

ECLI	ECLI:NL:RVS:2020:456
Datum uitspraak	19 februari 2020
Inhoudsindicatie	Bij te onderscheiden besluiten van 14 juni 2018 heeft de korpschef van politie de ten behoeve van [wederpartij] verleende toestemmingen om werkzaamheden te verrichten voor de particuliere beveiligingsorganisaties [bedrijf A], [bedrijf B] en [bedrijf C], ingetrokken. De korpschef acht [wederpartij] onvoldoende betrouwbaar om beveiligingswerkzaamheden uit te voeren. De korpschef heeft de intrekkingen in het besluit op bezwaar gehandhaafd.

Volledige tekst

201908906/1/A3 en 201908906/2/A3.

Datum uitspraak: 19 februari 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op een verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening (artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb)) en, met toepassing van artikel 8:86 van die wet, op het hoger beroep van:

de korpschef van politie,

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 31 oktober 2019 in zaak nr. 18/6385 in het geding tussen:

[wederpartij]

en

de korpschef.

Procesverloop

Bij te onderscheiden besluiten van 14 juni 2018 heeft de korpschef de ten behoeve van [wederpartij] verleende toestemmingen om werkzaamheden te verrichten voor de particuliere beveiligingsorganisaties [bedrijf A], [bedrijf B] en [bedrijf C], ingetrokken.

Bij besluit van 1 november 2018 heeft de korpschef het door [wederpartij] tegen de te

onderscheiden besluiten gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 31 oktober 2019 heeft de rechtbank het door [wederpartij] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 1 november 2018 vernietigd en de besluiten van 14 juni 2018 herroepen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de korpschef hoger beroep ingesteld. De korpschef heeft tevens de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

De korpschef heeft een nader stuk ingediend.

De voorzieningenrechter heeft het verzoek ter zitting behandeld op 6 februari 2020, waar de korpschef, vertegenwoordigd door mr. M.J. Tunnissen, advocaat te Arnhem, en [gemachtigde], en [wederpartij], vertegenwoordigd door mr. I. Stolting, advocaat te Hoogerheide, zijn verschenen.

Overwegingen

Onmiddellijk uitspraak in de hoofdzaak

1. In dit geval kan nader onderzoek redelijkerwijs niet bijdragen aan de beoordeling van de zaak en bestaat ook overigens geen beletsel om met toepassing van artikel 8:86, eerste lid, van de Awb onmiddellijk uitspraak te doen in de hoofdzaak. Partijen hebben ter zitting ook medegedeeld het wenselijk te achten dat onmiddellijk uitspraak in de hoofdzaak wordt gedaan.

Inleiding

2. Ten behoeve van [wederpartij] heeft de korpschef bij besluiten van 4 februari 2016, 25 januari 2016 en 8 juni 2017 toestemming verleend om voor voornoemde bedrijven werkzaamheden te verrichten als bedoeld in artikel 7, tweede lid, van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (hierna: Wpbr).

De korpschef heeft de verleende toestemmingen op grond van artikel 7, vijfde lid, van de Wpbr, in verbinding gelezen met paragraaf 2.3. van de Beleidsregels particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus 2014 (hierna: de Beleidsregels), vervolgens weer ingetrokken, omdat de korpschef [wederpartij] onvoldoende betrouwbaar acht om beveiligingswerkzaamheden uit te voeren. De korpschef heeft de intrekkingen in het besluit op bezwaar gehandhaafd.

De aangevallen uitspraak

3. De rechtbank heeft geoordeeld dat de korpschef ten onrechte heeft geoordeeld dat [wederpartij] onvoldoende betrouwbaar is om voor een beveiligingsorganisatie of een recherchebureau werkzaamheden te verrichten dan wel onvoldoende betrouwbaar is om de belangen van de veiligheidszorg of de goede naam van de bedrijfstak niet te schaden. Zij heeft hiertoe overwogen dat in de toelichting bij paragraaf 2.3, aanhef en onder c, van de Beleidsregels staat vermeld dat op basis van andere, niet uit veroordelingen of transacties gebleken, omtrent betrokkene bekende feiten kan worden aangenomen dat de betrokkene onvoldoende betrouwbaar is. Dit betekent volgens de rechtbank dat de veroordelingen tot een taakstraf en de aan [wederpartij] opgelegde geldboetes voor het rijden zonder rijbewijs niet bij deze beoordeling mogen worden betrokken. Het feit dat [wederpartij] op 30 juli 2018 is gedagvaard wegens het rijden zonder rijbewijs kan wel worden betrokken bij de beoordeling of hij al dan niet voldoende betrouwbaar is, nu hij daarvoor ten tijde van het besluit op bezwaar nog niet was veroordeeld. Dit enkele feit is, gelet op de omstandigheid

