

# ECLI:NL:RVS:2009:BJ4095

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	29-07-2009
Datum publicatie	29-07-2009
Zaaknummer	200900091/1/H3
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 14 januari 2008 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: de minister) geweigerd ten behoeve van [appellant] een verklaring van geen bezwaar af te geven.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

## Uitspraak

200900091/1/H3.

Datum uitspraak: 29 juli 2009

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Arnhem van 12 november 2008 in zaak nr. 08/2223 in het geding tussen:

[appellant]

en

de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

### 1. Procesverloop

Bij besluit van 14 januari 2008 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: de minister) geweigerd ten behoeve van [appellant] een verklaring van geen bezwaar af te geven.

Bij besluit van 15 april 2008 heeft de minister het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 12 november 2008, verzonden op 21 november 2008, heeft de rechtbank Arnhem (hierna: de rechtbank) het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 2 januari 2009, hoger beroep ingesteld.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 juli 2009, waar [appellant] in persoon, bijgestaan door mr. B.J. Tieman, advocaat te Utrecht, en de minister, vertegenwoordigd door mr. M.A. Eckhardt, ambtenaar in dienst van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, zijn verschenen.

## 2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet veiligheidsonderzoeken (hierna: de Wvo) wordt in deze wet verstaan onder vertrouwensfunctie: een functie die krachtens artikel 3, eerste lid, als zodanig is aangewezen.

Ingevolge die aanhef en onder b wordt verstaan onder verklaring: een verklaring dat uit het oogpunt van de nationale veiligheid geen bezwaar bestaat tegen vervulling van een bepaalde vertrouwensfunctie door een bepaalde persoon.

Ingevolge artikel 4, eerste lid, van de Wvo meldt de werkgever een persoon die hij wil belasten met de vervulling van een vertrouwensfunctie aan bij het hoofd van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (hierna: de AIVD).

Ingevolge artikel 7, eerste lid, wordt, alvorens een verklaring wordt afgegeven of geweigerd, ten aanzien van de betrokken persoon door de AIVD een veiligheidsonderzoek ingesteld.

Ingevolge het tweede lid omvat het veiligheidsonderzoek het instellen van een onderzoek naar gegevens die uit het oogpunt van de nationale veiligheid van belang zijn voor de vervulling van de desbetreffende vertrouwensfunctie, waarbij uitsluitend wordt gelet op gegevens betreffende het aldaar onder a tot en met d vermelde. Onder a zijn vermeld de justitiële en strafvorderlijke gegevens als bedoeld in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en gegevens uit politieregisters, als bedoeld in de Wet politieregisters.

Ingevolge artikel 8, tweede lid, kan een verklaring slechts worden geweigerd, indien onvoldoende waarborgen aanwezig zijn dat de betrokkene onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zal volbrengen of indien het veiligheidsonderzoek onvoldoende gegevens heeft kunnen opleveren om daarover een oordeel te geven.

2.2. In de Beleidsregel vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken op de burgerluchthavens van 30 januari 1997 (Stcrt. 1997, nr. 35, p. 9; hierna: de Beleidsregel) heeft de minister een leidraad gegeven voor het afgeven van verklaringen van geen bezwaar in verband met de vervulling van vertrouwensfuncties op de burgerluchthavens.

In artikel 1, eerste lid, van de Beleidsregel is als uitgangspunt neergelegd dat indien het naar de betrokken persoon ingestelde veiligheidsonderzoek gegevens heeft opgeleverd als bedoeld in artikel 7, tweede lid, onder a van de Wvo, bij de beoordeling daarvan rekening wordt gehouden met:

- a. de aard van de gegevens;
- b. de ouderdom van de gegevens;
- c. de aard en de zwaarte van de delicten waarop de gegevens betrekking hebben;
- d. de zwaarte van de opgelegde straffen of maatregelen;
- e. het aantal in een bepaalde tijdspanne vastgelegde gegevens;
- f. de leeftijd van betrokkene ten tijde van het vastleggen van de gegevens.

Blijkens artikel 1, tweede lid, van de Beleidsregel wordt bij voormelde beoordeling in het bijzonder gelet op gegevens betreffende:

[...]

d. zwaardere vormen van diefstal, inbraak of heling;

[...]

g. openlijke geweldpleging of zware vormen van mishandeling;

[...].

2.3. [appellant], geboren op [...], is op 23 augustus 2007 aangemeld bij de AIVD voor een veiligheidsonderzoek in verband met een door hem geambieerde vertrouwensfunctie op een Nederlandse burgerluchthaven.

