

Verklaring Omtrent het Gedrag

Tour d'horizon door de jurisprudentie*

Jop Spijkerman

Inleiding

Deze bijdrage is een bewerking van de workshop die ik gaf tijdens de studiedag van dit tijdschrift over de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) op 9 december 2011. In deze bijdrage wordt de relevante jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) alsmede lagere rechters gezien. Leidraad hierbij vormen de beleidsregels VOG-NP-RP en IVB 2011¹ (hierna: beleidsregels). Om overlap te voorkomen wordt niet ingegaan op de toepassing van deze beleidsregels,² maar zullen enkel aan de hand van de beleidsregels de relevante, door de rechter(s) beslechte geschillen aan de orde komen. Eventuele kritiek op en tips naar aanleiding van deze jurisprudentie zal ik, kijkend door een strafrechtelijk-advocatuurlijke bril, eveneens verwerken in deze bijdrage. Dit artikel omvat geen uitputtend overzicht van alle jurisprudentie. Alleen de relevante en meest recente uitspraken op, met name voor de strafrechtadvocatuur, relevante onderwerpen worden besproken. Gelijk aan de opbouw van de beleidsregels zal in deze bijdrage, na enkele algemene opmerkingen, achtereenvolgens worden ingegaan op de relevante jurisprudentie met betrekking tot de terugkijktermijn, om vervolgens rechtspraak omtrent het objectieve en subjectieve beoordelingscriterium te bezien. Ter afsluiting zullen de beleidsregels en rechtspraak met betrekking tot jongeren aan bod komen.

De beleidsregels: kennelijk onredelijk?

De wettelijke basis voor afgifte van een VOG is geregeld in artikel 28 tot en met 36 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (WJG).³ De beleidsregels vormen een nadere invulling van de beoordelingscriteria die door het Centraal Orgaan Verklaring Omtrent het Gedrag (COVOG) dienen te worden toegepast bij de beoordeling van een aanvraag voor een VOG. Vele malen is door de Afdeling geoordeeld dat de beleidsregels op zichzelf niet 'kennelijk onredelijk' zijn. Hierdoor kunnen zij integraal als beoordelingsmethode van een aanvraag voor een VOG worden toegepast. De Afdeling:⁴

* Mr. Jop Spijkerman is advocaat te Den Haag.

1 *Stcrt.* 2011, 12842.

2 De bijdrage van Roy Wildemors van het COVOG geeft een overzicht van deze toepassing en vormt de basis voor deze bijdrage.

3 Wet van 7 november 2002, *Stb.* 2002, 552.

4 Zie bijv. RvS 27 januari 2010, LJN BL0709.

‘Ten aanzien van de Beleidsregels VOG-NP-RP 2004, de versie van het beleid die aan de Beleidsregels VOG-NP-RP 2008 voorafging, heeft de Afdeling reeds eerder overwogen dat deze beleidsregels de grenzen van de in artikel 35 van de Wjsg aan de minister gegeven bevoegdheid niet te buiten gaan, en dat de minister, in aanmerking genomen de in de beleidsregels vermelde belangen, in redelijkheid tot het vaststellen van dit beleid heeft kunnen komen. De rechtbank heeft met juistheid geoordeeld, mede gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, dat de belangen omschreven in de Beleidsregels VOG-NP-RP 2004 dezelfde zijn als die omschreven in de Beleidsregels VOG-NP-RP 2008, zodat de jurisprudentie van de Afdeling ook van toepassing is op de huidige beleidsregels en ook dit beleid niet onredelijk moet worden geoordeeld.’

Zelfs de relatief lange terugkijktermijn bij zedenmisdriven wordt door de Afdeling niet als ‘kennelijk onredelijk’ beschouwd. De Afdeling:⁵

‘Dat het hanteren van de Beleidsregels voor zover deze zien op de terugkijktermijn bij zedendelicten in een concreet geval ertoe kan leiden dat een persoon voor lange tijd geen VOG kan verkrijgen voor bepaalde functies is een bij het vaststellen van de Beleidsregels voorzien gevolg.’

