een voorwaardelijke werkstraf wegens mishandeling onder strafverzwarende omstandigheden en met hem is in 2007 een transactie overeengekomen in verband met bedreiging, aldus de staatssecretaris.

3. [appellant] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de terugkijktermijn van vier jaren ingaat vanaf het moment van veroordeling. Hij is echter nog niet onherroepelijk veroordeeld, omdat hij tegen zijn veroordeling van 17 oktober 2013 cassatie heeft ingesteld bij de Hoge Raad, aldus [appellant].

Indien de veroordeling wel binnen de terugkijktermijn valt, is die veroordeling ten onrechte bij de beoordeling betrokken, omdat van zijn onschuld moet worden uitgegaan. De rechtbank heeft dit niet onderkend, aldus [appellant].

3.1. Volgens paragraaf 3.1.1 van de Beleidsregels worden de vier jaren voorafgaand aan het moment van beoordeling als terugkijktermijn gehanteerd. Hieruit volgt niet, zoals [appellant] betoogt, dat de terugkijktermijn ingaat vanaf het moment van een veroordeling. Voor het ingaan van de terugkijktermijn is het derhalve niet relevant of een veroordeling al dan niet onherroepelijk is.

3.2. Gelet op artikel 1, aanhef en onder e, en artikel 2, eerste lid, van de Wjsg, omvat de justitiële documentatie justitiële gegevens. Justitiële gegevens zijn ingevolge artikel 1, aanhef en onder a, en artikel 2, tweede lid, van de Wjsg bij algemene maatregel van bestuur als zodanig aangewezen gegevens. Ingevolge artikel 7, eerste lid, van het Bjsb behoren daartoe alle beslissingen van het openbaar ministerie met betrekking tot een misdrijf, met uitzondering van twee, hier niet aan de orde zijnde, categorieën beslissingen. Derhalve duidt het begrip "strafbare feiten" in artikel 35, eerste lid, van de Wjsg niet slechts op strafbare feiten ter zake waarvan een onherroepelijke rechterlijke veroordeling is uitgesproken. Vergelijk de uitspraak van 18 juni 2014 in zaak nr. [201310709/1/A3](#). Gelet hierop is de rechtbank terecht tot het oordeel gekomen dat de staatssecretaris bij de beoordeling van de aanvraag om afgifte van een VOG mocht uitgaan van de gegevens zoals deze ten tijde van het besluit van 5 februari 2014 bekend waren in het JDS, waaronder de veroordeling in eerste aanleg van 15 april 2013 en in hoger beroep van 17 oktober 2013.

Daarbij komt dat de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraken van 26 september 2012 in zaak nr. [201111391/1/A3](#) en 24 juni 2009 in zaak nr. [200809311/1/H3](#)), dat de weigering een VOG af te geven een bestuursrechtelijk instrument is dat een preventief doel dient en geen oplegging van een sanctie inhoudt. De staatssecretaris heeft door de registratie van het strafbare feit aan de weigering ten grondslag te leggen geen oordeel gegeven over de vraag of [appellant] schuldig is aan hetgeen waarvan hij wordt verdacht en derhalve geen inbreuk gemaakt op artikel 6, tweede lid, van het EVRM. Overigens is ter zitting bij de Afdeling gebleken dat de Hoge Raad het cassatieberoep van [appellant] niet-ontvankelijk heeft verklaard.

3.3. Gelet op het voorgaande heeft de staatssecretaris terecht de veroordeling van 15 april

2013 in eerste aanleg en die van 17 oktober 2013 in hoger beroep bij de beoordeling van het objectieve criterium betrokken. De rechtbank is tot hetzelfde oordeel gekomen. Het betoog faalt.

4. [appellant] betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het niet onredelijk is dat de staatssecretaris het screeningsprofiel 'Personen' bij de beoordeling heeft betrokken. Hij voert daartoe aan dat hij als bewindvoerder nooit één op één contact met cliënten heeft en de contacten tot een minimum zijn beperkt, omdat hij ze alleen bij het intakegesprek ziet. Overig contact geschiedt per e-mail, schriftelijk of telefonisch. De staatssecretaris heeft ten onrechte niet voldoende gekeken naar de functie waarvoor de VOG is aangevraagd, aldus [appellant].