2.4. De minister heeft de verklaring bij het in bezwaar gehandhaafde besluit geweigerd omdat uit informatie uit het Justitieel Documentatieregister is gebleken dat [appellant] op 24 maart 2003 door de kinderrechter is veroordeeld wegens medeplegen van opzettelijk brand stichten, op 28 november 2003 door de kinderrechter is veroordeeld wegens zaaksbeschadiging, op 19 april 2004 door de kinderrechter wegens openlijk in vereniging geweld plegen tegen personen is veroordeeld tot 25 uren werkstraf subsidiair 12 dagen jeugddetentie en 2 weken voorwaardelijke jeugddetentie met een proeftijd van 2 jaren en op 1 juni 2005 door de politierechter wegens openlijk in vereniging geweld plegen tegen goederen en diefstal door twee of meer verenigde personen is veroordeeld tot 60 uren werkstraf subsidiair 30 dagen hechtenis en 4 weken voorwaardelijke gevangenisstraf met een proeftijd van 2 jaren.

In het besluit van 15 april 2008 heeft de minister daaraan toegevoegd dat hij de strafbare feiten waarvoor [appellant] in 2003 door de kinderrechter is veroordeeld aanmerkt als jeugdzonden. Het strafbare feit waarvoor hij op 19 april 2004 door de kinderrechter is veroordeeld wordt ondanks dat het op minderjarige leeftijd is gepleegd niet aangemerkt als een jeugdzonde, omdat het een geweldsdelict betreft.

2.5. [appellant] betoogt dat hij voorafgaand aan het besluit van 14 januari 2008 ten onrechte niet in de gelegenheid is gesteld een zienswijze naar voren te brengen en dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat niet aannemelijk is geworden dat indien die mogelijkheid wel zou zijn geboden de minister dan tot een ander besluit zou zijn gekomen.

2.5.1. [appellant] heeft zijn zienswijze alsnog tijdens de in de bezwaarfase gehouden hoorzitting kenbaar kunnen maken. Niet aannemelijk is gemaakt dat hij daardoor in zijn processuele belangen is geschaad, waarbij in aanmerking is genomen dat de minister zijn besluit in belangrijke mate op gegevens uit het Justitiële Documentatieregister heeft gebaseerd. Gelet hierop heeft de rechtbank in dit gebrek in de voorbereiding geen reden hoeven zien tot vernietiging van het besluit van 15 april 2008.

2.6. [appellant] betoogt dat het strafbare feit waarvoor hij op 1 juni 2005 door de politierechter is veroordeeld ondanks zijn meerderjarige leeftijd ten tijde van het plegen daarvan als een jeugdzonde moet worden aangemerkt, omdat de diefstal van een fiets een reactie uit frustratie was op een diefstal van zijn eigen fiets. De Beleidsregel biedt daarvoor ruimte gelet op de daarin gebezigde formulering. Deze veroordeling had derhalve niet aan de weigering ten grondslag mogen worden gelegd, aldus [appellant].

2.6.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in onder andere haar uitspraak van 3 mei 2006 in zaak nr. 200506814/1 duidt het in de toelichting bij artikel 1 van de Beleidsregel opgenomen woord "doorgaans" erop dat de minister een gegeven dat is vastgelegd voordat de betrokkene de leeftijd van achttien jaar bereikte, niet in alle gevallen aanmerkt als een jeugdzonde. Daarmee heeft de minister zich ruimte voorbehouden om ook als de betrokkene ten tijde van de voorvallen waarop de hem tegengeworpen

gegevens betrekking hebben de leeftijd van 18 jaar nog niet had bereikt, deze gegevens toch in de beoordeling te betrekken. Deze ruimte heeft, anders dan [appellant] betoogt, slechts betrekking op gegevens die zien op voorvallen die hebben plaatsgevonden op een tijdstip dat betrokkene nog minderjarig was. Nu vaststaat dat de veroordeling door de politierechter van 1 juni 2005 betrekking heeft op een op meerderjarige leeftijd gepleegd strafbaar feit, slaagt het betoog reeds daarom niet.

2.7. [appellant] betoogt voorts dat de rechtbank heeft miskend dat de minister de door de politierechter op 1 juni 2005 opgelegde werkstraf van 60 uren ten onrechte als zwaar heeft aangemerkt. Daaraan heeft hij ten grondslag gelegd dat de door de rechtbank niet onredelijk geachte vaste gedragslijn van de minister dat taakstraffen van meer dan 40 uur niet langer als "licht" kunnen worden aangemerkt, weinig realiteitswaarde heeft als onderscheidend criterium tussen lichte en zware straffen. Voorts betoogt [appellant] dat door de diefstal van een fiets en het openbreken van het slot daarvan als een gekwalificeerde diefstal onderscheidenlijk openlijke geweldpleging aan te merken ten onrechte het beeld wordt opgeroepen, dat hij ernstige delicten heeft gepleegd.

2.7.1. Bij een veiligheidsonderzoek wordt onder andere onderzoek gedaan naar de in de justitiële documentatie voorkomende gegevens. Bij de beoordeling van de in deze documentatie voorkomende gegevens wordt volgens artikel 1, tweede lid, van de Beleidsregel in het bijzonder gelet op gegevens betreffende zwaardere vormen van diefstal en openlijke geweldpleging zoals opgenomen in die documentatie. De rechtbank heeft diefstal in vereniging gelet op het bepaalde in artikel 311, eerste lid, aanhef en onder a, van het Wetboek van Strafrecht met juistheid gekwalificeerd als een zwaardere vorm van diefstal. Uit de toelichting bij artikel 1, tweede lid, van de Beleidsregel blijkt dat juist deze gegevens een beletsel vormen voor de toelating van personen tot vertrouwensfuncties op burgerluchthavens.

In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd is geen grond gelegen voor het oordeel dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de minister de op 1 juni 2005 opgelegde straf zwaar heeft mogen wegen. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat volgens de door de minister gehanteerde vaste gedragslijn werkstraffen van meer dan 40 uur als zwaar moeten worden aangemerkt, terwijl de politierechter [appellant] heeft veroordeeld tot 60 uur werkstraf en vier weken voorwaardelijke gevangenisstraf.

2.8. [appellant] betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 9 april 2008 in zaak nr. 200705784/1, dat de termijn van acht jaar waarbinnen naar gegevens wordt gekeken, niet onredelijk is. In dat verband voert hij aan dat deze termijn een fictie is, volledig voorbij gaat aan de omstandigheden van het geval en willekeurig is gekozen omdat niet wordt gekeken naar leeftijd, levensfase en persoonlijke omstandigheden van betrokkene. Bovendien heeft de uitspraak van de Afdeling van 9 april 2008 betrekking op een andere casuspositie, aldus [appellant].

2.8.1. Het betoog van [appellant] dat de rechtbank heeft miskend dat de termijn van acht jaar met betrekking tot de in acht te nemen gegevens onredelijk moet worden geacht faalt. De minister heeft zich op het standpunt gesteld dat hij om veiligheidsrisico's zoveel mogelijk uit te sluiten, de in de beleidsregel genoemde termijn van acht jaar hanteert. In verband met het zwaarwegende belang van de nationale veiligheid, heeft de rechtbank terecht geen grond gezien voor het oordeel dat deze termijn onredelijk moet worden geacht. Dat de uitspraak van de Afdeling waarop de rechtbank zich heeft gebaseerd zag op een andere casuspositie waarbij een ander delict was gepleegd, laat onverlet dat het niet onredelijk is dat in het kader van het te houden veiligheidsonderzoek wordt gekeken naar gegevens die niet ouder zijn dan acht jaar.

2.9. Ten slotte betoogt [appellant] dat de minister in zijn geval ten onrechte geen uitzondering heeft gemaakt op de beleidsregels en dat de rechtbank daaraan voorbij is gegaan.

2.9.1. Het uitgangspunt dat het belang van de nationale veiligheid, bij afweging van de betrokken belangen, zwaarder weegt dan de persoonlijke belangen van degene die de vertrouwensfunctie vervult, acht de Afdeling, gelet op het bijzondere karakter van een dergelijke functie niet onredelijk. Van bijzondere

omstandigheden op grond waarvan van dit uitgangspunt zou moeten worden afgeweken is niet gebleken.

2.10. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

2.11. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

### 3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. C.M. Ligtelijn-van Bilderbeek, voorzitter, en mr. T.M.A. Claessens en mr. C.W. Mouton, leden, in tegenwoordigheid van mr. P.A.M.J. Graat, ambtenaar van Staat.

w.g. Ligtelijn-van Bilderbeek w.g. Graat

Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 29 juli 2009

307.