

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:4126

Datum uitspraak

27 augustus 2025

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 11 november 2022 heeft de minister voor Rechtsbescherming de aanvraag van [appellant] om afgifte van een verklaring omtrent het gedrag afgewezen. [appellant] heeft op 13 oktober 2022 verzocht om afgifte van een VOG voor de functie van rijinstructeur bij [bedrijf]. De minister heeft die aanvraag afgewezen. Hij heeft zich daarbij gebaseerd op de Beleidsregels VOG-NP-RP 2022 en het algemene screeningsprofiel met de risicogebieden informatie, geld, diensten, zakelijke transacties, proces en personen. Uit het Justitieel Documentatiesysteem is naar voren gekomen dat [appellant] in 2019 en 2022 twee strafbeschikkingen opgelegd heeft gekregen voor het overschrijden van de maximumsnelheid en dat hij in 2021 is veroordeeld wegens bezit en/of verspreiding van kinderpornografie. Daarnaast blijkt uit het JDS dat [appellant] in 2005 is veroordeeld voor mensenhandel en in 2002 voor het aanzetten tot onvrijwillige prostitutie, meermalen gepleegd.

Volledige tekst

202306295/1/A3.

Datum uitspraak: 27 augustus 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

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

tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 22 augustus 2023 in zaak nr. 23/1138
in het geding tussen:

[appellant]

en

de minister voor Rechtsbescherming (thans: de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid).

Procesverloop

Bij besluit van 11 november 2022 heeft de minister de aanvraag van [appellant] om afgifte van een verklaring omtrent het gedrag (hierna: VOG) afgewezen.

Bij besluit van 9 maart 2023 heeft de minister het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 22 augustus 2023 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 9 maart 2023 vernietigd, en bepaald dat de rechtsgevolgen van dat besluit in stand blijven.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

De minister heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 24 maart 2025, waar [appellant], bijgestaan door mr. L.J. Moerdijk, advocaat in Amsterdam, en de minister, vertegenwoordigd door mr. M.H. Kazem, zijn verschenen.

Overwegingen

Juridisch kader

1. Het op deze zaak betrekking hebbende juridisch kader is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak.

Inleiding

2. [appellant] heeft op 13 oktober 2022 verzocht om afgifte van een VOG voor de functie van rijinstructeur bij [bedrijf]. De minister heeft die aanvraag afgewezen. Hij heeft zich daarbij gebaseerd op de Beleidsregels VOG-NP-RP 2022 (hierna: de beleidsregels 2022) en het algemene screeningsprofiel met de risicogebieden informatie, geld, diensten, zakelijke transacties, proces en personen. Uit het Justitieel Documentatiesysteem (hierna: JDS) is naar voren gekomen dat [appellant] in 2019 en 2022 twee strafbeschikkingen opgelegd heeft gekregen voor het overschrijden van de maximumsnelheid en dat hij in 2021 is veroordeeld wegens bezit en/of verspreiding van kinderpornografie. Daarnaast blijkt uit het JDS dat [appellant] in 2005 is veroordeeld voor mensenhandel en in 2002 voor het aanzetten tot onvrijwillige prostitutie, meermalen gepleegd.

3. In de beleidsregels 2022 staat dat de afgifte van de VOG in beginsel wordt geweigerd indien wordt voldaan aan het objectieve criterium. Dit 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 de rechtbank staat gezien de justitiële gegevens vast dat [appellant] zich niet aan de verkeersregels heeft gehouden en onherroepelijk is veroordeeld voor het vervaardigen van kinderpornografie. Hierbij heeft de minister erop gewezen dat [appellant] als rijinstructeur autorijlessen geeft aan (minderjarige) klanten van de rijnschool. Hij moet zorgen voor de veiligheid van zijn klanten. Soms zit er maar één klant bij hem in de auto. De rechtbank heeft geoordeeld dat de minister zich redelijkerwijs op het standpunt heeft kunnen stellen dat als deze feiten worden herhaald

deze, gelet op het risico voor de samenleving, een belemmering vormen voor een behoorlijke uitoefening van de functie van rijinstructeur en dat daarmee is voldaan aan het objectieve criterium. Dat de veroordeling wegens mensenhandel uit 2005 volgens [appellant] niet als een zedendelict kan worden gezien, maakt dit oordeel niet anders. Volgens de rechtbank heeft de minister zich reeds op grond van de hiervoor genoemde overige justitiële gegevens op het standpunt kunnen stellen dat is voldaan aan het objectieve criterium.