Afwijzing VOG: gestraft na de straf?

Tijdens de studiedag werd de vraag gesteld of de afwijzing van een VOG niet heeft te gelden als een bestraffing na een reeds uitgezeten of uitgevoerde straf. Hoewel voor betrokkenen evident het geval, heeft de Afdeling reeds in 2007 geoordeeld dat weigering van afgifte van een VOG juridisch gezien geen dubbele bestraffing in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden (EVRM) oplevert. De Afdeling:⁶

‘De weigering een VOG af te geven is een bestuursrechtelijk instrument dat een preventief doel dient en dit houdt, anders dan een vonnis van de strafrechter, niet het opleggen van een sanctie in.

(...)

De minister heeft een eigen taak en verantwoordelijkheid die losstaat van die van de strafrechter.’

Terugkijktermijn

Volgens de beleidsregels dient aan de hand van objectieve en subjectieve criteria te worden getoetst of een VOG kan worden afgegeven indien de aanvrager beschikt over een justitieel verleden. Het COVOG mag daarbij niet onbeperkt in het strafrechtelijke verleden van een aanvrager wroeten. De beleidsregels hante-

5 RvS 18 augustus 2010, LJN BN4293.

6 RvS 31 oktober 2007, NJB 2007, 192.

ren in beginsel een terugkijktermijn van vier jaar. Dit wil zeggen dat, uitzonderingen (met name bij zedendelicten) daargelaten,⁷ het COVOG aan de hand van de beschikbare justitiële gegevens vanaf de aanvraag VOG vier jaar terugkijkt. Wordt in deze terugkijktermijn een relevant justitieel gegeven aangetroffen, dan mag het COVOG vervolgens onbeperkt terugkijken. Wordt geen relevant gegeven aangetroffen, dan wordt de VOG afgegeven. Van de in de beleidsregels genoemde terugkijktermijn mag niet worden afgeweken. Zelfs niet in de bijzondere omstandigheid dat de aanvrager (van een VOG voor 'locatieleider' van een school) buiten de terugkijktermijn is veroordeeld wegens moord.⁸ Mede naar aanleiding van deze uitspraak is in de huidige beleidsregels de uitzonderingsbepaling voor 12 jaarsfeiten opgenomen. In het geval dat iemand buiten de terugkijktermijn is veroordeeld voor een strafbaar feit waarop een gevangenisstraf van minimaal twaalf jaar is gesteld, mag deze veroordeling worden meegenomen in de beoordeling van de aanvraag.⁹ Dit om te voorkomen dat aanvragers met een veroordeling voor een ernstig (levens)delict in de justitiële documentatie na vier jaar geen beperkingen in werkzaamheden meer kunnen worden opgelegd. Uit een recente uitspraak van de Afdeling volgt dat ook deze uitzondering de toets der kritiek van de Afdeling kan doorstaan. In casu was een VOG, volgens de rechtbank terecht, geweigerd vanwege een veroordeling wegens medeplegen van moord uit 1992. In hoger beroep klaagde de toenmalige aanvragerster over het feit dat haar, gezien de bewezenverklaring, een relatief lage gevangenisstraf was opgelegd (acht jaar) en dat reeds zeventien jaren waren verstreken tussen de veroordeling in eerste aanleg en de datum van beoordeling van de aanvraag. De Afdeling oordeelde.¹⁰

'De rechtbank heeft terecht overwogen dat de minister, hoewel slechts één relevant justitieel gegeven is aangetroffen, in redelijkheid meer gewicht heeft kunnen toekennen aan het feit dan aan appellante een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van acht jaren is opgelegd wegens onder meer het medeplegen van moord terwijl het tijdsverloop tussen de veroordeling en het moment van beoordeling van de aanvraag bezien in het licht van het feit dat appellante een deel van deze tijd in detentie heeft doorgebracht, relatief kort is.'

Nadat bepaald is welke terugkijktermijn van toepassing is, dient, in geval binnen deze terugkijktermijn een justitieel gegeven wordt aangetroffen, een toets aan de in de beleidsregels genoemde criteria te worden verricht.

