

## De straf- en bestuursrechter als communicerende vaten in VOG-zaken

E.G. Kurtovic en M.D. Rijnsburger, datum 28-10-2016

Datum	28-10-2016
Auteur	E.G. Kurtovic en M.D. Rijnsburger <a href="#">LI</a>
Vakgebied(en)	Strafrecht algemeen (V)

### 70.1 Hof Arnhem 26 april 2011, ECLI:NL:GHARN:2011:BQ5865

“De ernst van de bewezenverklarde feiten en het gegeven dat uit het Uittreksel Justitiële Documentatie d.d. 29 maart 2011 blijkt dat verdachte eerder een transactie heeft betaald ter zake van een soortgelijk feit als thans aan de orde, brengen met zich mee dat het opleggen van een werkstraf in de orde van grootte zoals door de raadvrouw verzocht, niet meer aan de orde is. Dat verdachte daardoor wellicht geen VOG zal kunnen verkrijgen, maakt voorgaande niet anders.”

### 70.2 Hof Amsterdam 31 januari 2013, ECLI:NL:GHAMS:2013:BZ2091

“Tenslotte houdt het hof rekening met de omstandigheid dat de verdachte voor het lopen van een stage in het kader van zijn opleiding een verklaring omtrent het gedrag zal moeten overleggen. Hierin ziet het hof aanleiding om de duur van de straf te beperken.”

### 70.3 Hof Arnhem-Leeuwarden van 17 mei 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:3774

“De raadvrouw heeft, voor het geval het hof tot een bewezenverklaring komt, primair verzocht om overeenkomstig het bepaalde in artikel 9a van het Wetboek van Strafrecht geen straf of maatregel op te leggen. Subsidiar heeft zij verzocht om te volstaan met een geheel voorwaardelijke geldboete. Daartoe heeft zij aangevoerd dat verdachte een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) nodig heeft om stage te kunnen lopen. Volgens de raadvrouw is het met het oog op het al dan niet verkrijgen van een VOG van belang dat verdachte geen onvoorwaardelijke werkstraf wordt opgelegd.

Het hof acht de hierna te melden strafoplegging in overeenstemming met de aard en de ernst van het bewezen verklaarde en de omstandigheden waaronder dit is begaan, mede gelet op de persoon van

verdachte, zoals van één en ander bij het onderzoek ter terechtzitting is gebleken. Verdachte heeft zich samen met een ander schuldig gemaakt aan een poging tot afpersing. Zijn medeverdachte en hij hebben geprobeerd om de toen 14-jarige [benadeelde] onder bedreiging met een mes te dwingen tot de afgifte van geld en een mobiele telefoon. Uit de aangifte volgt dat [benadeelde] hierdoor ontzettend bang is geweest. Dergelijke feiten veroorzaken bovendien gevoelens van onveiligheid in de samenleving als geheel. Voor toepassing van artikel 9a van het Wetboek van Strafrecht zijn geen termen aanwezig. Gezien de ernst van het feit acht het hof een onvoorwaardelijke werkstraf op zijn plaats. Nu verdachte ten tijde van het delict nog maar 13 jaar oud was, zijn rol in dezen kleiner was dan die van de medeverdachte die ter zake van dit feit is veroordeeld tot een werkstraf voor de duur van 50 uren, verdachte niet eerder is veroordeeld en het inmiddels goed gaat met hem, kan worden volstaan met een onvoorwaardelijke werkstraf voor de duur van 30 uren.

Het hof is van oordeel dat deze veroordeling – hierbij mede in acht nemend het Uittreksel uit de Justitiële Documentatie van 31 maart 2016 – niet aan het verlenen van een eventuele Verklaring Omtrent het Gedrag aan de verdachte voor een stage in de weg behoeft te staan.”

## **70.4 Hof Den Haag 21 juni 2011, ECLI:NL:GHSGR:2011:BQ8697**

“Naar het oordeel van het hof zou onderhavige schuldigverklaring geen reden mogen zijn om de afgifte van een VOG te weigeren, nu de verdachte zich op een nog zeer jonge leeftijd, bij het doorbreken van de puberteit, schuldig heeft gemaakt aan een zeer lichte vorm van aanranding. Bovendien heeft de verdachte - zoals hierboven is aangegeven - vrijwillig hulp gezocht en is de kans op recidive volgens de ter zitting gehoorde deskundige verwaarloosbaar. Het weigeren van de afgifte van een VOG aan de verdachte op grond van - uitsluitend - de onderhavige strafzaak zou, gezien het voorgaande, een dermate grote inbreuk opleveren op het privéleven van de verdachte, dat een dergelijke beslissing naar het oordeel van het hof strijdig zou zijn met artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en artikel 3 van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind. Met het oog hierop adviseert het hof de verdachte om - mocht het hierboven beschreven beleid van het COVOG tegen die tijd niet gewijzigd zijn - in de toekomst bij een eventuele aanvraag van een VOG een kopie van dit arrest mee te zenden, zodat het COVOG bij de beoordeling rekening kan houden met het oordeel van het hof omtrent de ernst van het feit, de omstandigheden waaronder het is gepleegd, en de persoon alsmede de persoonlijke omstandigheden van de verdachte.”

## **70.5 Rb. Amsterdam 24 november 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:8219**

“Ten overvloede overweegt de rechtbank met betrekking tot de afgifte van een VOG nog het volgende. Van de (mogelijke) nadelige gevolgen van het plegen van een misdrijf had verdachte zich rekenschap moeten geven alvorens over te gaan tot het plegen van het bewezen verklaarde feit. De rechtbank is van oordeel dat het niet aan haar, maar aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, getoetst door

de bestuursrechter is om te beoordelen of een veroordeling en strafopleggingen in de toekomst in de weg zou moeten staan aan de afgifte van een VOG. Er is geen aanleiding over de aard van het bewezenverklaarde feit in het kader van de VOG meer te overwegen dan hiervoor is opgenomen.”

## **70.6 Hof Amsterdam 31 maart 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:1210**

“Het hof ziet in dit geval geen aanleiding om een dergelijke overweging in het arrest op te nemen. De beslissing over de verkrijging van een VOG is immers voorbehouden aan het Centraal Orgaan Verklaring Omtrent het Gedrag (COVOG), namens de Minister van Veiligheid en Justitie. Verder wijst het hof erop de vigerende beleidsregels voor het beoordelen van aanvragen tot verkrijging van een VOG (*Staatscourant* 2013, 5409) ruimte laten voor het meewegen van de omstandigheden van het geval, zoals de door het hof van belang geachte persoonlijke omstandigheden van de verdachte. De verdachte kan het initiatief nemen het COVOG op die omstandigheden te wijzen.”

## **70.7 Hof Arnhem-Leeuwarden 4 februari 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:CA0478**

“Naar aanleiding van hetgeen door de verdediging is betoogd inzake mogelijke gevolgen van een strafoplegging voor verdachtes werkzaamheden in de taxibranche, stelt het hof – ten overvloede – vast dat de door verdachte gepleegde handelingen geen enkele relatie hebben met de beroepsmatige activiteiten van verdachte als taxichauffeur.”

## **70.8 Rb. Den Haag 11 april 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BW3604**

“Op basis van het thans geldende beleid wordt bij de beoordeling van een verzoek tot afgifte van een Verklaring Omtrent het Gedrag (verder: VOG) in het geval van zedendelicten een onbeperkte zogenoemde terugkijktermijn gehanteerd. Een veroordeling voor een zedendelict kan daarom in theorie levenslang een reden vormen voor de weigering tot afgifte van een VOG.

Naar het oordeel van de rechtbank zou de onderhavige schuldigverklaring in de kinderpornozaak en de vermelding van de mensenhandelzaak, geen reden mogen zijn om de afgifte van een VOG te weigeren aan verdachte. De rechtbank baseert dat met name op de geringe ernst van het verwijt, alsmede op de benadeling van verdachte door de aanpak van het openbaar ministerie in de mensenhandelzaak. Het weigeren van de afgifte van een VOG aan de verdachte op grond van - uitsluitend - de onderhavige strafzaak zou, gezien het voorgaande, een dermate grote inbreuk opleveren op het privéleven van de verdachte, dat een dergelijke beslissing naar het oordeel van de rechtbank strijdig zou zijn met artikel 8

van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens. Met het oog hierop adviseert de rechtbank de verdachte om - zo nodig - in de toekomst bij een eventuele aanvraag van een VOG een kopie van dit vonnis mee te zenden, zodat het Centraal Orgaan VOG bij de beoordeling rekening kan houden met het oordeel van de rechtbank omtrent de ernst van het feit, de omstandigheden waaronder het is gepleegd en de persoonlijke omstandigheden van de verdachte, alsmede de redenen voor de niet-ontvankelijkverklaring van het openbaar ministerie in de zaak betreffende de mensenhandel.”

## **70.9 Rb. Den Haag 18 december 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:15974**

“Daarnaast heeft de raadsman opgemerkt dat zelfs een voorwaardelijke straf bij veroordeling van een zedenzaak in de toekomst kan leiden tot het weigeren van een verklaring omtrent het gedrag (VOG). De raadsman heeft dan ook verzocht een expliciete overweging hieromtrent door de rechtbank in het vonnis op te nemen, zodat de verdachte bij het aanvragen van een VOG geen problemen ondervindt.

(...)

### **Verklaring Omtrent het Gedrag**

Wellicht ten overvloede overweegt de rechtbank, zoals verzocht door de verdediging, nog het volgende. Naar het oordeel van de rechtbank zou het onwenselijk zijn als de onderhavige schuldigverklaring tot gevolg zou hebben dat in de toekomst de afgifte van een VOG aan de verdachte wordt geweigerd. Daartoe verwijst de rechtbank onder meer naar een uitspraak van het Gerechtshof Den Haag d.d. 21 juni 2011 7, waarin zij parallellen ziet met de onderhavige zaak.

De verdachte was ten tijde van het feit net twaalf jaar oud en heeft zich schuldig gemaakt aan één ontuchtige handeling bij zijn halfzusje. Bovendien hebben de moeder en de verdachte vrijwillig hulp gezocht en is er – blijkens het raadsrapport – geen sprake van risico op het plegen van seksuele delicten.

Naar het oordeel van de rechtbank zou het weigeren van de afgifte van een VOG aan de verdachte op grond van – uitsluitend – de onderhavige strafzaak strijdig zijn met artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en artikel 3 van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind.”