4.1. De staatssecretaris heeft aangevoerd dat hij uitgaat van de door de werkgever op het aanvraagformulier voor de VOG vermelde functieaspecten en risicogebieden en dat hij daar alleen van afwijkt indien evident is dat een bepaald risicogebied voor een functie niet van belang kan zijn. De rechtbank heeft terecht deze werkwijze niet onredelijk bevonden. De bewindvoerdersvereniging heeft op het aanvraagformulier onder meer het risicogebied 'Personen' vermeld. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de staatssecretaris zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat dit niet evident onjuist is, omdat de kern van het werk van een bewindvoerder budgetbeheer van personen in de schuldhulpverlening is, waarbij contact met deze personen een wezenlijk onderdeel uitmaakt van de functie. Dat [appellant], naar hij stelt, nooit één op één contact met de cliënten heeft en het contact tot een minimum is beperkt, leidt niet tot een ander oordeel, nu dit niet controleerbaar is. Eén op één contact met cliënten is in dit geval niet uit te sluiten.

In het aangevoerde wordt geen grond gevonden voor het oordeel dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de staatssecretaris zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat aan het objectieve criterium is voldaan.

Het betoog faalt.

5. Voorts betoogt [appellant] dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de staatssecretaris zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat aan het subjectieve criterium is voldaan. Zo is niet duidelijk aan de hand van welke criteria de staatssecretaris zich op het standpunt heeft gesteld dat het vergrijp waarvoor hij op 17 oktober 2013 in hoger beroep is veroordeeld hem niet licht is aangerekend en zitten er jaren tussen dat strafbare feit waarvan hij wordt verdacht en de aanvraag van de VOG. Ook heeft de staatssecretaris ten onrechte de in het JDS geregistreerde gegevens van 2008 en 2007 bij de beoordeling betrokken, aangezien deze buiten de door de staatssecretaris gehanteerde terugkijktermijn vallen. De rechtbank heeft dit niet onderkend, aldus [appellant].

5.1. In het JDS is binnen de terugkijktermijn een justitieel gegeven geregistreerd. Gelet daarop is de staatssecretaris volgens paragraaf 3.1.1 van de Beleidsregels gerechtigd ook de buiten de terugkijktermijn vallende justitiële gegevens in het kader van het subjectieve criterium bij de beoordeling te betrekken.

Anders dan [appellant] betoogt is voor de vraag of voldoende tijd is verstreken tussen het in het JDS opgenomen feit en de beoordeling volgens paragraaf 3.1.2, aanhef en onder a, van de Beleidsregels in dit geval niet relevant wanneer de pleegdatum was. Uitgangspunt is hier een rechterlijke uitspraak in eerste aanleg. Nu [appellant] op 15 april 2013 in eerste aanleg is veroordeeld en het besluit op bezwaar dateert van bijna een jaar later en de veroordeling derhalve ruim binnen de terugkijktermijn valt, heeft de staatssecretaris hierin een

verzwarende factor mogen zien. Voorts heeft de staatssecretaris zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het vergrijp hem niet licht is aangerekend, nu [appellant] een werkstraf van 100 uren is opgelegd. Daarbij komt dat in het JDS nog twee justitiële gegevens zijn aangetroffen met betrekking tot mishandeling en bedreiging. Gelet op deze omstandigheden heeft de rechtbank terecht overwogen dat de staatssecretaris zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het risico voor de samenleving niet in voldoende mate is afgenomen en het belang van de samenleving daarom zwaarder weegt dan het belang van [appellant] bij verkrijging van de VOG. Het betoog faalt.

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

7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. C.H.M. van Altena, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. A.M.E.A. Neuwahl, griffier.

w.g. Van Altena

lid van de enkelvoudige kamer

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 22 juli 2015

280-773.