In de beleidsregels 2022 staat ook dat op grond van het subjectieve criterium kan worden geoordeeld dat het belang dat een aanvrager heeft bij het verstrekken van de VOG zwaarder weegt dan het belang van de samenleving bij bescherming tegen het door middel van het objectieve criterium vastgestelde risico voor de samenleving. In dat geval kan de VOG worden afgegeven ondanks het gegeven dat wordt voldaan aan het objectieve criterium. Hierbij is van belang dat voor [appellant] een verscherpt toetsingskader geldt. De VOG kan alleen worden afgegeven als de gevolgen van een weigering voor [appellant] evident onevenredig zijn. De rechtbank heeft geoordeeld dat de minister in het besluit van 9 maart 2023 deze belangenafweging heeft gemaakt. De minister heeft ten nadele van [appellant] meegewogen dat het nog te kort geleden is dat hij met justitie in aanraking is geweest en dat binnen en buiten te terugkijktermijn strafbare feiten zijn gevonden in het JDS. Ook heeft de minister meegewogen dat [appellant] twee niet-lichte en twee lichte straffen heeft gekregen. De rechtbank heeft verder geoordeeld dat de minister de omstandigheden waaronder het strafbare feit heeft plaatsgevonden ten onrechte niet bij het besluit van 9 maart 2023 heeft betrokken. De rechtbank heeft het beroep daarom gegrond verklaard en het besluit van 9 maart 2023 vernietigd. Omdat de minister in het verweerschrift dat besluit alsnog voldoende heeft gemotiveerd, en de rechtbank verder van oordeel is dat de minister de VOG terecht heeft geweigerd, heeft de rechtbank de rechtsgevolgen van het besluit in stand gelaten. De rechtbank heeft hierbij overwogen dat de minister zich naar aanleiding van de door [appellant] aangevoerde persoonlijke belangen op het standpunt heeft kunnen stellen dat deze onvoldoende gewicht in de schaal leggen om de balans in het voordeel van hem te laten doorslaan en dus het belang van de samenleving zwaarder heeft kunnen laten wegen. De rechtbank begrijpt het belang van [appellant] bij het verkrijgen van een VOG, maar dat weegt niet op tegen het algemene belang van de samenleving.

Hoger beroep en beoordeling

4. [appellant] betoogt dat de rechtbank de rechtsgevolgen van het besluit van 9 maart 2023 ten onrechte in stand heeft gelaten, en ten onrechte heeft geoordeeld dat de minister de VOG heeft mogen weigeren. Volgens [appellant] heeft de rechtbank niet onderkend dat het besluit onzorgvuldig en onevenredig is. [appellant] voert aan dat de rechtbank bij haar toets aan het objectieve criterium ongemotiveerd voorbij is gegaan aan het betoog dat de veroordeling voor mensenhandel uit 2005 geen zedendelict is als bedoeld in de beleidsregels 2022, omdat de gedraging niet het dwingen of bewegen tot prostitutie betreft.

Verder voert [appellant] aan dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat aan het subjectieve criterium is voldaan. Volgens [appellant] zijn de snelheidsovertredingen hem niet zwaar aangerekend. Bovendien zijn deze overtredingen onder bijzondere medische omstandigheden begaan. Daarbij hebben zowel de minister als de rechtbank onvoldoende gemotiveerd waarom de strafbeschikking van 7 oktober 2022 voor het overschrijden van de maximumsnelheid niet als licht wordt gezien. [appellant] voert aan dat de rechtbank is voorbijgegaan aan de bijzondere omstandigheden van de veroordeling voor kinderpornografie, namelijk dat de strafrechter in die zaak een taakstraf van 80 uur en een gevangenisstraf van een dag heeft opgelegd. Dat is in afwijking van de huidige richtlijnen, waarin voor dit type delict een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van 2 jaar staat.