## **70.10 Rb. Amsterdam, 6 oktober 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:7023**

“De rechtbank merkt op dat het jeugdstrafrecht wordt gekenmerkt door het pedagogisch karakter ervan. Van een strafoplegging dient een pedagogische meerwaarde uit te gaan. Nu thans, na ommekomst van drie en een half jaar, van een strafoplegging, ook niet in voorwaardelijke vorm, geen pedagogische meerwaarde is te verwachten en een strafoplegging verdachte in de nabije toekomst wel zou kunnen belemmeren bij het verkrijgen van een Verklaring Omtrent Gedrag, ziet de rechtbank aanleiding om

verdachte geen straf en/of maatregel op te leggen, maar te volstaan met het uitspreken van een schuldigverklaring.”

## 70.11 Rb. Amsterdam 7 oktober 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:6619

“de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) is van mening dat thans geen pedagogische meerwaarde meer gelegen is in een bestraffing na zoveel tijd. Het voorstel van de RvdK is dan ook om, bij bewezenverklaring, alleen tot een voorwaardelijke straf over te gaan. De rechtbank vraagt zich af wat het nut daarvan is, nu iedereen ervan uit gaat dat verdachte niet nog een keer strafbare feiten zal gaan plegen. Voorts kan verdachte van een alsnog opleggen van een voorwaardelijke straf last krijgen bij het aanvragen van een verklaring omtrent gedrag. Dat zou betekenen dat verdachte, door stilzitten van OM, na ommekomst van meer dan twee jaar alsnog geconfronteerd zou kunnen worden met een weigering van een VOG ten behoeve van stage/werk.

Deze omstandigheden, in onderling samenhang bezien, brengen de rechtbank tot de conclusie dat er geen andere reactie mogelijk en passend is dan een niet-ontvankelijk-verklaring van het openbaar ministerie in de strafvervolgning.

De rechtbank realiseert zich dat door het uitspreken van deze sanctie een gevoel zou kunnen ontstaan dat de verdachte ‘er mooi mee weg komt’ en/of dat een dergelijke sanctie ‘pedagogisch (juist) niet verantwoord is’. Gelet op het belang van spoedige vervolging van minderjarige verdachten in het algemeen enerzijds en het feit dat deze eenvoudige, niet al te zware zaak, verdachte gedurende 28 maanden boven het hoofd heeft gehangen, verdachte na het incident niet meer met justitie in aanraking is geweest, het slachtoffer geen verdere vervolging wenst en de RvdK geen pedagogische meerwaarde (meer) ziet in een strafoplegging anderzijds, is de rechtbank evenwel van oordeel dat niet-ontvankelijkheid toch de enige juiste sanctie is.

De rechtbank hecht er voorts nog aan om, ten overvloede, het volgende op te merken. Indien er, zoals door de officier van justitie betoogd, geen juridische mogelijkheid zou bestaan om tot niet-ontvankelijkheid te oordelen, de rechtbank verdachte dan op grond van de hierboven weergegeven omstandigheden, onder toepassing van artikel 9a van het Wetboek van Strafrecht schuldig zou hebben verklaard zonder oplegging van straf.”[2](#)

## 70.12 Raad van State 15 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1649

“Naar het oordeel van de Afdeling heeft de staatssecretaris ondeugdelijk gemotiveerd waarom hij het [wederpartij], ondanks de eerdere afwijzing van de vordering tot oplegging van een beroepsverbod door de strafrechter en ondanks het feit dat de tuchtrechter heeft volstaan met een voorwaardelijke schorsing van de inschrijving in het BIG-register, thans door weigering van de vog alsnog onmogelijk maakt zijn werkzaamheden als verpleegkundige voort te zetten. Dat de strafrechter, het tuchtcollege en de staatssecretaris ieder een eigen invalshoek ten aanzien van het beschermen van de maatschappij

hebben en de staatssecretaris daarin een eigen verantwoordelijkheid heeft, zoals de staatssecretaris ter zitting van de Afdeling heeft betoogd, doet er niet aan af dat zowel de strafrechter als de tuchtrechter de kans op herhaling van het delict en het belang van de bescherming van de maatschappij hebben meegewogen. Daarbij moet het tuchtcollege worden geacht te beschikken over een bijzondere deskundigheid bij het maken van een dergelijke belangenafweging. De Afdeling kan de staatssecretaris voorts niet volgen in zijn betoog ter zitting van de Afdeling dat geen belang aan het oordeel van de strafrechter kan worden gehecht, omdat dit invloed zou hebben op alle zaken waarin op grond van een vonnis van de strafrechter een vog wordt geweigerd. Gelet op het feit dat de strafrechter zich gemotiveerd over een beroepsverbod heeft uitgesproken, onderscheidt onderhavige zaak zich immers van de meeste zaken.”

# 1. Inleiding

Vanaf 2011 is het aantal strafrechtelijke uitspraken waarin de VOG een rol speelt zichtbaar gestegen op rechtspraak.nl.<sup>[3]</sup> Waarschijnlijk houdt dit op zijn minst enig verband met de jaarlijks toenemende hoeveelheid VOG-aanvragen. Sinds 2004 – toen de afhandeling ervan niet langer per gemeente plaatsvond maar centraal werd ondergebracht bij het COVOG – is het aantal aanvragen ieder jaar flink gestegen, zodat er in de afgelopen elf jaar een verzesvoudiging plaatsvond.<sup>[4]</sup> Uitgaande van de cijfers van vorig jaar, met ruim 860.000 aanvragen<sup>[5]</sup> op een beroepsbevolking van ruim 12,7 miljoen<sup>[6]</sup>, kunnen we concluderen dat *jaarlijks* 1 op de 15 personen (tussen 15 en 75 jaar oud) een VOG moet aanvragen. Logischerwijze anticiperen strafrechtadvocaten op de waarschijnlijkheid dat de verdachte die zij bijstaan ooit een VOG zal moeten aanvragen en wijzen zij op de negatieve gevolgen die een strafoplegging hiervoor zou kunnen hebben, hetgeen voor strafrechters reden kan vormen hiermee rekening te houden bij de afdoening van de zaak. Schoutsen heeft onlangs een viertal categorieën gecreëerd waarin overwegingen van strafrechters omtrent de VOG zijn onder te brengen.<sup>[7]</sup> Ten eerste zijn er de overwegingen over de sanctiesoort, -modaliteit en -hoogte. Ten tweede de overwegingen bij schuldigverklaring zonder oplegging van straf of maatregel. Ten derde de overwegingen voor het niet-ontvankelijk verklaren van het OM. En ten vierde beschrijft zij de categorie betreffende overwegingen over de onwenselijkheid van een VOG-weigering.

Ook in de literatuur is de aandacht voor dit onderwerp in de afgelopen jaren gestegen. In deze rubriek van Delikt en Delinkvent is vorig jaar door Meijer een overzicht gegeven van met name bestuursrechtelijke VOG-uitspraken waarbij zij afsluit met de vraag ‘in hoeverre een mogelijke weigering van een VOG een strafbeïnvloedende omstandigheid kan of dient te zijn’.<sup>[8]</sup> In voornoemde publicatie van Schoutsen van eind 2015 zijn diverse uitspraken van strafrechters besproken en gecategoriseerd, waarna zij concludeert dat strafrechters zich een belangrijke rol als VOG-beoordelaar hebben toegeëigend, die zij als betrokken en ongeremd typeert.<sup>[9]</sup> Anker schrijft begin dit jaar het als een goede zaak te beschouwen dat strafrechters sinds 2010 in toenemende mate op de stoel van het COVOG gaan zitten; zij kennen immers de details van een strafzaak én de persoon van de verdachte goed.<sup>[10]</sup> Schuyt besteedde in 2014 aandacht aan de rol van de strafrechter en concludeerde dat deze de taak heeft per zaak meer aandacht te besteden aan de specifieke omstandigheden ervan, bijvoorbeeld in de strafmotivering, en dat zeer specifieke omstandigheden aanleiding kunnen zijn een expliciete overweging mee te geven aan het COVOG.<sup>[11]</sup> Door Boone en Kurtovic is recentelijk beargumenteerd dat met het oog op penologische en juridische principes van strafoplegging, met name het proportionaliteitsbeginsel, bijkomende gevolgen als die van het weigeren van een VOG een

rol zouden moeten spelen bij het bepalen van de op te leggen straf.<sup>[12]</sup>

Wij willen op deze plek graag een bijdrage leveren aan deze discussie door een brug te slaan tussen de rechtsgebieden van het straf- en bestuursrecht. Wij zullen daartoe allereerst de strafrechtelijke jurisprudentie met betrekking tot de VOG bespreken en beoordelen welke verweren worden gevoerd en hoe de strafrechter daarmee omgaat. Vervolgens zal het perspectief gedraaid worden door het bestuursrechtelijke kader uiteen te zetten en na te gaan in hoeverre binnen de bestuursrechtelijke VOG-procedure rekening kan worden gehouden met strafrechtelijke overwegingen. Wij zullen vervolgens het straf- en bestuursrecht *naast elkaar* bestuderen door in enkele concrete categorieën zaken (taxichauffeurs, zedendaders en minderjarige daders) eerst bestuursrechtelijke overwegingen te beschouwen en deze te vergelijken met strafrechtelijke oordelen. Op deze wijze willen wij antwoord geven op de vraag in hoeverre de beoordeling van de strafrechter en de bestuursrechter overeenkomen waar het gaat om 'de afdoening van de strafzaak' respectievelijk 'de zwaarte van de straf', 'de ernst van het delict' dan wel 'de mate waarin het delict de verdachte is aangerekend'.

## 2. Strafrechtelijke verweren

In de strafrechtelijke jurisprudentie zijn 192 zaken te vinden waarin wordt gesproken over de VOG.<sup>[13]</sup> Indien men de niet relevante uitspraken uitfiltert, blijven 75 relevante uitspraken over waarin feitenrechters spreken over de VOG.<sup>[14]</sup> Op grond van deze jurisprudentie<sup>[15]</sup> kan, zoals Anker al constateerde, een stijging worden gezien in het aantal uitspraken per jaar. Tot en met 2009 betreft het slechts één zaak per jaar, waarna er in de periode 2010-2012 tussen vier en zes uitspraken per jaar worden gepubliceerd. In 2013 is sprake van een ruime verdubbeling van het aantal uitspraken, waarbij aangetekend dient te worden dat de Rechtbank Amsterdam in dat jaar zeven min of meer gelijklopende uitspraken publiceerde.<sup>[16]</sup> Desalniettemin houdt deze stijging wel 'aan': in 2014 werden veertien zaken gepubliceerd, in 2015 eenentwintig zaken en in de eerste helft van 2016 zijn reeds tien zaken gepubliceerd.

