

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:858

Datum uitspraak

5 maart 2025

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 27 januari 2021 heeft de minister van Defensie de verklaring van geen bezwaar van [appellant] ingetrokken. [appellant] vervulde de vertrouwensfunctie van veiligheidsonderofficier bij het Commando Landstrijdkrachten. Hierbij had hij uit hoofde van zijn functie kennis van wapengebruik en oefeningen van speciale eenheden, modus operandi van de krijgsmacht en is hij verantwoordelijk voor de veiligheid op de schietbanen van het Infanterie Schietkamp. Voor de vervulling van deze functie is een VGB op veiligheidsmachtigingsniveau B vereist. De minister heeft de eerder aan [appellant] afgegeven VGB niveau B ingetrokken op grond van artikel 10 eerste lid Wet veiligheidsonderzoeken vanwege zijn betrokkenheid bij de Nederlandse tak van de Hells Angels Motorcycle Club, een organisatie die de Rechtbank Midden-Nederland in haar uitspraak van 29 mei 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:2302, verboden heeft verklaard. [appellant] is het hier niet mee eens.

Volledige tekst

202207303/1/A3.

Datum uitspraak: 5 maart 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend in [woonplaats],
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 8 november 2022 in zaak nr. 21/6527 in het geding tussen:

[appellant]

en

de minister van Defensie.

Procesverloop

Bij besluit van 27 januari 2021 heeft de minister de verklaring van geen bezwaar (hierna: VGB) van [appellant] ingetrokken.

Bij besluit van 1 september 2022 heeft de minister het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 8 november 2022 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

De minister heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft, in een andere samenstelling, bij beslissing van 25 juli 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:2817](#), het verzoek tot beperkte kennisneming van een aantal gedingstukken van de minister gerechtvaardigd geacht.

[appellant] heeft de Afdeling geen toestemming verleend als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) om mede op grondslag van deze gedingstukken uitspraak te doen.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 7 januari 2025, waar de minister, vertegenwoordigd door mr. S.O. Visch, advocaat in Den Haag, is verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant] vervulde de vertrouwensfunctie van veiligheidsonderofficier bij het Commando Landstrijdkrachten. Hierbij had hij uit hoofde van zijn functie kennis van wapengebruik en oefeningen van speciale eenheden, modus operandi van de krijgsmacht en is hij verantwoordelijk voor de veiligheid op de schietbanen van het Infanterie Schietkamp. Voor de vervulling van deze functie is een VGB op veiligheidsmachtigingsniveau B (hierna: niveau B) vereist. De minister heeft de eerder aan [appellant] afgegeven VGB niveau B ingetrokken op grond van artikel 10 eerste lid Wet veiligheidsonderzoeken (Wvo) vanwege zijn betrokkenheid bij de Nederlandse tak van de Hells Angels Motorcycle Club (hierna: HAMC), een organisatie die de Rechtbank Midden-Nederland in haar uitspraak van 29 mei 2019, [ECLI:NL:RBMNE:2019:2302](#), verboden heeft verklaard. [appellant] is het hier niet mee eens.

Uitspraak van de rechtbank

2. Volgens de rechtbank heeft de minister zich op het standpunt mogen stellen dat het lidmaatschap bij het Chapter Rotterdam van de HAMC een kwetsbaarheid meebrengt, waardoor een risico ontstaat voor de nationale veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat. Volgens de rechtbank heeft de minister de VGB van [appellant] mogen intrekken omdat zijn gedrag en omstandigheden tot de conclusie leiden dat er onvoldoende waarborgen bestaan dat hij de vertrouwensfunctie onder alle omstandigheden getrouwelijk kan volbrengen. Het is niet vereist dat geconstateerde risico's zich reeds hebben

verwezenlijkt, aldus de rechtbank. De rechtbank heeft hierbij onder meer van belang geacht dat [appellant] niet direct na de verbodenverklaring van de HAMC door de rechtbank zijn lidmaatschap en bestuursfunctie heeft opgezegd en zijn banden met het Chapter Rotterdam van de HAMC heeft beëindigd. Uit de informatie waarvan de kennisneming tot de rechtbank is beperkt volgt dat [appellant] nog een vorm van contact heeft gehad met (voormalige) leden van de HAMC, waarbij niet slechts sprake is geweest van het toevallig tegen het lijf lopen van deze (voormalige) leden van de HAMC. Ook heeft [appellant] zich tegenover de politie kenbaar gemaakt als lid van de HAMC. De rechtbank heeft geoordeeld dat de minister het nationale veiligheidsbelang zwaarder mocht laten wegen dan het persoonlijke belang van [appellant] bij het behoud van zijn VGB. Het beroep op het evenredigheidsbeginsel slaagt daarom niet.

Wettelijk kader

3. De relevante wetgeving is opgenomen in de bijlage. Deze maakt deel uit van de uitspraak.

Beoordeling van het hoger beroep

Heeft de minister redelijkerwijs tot het standpunt komen dat er onvoldoende waarborgen waren voor getrouwelijke plichtsvervulling?

4. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de minister de VGB mocht intrekken. De door hem opgebouwde staat van dienst bij Defensie toont aan dat hij aan de diversie criteria van de Leidraad persoonlijke gedragingen en omstandigheden (hierna: Leidraad) voldoet. Gedurende vrijwel de gehele beoordelingsperiode is [appellant] lid geweest van het Chapter Rotterdam van de HAMC. Niet is gebleken dat hem dit heeft belemmerd in het vervullen van zijn functie en de daar uitvloeiende verplichtingen. Dat hij zijn lidmaatschap niet direct heeft opgezegd na de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 29 mei 2019, doet hier niet aan af. [appellant] was weliswaar nog lid van het Chapter Rotterdam van de HAMC na de verbodenverklaring door de rechtbank, maar door de aanhangige procedure in hoger beroep tegen die verbodenverklaring kon hij op dat moment er niet vanuit gaan dat deze stand zou houden. Verder voert [appellant] aan dat hij zijn lidmaatschap naderhand heeft beëindigd en zich heeft uitgeschreven als bestuurslid. Dat hij sindsdien nog contact heeft gehad met leden van de HAMC betekent niet dat hij zich blootstelt aan het risico op ongewenste beïnvloeding, waardoor hij kan worden belemmerd in zijn onafhankelijke belangenafweging. Volgens [appellant] is het besluit van de minister niet deugdelijk gemotiveerd. Dit heeft de rechtbank niet onderkend.

4.1. Op grond van artikel 10, eerste lid, Wvo kan een VGB worden ingetrokken, indien uit het (hernieuwd) veiligheidsonderzoek naar voren komt dat er onvoldoende waarborgen zijn dat de betrokkene onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zal volbrengen. Om hierover een oordeel te kunnen vormen, wordt een veiligheidsonderzoek uitgevoerd naar gegevens die uit het oogpunt van de nationale veiligheid van belang zijn voor de vervulling van de vertrouwensfunctie. Daarbij wordt gelet op een aantal gegevens die zijn genoemd in artikel 7, tweede lid, van de Wvo. In dit geval gaat het om de daarin onder d) genoemde gegevens betreffende overige persoonlijke gedragingen en omstandigheden, naar aanleiding waarvan betwijfeld mag worden of de betrokkene de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten onder alle omstandigheden getrouwelijk zal volbrengen. In artikel 5 van de Beleidsregel veiligheidsonderzoeken (Staatscourant 2018, nummer 10266; hierna: Beleidsregel) staat dat bij de beoordeling van gegevens, als bedoeld in artikel 7, tweede lid, onder d, van de Wvo in ieder geval wordt gelet op de criteria eerlijkheid, onafhankelijkheid, loyaliteit, integriteit en veiligheidsbewustzijn. In

de Leidraad persoonlijke gedragingen en omstandigheden (hierna: Leidraad) worden deze criteria uitgewerkt aan de hand van indicatoren die kunnen wijzen op risico's en kwetsbaarheid in relatie tot de vertrouwensfunctie van de betrokkene. Ongewenste beïnvloeding is één van deze indicatoren. Het risico van ongewenste beïnvloeding kan blijken uit de aard van de relatie met bepaalde personen, organisaties of buitenlandse overheden.

4.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 17 juli 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:2902](#), heeft de minister beoordelingsruimte bij de beoordeling of er onvoldoende waarborgen aanwezig zijn dat [appellant] onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zal volbrengen. Afhankelijk van de beroepsgronden gaat de bestuursrechter in op de vraag of de manier waarop het bestuursorgaan van die beoordelingsruimte gebruik heeft gemaakt in overeenstemming is met het recht. Daarbij moet de bestuursrechter nagaan of de minister redelijkerwijs de beoordelingsruimte op die manier heeft kunnen invullen.

4.3. Aan het besluit tot intrekking van de VGB heeft de minister verschillende persoonlijke gedragingen en omstandigheden van [appellant] ten grondslag gelegd die hij relateert aan risico's voor de vervulling van zijn vertrouwensfunctie. Zijn actieve lidmaatschap, ook nog na de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 29 mei 2019 in combinatie met zijn bestuursfunctie van penningmeester bij het Chapter Rotterdam van het HAMC leidt volgens de minister tot een kwetsbaarheid voor ongewenste beïnvloeding. [appellant] heeft zich volgens de minister in een criminogene omgeving bevonden en onderhoudt contacten met mensen uit een dergelijke omgeving, wat niet in overeenstemming is met een integere invulling van zijn vertrouwensfunctie bij Defensie. Het onderhouden van deze contacten brengt het risico met zich dat [appellant] op enig moment bewust of onbewust door deze contacten ten deel valt aan ongewenste beïnvloeding die gevolgen kan hebben voor de uitvoering van de vertrouwensfunctie. Dit heeft de Afdeling eerder overwogen in haar uitspraak van 11 oktober 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:3762](#). [appellant] bevindt zich voor zijn functie in een omgeving waar wapens en munitie aanwezig zijn, oefeningen en schietoefeningen worden gehouden door zowel de krijgsmacht als specifieke politiediensten. Kennis van die wapens en munitie en de wijzen van optreden van de krijgsmacht en die specifieke politiediensten kan mogelijk interessant zijn voor organisaties met criminele doelen.

4.4. Omdat de Afdeling geen toestemming heeft gekregen van [appellant] om kennis te nemen van stukken waarvoor een verzoek tot beperkte kennisname is gedaan, kan zij niet controleren of het klopt wat de minister hierover zegt, maar gaat zij in beginsel uit van de juistheid ervan. Dit volgt uit vaste rechtspraak van de Afdeling, bijvoorbeeld haar uitspraak van 17 januari 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:149](#). In wat [appellant] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding om aan de juistheid van de geheime stukken te twijfelen. De Afdeling acht deze stukken van belang, omdat ze volgens de minister zouden kunnen bevestigen dat [appellant] zich na het opzeggen van zijn lidmaatschap bij het Chapter Rotterdam van de HAMC hiervan niet volledig heeft gedistantieerd en dat er nog steeds indicaties van blijvende betrokkenheid zijn doordat hij contacten met andere leden onderhoudt.

4.5. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat de minister zich, gelet op het bovenstaande, redelijkerwijs op het standpunt heeft kunnen stellen dat er onvoldoende waarborgen waren dat [appellant] onder alle omstandigheden getrouwelijk de uit zijn vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten zal volbrengen. Dit heeft de minister ook deugdelijk gemotiveerd. Dat uit de staat van dienst van [appellant] zou blijken dat hij voldoet aan de indicatoren van de Leidraad, doet hier niet aan af. De risico's die de minister heeft

geconstateerd hangen niet alleen samen met zijn eigen gedragingen, maar ook met de criminogene omgeving waarin hij zich heeft begeven. Alleen al de omstandigheid dat [appellant], door de situatie waarin hij zich bevindt, gemakkelijker kan worden benaderd door personen met kwade bedoelingen in vergelijking tot een willekeurig ander persoon, levert een kwetsbaarheid op in relatie tot zijn vertrouwensfunctie. Daarbij acht de Afdeling van belang dat [appellant] zich in zijn bestuursfunctie bij het Chapter Rotterdam van het HAMC niet alleen heeft begeven in situaties waarin er een aanmerkelijke kans was dat hij met criminele personen in aanraking zou komen, maar ook dat hij de risico's die met deze contacten samenhangen niet onderkent. De combinatie van feiten en omstandigheden genoemd onder 4.3 heeft de minister, in lijn met de Leidraad, mogen aanmerken als een te groot risico in relatie tot de vertrouwensfunctie van [appellant].

4.6. Het betoog slaagt niet.

Was het besluit van de minister onevenredig?

5. [appellant] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de intrekking van de VGB onevenredig is, omdat hij zonder VGB niet meer bij Defensie kan werken. Gezien zijn leeftijd en specialistische militaire kennis wordt het lastig om een andere functie in de maatschappij te bemachtigen, aldus [appellant].

5.1. Op grond van artikel 10, eerste lid, van de Wvo kan een VGB worden ingetrokken, indien uit het hernieuwd veiligheidsonderzoek naar voren komt dat er onvoldoende waarborgen zijn dat de betrokkene onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zal vervullen. Zoals hierboven onder 4.3 tot en met 4.5 is overwogen, heeft de minister zich in dit geval redelijkerwijs op het standpunt kunnen stellen dat er onvoldoende waarborgen waren zoals bedoeld in artikel 10 van de Wvo. Hoewel de intrekking van de VGB een tegenslag is voor [appellant] gezien de door hem opgebouwde staat van dienst en zijn promotie bij Defensie, heeft de minister zich op het standpunt mogen stellen dat deze omstandigheid niet opweegt tegen het belang van de nationale veiligheid dat gediend is met dit besluit. De rechtbank heeft daarom terecht geoordeeld dat dit voor de minister geen aanleiding hoefde te zijn om af te zien van de intrekking van de VGB.

5.2. Het betoog slaagt niet.

Conclusie

6. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt bevestigd.

7. De minister hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Sevenster, voorzitter, en mr. B.P. Vermeulen en mr. G.O. van Veldhuizen, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.F.J. Bindels, griffier.

w.g. Sevenster
voorzitter

w.g. Bindels
griffier

Bijlage wettelijk kader

Wet veiligheidsonderzoeken

Artikel 7

1. Alvorens een verklaring wordt afgegeven of geweigerd, wordt ten aanzien van de betrokken persoon door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst een veiligheidsonderzoek ingesteld.
2. Het veiligheidsonderzoek omvat het instellen van een onderzoek naar gegevens die uit het oogpunt van de nationale veiligheid van belang zijn voor de vervulling van de desbetreffende vertrouwensfunctie. Hierbij wordt uitsluitend gelet op:
 - a. justitiële en strafvorderlijke gegevens als bedoeld in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en gegevens als bedoeld in de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag BES alsmede van gegevens als bedoeld in de Wet politiegegevens en van gegevens verwerkt in het kader van de uitvoering van de politietaak op Bonaire, Sint Eustatius en Saba;
 - b. gegevens betreffende deelneming of steunverlening aan activiteiten die de nationale veiligheid kunnen schaden;
 - c. gegevens betreffende lidmaatschap van of steunverlening aan organisaties die doeleinden nastreven, dan wel ter verwezenlijking van hun doeleinden middelen hanteren, die aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde;
 - d. gegevens betreffende overige persoonlijke gedragingen en omstandigheden, naar aanleiding waarvan betwijfeld mag worden of de betrokkene de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten onder alle omstandigheden getrouwelijk zal volbrengen.

Artikel 9

1. Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is bevoegd, na het verstrijken van een termijn van vijf jaren of een veelvoud daarvan sinds het afgeven van de verklaring of indien hem blijkt van feiten of omstandigheden die een hernieuwd veiligheidsonderzoek rechtvaardigen, een veiligheidsonderzoek te doen instellen naar een persoon die een vertrouwensfunctie vervult. Voor het instellen van een hernieuwd veiligheidsonderzoek is de instemming van de betrokkene niet vereist.

[...]

Artikel 10

1. Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is bevoegd tot het intrekken van de verklaring, indien hem blijkt dat onvoldoende waarborgen aanwezig zijn dat de betrokkene onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zal volbrengen of indien een nieuw veiligheidsonderzoek onvoldoende gegevens heeft kunnen opleveren om vast te stellen dat voldoende waarborgen aanwezig zijn.
2. Indien een verklaring is ingetrokken, ontheft de werkgever de betrokken persoon zo

spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen acht weken na de intrekking van de verklaring, uit de vertrouwensfunctie.

Beleidsregel veiligheidsonderzoeken 2021

Artikel 6. Overgangsregeling

Ten aanzien van veiligheidsonderzoeken die zijn ingesteld vóór de inwerkingtreding van deze beleidsregel blijft de Beleidsregel veiligheidsonderzoeken (Stcrt. 2018, nr. 10266) van toepassing, tenzij de toepassing van deze beleidsregel voor betrokkene gunstiger is.

Beleidsregel veiligheidsonderzoeken

Artikel 5. Persoonlijke gedragingen en omstandigheden

Bij de beoordeling van gegevens, als bedoeld in artikel 7, tweede lid, onder d, van de wet wordt in ieder geval gelet op de criteria eerlijkheid, onafhankelijkheid, loyaliteit, integriteit en veiligheidsbewustzijn.

Leidraad persoonlijke gedragingen en omstandigheden

1. Uitgangspunten beoordeling

In deze leidraad wordt een aantal indicatoren genoemd die een rol kunnen spelen in een veiligheidsonderzoek. [...] Om kwetsbaarheden te onderkennen, worden de persoonlijke gedragingen en omstandigheden van betrokkene in het veiligheidsonderzoek betrokken. [...]

In een veiligheidsonderzoek wordt een oordeel gevormd over de kwetsbaarheid van betrokkene bij het vervullen van een bepaalde vertrouwensfunctie. Deze eventuele kwetsbaarheid levert een risico op voor de nationale veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat. [...]

3. Indicatoren

[...]

Ongewenste beïnvloeding

Het risico van ongewenste beïnvloeding kan blijken uit de aard van de relatie met bepaalde personen, organisaties of buitenlandse overheden. Ongewenste beïnvloeding kan ertoe leiden dat de betrokkene belemmerd wordt in zijn of haar onafhankelijke belangenafweging. Beïnvloeding kan bijvoorbeeld plaatsvinden door iemand in de omgeving van de betrokkene met een criminele achtergrond die betrokkene aanzet tot onwenselijk gedrag. Het in contact staan met een buitenlandse inlichtingendienst levert een grote kwetsbaarheid op. Het komt vaak voor dat betrokkene dit zelf niet door heeft. Vanwege het risico kan dit wel leiden tot weigering of intrekking van een VGB. Ook het lidmaatschap van een groepering die de autonomie van betrokkene vergaand inperkt (vaak als sekte aangeduid) kan een indicator voor ongewenste beïnvloeding zijn. Het risico op ongewenste beïnvloeding kan worden versterkt door sterke druk op loyaliteit aan de familie of het land van herkomst.