dat de eerdere veroordelingen of transacties op grond van de Beleidsregels op geen enkele manier mogen meewegen, echter volstrekt onvoldoende voor de conclusie dat [wederpartij] onvoldoende betrouwbaar is, aldus de rechtbank. Vervolgens heeft de rechtbank overwogen dat de korpschef de overtreding van de rechtsregel dat niet zonder rijbewijs mag worden gereden in redelijkheid niet heeft kunnen aanmerken als een tamelijk ernstige aantasting van de rechtsorde als bedoeld in de Beleidsregels.

De rechtbank heeft zelf in de zaak voorzien door het besluit op bezwaar te vernietigen en de intrekkingen te herroepen.

Hoger beroep

4. De korpschef betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat hij zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat [wederpartij] onvoldoende betrouwbaar is. Hij voert hiertoe aan dat de rechtbank een onjuiste interpretatie heeft gegeven aan de Beleidsregels en de daarbij behorende toelichting. Volgens de korpschef heeft de rechtbank ten onrechte uit paragraaf 2.3, aanhef en onder c, van de Beleidsregels afgeleid dat eerdere veroordelingen of transacties op geen enkele manier mogen worden meegewogen. De toelichting maakt volgens de korpschef duidelijk dat de omstandigheid dat betrokkene onvoldoende betrouwbaar is, kan worden aangenomen op basis van andere, niet uit veroordelingen of transacties gebleken, omtrent betrokkene bekende feiten. Dit betekent dat eerdere veroordelingen en/of transacties juist wel mogen worden meegerekend.

Bovendien zijn aan het besluit op bezwaar ook processen-verbaal ten grondslag gelegd en niet alleen de door de rechtbank genoemde veroordelingen. Ook heeft de rechtbank ten onrechte geen rekening gehouden met de strafbeschikking van 5 januari 2016. Verder heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat hij de overtreding van de rechtsregel dat niet zonder rijbewijs mag worden gereden in redelijkheid niet heeft kunnen aanmerken als een tamelijk ernstige aantasting van de rechtsorde, aldus de korpschef.

Wettelijk kader

5. Artikel 7, tweede lid, van de Wpbr luidt:

"Een beveiligingsorganisatie of recherchebureau als bedoeld in het eerste lid stelt geen personen te werk die belast zullen worden met werkzaamheden, anders dan bedoeld in het eerste lid, dan nadat voor hen toestemming is verkregen van de korpschef. [...]"

Het vierde lid luidt: "De toestemming, bedoeld in het eerste, tweede en derde lid, wordt onthouden indien de desbetreffende persoon niet beschikt over de bekwaamheid en betrouwbaarheid die nodig zijn voor het te verrichten werk. [...]"

Het vijfde lid luidt: "De toestemming, bedoeld in het eerste, tweede en derde lid kan worden ingetrokken indien zich omstandigheden voordoen of feiten bekend worden op grond waarvan de toestemming niet zou zijn verleend, indien zij zich hadden voorgedaan of bekend waren geweest op het tijdstip waarop de toestemming werd verleend."

Paragraaf 2.3 van de Beleidsregels luidde ten tijde van belang:

" Betrouwbaarheid personeel en leidinggevenden

De toestemming aan een beveiligingsorganisatie of recherchebureau om personen te werk stellen, zoals bedoeld in artikel 7, eerste, tweede en derde lid, van de wet wordt onthouden indien:

a) de betrokkene binnen vier jaar voorafgaande aan het moment van toetsing is veroordeeld

wegens het plegen van een misdrijf waarbij een (on)voorwaardelijke geldboete is opgelegd, dan wel een strafbeschikking of een transactie wegens het plegen van een misdrijf van het Openbaar Ministerie heeft aanvaard, of

b) de betrokkene binnen acht jaar voorafgaande aan het moment van toetsing is veroordeeld wegens het plegen van een misdrijf waarbij een (on)voorwaardelijke vrijheidsstraf of taakstraf is opgelegd, of

c) op grond van andere omtrent betrokkene bekende en relevante feiten kan worden aangenomen dat deze onvoldoende betrouwbaar is om voor een beveiligingsorganisatie of een recherchebureau werkzaamheden te verrichten dan wel onvoldoende betrouwbaar is om de belangen van de veiligheidszorg of de goede naam van de bedrijfstak niet te schaden.

[...]

Ad. C

Van het bepaalde onder c zal sprake zijn indien de betrokkene er blijk van heeft gegeven rechtsregels naast zich neer te leggen waarvan de overtreding beschouwd kan worden als een tamelijk ernstige aantasting van de rechtsorde. Dat de betrokkene onvoldoende betrouwbaar is, kan worden aangenomen op basis van andere, niet uit veroordelingen of transacties gebleken, omtrent betrokkene bekende feiten. Zo kunnen (tegen betrokkene) opgemaakte processen-verbaal of (dag/mutatie)rapporten ertoe leiden dat betrokkene onvoldoende betrouwbaar of geschikt wordt geacht om voor een beveiligingsorganisatie of een recherchebureau te werken. Uiteraard is daarbij van belang dat tegen betrokkene nog altijd een serieuze verdenking bestaat.

[...]"

Beoordeling hoger beroep

6. Zoals de Afdeling heeft overwogen onder meer in de uitspraak van 6 februari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:326](#), komt de korpschef beoordelingsruimte toe bij de beoordeling of een betrokkene voldoende betrouwbaar is. De invulling die in paragraaf 2.3, aanhef en onder c, van de Beleidsregels aan de term 'betrouwbaarheid' is gegeven, is niet onredelijk of anderszins rechtens onjuist. Aan medewerkers in de beveiligingsbranche worden, gelet op de aard van deze branche, hogere eisen gesteld dan aan medewerkers in willekeurige andere betrekkingen. Dit betekent dat de korpschef als beoordelingsmaatstaf mag hanteren dat de betrouwbaarheid en integriteit van beveiligingsmedewerkers boven iedere twijfel verheven dienen te zijn.

6.1. Uit het besluit op bezwaar blijkt dat de korpschef zijn standpunt dat [wederpartij] niet beschikt over de betrouwbaarheid om beveiligingswerkzaamheden te verrichten heeft gebaseerd op de hierna vermelde bevindingen. Tegen [wederpartij] is in de periode vanaf 2015 tot en met 2018 vijf maal, te weten op 5 november 2015, 22 maart 2016, 22 mei 2017, 25 december 2017 en 27 januari 2018, een proces-verbaal opgemaakt wegens het rijden zonder rijbewijs. Uit de gegevens van de Justitiële Documentatiedienst blijkt dat voor de overtredingen op 5 november 2015 en 22 maart 2016 aan [wederpartij] een strafbeschikking is opgelegd. Voor de overtreding op 22 mei 2017 is [wederpartij] op 27 februari 2018 veroordeeld tot een taakstraf. Voorts is gebleken dat op 16 maart 2018 tegen [wederpartij] opnieuw proces-verbaal is opgemaakt wegens het rijden zonder rijbewijs, waarbij tevens is geconstateerd dat hij 140 km/h reed waar 100 km/h is toegestaan. Zijn voertuig is daarom in beslag genomen. Voorts blijkt uit de recente justitiële documentatie dat [wederpartij] door de Officier van justitie is gedagvaard om voor de rechter te verschijnen om zich te

verantwoorden voor de overtredingen van de Wegenverkeerswet van 25 december 2017, 27 januari 2018 en 16 maart 2018.

Ten tijde van de zitting bij de rechtbank was gebleken dat de kantonrechter [wederpartij] op 31 oktober 2018 twee maal heeft veroordeeld tot een taakstraf wegens overtredingen op 25 december 2017 en 27 januari 2018. Op 30 juli 2018 is [wederpartij] door het openbaar ministerie gedagvaard voor de overtreding op 16 maart 2018.

De korpschef heeft bij de handhaving van de intrekkingen voorts betrokken dat [wederpartij] bij de verlening van de toestemmingen reeds is aangesproken door een politieambtenaar op het feit dat is geconstateerd dat hij zonder rijbewijs rondreed.

6.2. [wederpartij] heeft de feiten, zoals hiervoor weergegeven, niet betwist. Tussen partijen is in geschil of deze feiten op grond van paragraaf 2.3, aanhef en onder c, van de Beleidsregels mogen worden meegenomen in de beoordeling of [wederpartij] onvoldoende betrouwbaar is. De voorzieningenrechter is anders dan de rechtbank van oordeel dat deze vraag bevestigend moet worden beantwoord, waartoe hij het volgende overweegt.

In de toelichting bij paragraaf 2.3, aanhef en onder c, van de Beleidsregels staat vermeld dat het bepaalde onder c van toepassing is indien de betrokkene er blijk van heeft gegeven rechtsregels naast zich neer te leggen waarvan de overtreding kan worden beschouwd als een tamelijk ernstige aantasting van de rechtsorde. Dat de betrokkene onvoldoende betrouwbaar is, kan volgens de toelichting worden aangenomen op basis van andere, niet uit veroordelingen of transacties gebleken, omtrent betrokkene bekende feiten.

Naar het oordeel van de voorzieningenrechter dient paragraaf 2.3, aanhef en onder c, de zogeheten c-grond, te worden gezien in het licht van de a- en b-grond en kan de c-grond niet anders worden opgevat dan als een restcategorie. Dit betekent dat feiten die geen betrekking hebben op een misdrijf dat onder de a- of b-grond valt tot deze restcategorie kunnen behoren en dat de zinsnede dat de betrokkene onvoldoende betrouwbaar is, kan worden aangenomen op basis van andere, niet uit veroordeling of transacties gebleken, omtrent betrokkene bekende feiten aldus moet worden begrepen dat niet alleen veroordelingen voor misdrijven maar ook lichtere of nog niet vaststaande feiten en gedragingen tot het oordeel kunnen leiden dat een betrokkene onvoldoende betrouwbaar is. De uitleg van de toelichting door de rechtbank op dit punt moet dan ook niet worden gevolgd. Die uitleg strookt ook niet met het doel van de wet en de Beleidsregels, te weten dat de betrouwbaarheid en integriteit van beveiligingsmedewerkers boven iedere twijfel verheven dienen te zijn. Het vorenstaande betekent dat de korpschef de aan [wederpartij] opgelegde taakstraffen en de aan [wederpartij] opgelegde geldboetes voor het rijden zonder rijbewijs bij deze beoordeling heeft mogen betrekken. Dat de minister voor Rechtsbescherming in een aan [wederpartij] gericht besluit op bezwaar een zelfde uitleg als de rechtbank heeft gehanteerd, leidt niet tot een ander oordeel. Zoals hiervoor is overwogen, strookt die uitleg niet met het doel van de wet en de Beleidsregels.

De voorzieningenrechter is anders dan de rechtbank van oordeel dat de korpschef, gelet op de aard en hoeveelheid van de strafbare feiten waarvan [wederpartij] werd verdacht en waarvoor hij is veroordeeld, en het stelselmatige karakter daarvan, zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat [wederpartij] onvoldoende betrouwbaar is als bedoeld in paragraaf 2.3, aanhef en onder c, van de Beleidsregels. De korpschef heeft het structureel overtreden van de rechtsregel dat niet zonder rijbewijs mag worden gereden in redelijkheid kunnen aanmerken als een tamelijk ernstige aantasting van de rechtsorde. Hierbij is van belang dat de wetgever met de derhalve meermalen door [wederpartij] overtreden

rechtsregel heeft beoogd de verkeersveiligheid te beschermen. Verder heeft de korpschef in zijn afweging aan het belang bij een betrouwbare veiligheidszorg en een goede naam van de beveiligingsbranche een groter gewicht mogen toekennen dan aan het belang van [wederpartij] bij het behoud van zijn werk en inkomen. De conclusie is dat de korpschef de verleende toestemmingen heeft mogen intrekken.

Het betoog slaagt.

Conclusie en proceskosten

7. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de voorzieningenrechter het bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond verklaren.

8. Gelet hierop bestaat aanleiding het verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening af te wijzen.

9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 31 oktober 2019 in zaak nr. 18/6385;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond;

IV. wijst het verzoek af.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, voorzieningenrechter, in tegenwoordigheid van mr. Y. Soffner, griffier.

w.g. Polak w.g. Soffner
voorzieningenrechter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 19 februari 2020

818.