Er kan dan ook geoordeeld worden dat er logischerwijs meer aandacht voor de VOG is gekomen in de rechtszaal. Deze bewustheid wordt enerzijds aangewakkerd door op de VOG toegesneden verweren, maar ook strafrechters zelf plegen weleens ambtshalve overwegingen omtrent de VOG in het vonnis of arrest op te nemen.<sup>[17]</sup>

In de inleiding is het artikel van Schoutsen besproken waarin zij een viertal categorieën onderscheidt. Ten behoeve van onze analyse van de voornoemde rechtspraak hebben wij een onderscheid gemaakt tussen drie categorieën: 1) de ontvankelijkheid van het OM is in het geding; 2) de mogelijke gevolgen voor de VOG hebben invloed op de afdoening (strafsoort en -maat); en 3) de rechter neemt een expliciete overweging op omtrent de onwenselijkheid van weigeren van een VOG. Per categorie zal hieronder besproken worden hoe vaak er verweer wordt gevoerd en wat in de regel de beslissing daarop is van de rechter.

Bij de eerste categorie, waarin de ontvankelijkheid van het OM in het geding is, spelen doorgaans argumenten een rol als de zwaarte van de zaak, het tijdsverloop en veranderingen in het persoonlijke leven van de verdachte. De VOG is in die zaken doorgaans een aanvullend argument. In 5 van de 75 bestudeerde zaken wordt echter het concrete verweer gevoerd dat een transactie of strafbeschikking had moeten worden aangeboden en dat, gelet op het verschil in weging bij de VOG-beoordeling, niet-ontvankelijkheid behoort te volgen.<sup>[18]</sup> In geen van deze zaken heeft de rechter het verweer gehonoreerd. Dit is anders in een uitspraak van 11 november 2010, waarin het Hof Den Haag oordeelde

dat de afdoeningswijze wel diende te leiden tot de niet-ontvankelijkheid van het OM.<sup>[19]</sup> De verdachte was rauwelijks gedagvaard terwijl, op grond van de toentertijd geldende richtlijn, een transactievoorstel had moeten worden aangeboden. Ter zitting is een vertegenwoordiger van de staatssecretaris als deskundige gehoord die mededeelde dat minder gewicht wordt toegekend aan getransigeerde feiten dan aan bij rechterlijk vonnis afgedane feiten bij de VOG-beoordeling.<sup>[20]</sup> Het hof oordeelde dat, nu de verdachte gereede kans loopt dat hem een VOG wordt onthouden, terwijl deze hem zou zijn verleend indien de zaak door middel van een transactie zou zijn afgedaan, de verdachte slechts in het geschonden belang kon worden gecompenseerd door het niet-ontvankelijk verklaren van het OM. Naast de rol die de VOG speelt bij de ontvankelijkheidskwestie heeft deze ook invloed op de strafoplegging. In veel zaken wordt opgemerkt dat de strafzaak *an sich* reeds gevolgen heeft gehad voor de VOG of nog zal hebben. In de regel worden deze gevolgen niet concreet gemaakt, waarmee ze gemakkelijk onbesproken blijven door de rechter. Daarnaast valt in enkele zaken te zien dat er concreet verweer wordt gevoerd op de strafsoort en -modaliteit. De standpunten variëren van het niet opleggen van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf,<sup>[21]</sup> een onvoorwaardelijke taakstraf<sup>[22]</sup> of voorwaardelijke strafdelen<sup>[23]</sup> tot een verweer tegen alles dat meer is dan een geldboete.<sup>[24]</sup> Tenslotte zijn er zaken waarbij wordt verzocht de zaak af te doen zonder oplegging van een straf of maatregel (dus door toepassing van artikel 9a Sr) op grond van de gevolgen die de strafzaak anders kan (en zal) hebben voor de VOG.

Opvallend is dat veel van deze verzoeken worden gepasseerd. Een voorbeeld hiervan betreft de uitspraak van het Hof Arnhem van 26 april 2011 (hierboven 70.1) waarin simpelweg wordt gesteld dat het opleggen van een werkstraf in de orde van grootte zoals verzocht 'niet aan de orde is'. Slechts in twee zaken wordt expliciet opgenomen dat de straf in soort óf modaliteit óf hoogte wordt aangepast met het oog op de VOG.

In een uitspraak van het Hof Amsterdam van 31 januari 2013 (hierboven 70.2), waarin de verdachte werd veroordeeld ter zake van zware mishandeling, zag het hof reden een lagere straf toe te passen. Waar in eerste aanleg nog 60 uur voorwaardelijke werkstraf werd opgelegd, is deze in hoger beroep beperkt tot 40 uur voorwaardelijke werkstraf aangezien de verdachte in het kader van zijn stage een VOG diende ter overleggen.

In veel zaken lijkt echter weerstand bij de rechter te bestaan de straf aan te passen op grond van (mogelijke) nadelige toekomstige gevolgen. Een illustratief voorbeeld betreft de uitspraak van het Hof Arnhem-Leeuwarden van 17 mei 2016 (hierboven 70.3). De ernst van het feit, de gevolgen voor direct betrokkenen maar ook het effect op de maatschappij maken voor het hof dat er geen termen aanwezig zijn voor artikel 9a Sr. Onder deze omstandigheden heeft het hof wel ruimte gezien een aparte overweging op te nemen.

Dit betreft een laatste verschijnsel van de VOG-problematiek in strafzaken. Er wordt met enige regelmaat verzocht een zogenoemde 'VOG-overweging' op te nemen. In 2011 is het Hof Den Haag (hierboven 70.4) de eerste rechterlijke instantie die een dergelijke overweging opneemt. Sindsdien zijn er meerdere rechters<sup>[25]</sup> geweest die op grond van – min of meer – dezelfde overwegingen een dergelijk *obiter dictum* hebben opgenomen. Het spreekt echter voor zich dat er ook verzoeken van de verdediging tot het opnemen van een dergelijke overweging worden afgewezen. De Rechtbank Amsterdam oordeelde over een dergelijk verzoek op 24 november 2015 (hierboven 70.5) enerzijds dat de verdachte zich vooraf rekenschap had moeten geven van de gevolgen en anderzijds dat het niet aan haar maar aan de staatssecretaris is om een dergelijke afweging te maken. Ook het Hof Amsterdam reageerde onlangs op 31 maart 2016 (hierboven 70.6) op eenzelfde wijze; er was geen ruimte voor een dergelijke overweging aangezien deze is voorbehouden aan de staatssecretaris.



Het voorgaande roept vanuit strafrechtelijk perspectief een aantal vragen op. Rechteren plegen verzoeken tot het opnemen van een VOG-overweging fundamenteel verschillend te behandelen. Het brede scala aan ingenomen stellingen door (met name) de verdediging en de strafrechters omtrent de ontvankelijkheid en de wenselijke afdoening van de zaak stelt ons voorts voor de vraag welke gevolgen een bepaalde afdoening nu daadwerkelijk heeft bij de bestuursrechtelijke behandeling van een VOG-aanvraag.

## 3. De beoordelingswijze van VOG-aanvragen

### 3.1 Terugkijktermijn

Bij een VOG-aanvraag wordt onderzoek gedaan naar het justitiële verleden van de aanvrager, waarbij het belang van de aanvrager wordt afgewogen tegen het risico voor de samenleving in het licht van het doel van de aanvraag. Naar aanleiding hiervan wordt verklaard of al dan niet is gebleken van bezwaren tegen de aanvrager en wordt de VOG geweigerd respectievelijk verstrekt.<sup>[26]</sup> In de beleidsregels is vastgelegd hoe ver in de justitiële documentatie mag worden teruggekeken.<sup>[27]</sup> De standaard terugkijktermijn bedraagt 4 jaar. Voor jongeren tot 23 jaar geldt een terugkijktermijn van 2 jaar, mits zij niet zijn veroordeeld voor een zedendelict of een ernstig geweldsdelict waar meer dan 6 jaar gevangenisstraf op staat. Bij zedendelicten is de terugkijktermijn onbeperkt. Tot slot geldt voor sommige beroepen een afwijkende terugkijktermijn, bijvoorbeeld van 5 jaar voor taxichauffeurs, van 10 jaar voor buitengewoon opsporingsambtenaren en van 30 jaar voor personeel van een justitiële inrichting.

Ondanks deze terugkijktermijnen krijgen beoordelaars van het COVOG de gehele justitiële documentatie te zien. Feiten die buiten de terugkijktermijn vallen mogen *an sich* niet tot weigering van de VOG leiden, maar zij worden wel meegewogen bij de algehele inschatting (ofwel: ter inkleuring) van het risico dat de aanvrager vormt. Aan strafbare feiten buiten de terugkijktermijn komt, met andere woorden, onvoldoende gewicht toe om zelfstandig te worden betrokken bij de beoordeling, maar wanneer er binnen de terugkijktermijn strafbare feiten worden aangetroffen, worden zij wel betrokken bij het subjectieve criterium en spelen zij een rol bij de belangenafweging.<sup>[28]</sup>

### 3.2 Objectief criterium

De VOG wordt geweigerd 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 een behoorlijke uitoefening van de taak of de bezigheden waarvoor de verklaring omtrent het gedrag wordt gevraagd, in de weg zal staan.”<sup>[29]</sup>

Deze elementen zijn als zodanig uitgewerkt in het *objectieve criterium*:<sup>[30]</sup>

1. justitiële gegevens (strafbaar feit);
2. indien herhaald;
3. risico voor de samenleving; en
4. een belemmering vormen voor een behoorlijke uitoefening van de functie/taak/bezigheid.

Het gaat er dus om of het gepleegde feit verband houdt met de functie die iemand wil gaan uitoefenen. Daarbij wordt enkel gekeken naar het risico dat ontstaat *indien* het strafbare feit zou worden herhaald in de beoogde functie. Er wordt niet gekeken *of* er überhaupt een risico is op herhaling van het delict.

### 3.3 Subjectief criterium

Vervolgens wordt aan de hand van het *subjectieve criterium* gekeken of de omstandigheden van het geval ertoe kunnen leiden dat de objectieve vaststelling van een risico voor de samenleving niet zou moeten leiden tot weigering van de VOG.<sup>[31]</sup> Omstandigheden van het geval die altijd in de beoordeling worden betrokken zijn:

1. de hoeveelheid antecedenten;
2. de afdoening hiervan;
3. het tijdsverloop; en
4. de minderjarige leeftijd tijdens het plegen van een delict.

Indien deze omstandigheden zodanig in het voordeel van de aanvrager meewegen dat het belang van de aanvrager prevaleert boven het belang van beschermen van de samenleving, wordt de VOG alsnog afgegeven.<sup>[32]</sup>

Kortgezegd kent de besluitvorming drie fasen:

1. de fase waarin wordt vastgesteld of er gelet op het doel van de aanvraag relevante antecedenten zijn (het objectieve criterium);
2. de fase waarin naar de specifieke omstandigheden van het geval wordt gekeken (het subjectieve criterium);
3. de belangenafweging.<sup>[33]</sup>

### 3.4 De ernst en omstandigheden van het delict

Volgens de toelichting op de beleidsregels is de afdoening van de strafzaak een belangrijk meetinstrument voor toetsing aan het subjectief criterium.<sup>[34]</sup> Bij het beoordelen van de ernst van het delict wordt afgegaan op wat de strafrechter hierover in de hoogte van de opgelegde sanctie tot uitdrukking heeft gebracht. De omstandigheden waaronder het delict is gepleegd spelen in deze beoordeling in principe geen rol.<sup>[35]</sup> Dergelijke achterliggende omstandigheden worden doorgaans slechts dan meegewogen indien er twijfel bestaat over het al dan niet afgeven van de VOG. In de beleidsregels is dit als volgt geformuleerd:

“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.”<sup>[36]</sup>

Hiervoor is het COVOG bevoegd inlichtingen in te winnen bij het OM en de reclassering. Dergelijke inlichtingen worden in de praktijk doorgaans alleen ingewonnen bij openstaande zaken. In overige gevallen waakt het bestuursorgaan ervoor te treden in het oordeel van de strafrechter of het OM.<sup>[37]</sup> Toch kunnen evidente ‘verzachtende’ omstandigheden, door de aanvrager zelf kenbaar gemaakt, het COVOG ervan overtuigen dat het risico voor de samenleving zodanig klein is dat de belangen van de aanvrager doorslaggevend zijn en de VOG toch kan worden afgegeven. Het tegenovergestelde vindt

echter ook plaats: bij zedendelicten worden weleens achterliggende stukken bij rechtbank of OM opgevraagd om de ernst ervan en de daaruit voortvloeiende afwijzing beter te motiveren. In het merendeel van de zaken zullen dus geen stukken bij rechtbank, OM of reclassering worden opgevraagd. Bovendien wordt tegenwoordig, ook al is het COVOG hiertoe zelf bevoegd, de verantwoordelijkheid voor het aanleveren van dergelijke stukken bij de aanvrager zelf gelegd. Zo staat in een nieuwsbrief van Justis: ‘Het is aan de aanvrager om informatie aan te dragen over de actuele omstandigheden die in zijn voordeel in de beoordeling van de aanvraag kunnen worden betrokken.’<sup>[38]</sup>

Het COVOG kan de aangeleverde informatie bovendien onbesproken laten indien men (op basis van de standaard ‘omstandigheden van het geval’) tot de conclusie komt dat er geen twijfel bestaat of een VOG kan worden afgegeven. In dat geval hoeft immers niet meer te worden gekeken naar de omstandigheden waaronder de strafbare feiten zijn begaan. Hierbij wordt vaak verwezen naar wat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) hierover overwoog:

“Nu de staatssecretaris zich na weging van de omstandigheden van het geval in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de VOG wordt geweigerd en bij hem geen twijfel bestaat over de vraag of de VOG kon worden afgegeven, was hij niet gehouden om de omstandigheden waaronder de strafbare feiten hebben plaatsgevonden in de beoordeling te betrekken.”<sup>[39]</sup>

Voorts wordt er in beslissingen vaak op gewezen dat de strafrechter reeds rekening heeft gehouden met de omstandigheden waaronder de strafbare feiten zijn begaan. Hierbij wordt eveneens verwezen naar een overweging van de ABRvS:

“Hetgeen [appellant] heeft aangevoerd omtrent de omstandigheden waaronder zich de strafbare feiten hebben voorgedaan, kon de rechtbank buiten beschouwing laten, omdat de minister hierover geen zelfstandige afweging hoefde te maken, maar diende uit te gaan van de beschikbare justitiële gegevens. De minister mag ervan uitgaan dat de strafrechter bij de straftoemeting rekening heeft gehouden met de omstandigheden waaronder de strafbare feiten zijn gepleegd.”<sup>[40]</sup>

## 4. De weging van strafbare feiten in de praktijk

In de praktijk komt bovenstaande beoordelingswijze ten aanzien van de ernst en de omstandigheden van het delict erop neer dat er vanuit het bestuursorgaan terughoudendheid wordt betracht bij het beoordelen van de ‘wijze waarop de zaak is afgedaan’. Bijgevolg wordt een delict onzes inziens als snel als ‘ernstig’ bestempeld en wordt vervolgens overwogen dat dit de aanvrager ‘niet licht’ is aangerekend ook indien sprake is van een afdoening conform richtlijnen (bijvoorbeeld de LOVS). Dit is alleen anders als evident sprake is van het tegendeel. De beoordelaars zijn terughoudend zich te mengen in het oordeel van de strafrechter.

Vanuit strafrechtelijk perspectief valt lastig aan te wijzen wanneer de hoogte van de straf uitwijst dat een feit de verdachte ernstig is aangerekend. Teneinde enige uniformering aan te brengen in de bestraffing van verdachten zijn (onder meer) de LOVS-richtlijnen geïntroduceerd en hanteert het OM richtlijnen. Gelet op de straftoemingsvrijheid valt evenwel, enkel en alleen op grond van de straf, lastig te beargumenteren wanneer de ernst van de opgelegde sanctie tot het oordeel kan leiden dat het de verdachte ‘zwaar’ of ‘licht’ is aangerekend.

Verder blijken, zoals hiervoor uiteengezet, de omstandigheden van het geval (hoewel die niet uitputtend

zijn beschreven in de beleidsregels) doorgaans genoegzaam uit de drie standaard aspecten, zodat achterliggende omstandigheden (blijkend uit processen-verbaal of een reclasseringsrapport) niet hoeven te worden meegenomen in de beoordeling. De staatssecretaris hanteert namelijk een eigen instrument – anders dan dat van de reclassering, OM of rechterlijke macht – op basis waarvan hij ook een eigen verantwoordelijkheid draagt. Zodoende is hij niet gehouden het herhalingsrisico op dezelfde wijze te beoordelen als bijvoorbeeld de reclassering. De staatssecretaris verwoordt dit als volgt: ‘Er is in onderhavige procedure namelijk geen sprake van een recidivebeoordeling als in strafzaken, maar van beantwoording van de vraag of de kans op herhaling zo klein is dat op grond van het subjectieve criterium een VOG kan worden toegewezen.’

Vrij recentelijk oordeelde de ABRvS echter (hierboven 70.12) dat er niet zomaar aan de recidive-inschatting van de strafrechter kon worden voorbijgegaan en dat daaraan wel serieus gewicht diende te worden toegekend.<sup>[41]</sup> De aanvrager, zeven jaar eerder veroordeeld voor ontucht met een 93-jarige patiënte, moest over een VOG beschikken om als verpleegkundige te kunnen blijven werken – werk dat hij al 26 jaar deed. De strafrechter had in zijn vonnis een gemotiveerde afwijzing opgenomen van het door het OM gevorderde beroepsverbod van drie jaar (het delict was een eenmalig en door uitzonderlijke spanningen ingegeven incident geweest, waarvan de verdachte zich direct realiseerde dat het ongepast was). De staatssecretaris betoogde ter zitting van de ABRvS dat hij in beginsel geen belang hecht aan strafrechtelijke overwegingen daar hij een eigen verantwoordelijkheid heeft. Hierin ging de ABRvS niet mee omdat dit een unieke zaak betrof waarin de strafrechter zich juist gemotiveerd over een beroepsverbod had uitgesproken.

## 5. Categorieën

### 5.1 Drie categorieën

Voorgaande uitspraak illustreert het belang van een uitvoerige strafmotivering en dat de strafrechter – bij wijze van zijn motivering – aldus een aanvullende rol kan vervullen in het bestuursrecht. De kans dat een door de strafrechter opgelegde straf door de bestuursrechter verkeerd wordt geïnterpreteerd, dat wil zeggen ten onrechte als licht of zwaar wordt aangemerkt, wordt hiermee ook kleiner. Teneinde de wisselwerking tussen beide nader te duiden, hebben wij ervoor gekozen drie ‘categorieën’ zaken te behandelen, te weten die van taxichauffeurs, zedendaders en minderjarigen. Juist ten aanzien van deze categorieën worden verweren gevoerd, door ofwel de directe impact (taxichauffeurs verliezen vrijwel direct hun baan), ofwel langdurige impact (zedendaders), ofwel mogelijk verstrekkende impact (minderjarigen).

Wij bespreken deze categorieën aan de hand van voorbeelden uit de bestuursrechtelijke praktijk. Voor zover mogelijk hebben wij ons gebaseerd op uitspraken van de ABRvS, wij zullen echter ook beslissingen van het COVOG uit onze eigen praktijk hierin betrekken. De uitspraken van de ABRvS hebben immers nagenoeg altijd betrekking op een individuele zaak, zodat hieruit niet (zonder meer) de beoordelingswijze van het bestuursorgaan kan worden afgeleid. Op basis van één uitspraak kan aldus niet gesproken worden van staand beleid, aangezien de uitkomst ervan afhankelijk is van de specifieke omstandigheden van dat geval.

### 5.2 Taxichauffeurs

Een van de beroepsgroepen waarvoor de meeste VOG-aanvragen worden gedaan is de taxibranche. In

de taxibranche is een VOG namelijk wettelijk verplicht voor het verkrijgen van een chauffeurskaart en bovendien moet elke vijf jaar een nieuwe VOG worden overgelegd om de chauffeurskaart te verlengen. VOG-aanvragen voor een chauffeurskaart betreft voorts de categorie aanvragen die op jaarbasis het vaakst worden afgewezen. Dit zal samenhangen met het feit dat voor taxichauffeurs *alle* strafbare feiten relevant zijn. Dit betekent dat zo goed als elk strafbaar feit als risico wordt gezien voor de behoorlijke uitoefening van de functie van taxichauffeur. De taxichauffeur is verantwoordelijk voor de veiligheid van zowel passagiers en hun persoonlijke eigendommen als medeweggebruikers. Met één strafbaar feit binnen de terugkijktermijn (van vijf jaar) wordt derhalve reeds aan het objectieve criterium voldaan. Vervolgens is het de vraag wanneer bij de toets aan het subjectieve criterium de wijze waarop de strafzaak is afgedaan ten voordele van de aanvrager meeweegt.

Recentelijk oordeelde de ABRvS<sup>[42]</sup> dat de staatssecretaris een VOG ten behoeve van een chauffeurskaart gerechtvaardigd heeft mogen weigeren ten aanzien van een taxichauffeur die – binnen de terugkijktermijn – viermaal een geldboete had voldaan (tweemaal van € 130 een eenmaal van € 350 respectievelijk van € 480) wegens het overtreden van de APV (het zonder vergunning aanbieden van (taxi)diensten, dan wel het zich zonder doel op hinderlijke wijze ophouden). Ook dergelijke APV-feiten worden meegewogen in de beoordeling, immers worden geldboetes van boven € 100 als justitiële gegevens aangemerkt.<sup>[43]</sup> Deze feiten worden bovendien als risico voor zijn goede functioneren gezien, daar

“een risico bestaat dat [appellant] taxivervoer zal verrichten zonder te voldoen aan de daarvoor gestelde kwaliteitseisen. Deze overtredingen kunnen nadelige gevolgen hebben voor de veiligheid van passagiers en/of voor controlerende instanties. Daarnaast bestaat een risico voor concurrentievervalsing, omdat taxichauffeurs die wel aan de eisen voldoen, daardoor kunnen worden benadeeld.”

De taxichauffeur had naast de vier voornoemde feiten voorts – binnen de terugkijktermijn – een transactie van € 320 voldaan wegens overschrijding van de maximum snelheid en hij was gedagvaard wegens afpersing met geweld.

Deze taxichauffeur voert in hoger beroep aan dat het slechts geringe strafbare feiten betreft en dat wat de openstaande zaak betreft nog niets kan worden gezegd over de ernst en afdoening ervan. Volgens de ABRvS mocht de staatssecretaris echter bij de afwijzing van de VOG de ernst van het ten laste gelegde feit in aanmerking nemen, dat, gezien de bij het OM opgevraagde dagvaarding, niet op voorhand als een licht vergrijp kon worden aangemerkt. Voorts heeft de staatssecretaris

“gelet op de hoogte van de bij de veroordeling en strafbeschikkingen opgelegde straffen, mogen concluderen dat deze vergrijpen [appellant] zijn toe te rekenen. De stelling van [appellant] dat zich slechts lichte vergrijpen hebben voorgedaan, kan niet worden gevolgd. De staatssecretaris heeft de door [appellant] gepleegde snelheidsovertreding niet als een licht vergrijp mogen aanmerken, nu de maximumsnelheid met 30 km of meer is overschreden.”

Over wat als lichte straf kan worden aangemerkt bestaan echter geen vastomlijnde beleidskaders. De ABRvS overwoog in een andere uitspraak ten aanzien van een taxichauffeur dat een werkstraf van 40 uur inhoudt dat het vergrijp hem niet ernstig is aangerekend.<sup>[44]</sup> In een ander geval oordeelde de ABRvS echter dat de staatssecretaris, voor wat betreft de wijze waarop de strafzaken zijn afgedaan, in het nadeel van de aanvrager in de beoordeling had mogen betrekken dat hij ter zake van mishandeling is veroordeeld tot een forse voorwaardelijke straf (90 uur werkstraf) en dat de op zijn

naam geregistreerde bedreiging door middel van een forse transactie (€ 500) is afgedaan.<sup>[45]</sup> Tijdens de behandeling van een beroepszaak door ons kantoor wilde de bestuursrechter van de staatssecretaris weten waarom bij een geldboete van € 590 voor een snelheidsovertreding van tussen de 30-40 km/u werd gesteld dat het vergrijp de aanvrager 'niet licht' is aangerekend en de hoogte van de geldboete zagezegd een indicatie vormde van de ernst en omvang van het gepleegde delict. De opgelegde boete was immers conform de richtlijnen en bovendien was het rijbewijs niet ingevorderd geweest. Desondanks is later in de uitspraak door de rechter overwogen: 'Verweerder heeft zich voort op het standpunt kunnen stellen dat een boete van € 590 niet als een lichte bestraffing kan worden aangemerkt (snelheidsovertredingen worden eerst in het JDS geregistreerd indien de maximumsnelheid met 30 km per uur wordt overschreden).'<sup>[46]</sup> Hierbij verwijst de rechter naar een uitspraak van de ABRvS waarin is overwogen dat een snelheidsovertreding die is afgedaan met een strafbeschikking van € 250 niet als een licht vergrijp kan worden aangemerkt aangezien de maximumsnelheid met 30 kilometer per uur of meer is overschreden.<sup>[47]</sup>

Strafrechtelijk bezien valt de vraag te stellen wanneer bij een snelheidsovertreding in de strafoplegging tot uitdrukking is gebracht of de overtreding de verdachte zwaar of licht valt aan te rekenen. Nu de strafdreiging vaak enkel een geldboete betreft, zal een rechter in de regel enkel kijken naar de draagkracht van de verdachte en zal slechts zelden differentiatie plaatsvinden.

Het verschil in weging van de implicaties van een straf tussen de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke praktijk komt met name tot uiting in een uitspraak van 4 februari 2013 van het Hof Arnhem-Leeuwarden (hierboven 70.7). In deze zaak werd de verdachte veroordeeld ter zake van witwassen tot een onvoorwaardelijke werkstraf van 100 uren. De strafrechter zag zich daarbij echter wel, ondanks de relatief 'hoge' straf, genoodzaakt een expliciete overweging op te nemen dat er geen relatie is met de beroepsmatige activiteiten als taxichauffeur. De verdediging had in deze zaak mogelijk – dit blijkt niet uit de uitspraak – met het oog op de VOG bepleit dat de zaak met toepassing van artikel 9a Sr diende te worden afgedaan. Het hof blijft er echter bij dat een afdoening door middel van de oplegging van een taakstraf passend is.

Eenzelfde beeld valt te zien bij een zaak behandeld door ons kantoor waarbij de verdachte veroordeeld werd voor het dealen in harddrugs.<sup>[48]</sup> De rechter kwam daarbij, op grond van alle bijzondere omstandigheden van het geval, tot een maximale taakstraf van 240 uur en een voorwaardelijke gevangenisstraf van 4 maanden. Ondanks de aard van de overtreding en de hoogte van de straf zag de meervoudige kamer aanleiding een VOG-overweging op te nemen waarin overwogen werd dat deze strafbare feiten geen enkele relatie hebben met mogelijke taxiwerkzaamheden van de verdachte.

Uit het voorgaande rijst het beeld op dat de zwaarte van de straf (en de implicaties daarvan) door de strafrechter anders wordt ingeschat dan door de bestuursrechter. Een 'VOG-overweging' van de strafrechter maakt in ieder geval duidelijk welk gewicht hij aan de straf toekent. Voorts laten deze zaken zien dat de strafrechter ondanks de opgelegde straf ruimte ziet om alsnog een overweging op te nemen dat de desbetreffende zaak, klaarblijkelijk op grond van de omstandigheden van het geval, onvoldoende in verband staat met het specifieke beroep van taxichauffeur waarvoor de VOG wordt aangevraagd.

### 5.3 Zedendaders

Ten aanzien van strafzaken waarin een VOG-overweging is opgenomen vormen zedenmisdrijven een bijzondere categorie omdat ten aanzien hiervan een onbeperkte terugkijktermijn geldt. Deze worden dus de rest van iemands leven in de beoordeling van zijn of haar VOG-aanvraag betrokken.<sup>[49]</sup> Vervolgens geldt een verscherpt toetsingskader indien bij de uitoefening van de functie een gezags-

of afhankelijkheidsrelatie bestaat. In die gevallen wordt altijd uitgegaan van het bestaan van een belemmering voor de behoorlijke uitoefening van de functie en wordt de VOG aldus geweigerd, tenzij dit evident disproportioneel is. Ditzelfde geldt voor een functie die wordt uitgevoerd op een locatie waar zich kwetsbare personen bevinden.<sup>[50]</sup> Als uitgangspunt geldt dat de VOG, indien sprake is van een gezags- of afhankelijkheidsrelatie, wordt geweigerd indien de aanvrager *tweemaal* voor een zedenmisdrijf is veroordeeld tot ten minste een taakstraf of (on)voorwaardelijke gevangenisstraf. Ingeval de aanvrager *eenmaal* is veroordeeld, wordt de VOG in principe twintig jaar lang geweigerd. Indien de zaak is geëindigd met een andere straf dan een gevangenisstraf of taakstraf, dan wel een schuldigverklaring is uitgesproken zonder straf, of een transactie is geaccepteerd dan wel de zaak voorwaardelijke geseponneerd, dan geldt als uitgangspunt dat de VOG tien jaar lang wordt geweigerd. In deze gevallen bestaat slechts zeer beperkte ruimte om alsnog over te gaan tot de afgifte van de VOG; dit kan enkel indien weigering evident disproportioneel is.<sup>[51]</sup> Dit verscherpte toetsingskader geldt evenzeer voor minderjarigen en jongvolwassenen. In de beleidsregels wordt evenmin onderscheid gemaakt tussen *hands-on* en *hands-off* delicten.

Bijgevolg zijn door ons kantoor diverse cliënten bijgestaan die vanwege een eenmalige veroordeling voor het bezit van kinderpornografie jaren later niet in de gezondheidszorg aan de slag konden gaan als arts of verpleegkundige. Zo werd een arts in eerste instantie een VOG geweigerd waardoor hij niet aan een specialisatie-opleiding zou kunnen beginnen. Hem was tien jaar geleden een geldboete van € 500 plus een voorwaardelijke werkstraf van 100 uur opgelegd, omdat hij veertien jaar geleden, in zijn studententijd, wel eens porno downloadde waar ook enkele videobestanden van minderjarigen tussen zaten. Los van het feit dat deze arts de beelden niet bewust meende te hebben gedownload, kon van enig actueel en realistisch risico niet worden gesproken nu hij reeds zestien jaar in diverse functies in ziekenhuizen werkzaam was en omdat minderjarigen bovendien altijd gezien worden door een kinderarts en hij uitsluitend meerderjarigen behandelde. Na het voeren van een zienswijze- en bezwaarprocedure werd de VOG alsnog afgegeven.

In meerdere zedenzaken komt bij de ABRvS aan bod dat een werkstraf van 180 uur, vaak in combinatie met een (deels) voorwaardelijke gevangenisstraf, in ieder geval niet als lichte straf wordt beschouwd.<sup>[52]</sup> Ditzelfde geldt echter voor een werkstraf van 60 uur plus een gevangenisstraf van 90 dagen waarvan 76 dagen voorwaardelijk: 'De rechtbank is de staatssecretaris voorts terecht gevolgd in zijn standpunt dat bij de beoordeling van het subjectieve criterium het opleggen van een gevangenisstraf niet als licht kan worden aangemerkt, aangezien een gevangenisstraf de zwaarst op te leggen straf is.'<sup>[53]</sup> Eenzelfde oordeel omtrent de zwaarte van een gevangenisstraf klinkt door in een niet-zedenzaak waarin het in artikel 22b lid 2 Sr verwoorde taakstrafverbod is toegepast, op basis waarvan 75 dagen gevangenisstraf waarvan 74 voorwaardelijk zijn opgelegd. De bestuursrechter oordeelde dat het delict de aanvrager niet licht is aangerekend, want: 'zij is toen (...) tot onder meer een gevangenisstraf veroordeeld.'<sup>[54]</sup>

Bij zedenzaken, indien gepleegde op jonge leeftijd, is het voorts belangrijk aan de hand van de omstandigheden waaronder het delict tot stand is gekomen te beargumenteren waarom niet kan worden gesproken van een ernstig feit en dat dit aldus aan de minderjarige minder kan worden verweten dan het geval zou zijn bij een meerderjarige.<sup>[55]</sup> Het aanleveren van dergelijke achterliggende omstandigheden loonde bijvoorbeeld in een zaak van een jongen die na zijn opleiding geneeskunde als arts aan de slag wilde gaan maar daarin werd verhinderd omdat hij acht jaar geleden een transactie van 40 uur werkstraf had geaccepteerd vanwege ontucht met een minderjarige. Op basis van een uitgebreide zienswijze, waarin uiteen werd gezet dat deze jongen (destijds zelf 17 jaar) weliswaar had geëxperimenteerd met webcamseks met een meisje van 11 jaar, maar niets strafbaars had gedaan en

de transactie enkel uit schaamte én angst voor nadelige consequenties voor zijn toekomst had geaccepteerd, werd de VOG alsnog toegekend.

Ook een als licht aangemerkte afdoening vormt geen enkele garantie dat de totale afweging van de omstandigheden van het geval (het subjectieve criterium) in het voordeel van de aanvrager uitvalt (zie de overweging in voetnoot 50). Dit blijkt bijvoorbeeld uit een zaak waarin is overwogen dat sprake was van een gering feit bij een geseponeerde zaak wegens aanranding op grond van sepotcode 'gering feit'.<sup>[56]</sup> De aanvrager voerde in hoger beroep tevergeefs aan dat de sepotcode eigenlijk 'onvoldoende bewijs' had moeten zijn en dat – door geen kennis te nemen van de stukken die aan het voorwaardelijk sepot ten grondslag liggen – is miskend dat *geen* strafbaar feit heeft plaatsgevonden. De staatssecretaris mocht echter (enkel) afgaan op de vermelding in het Justitieel Documentatie Systeem. Weliswaar werd erkend dat het delict de aanvrager relatief licht is aangerekend, maar meer gewicht werd toegekend aan het feit dat het recent heeft plaatsgevonden, de aanvrager reeds meerderjarig was toen hij het pleegde en het geenszins is te verenigen met een functie van taxichauffeur.

De LOVS-richtlijnen schrijven (ten aanzien van de zedenfeiten die daarin zijn opgenomen) minstens een voorwaardelijke gevangenisstraf voor de duur van 6 maanden voor (waarvan in elk geval een kort deel onvoorwaardelijk). Ten behoeve van zedenzaken zijn voorts meerdere richtlijnen van het OM van toepassing. In deze richtlijnen wordt voor de lichtste categorie zaken in de regel reeds een gevangenisstraf voorgeschreven. Dit varieert van een korte onvoorwaardelijke gevangenisstraf in combinatie met 240 uur werkstraf en een voorwaardelijke gevangenisstraf,<sup>[57]</sup> 1 tot 6 maanden gevangenisstraf<sup>[58]</sup> tot 2 tot 6 maanden gevangenisstraf.<sup>[59]</sup> Slechts de schennis van de eerbaarheid wordt met een geldboete bedreigd.<sup>[60]</sup>

Naast deze oriëntatiepunten en richtlijnen heeft de wetgever op grond van het taakstrafverbod ex artikel 22b Sr en artikel 77ma Sr de nodige invloed op de afdoening van een strafzaak, waaraan de strafrechter – ongeacht zijn oordeel over de mate waarin het delict de verdachte kan worden aangerekend – gebonden is. Dit leidt volgens de jurisprudentie met name tot VOG-overwegingen in zedenzaken. In een uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 11 april 2012 (hierboven 70.8) wordt de verdachte ter zake van het voorhanden hebben van kinderporno veroordeeld waarbij toepassing werd gegeven aan artikel 9a Sr. De rechtbank overwoog met het oog op de VOG dat er – gelet op het geringe feit en de benadeling die de verdachte had geleden als gevolg van de aanpak van het OM – geen reden was om op basis van deze veroordeling de VOG te weigeren. Waar de strafrechter expliciet spreekt van de geringe ernst van het verwijt kan dit evenwel verbazing wekken met het oog op het verscherpte bestuursrechtelijke toetsingskader bij zedenzaken. Het COVOG redeneert namelijk dat kenmerkend is voor een zedendelict dat de onrust in de maatschappij ingrijpender is en langer aanhoudt. Voorts geldt dat, aangezien zedendelicten aldus een grote mate van maatschappelijke onrust veroorzaken en veel impact hebben, het belang van de maatschappij om hiertegen beschermd te worden zeer zwaarwegend is.

De Rechtbank Den Haag heeft, vermoedelijk ook met het oog op de potentieel langdurig verstreckende gevolgen voor de verdachte, in meerdere zaken overwegingen opgenomen. Een voorbeeld hiervan betreft de uitspraak van 18 december 2014 (hierboven 70.9) waarin de rechtbank overweegt dat het slechts een éénmalige handeling betreft, er zelfstandig hulp is gezocht en er blijkens het raadsrapport geen sprake is van risico op het plegen van seksuele delicten. Veelal vallen deze overwegingen samen met zaken waarbij de verdachten minderjarig zijn. Wat opvalt is dat er in de regel gekozen wordt voor toepassing van artikel 9a Sr én een VOG-overweging.

## 5.4 Minderjarige daders



Voor minderjarige en jeugdige veroordeelden is de afgelopen vijf jaar regelmatig politieke en maatschappelijke aandacht geweest. Dit heeft erin geresulteerd dat in 2011 in de beleidsregels is opgenomen dat de leeftijd van de minderjarige veroordeelde ten tijde van het plegen van het delict expliciet in de beoordeling moet worden betrokken.<sup>[61]</sup> Voorts is in 2013 de terugkijktermijn voor jongeren onder de 23 jaar op het moment van de aanvraag verkort van vier naar twee jaar. Hiermee is aansluiting gezocht bij de leeftijdsgrens van het adolescentenstrafrecht. Deze verkorte terugkijkperiode geldt echter weer niet bij zedendelicten of ernstige geweldsdelicten waar meer dan zes jaar gevangenisstraf op staat en evenmin bij VOG-aanvragen voor een chauffeurskaart – waarvoor een terugkijktermijn van vijf jaar blijft gelden.

Wat als een lichte straf wordt aangemerkt, is bijvoorbeeld 40 uur werkstraf en een combinatie van 20 uur leerstraf en 20 uur werkstraf voorwaardelijk, zo volgt uit een uitspraak van de ABRvS.<sup>[62]</sup> Hierover is echter niets expliciet opgenomen in de beleidsregels of de toelichting daarop, dus het zal steeds van het individuele geval afhangen hoe de opgelegde sanctie wordt meegewogen. De ABRvS overwoog namelijk eerder dat de staatssecretaris bij de afwijzing van een VOG-aanvraag van een 18-jarig meisje, dat op haar 13<sup>e</sup> is veroordeeld wegens bezit/verspreiding van kinderpornografie tot 40 uur werkstraf, zwaar mocht laten wegen dat het zedendelict door de strafrechter, gegeven het feit dat het delict op jonge leeftijd is gepleegd en de omstandigheden waaronder het delict is gepleegd, niet licht is aangerekend, nu haar daarvoor een werkstraf is opgelegd.<sup>[63]</sup> Hierbij dient te worden opgemerkt dat de ABRvS sinds haar uitspraak van 5 september 2012 bij relatief minder ernstige zedendelicten gepleegd door minderjarige daders kritischer is gaan toetsen, waardoor een dergelijke weging heden wellicht anders zou zijn uitgevallen.

De staatssecretaris heeft aldus een ruime discretionaire bevoegdheid, waarbij geen sprake is van een duidelijke ondergrens ten aanzien van de zwaarte van de opgelegde sanctie. Om die reden heeft in 2011 de Landelijk Jeugdofficier een brief geschreven aan het COVOG met het verzoek om een aantal uitgangspunten die worden gehanteerd in de Richtlijn Strafvordering Jeugd ook blijvend te betrekken bij de VOG-besluitvorming. Het OM stelt onder meer expliciet voor de taakstraf-transactie of strafbeschikking van het OM in beginsel niet aan de afgifte van een VOG in de weg te laten staan, met als redelijk omslagpunt een taakstraf van 60 uur. De staatssecretaris antwoordde hierop dat deze uitgangspunten niet in de beleidsregels zullen worden opgenomen, aangezien het beoordelingskader voldoende ruimte biedt om rekening te houden met de belangen van jeugdigen en bij de invulling van de beoordelingsruimte mogelijkheid voor maatwerk moet blijven bestaan. Overigens heeft de in voorgenoemde uitspraak als licht aangemerkte afdoening (40 uur werkstraf én 20 uur leerstraf plus 20 uur werkstraf) niet geleid tot afgifte van de VOG. Het tijdsverloop was te kort, er was sprake van recidive en van de twee antecedenten was slechts een op minderjarige leeftijd gepleegd.

Ons kantoor vertegenwoordigde een op het moment van de VOG-aanvraag nog minderjarige jongen, die de opleiding Veiligheid en Vakmanschap wilde starten, waarvoor hij stage moest lopen bij Defensie. Tijdens de bezwaarprocedure volgde een veroordeling wegens poging tot afpersing onder strafverzwarende omstandigheden tot 60 uur werkstraf. Eén respectievelijk drie jaar geleden is hij schuldig bevonden aan diefstal met geweld respectievelijk mishandeling, zonder dat hem een straf is opgelegd. Tot slot zijn vier jaar geleden twee zaken betreffende diefstal respectievelijk belediging van een ambtenaar in functie geseponneerd op grond van 'gezondheidstoestand'. De officier van justitie schreef – mede op ons verzoek – na afloop van de zitting een brief voor het COVOG, waarin de achtergrond van daad en dader werden toegelicht: hij beging het delict onder negatieve en bedreigende invloed van zijn omgeving gedurende zijn uithuisplaatsing. Voorts schreef de officier:

“Wat wil een samenleving nog meer als een jeugdige de volle verantwoordelijkheid neemt voor zijn gedrag, het slachtoffer excuses aanbiedt en op een positieve manier bezig is met een opleiding waarmee hij een zinvolle bijdrage aan diezelfde maatschappij kan leveren? Het onderbreken van deze opleiding is een disproportionele reactie op een dergelijk - oud - feit met zware consequenties voor de jongen, zijn ouders en dus ook voor de samenleving als geheel.”

De staatssecretaris overwoog vervolgens in de beslissing op bezwaar dat weliswaar het tijdsverloop en de hoeveelheid antecedenten, waarvan het laatste niet licht is afgedaan, niet in zijn voordeel meewegen, maar dat hij vooral gewicht toekent aan de brief van de officier, evenals een brief van de wijkagent, die verklaart dat de jongen niet de hoofddader maar mededader was en dat hij niet opnieuw bij soortgelijke zaken betrokken is geraakt. De VOG werd alsnog afgegeven.

Inmiddels zijn er ook voor jeugdigen oriëntatiepunten vanuit de rechtspraak ontwikkeld. Vooraf wordt opgemerkt dat ‘iedere veroordeling tot een straf of maatregel wordt betrokken bij de beslissing of een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) wordt afgegeven.’ Uit deze oriëntatiepunten volgt dat er voor relatief ‘lichte feiten’ (bij *first offenders*) gereageerd wordt met een taakstraf van 20-40 uur. De oriëntatiepunten schrijven echter snel hogere straffen voor naarmate enkel en alleen het feit ‘zwaarder’ wordt. De richtlijnen van het OM<sup>[64]</sup> vertonen eenzelfde beeld.

Met name bij jeugdzaken zien strafrechters ruimte om de mogelijke gevolgen door te laten klinken in de strafmaat en een aparte overweging op te nemen. Een voorbeeld van de redeneertrant van rechters wordt gevormd door een uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 6 oktober 2014 (hierboven 70.10) waarin het pedagogische aspect van het jeugdstrafrecht verhindert dat er, mede gelet op de potentieel verstrekkende consequenties als gevolg van problemen met de VOG, een straf of maatregel wordt opgelegd. In een andere uitspraak van 7 oktober 2013 (hierboven 70.11) benoemt de Rechtbank Amsterdam andermaal dit aspect waarbij de gevolgen van de strafzaak voor de VOG expliciet worden meegewogen.

Het voorgaande laat naar onze indruk zien dat rechters met name bij minderjarigen zich geconfronteerd zien met potentieel verstrekkende gevolgen van hun oordeel en, met name, de strafmaat. Zij lijken zich nu vanuit het pedagogisch perspectief voor de keuze gesteld te zien ofwel te bestraffen ofwel het pedagogisch aspect doorslaggevend te laten zijn. Met het oog op de oriëntatiepunten en richtlijnen, afgezet tegen de weging zoals deze gemaakt wordt door het COVOG, lijkt de focus op deze afweging ook reëel te zijn.

## 6. Conclusie en discussie

In het voorgaande hebben wij getracht de straf- en bestuursrechtelijke praktijk naast elkaar te beschrijven, nu de (mogelijke) consequenties vanuit de bestuursrechtelijke praktijk de strafoplegging beïnvloeden en de afdoening van de strafzaak vervolgens de bestuursrechtelijke afweging beïnvloedt. Door, na de beide praktijken in grote lijnen te hebben beschouwd, naast elkaar concrete voorbeelden te bespreken van VOG-overwegingen in strafzaken en overwegingen omtrent de wijze van afdoening van de strafzaak in VOG-zaken hebben wij getracht te laten zien in hoeverre de beoordeling van de bestuursrechter afwijkt van die van de strafrechter waar het gaat om ‘de ernst van het delict’ ofwel ‘de mate waarin het delict de verdachte is aangerekend’. Wij zullen dit stuk concluderen met enkele overkoepelde constatering, waarbij wij ons tevens zullen uitspreken over de wenselijkheid van een strafrechter die – zoals figuurlijk wordt gesproken – steeds meer op de stoel van het COVOG gaat zitten,

althans daartoe steeds vaker wordt uitgenodigd door de verdediging.

Uit de besproken strafzaken komt het beeld naar voren dat advocaten in strafzaken steeds vaker een op de VOG toegesneden verweer voeren, maar dat dit niet altijd voldoende wordt onderbouwd. Vaak voldoet een VOG-verweer niet aan de voorwaarden om van een uitdrukkelijk onderbouwd standpunt te kunnen spreken. Hier bestaan wel mogelijkheden toe. De VOG-beleidsregels geven een eenvoudig te volgen toetsingskader (terugkijktermijn, objectief en subjectief criterium), waaraan voor toekomstige consequenties van een veroordeling meer houvast kan worden ontleend dan nu vaak gebeurt. Verder valt op dat de keuze van strafrechters tamelijk zwart-wit is. Er wordt vaak ofwel gebruikgemaakt van een overweging waarbij er geoordeeld wordt dat de desbetreffende veroordeling niet aan de afgifte van een VOG in de weg moet staan ofwel bepaald dat dit oordeel voorbehouden is aan de staatssecretaris. Uit de besproken bestuursrechtzaken komt een beeld naar voren dat er voldoende tot veel ruimte is een overweging over de wijze van afdoening mee te geven aan het bestuursorgaan. In de beleidsregels is immers op geen enkele wijze geconcretiseerd waaraan (OM- of LOVS-richtlijnen) de ernst van het delict dient te worden afgeleid.

De strafrechter hoeft daarvoor niet op de stoel van het COVOG te gaan zitten en alvast een voorschot te nemen op een beslissing door te overwegen dat deze veroordeling niet zou mogen leiden tot weigering van de VOG. Wij gaan ervan uit dat ook door minder verstrekkende overwegingen het straf- en bestuursrecht kunnen gaan functioneren als communicerende vaten. Daarvoor is ten minste van belang bij de strafmotivering de aard en de omstandigheden van het delict, welke tot verhoging ofwel verlaging van de straf aanleiding gaven, goed uiteen te zetten.<sup>[65]</sup> Zo kan er wellicht beter antwoord worden gegeven op de vraag of een strafbaar feit standaard is afgedaan, licht is afgedaan of dat sprake was van strafverzwarende omstandigheden. Dit leidt tot een meer genuanceerde aanpak dan momenteel gehanteerd wordt, namelijk dat een strafzaak 'niet licht' is afgedaan tenzij het tegendeel evident blijkt uit achterliggende feiten en omstandigheden (die de aanvrager doorgaans zelf moet aanvoeren en onderbouwen).

Nu de staatssecretaris de verhouding tussen de straf- en bestuursrechter niet heeft geregeld, is het voorts van belang dat hiervoor in (hoger) beroepsprocedures expliciet aandacht komt, zodat dit kan worden uitgekristalliseerd. Wanneer moeten de door de aanvrager aangedragen achterliggende omstandigheden van het delict wel worden meegewogen en wanneer niet? En, als er aan de omstandigheden waaronder het delict is gepleegd weinig gewicht ten voordele van de aanvrager wordt toegekend, wanneer is dat dan voldoende gemotiveerd? In hoeverre mag in het bestuursrecht aldus worden afgeweken van het oordeel van de strafrechter omtrent de aard, ernst en omstandigheden van het delict? Om tegenstrijdige uitspraken te voorkomen zou een redelijke taakverdeling onzes inziens inhouden dat de bestuursrechter van de overwegingen van de strafrechter dient uit te gaan. Daarvoor is echter wel voorwaarde dat de strafrechter zich expliciet uitlaat over de achterliggende omstandigheden en de rol van mogelijke toekomstige gevolgen bij de strafmotivering.

Door het principe van communicerende vaten als uitgangspunt te nemen, kan de strafrechter bovendien enigszins druk weghalen bij de bestuursrechter die slechts marginaal behoort te toetsen en derhalve niet gemakkelijk tot het oordeel zal komen dat de beleidsregels dan wel de toepassing ervan in een concrete zaak onredelijk is. Bovendien heeft de staatssecretaris te maken met de politieke geladenheid van het instrument VOG. Een strikter screeningsbeleid is regelmatig het directe gevolg van een maatschappelijke roep om meer veiligheid en maatregelen die risico's doen afnemen (bijvoorbeeld bij incidenten met betrekking tot zedenmisdrijven, de taxibranche, kinderopvang of hockeyclubs). Een dergelijke vraag-gestuurde oriëntatie van de integriteitsscreening ('u vraagt, wij draaien') resulteert er dan al snel in dat ieder risico wordt uitgesloten, zoals te zien is in de taxibranche. Het grijze gebied

tussen wel of geen risico kan door deze politieke gevoeligheid al snel tot het risicogebied worden gerekend.

Hoewel er zeker vraagtekens geplaatst kunnen worden bij de huidige wijze van risico-inschatting – er is veel voor te zeggen dat er aan de hand van een meer actuele en realistische risicotaxatie behoort te worden besloten in plaats van op grond van (statistische) factoren als de ernst, de hoeveelheid en het tijdsverloop van het delict<sup>[66]</sup> – menen wij dat de omstandigheden die aanleiding gaven tot het delict zonder meer relevant zijn bij het inschatten van het herhalingsrisico. Deze komen bij uitstek gedurende het strafproces aan de orde waardoor de strafrechter hierover zijn licht kan laten schijnen.