Daarnaast voert [appellant] aan dat sinds de veroordelingen in 2002 en 2005 voor mensenhandel en aanzetten tot onvrijwillige prostitutie sprake is van een tijdsverloop van twintig respectievelijk zeventien jaar, waarin hij het roer volledig heeft omgegooid. Hij voert aan dat artikel 35 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens dan ook onvoldoende grondslag biedt om de VOG te weigeren.

[appellant] voert ook aan dat de rechtbank onvoldoende rekening heeft gehouden met zijn zwaarwegende persoonlijke belangen bij het afgeven van de VOG. Daarbij is de rechtbank volgens [appellant] voorbij gegaan aan de vaste lijn uit de uitspraak van de Afdeling van 12 februari 2014 ECLI:NL:RVS:2014:382, die hij in beroep had aangevoerd. Volgens [appellant] heeft hij in de afgelopen zeventien jaren laten zien dat er geen kans op herhaling is. De recente veroordeling voor het vervaardigen van kinderporno leidt volgens [appellant] ook niet tot de conclusie dat er kans op herhaling is, omdat hij niet wist dat het slachtoffer minderjarig was en sprake was van wederzijdse instemming. Volgens [appellant] is de weigering dan ook evident disproportioneel.

5. De gronden die [appellant] in hoger beroep heeft aangevoerd zijn zo goed als een herhaling van wat hij in beroep heeft aangevoerd. De rechtbank is gemotiveerd op die gronden ingegaan. [appellant] heeft geen redenen aangevoerd waarom de gemotiveerde beoordeling van die gronden in de aangevallen uitspraak onjuist of onvolledig zou zijn. De Afdeling kan zich vinden in het oordeel van de rechtbank en in de onder 16, 18, 25 en 26 opgenomen overwegingen, waarop dat oordeel is gebaseerd.

5.1. Daar voegt de Afdeling het volgende aan toe. Los van de vraag of de feiten uit 2002 en 2005 kunnen worden gekwalificeerd als zedendelicten, heeft de rechtbank alleen al op grond van de veroordeling voor een zedendelict in 2021 en de strafbeschikkingen voor snelheidsovertredingen uit 2019 en 2022 terecht geoordeeld dat de minister zich redelijkerwijs op het standpunt heeft kunnen stellen dat aan het objectieve criterium is voldaan. Ook in hoger beroep brengen de door [appellant] naar voren gebrachte persoonlijke omstandigheden, de omstandigheden waaronder de strafbare feiten hebben plaatsgevonden en zijn betoog dat er geen gevaar voor herhaling bestaat niet met zich dat aan het belang van de samenleving minder gewicht moet worden toegekend dan aan het belang van [appellant] bij het krijgen van een VOG.

Het betoog slaagt niet.

Slotsom

6. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank moet, voor zover aangevallen, worden bevestigd.

7. De minister hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen.

Aldus vastgesteld door mr. A. ten Veen, voorzitter, en mr. J. Schipper-Spanninga en mr. M. den Heyer, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.F.J. Bindels, griffier.

w.g. Ten Veen
voorzitter

w.g. Bindels
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 27 augustus 2025

85-1114

BIJLAGE

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 4:84

Het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.

Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens

Artikel 28

Een verklaring omtrent het gedrag is een verklaring van Onze 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.

Artikel 35, eerste lid

Onze Minister weigert de afgifte van een verklaring omtrent het gedrag, 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 verklaring omtrent het gedrag wordt gevraagd, in de weg zal staan.

Beleidsregels VOG-NP-RP 2022

Paragraaf 3.1.1. Periode terugkijktermijn justitiële gegevens

Ten aanzien van de periodes waarover wordt teruggekeken bij justitiële gegevens wordt een onderscheid gemaakt tussen gevallen waarin de terugkijktermijn niet in duur wordt beperkt en gevallen waarin de terugkijktermijn wel in duur wordt beperkt.