7 Zie daarvoor par. 3.1-3.1.2 van de beleidsregels 2011. Bij zedendelicten geldt een terugkijktermijn van twintig jaar.

8 Zie hiervoor RvS 4 maart 2009, LJN BH4633.

9 Let hierbij op het feit dat het moet gaan om de in de wet genoemde maximale straf, niet de door de rechter opgelegde straf.

10 RvS 9 november 2011, LJN BU3744.

Objectieve criteria

Volgens de beleidsregels wordt een aanvraag VOG objectief beoordeeld op de vraag of (1) de justitiële gegevens die ten aanzien van de aanvrager zijn aangetroffen, (2) indien herhaald, (3) gelet op het risico voor de samenleving, (4) een belemmering vormen voor een behoorlijke uitoefening van de functie, taak of bezigheid waarvoor de VOG is aangevraagd.

Ad 1

Zoals eerder opgemerkt, betreft het COVOG alle gegevens uit het Justitieel Documentatiesysteem.¹¹ Daarnaast kan het COVOG ook gegevens uit politieregisters bij de beoordeling betrekken. Naast reeds afgedane, onherroepelijke strafzaken mag het COVOG ook lopende strafzaken meewegen. De vraag of deze handelwijze strijdig is met de *presumptio innocentiae*, de onschuldpresumptie, is door de Afdeling ontkennend beantwoord. Volgens de Afdeling geeft de weigering tot afgifte van een VOG op basis van een lopende strafzaak namelijk geen oordeel over de schuldvraag van de aanvrager en tevens verdachte. Vanwege het 'bestuursrechterlijk karakter van het besluit tot weigering een VOG af te geven' is deze weigering niet strijdig met artikel 6 lid 2 EVRM, aldus de Afdeling.¹²

Ook transacties kunnen door het COVOG bij de beoordeling worden betrokken, zij het dat geaccepteerde transacties minder zwaar worden gewogen dan door de rechter opgelegde straffen. In een strafzaak¹³ had de verdediging aangevoerd dat het Openbaar Ministerie (OM) ten onrechte geen transactie had aangeboden bij overtreding van de Wegenverkeerswet, nu dit volgens de geldende richtlijnen van het OM wel had moeten. In dergelijke gevallen zal een rechter, bij bewezenverklaring, doorgaans een boete opleggen, gelijk aan het, ten onrechte niet aangeboden, transactiebedrag. De opgelegde straf sluit voor de verdachte dan aan bij het ten onrechte niet aangeboden transactiebedrag. De verdediging stelde echter dat het verschil tussen het betalen van een transactie aangeboden door het OM en een veroordeling door een rechter wel eens van invloed zou kunnen zijn op de eventuele beoordeling van een aanvraag VOG. Het hof, kennelijk ontvankelijk voor deze argumentatie, hoorde daarop een medewerker van de Dienst Justis als deskundige. Deze medewerker verklaarde dat inderdaad minder gewicht wordt toegekend aan getransigeerde feiten dan aan bij rechterlijk vonnis afgedane feiten, op grond dat aan laatstbedoelde afdoening een oordeel ten grondslag ligt over de schuld van de verdachte aan het desbetreffende feit. Het hof verklaarde het OM vervolgens niet-ontvankelijk.¹⁴

Ook het accepteren van een uitgevaardigde strafbeschikking zal meewegen in de beoordeling van de aanvraag VOG. Vermoedelijk zal het accepteren van een strafbeschikking zwaarder wegen dan een geaccepteerd transactievoorstel. Het accepteren van een strafbeschikking houdt immers, anders dan bij een transactie, een

11 Zie bijv. RvS 3 januari 2007, LJN AZ5490.

12 RvS 28 juli 2010, LJN BN2616.

13 Hof 's-Gravenhage 11 november 2010, LJN BO7063.

14 Wat overigens betekent dat het OM de verdachte opnieuw een transactievoorstel kon doen.

erkenning van schuld in.¹⁵ Het accepteren van een Halt-afdoening door een minderjarige heeft geen invloed op een latere aanvraag VOG, nu dergelijke afdoeningen niet zichtbaar worden in de justitiële documentatie. Naast transacties kunnen ook sepots een rol spelen bij de beoordeling van een aanvraag VOG, zij het dat ook aan sepots minder gewicht wordt toegekend.¹⁶ Uitzondering vormen technische sepots. Dit zijn sepots die zijn genomen omdat processuele omstandigheden een succesvolle vervolging in de weg staan.¹⁷ Deze sepots worden niet in de beoordeling van een aanvraag betrokken. Uit de beleidsregels blijkt niet op welke wijze andere sepots (de zogenoemde 'beleidssepots') worden betrokken bij de beoordeling van een aanvraag VOG.

Ad 2

Het 'indien herhaald'-criterium spreekt voor zich. Uit de jurisprudentie volgt dat aanvragers (en hun advocaten) dit criterium ten onrechte nog wel eens invullen als een 'kans dat'-criterium. Het gaat echter om een objectief criterium.

Ad 3

Het risico voor de samenleving is nader uitgewerkt in screeningsprofielen (bijvoorbeeld het profiel 'Omgaan met geld' of het profiel 'Omgaan met goederen').¹⁸ De inhoud van deze profielen mag door de rechter slechts terughoudend worden getoetst. Bovendien kennen deze profielen geen limitatieve opsomming van de risico's op grond waarvan een VOG geweigerd dient te worden.¹⁹ De profielen mogen, zonder deugdelijke motivering, niet analoog worden toegepast. De rechtspraak is op dit punt niet helder. Zo meende de Rechtbank Alkmaar dat het profiel 'Taxichauffeur' niet zonder meer gehanteerd mocht worden bij de beoordeling van een aanvraag voor trambestuurder.²⁰ Terwijl hetzelfde profiel volgens de Afdeling wel gehanteerd mocht worden bij de beoordeling van een aanvraag voor buschauffeur.²¹ Wellicht is dit verschil te verklaren door het feit dat een trambestuurder er niet vandoor kan gaan met de tram, hij is immers gebonden aan een rails, terwijl de buschauffeur vrijer is in zijn bewegingen met het voertuig. Zekerheid verschaft de rechtspraak echter niet.

Ad 4

Het laatste objectieve criterium vormt de relatie tussen het justitiële gegeven (of gegevens) en de functie waarvoor de VOG wordt aangevraagd. Uit de rechtspraak valt af te leiden dat het hier niet gaat om een puur objectieve blik op de overtre-

15 Zie hiervoor uitgebreid: M. Kessler & B.F. Keulen, *De strafbeschikking*, Deventer: Kluwer 2008.

16 Zo deelde een medewerker van het COVOG mij mede.

17 Bijv. sepots vanwege het ontbreken van voldoende wettig en/of overtuigend bewijs.

18 Zie voor alle screeningsprofielen: www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/richtlijnen/2010/12/20/screeningsprofielen-voor-het-beoordelen-van-aanvragen-ter-verkrijging-van-een-verklaring-omtrent-het-gedrag.html.

19 Zie Rb. Amsterdam 19 november 2010, LJN BP1887.

20 Rb. Alkmaar 24 december 2009, LJN BK7493.

21 RvS 20 augustus 2008, LJN BE8873.

den norm, maar dat ook de onderliggende strafbare gedraging van belang is. Zo oordeelde de Rechtbank Zwolle over dit criterium:²²

‘Volgens de Beleidsregels wordt bij de beoordeling van het objectieve criterium gekeken of er sprake zou zijn van een risico voor de samenleving wanneer een soortgelijk strafbaar feit zou worden gepleegd door een persoon in de uitoefening van de functie (of het doel) waarvoor de VOG wordt aangevraagd. Hieruit leidt de rechtbank af dat voor de beoordeling van het objectieve criterium wetenschap van het gepleegde delict, ofwel de onderliggende strafbare gedraging van belang is. De door verweerder aangehaalde antecedenten geven slechts blijk van overtredingen van de Wet milieubeheer en geven inzicht in de strafbare gedraging van eiser. Naar het oordeel van de rechtbank had het gelet hierop, om tot een goede beoordeling van het objectieve criterium te kunnen komen, op de weg van verweerder gelegen om bij het Openbaar Ministerie (OM) na te gaan welke strafbare gedragingen aan die overtredingen ten grondslag liggen. Nu verweerder dit heeft nagelaten, heeft verweerder zich naar het oordeel van de rechtbank in redelijkheid niet slechts op basis van de enkele constatering dat sprake is van overtredingen van de Wet milieubeheer op het standpunt kunnen stellen dat is voldaan aan het objectieve criterium.’

Ook de Rechtbank Assen neemt geen genoegen met een enkele verwijzing naar de overtreden norm, in casu artikel 141 Wetboek van Strafrecht (Sr) (openlijk geweld). De rechtbank maakt, anders dan het COVOG, bij toetsing aan het screeningsprofiel ‘Personen’, terecht, onderscheid tussen openlijk geweld tegen personen en openlijk geweld tegen goederen en komt tot de conclusie dat een enkele verwijzing naar de overtreden norm te summier is om de beslissing de aanvraag te weigeren te kunnen dragen. Zeker nu de verdachte was veroordeeld voor het gebruiken van geweld tegen goederen.²³ Puur objectief is de toets dus niet. Ook de wijze waarop de norm is overtreden, de achterliggende gedraging, is van belang. Het vorenstaande in ogenschouw genomen is het, volgens de Afdeling, niet van belang dat de strafbare feiten waarop de weigering wordt gebaseerd zich niet hebben voorgedaan in de uitoefening van een functie (laat staan de functie waarvoor thans de VOG wordt aangevraagd). Het gaat er, volgens vaste rechtspraak van de Afdeling, om dat het strafbare feit, indien herhaald, een behoorlijke uitoefening van de functie zou verhinderen, omdat daarbij een risico voor de samenleving bestaat.²⁴ Overigens mag het spiegelbeeld, te weten het gegeven dat het strafbare feit waarop de weigering wordt gebaseerd in functie is gepleegd, wel ten nadele van de aanvrager bij de beoordeling betrokken worden.²⁵

22 Rb. Zwolle 2 september 2010, LJN BN5955.

23 Rb. Assen 8 november 2007, *NbSr* 2008/31.

24 Zie bijv. RvS 3 januari 2007, LJN AZ5490 en RvS 20 mei 2009, LJN BN4523.

25 RvS 18 augustus 2010, LJN BN4293.

Subjectieve criteria

Als een aanvraag aan de hand van de objectieve criteria dient te worden geweigerd, kunnen de subjectieve criteria, de omstandigheden van het geval, deze weigering nog tenietdoen. In de beleidsregels worden drie omstandigheden van het geval genoemd die bij iedere aanvraag moeten worden betrokken, te weten (1) de wijze waarop de strafzaak is afgedaan, (2) het tijdsverloop, en (3) de anteceden-ten. Alvorens in te gaan op relevantie jurisprudentie ten aanzien van deze subjectieve criteria, enkele algemene opmerkingen. De beleidsregels geven geen limitatieve opsomming van de subjectieve toetsingscriteria, maar enkel een minimumtoets. De Afdeling:²⁶

‘Uit het gebruik van de woorden “onder meer” in paragraaf 3.3.2. van de Beleidsregels volgt dat de omstandigheden die bij de toetsing aan het subjectieve criterium een rol spelen, niet beperkt zijn tot de drie daar genoemde omstandigheden.’

Bovendien dient het COVOG (en eventueel later de rechter) te toetsen aan alle door de aanvrager aangedragen omstandigheden van het geval. Dat dit ver kan gaan, bewees de zaak waarin de Afdeling een hoger beroep gegrond verklaarde omdat de rechtbank:

‘de motieven voor de door appellante gepleegde strafbare gedragingen, die volgens haar liggen in de misdadige voorbereidingen van de Nederlandse overheid voor nucleaire massamoord, alsmede de onbarmhartige inhumane wijze waarop de Nederlandse overheid sommige vreemdelingen behandelt, en dus haar inzet voor de medemens (...),

ten onrechte niet bij de toetsing aan het subjectieve criterium had betrokken. Het is voor de aanvrager van een VOG derhalve zaak zo spoedig mogelijk alle relevante omstandigheden aan het COVOG kenbaar te maken, zodat het COVOG bij het nemen van een beslissing niet om deze omstandigheden heen kan. Zoals gezegd noemen de beleidsregels drie omstandigheden die te allen tijde, al dan niet aangevoerd door de aanvrager, moeten worden betrokken bij de beoordeling van een aanvraag.

Ad 1

Uit uitspraken van, met name, rechtbanken volgt dat het COVOG rekening dient te houden met relevante, in de strafzaak overgelegde rapportages over de verdachte (thans aanvrager). Deze rapportages kunnen bijvoorbeeld afkomstig zijn van psychiaters of de reclassering.²⁷ Het is aan te raden deze rapportages als aanvrager actief onder de aandacht van het COVOG te brengen, bijvoorbeeld bij het

²⁶ RvS 27 januari 2010, LJN BL0709.

²⁷ Zie bijv. Rb. Groningen 17 december 2008, *NbSr* 2009/35 en Rb. Zwolle 12 september 2011, LJN BS7501.

indienen van een zienswijze na een voornemen tot weigering van de aanvraag. Het COVOG zal namelijk eigenstandig niet beschikken over dergelijke rapportages, nu deze geen deel uitmaken van de justitiële documentatie waaraan het COVOG in beginsel de aanvraag toetst. De hoogte en modaliteit (gevangenisstraf, taakstraf, geldboete) van de opgelegde straf spelen eveneens een rol bij de beoordeling van de aanvraag. De Afdeling is overigens, anders dan de gemiddelde strafrechtjurist,²⁸ al snel van mening dat een opgelegde straf als zwaar dient te worden aangemerkt. Zo oordeelde de Afdeling dat één maand voorwaardelijke jeugdetentie kon worden aangemerkt als een zware straf voor een ernstig delict (het ging in casu om feitelijke aanranding van de eerbaarheid). Een dergelijke straf wordt door strafrechtjuristen normaliter toch zeker niet als zwaar aangemerkt. Het is voor, met name, strafrechtadvocaten van belang reeds ten tijde van de strafzaak een eventuele na afloop van de strafzaak gewenste VOG in het achterhoofd te houden. De wijze waarop een strafbaar feit ten laste wordt gelegd en vervolgens bewezen wordt verklaard en de hoogte en modaliteit van de opgelegde straffen kunnen van invloed zijn op een latere aanvraag VOG. Zeker gezien het feit dat het COVOG in beginsel enkel uitgaat van de aantekeningen in de justitiële documentatie. Zo kan ik mij voorstellen dat in het geval dat de rechter een taakstraf zou moeten opleggen, maar gezien de reeds door de verdachte ondergane voorlopige hechtenis 'volstaat' met een gevangenisstraf die in duur gelijk is met de reeds ondergane hechtenis, toch voor de taakstraf moet worden gekozen. In de strafzaak maakt dit voor de verdachte geen verschil; ook bij oplegging van een taakstraf worden de reeds uitgezeten uren omgerekend en van de taakstraf afgetrokken. Voor de eventuele aanvraag van een VOG lijkt het wel degelijk verschil te maken of een taakstraf dan wel een gevangenisstraf is opgelegd. Ander goed voorbeeld in de rechtspraak is de zaak waarbij een 13-jarig meisje werd veroordeeld wegens het verspreiden van kinderporno. Zij had uit rancune over het pestgedrag van een klasgenootje een filmpje waarop dit eveneens minderjarig klasgenootje zich voor de webcam uitkleedde, op het internet verspreid. Evident was zij niet van plan dit filmpje als kinderporno te verspreiden. Reeds in een vroeg stadium hadden verdediging, OM en rechtbank zich rekenschap kunnen geven van het gegeven dat een veroordeling wegens een zedendelict lange tijd zeer nadelige gevolgen zou kunnen hebben voor de jeugdige verdachte bij het aanvragen van een VOG. De handelingen van de verdachte hadden haar bijvoorbeeld ook, of wellicht beter, als smaad(schrift) ten laste kunnen worden gelegd. Ik kom hierna nog op deze zaak en de nadelige gevolgen voor de gewezen verdachte terug. Anderzijds lijken strafrechters steeds meer bewust te zijn van de gevolgen van een door hen opgelegde straf. Zo overwoog het Hof Den Haag in een strafzaak waarin een minderjarige terechtstond voor een relatief licht zedenvergreep:²⁹

'(...) 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

28 Tijdens de workshop waren zowel de strafrechtadvocaten als aanwezige officieren van justitie het hierover eens.

29 Hof 's-Gravenhage 21 juni 2011, LJN BQ8697.

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 gepleegd is, en de persoon alsmede de persoonlijke omstandigheden van de verdachte.'

Dit alles vergt actieve advocaten en rechters om te voorkomen dat gewezen verdachten tot in lengte van jaren geconfronteerd blijven met de gevolgen van de strafzaak en straf waar dit niet gepast zou zijn.

Ad 2 en 3

Naast de afdoening van de strafzaak spelen ook het tijdsverloop tussen de strafzaak en de aanvraag VOG en het aantal strafrechtelijke antecedenten een rol bij de beoordeling van de VOG. In de jurisprudentie heb ik vrijwel geen voorbeelden aangetroffen van een verlening van een VOG waarbij het (lange) tijdsverloop tussen de aanvraag en het relevante strafbare feit voor de aanvrager in positieve zin werd betrokken bij de beoordeling van de aanvraag. Uitzondering is een zaak waarin een aanvrager zeventien jaar na het beëindigen van de tbs (opgelegd na veroordeling wegens poging tot verkrachting) een VOG werd geweigerd.³⁰ De Rechtbank Assen oordeelde dat deze weigering disproportioneel was, mede gezien het feit dat de aanvrager na het beëindigen van de tbs nimmer in aanraking met justitie was gekomen en voorts over positieve psychiatrische rapportages beschikte.³¹ De hoeveelheid antecedenten kan met name een rol spelen bij het 'rodedraadcriterium'. De beleidsregels scheppen namelijk de mogelijkheid om een reeks niet relevante antecedenten die buiten de terugkijktermijn liggen (de 'rode draad') ten nadele van de aanvrager bij de beoordeling te betrekken. Enige voorwaarde is dat sprake moet zijn van minimaal één wel relevant justitieel gegeven dat binnen de terugkijktermijn ligt. Waar dit criterium onder de oude beleidsregels enkel terughoudend mocht worden toegepast, kennen de huidige beleidsregels geen belemmeringen meer voor toepassing van dit criterium.³²

Afsluitend: jongeren

In 2011 ontstond ophef over de werking van het VOG-systeem met betrekking tot jongeren. Het VARA-programma *De Ombudsman* maakte een zwartboek waarin door medewerkers van de jeugdreclassering de noodklok werd geluid. Jongeren die als tiener een delict hebben gepleegd, moeten daar ten onrechte nog jarenlang voor boeten omdat ze geen VOG krijgen, aldus de jeugdreclasserders.³³ Naar aanleiding van onder meer deze kritiek is in de laatste versie van de beleidsregels opgenomen dat het COVOG het gegeven dat de aanvrager ten tijde van de het plegen van het strafbare feit minderjarig was, betreft in de beoordeling van

30 Bij een zedendelict geldt een terugkijktermijn van 20 jaar.

31 Rb. Assen 8 september 2011, LJN BR7101.

32 Zie beleidsregels 2011, par. 3.3.1.

33 Zie hiervoor ook www.ombudsman.vara.nl.

de aanvraag. De rechtspraak leek hierop vooruit te lopen. In 2010 besliste de Haagse bestuursrechter dat het al eerder in deze bijdrage genoemde meisje dat op 13-jarige leeftijd uit rancune een seksueel getint filmpje van een klasgenootje op internet verspreidde en vervolgens werd veroordeeld voor het verspreiden van kinderporno, wel degelijk een VOG zou moeten kunnen krijgen. Opmerkelijk aan dit geval was dat het meisje, inmiddels meerderjarig, een VOG aanvroeg om te werken in de zorginstelling waar zij haar door de strafrechter opgelegde werkstraf had volbracht en vervolgens als vrijwilliger was blijven werken. De bestuursrechter oordeelde dat het COVOG ten onrechte geen onderzoek had ingesteld naar de integriteit van de aanvragerster, waardoor het besluit de VOG te weigeren onvoldoende was gemotiveerd. Bovendien oordeelde de bestuursrechter dat aanvragerster door de weigering onevenredig was getroffen in haar belangen een functie in de zorg te kunnen blijven uitoefenen. Over de leeftijd van de aanvragerster ten tijde van het plegen van het delict merkte de rechtbank op:³⁴

‘De rechtbank is daarbij verder van oordeel dat bij het bepalen van de relevantie van in de terugkijkperiode aangetroffen antecedenten anders zou moeten worden gehandeld ten aanzien van jongeren en jong volwassenen dan ten aanzien van andere volwassenen. Jongeren maken immers tussen hun 12e en 18e levensjaar op alle levensgebieden een snelle ontwikkeling door, ook ten aanzien van strafbaar handelen. Met dit gegeven wordt in de Beleidsregels niet expliciet rekening gehouden, zodat strafbare feiten jongeren en jong volwassenen even zwaar worden aangerekend als andere volwassenen. Deze benadering acht de rechtbank, zoal niet met de letter, dan toch in ieder geval met de geest van art. 3 van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK) strijdig.’

De rechtbank vernietigde het besluit de VOG te weigeren. Het door de minister ingestelde beroep bij de Afdeling werd een teleurstelling voor de aanvragerster (en vermoedelijk ook de verontruste jeugdreclasserders). Op 19 oktober 2011 vernietigde de Afdeling de uitspraak van de Haagse bestuursrechter.³⁵ Volgens de Afdeling maakt het feit dat de beleidsregels geen specifiek op jongeren gerichte bepalingen kennen, deze beleidsregels niet onredelijk of onjuist. De beleidsregels zijn voorts niet strijdig met het IVRK nu volgens de beleidsregels de individuele omstandigheden van de aanvrager bij de beoordeling van de aanvraag kunnen worden betrokken. Bovendien kon de minister zich in redelijkheid op het standpunt stellen dat de weigering een VOG af te geven niet evident disproportioneel was, nu de strafrechter het strafbare feit aan de aanvragerster niet licht had aangerekend door veertig uur werkstraf op te leggen.³⁶ Is met deze uitspraak alle door de Haagse bestuursrechter gecreëerde hoop voor jongeren met een strafblad vervlogen? Ik hoop het niet en word daarin enigszins gesteund door de eerderge-

34 Rb. 's-Gravenhage 15 september 2010, LJN BN8404.

35 RvS 19 oktober 2011, LJN BT8577.

36 Net als één maand voorwaardelijke jeugddetentie zal ook deze straf door de gemiddelde strafrechtjurist als 'licht' worden aangemerkt.

noemde aanpassing van de beleidsregels³⁷ en opmerkingen van de medewerker van het COVOG en een medewerker van de Afdeling. Beiden zetten, tijdens de studiedag, vraagtekens bij, met name de gevolgen van, deze uitspraak. In het huidige politieke klimaat van 'voorkomen is beter dan genezen' en het vermijden van ieder risico zal de vrees van jeugdreclasserders dat een eenmaal opgelopen strafblad tot in lengte van jaren het verkrijgen van een gewenste betrekking zal blijven frustreren, wel eens bewaarheid kunnen worden. Taak voor advocaten, (jeugd)reclassering en anderen om te blijven strijden voor een meer op de persoon van de aanvrager gericht beleid, waarbij een tweede kans niet uitzondering maar uitgangspunt behoort te zijn.

37 Het is nog onduidelijk op welke wijze het COVOG en rechters om zullen gaan met deze aanwijzing in de beleidsregels.