Bijvoorbeeld door te overwegen dat *dít* delict ‘geen enkel risico vormt voor de uitoefening van de functie van taxichauffeur’. Dat is in ieder geval voor de bestuursrechter klare taal. Maar ook minder verstrekkende oordelen omtrent de ernst van het delict en de mate waarin het delict de verdachte is aangerekend kunnen een welkome aanvulling zijn binnen het bestuursrecht. Daarnaast ligt bij de bestuursrechter een grote verantwoordelijkheid om het VOG-beleid en de toepassing ervan op redelijkheid te toetsen en niet slechts marginaal. Dit is tenslotte van groot belang met het oog op het niet onnodig belemmeren van re-integratie of, erger, bevorderen van secundaire deviantie van ex-veroordeelden.<sup>[67]</sup> De handreiking van de strafrechter is zodoende op meerdere terreinen welkom. Deze vult een leemte bij het beoordelen of een zaak al dan niet licht is aangerekend, kan daarmee de rechtsbescherming van aanvragers verstevigen, doordat afwijking van het standpunt van de strafrechter goed gemotiveerd dient te worden waardoor de toetsing meer inzichtelijk wordt, en verlicht tot slot de politieke geladenheid van het instrument VOG.

#### Voetnoten

[1]

Mark Rijnsburger is werkzaam als advocaat bij Van Oosten advocaten. Elina Kurtovic promoveert aan de Universiteit Utrecht, volgend jaar verschijnt haar proefschrift over de impact van het hebben van een strafblad op de arbeidsmarktperspectieven van jongvolwassenen. Daarnaast werkt zij als juridisch medewerker bij Van Oosten advocaten.

[2]

Hierbij wordt opgemerkt dat de Hoge Raad inmiddels omtrent een dergelijke afdoening heeft geoordeeld bij arrest van 8 september 2015 (ECLI:NL:HR:2015:2465) en dat er gecasseerd is. Dit laat echter onverlet dat in de rechtspraak rond minderjarigen dergelijke overwegingen vaak aan de oppervlakte komen.

[3]

Hans Anker maakt bijvoorbeeld een onderscheid tussen drie periodes: 1) vóór 2010, waarin strafrechters zich terughoudend opstellen en advocaten minder alert zijn op deze problematiek, 2) 2010-2014, waarin meer doch wisselende jurisprudentie op dit terrein ontstaat, en 3) 2015-2016, waarin advocaten meer expliciete verzoeken doen en rechters minder terughoudend zijn. Zie: Anker, H., ‘Strafrechter gaat op stoel COVOG zitten’, in: Klip, A. & G.P.M.F. Mols, *Buitengewoon Mols* (liber amicorum prof. mr. G.P.M.F. Mols), Den Haag: Sdu 2016, p. 11-14.

[4]

[Kamerstukken II 2015/16, 34300-VI-78, 78.](#)

[5]

[http://jaarverslagjustis.nl/2015/factsheet\\_vog.html](http://jaarverslagjustis.nl/2015/factsheet_vog.html).

[6]

[www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2015/20/bevolking-15-tot-75-jaar-oud](http://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2015/20/bevolking-15-tot-75-jaar-oud).

[7]

L.M. Schoutsen, ‘De strafrechtelijke strijd over de Verklaring Omtrent het Gedrag’, *Tijdschrift Praktijkwijzer Strafrecht*, 2015/13, p. 60-65.

[8]

S. Meijer, 'De Verklaring Omtrent Gedrag; enkele kanttekeningen bij recente rechtspraak', *DD* 2015/32, p. 333.

[9]

Schoutsen 2015.

[10]

Anker 2016.

[11]

P.M. Schuyt, 'De VOG als strafbeïnvloedende omstandigheid – of niet', *Trema* 2014/04, p. 10-15.

[12]

M.M. Boone & E.G. Kurtovic, 'Bijkomende gevolgen van straf en het principe van proportionele strafoplegging', *NJB* 2015 (23), p. 1623-1629.

[13]

Via de database van rechtspraak.nl, waarbij er gezocht is op 'verklaring omtrent gedrag', 'verklaring omtrent het gedrag' en 'VOG'. Deze resultaten waren op 1 augustus 2016 zichtbaar.

[14]

Met niet relevant wordt bedoeld: doublures, zaken waarin de VOG weliswaar wordt opgenoemd (als in beslag genomen goed) en zaken waarin VOG toevalligerwijs in de onderzoeksnaam voorkwam welke de politie hanteerde. Relevant zijn de zaken waarin er gesproken is over de consequenties van de strafzaak voor de VOG.

[15]

Het betreft hier weliswaar enkel de op rechtspraak.nl gepubliceerde uitspraken, waarvan de selectiecriteria om tot publicatie over te gaan per arrondissement verschillen. Volledigheid en representativiteit zijn derhalve niet te garanderen.

[16]

ECLI:NL:RBAMS:2013:6633; ECLI:NL:RBAMS:2013:858; ECLI:NL:RBAMS:2013:8588; ECLI:NL:RBAMS:2013:8589;  
ECLI:NL:RBAMS:2013:8590; ECLI:NL:RBAMS:2013:6619; ECLI:NL:RBAMS:2013:8591.

[17]

Vgl. voor dit laatste ECLI:NL:RBDHA:2015:3751.

[18]

ECLI:NL:RBDHA:2015:10461; ECLI:NL:RBDHA:2015:10460; ECLI:NL:RBALK:2012:BX9484; ECLI:NL:GHLEE:2011:BQ7606;  
ECLI:NL:GHSGR:2011:BU4195.

[19]

Hof Den Haag 11 november 2010, ECLI:NL:GHSGR:2010:BO7063.

[20]

De mededeling dat de deskundige op grond van de gegevens van de desbetreffende zaak verwachtte dat aan de verdachte ook bij een veroordeling door de politierechter een VOG zou worden afgegeven, gaf de rechter onvoldoende houvast.

[21]

ECLI:NL:RBMNE:2015:4769, ECLI:NL:RBMNE:2015:3303.

[22]

ECLI:NL:GHARL:2016:3774.

[23]

ECLI:NL:RBMNE:2014:1400 en ECLI:NL:RBZLY:2008:BG8797.

[24]

ECLI:NL:GHARL:2014:4279 en ECLI:NL:GHAMS:2014:1803.

[25]

Op grond van de resultaten in de rechtspraak.nl database zijn dit er twaalf in totaal.

[26]

Par. 1 beleidsregels VOG NP-RP 2013.

[27]

Par. 3.1 beleidsregels.

[28]

Par. 3.1.1 beleidsregels.

[29]

Artikel 35 Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.

[30]

Par. 3.2 beleidsregels.

[31]

Par. 3.3.1 beleidsregels.

[32]

Zie voor een analyse van deze beoordelingswijze: M.M. Boone, 'Gestraft na de straf. Legitimiteit en proportionaliteit van juridische belemmeringen na afloop van de straf', *PROCES* 2012, 91(2), p. 103-114.

[33]

R. Wildemors, 'De beoordeling van een VOG-aanvraag', *PROCES* 2012 91(2), p. 82.

[34]

Toelichting op de beleidsregels VOG NP-RP 2013, *Stcrt.* 2013, 5409.

[35]

Volgens de toelichting op de beleidsregels dienen de 'omstandigheden waaronder het feit is gepleegd' niet verward te worden met de 'omstandigheden van het geval', welke standaard onderdeel vormen van de subjectieve wegingscriteria.

[36]

Par. 3.3.1.

[37]

Toelichting op de beleidsregels VOG NP-RP 2013, *Stcrt.* 2013, 5409.

[38]

[http://justis.nl/Images/uit-de-praktijk-16-maatwerk-bij-de-vog-screening\\_tcm123-616234.pdf](http://justis.nl/Images/uit-de-praktijk-16-maatwerk-bij-de-vog-screening_tcm123-616234.pdf).

[39]

RvS 20 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3093.

[40]

RvS 4 februari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH1831.

[41]

RvS 15 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1649.

[42]

RvS 20 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:84.

[43]

Artikel 3, 5 en 7 van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens.

[44]

RvS 29 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX6536: 'Hoewel [appellant] terecht betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de strafbare feiten hem licht zijn aangerekend, kan dit gelet op het voorgaande niet tot een vernietiging van de aangevallen uitspraak

leiden.'

[\[45\]](#)

RvS 1 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX3235.

[\[46\]](#)

Rb. Haarlem 8 augustus 2016, HAA 16/3244 en 16/855.

[\[47\]](#)

RvS 29 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA1317.

[\[48\]](#)

Rb. Rotterdam 26 januari 2015, 10/680463-13.

[\[49\]](#)

In paragraaf 3.1.1 beleidsregels is o.a. bepaald: '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 en/of artikel 140 van het Wetboek van Militair strafrecht.'

[\[50\]](#)

Par. 3.2.4 beleidsregels.

[\[51\]](#)

Par. 3.3.2 beleidsregels.

[\[52\]](#)

Zie o.a. RvS 30 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:4043; RvS 17 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4606.

[\[53\]](#)

RvS 4 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:663.

[\[54\]](#)

Dit ging overigens niet om zedenzaken, maar om recidive op het gebied van winkeldiefstal.

[\[55\]](#)

RvS 5 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX6537.

[\[56\]](#)

RvS 22 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ8836.

[\[57\]](#)

Richtlijn voor strafvordering kinderpornografie (2013R008).

[\[58\]](#)

Richtlijn voor strafvordering artikel 248b Sr (2015R054).

[\[59\]](#)

Richtlijn voor Strafvordering seksueel misbruik van minderjarigen (2015R047).

[\[60\]](#)

Richtlijn voor strafvordering schennis van de eerbaarheid (2015R006).

[\[61\]](#)

Par. 3.3.1 beleidsregels.

[\[62\]](#)

RvS 29 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX6535.

[\[63\]](#)

RvS 9 oktober 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT8577.

[64]

Bijv. Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt (2014R008).

[65]

Zie bijvoorbeeld het concrete idee van Henk Elffers in zijn blog 'De straftoematingsmal: een middel om straftoemeting begrijpelijker te maken' op Ivoren Toga: <http://ivorentoga.nl/archieven/3983>, geraadpleegd op 9 augustus 2016.

[66]

De legitimatie van een dergelijke beperkende maatregel kan, vanuit normatief oogpunt, immers enkel zijn gelegen in de preventieve werking ervan in de toekomst, zie Boone & Kurtovic 2015, p. 1627; M.M. Boone, 'Gestraft na de straf. Legitimiteit en proportionaliteit van juridische belemmeringen na afloop van de straf', *PROCES* 2012, 91 (2), p. 106.

[67]

Vgl. bijvoorbeeld het onderzoek naar de invloed op zedendelinquenten in: C.J.W. van den Berg, C.C.J.H. Bijleveld, & J. Hendriks, 'The juvenile sex offender: criminal careers and life events', *Sexual Abuse: A Journal of Research and Treatment* 2015, p. 1-21.