Terugkijktermijn niet in duur beperkt

In de navolgende gevallen wordt de terugkijktermijn niet in duur beperkt:

Indien het justitiële gegevens betreft over misdrijven tegen de zeden zoals opgenomen in de artikelen 240b tot en met 250 van het Wetboek van Strafrecht, alsmede de artikelen 250a tot en met 250ter (oud) en/of artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht, voor zover de gedraging het dwingen of bewegen tot prostitutie betreft en/of artikel 140 van het Wetboek van Militair Strafrecht, voor zover de gedraging een zedendelict betreft. In het navolgende zal in dit verband worden gesproken over zedendelicten zoals bedoeld in deze beleidsregels.

Paragraaf 3.1.4. Het subjectieve criterium

Op grond van het subjectieve criterium kan worden geoordeeld dat het belang dat een

aanvrager heeft bij het verstrekken van de VOG zwaarder weegt dan het belang van de samenleving bij bescherming tegen het door middel van het objectieve criterium vastgestelde risico voor de samenleving. In dat geval wordt de VOG afgegeven ondanks dat wordt voldaan aan het objectieve criterium.

Voor de toepassing van het subjectieve criterium wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds aanvragen waarop het reguliere beoordelingskader van toepassing is (zie paragraaf 3.1.4.1.) en anderzijds aanvragen waarop het verscherpte toetsingskader van paragraaf 3.1.4.2. van toepassing is (zie paragraaf 3.1.4.2).

Paragraaf 3.1.4.1. Omstandigheden van het geval

Het subjectieve criterium ziet op 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 de VOG.

Omstandigheden van het geval die altijd in de beoordeling worden betrokken zijn:

- de afdoening van de strafzaak;
- het tijdsverloop;
- de hoeveelheid antecedenten.

Indien de aanvrager ten tijde van het plegen van een strafbaar feit minderjarig was, betreft het COVOG dit in de beoordeling van de aanvraag.

Ten behoeve van een goede oordeelsvorming is het COVOG bevoegd inlichtingen in te winnen bij het Openbaar Ministerie en de reclassering.

Naast justitiële gegevens kunnen ook politiegegevens de beoordeling worden betrokken. In de politiesystemen kunnen bijvoorbeeld mutaties omtrent strafbare feiten aanwezig zijn, opgemaakte processen-verbaal en (dag)rapporten. Ondanks het feit dat deze informatie niet in alle gevallen tot vervolging heeft geleid, kan deze bij de beoordeling van de aanvraag worden meegewogen. Hierdoor wordt een betrouwbaar beeld verkregen van de integriteit van de aanvrager.

Omstandigheden waaronder het feit is gepleegd

In het geval dat het COVOG 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 in de beoordeling betrokken.

Paragraaf 3.1.4.2. Subjectief criterium - misdrijven tegen de zeden in combinatie met een gezags- of afhankelijkheidsrelatie of specifieke locatie

Bij misdrijven tegen de zeden als bedoeld in deze beleidsregels bestaat slechts zeer beperkte ruimte om op basis van het subjectieve criterium alsnog over te gaan tot de afgifte van een VOG wanneer sprake is van een functie met een gezags- of afhankelijkheidsrelatie en een belemmering wordt aangenomen voor een behoorlijke uitoefening van de functie/taak/bezigheid. Dit geldt ook wanneer op grond van de locatie, vanwege de aanwezigheid van kwetsbare personen een belemmering voor een behoorlijke uitoefening van de functie/taak/bezigheid wordt aangenomen. In de hieronder genoemde gevallen geldt een verscherpt toetsingskader waarin als uitgangspunt wordt genomen dat de VOG wordt geweigerd.

[...]

2. De aanvrager is in de twintig jaren voorafgaand aan het moment van beoordeling ter zake van een misdrijf tegen de zeden als bedoeld in deze beleidsregels éénmaal veroordeeld tot:

[...]

- een (on)voorwaardelijke gevangenisstraf,

[...]

De VOG kan in deze gevallen enkel worden afgegeven indien de weigering van de VOG evident disproportioneel is. Of de weigering evident disproportioneel is, wordt beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval.