

VU Research Portal

De invloed van de strafrechter op de bijkomende gevolgen van de straf

Meijer, S.

published in

Delikt en Delinkwent
2017

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

document license

Article 25fa Dutch Copyright Act

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Meijer, S. (2017). De invloed van de strafrechter op de bijkomende gevolgen van de straf. *Delikt en Delinkwent*, 2017(3), 158-169. Article 2017/16.
https://www.inview.nl/document/id1d8601f68c504409b631e890ec42c721?ctx=WKNL_CSL_32

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

De invloed van de strafrechter op de bijkomende gevolgen van de straf

Pleidooi voor een meer integrale benadering tussen de straf-toemettingsbeslissing en de bestuursrechtelijke beslissing²

DD 2017/16

1. Inleiding

Op het eerste gezicht lijkt de rechtspositie van ex-veroordeelden niet problematisch. Na het uitzitten of uitvoeren van hun straf keren zij terug in de samenleving en hebben rechten en plichten zoals ieder andere burger. Personen die zijn veroordeeld tot een strafrechtelijke sanctie zien zich echter in toenemende mate geconfronteerd met zogenoemde bijkomende gevolgen³ van de strafrechtelijke veroordeling: juridische gevolgen die normatief gezien geen deel uitmaken van de strafrechtelijke veroordeling, maar die daaruit van rechtswege voortvloeien of waarvoor een nadere beslissing door een bestuursrechtelijke autoriteit moet worden genomen. Eventuele sociale gevolgen die een veroordeelde na de uitvoering van de strafrechtelijke sanctie ondervindt, zoals het verlies van betekenisvolle contacten of de problemen die een ex-(zeden)delinquent ondervindt als hij terugkeert in zijn oude buurt, moeten hiervan worden onderscheiden. Evenmin zien deze bijkomende gevolgen op de gevolgen die private partijen aan een strafrechtelijke veroordeling kunnen verbinden. Zo kunnen verzekeringsmaatschappijen ex-veroordeelden bijvoorbeeld weigeren of verplichten een fors hogere premie te betalen.⁴

Een strafrechtelijke veroordeling kan bijkomende gevolgen hebben op het terrein van werk, vergunningen, onderwijs, privacy en immigratie. Bekende voorbeelden zijn de weigering van een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) waardoor de veroordeelde wordt beperkt in zijn keuze voor een bepaalde baan en diverse vreemdelingenrechtelijke gevolgen waaronder het weigeren of niet-verlengen van een verblijfsvergunning of zelfs het intrekken van het Nederlanderschap. Op grond van de Wet Bibob kunnen daarnaast bestuursorganen een vergunning, subsidie of overheidsopdracht weigeren of intrekken, wanneer er aanwijzingen zijn dat de aanvrager van plan is hiermee strafbare feiten te plegen. Bij de risico-inschatting die in dat kader wordt gemaakt kunnen strafrechtelijke veroordelingen uit het verleden een rol spelen. Een ander bijkomend gevolg van een strafrechtelijke veroordeling is dat van de veroordeelde DNA mag worden afgenomen, hetgeen een (legitieme) beperking van het recht op privacy in de zin van artikel 8 EVRM betekent. Het toepassingsbereik van deze bijkomende gevolgen is de afgelopen jaren bovendien sterk uitgebreid, waardoor steeds meer personen bijkomende gevolgen van hun strafrechtelijke veroordeling ondervinden.

1 Universitair docent straf(proces)recht Vrije Universiteit Amsterdam, rechter-plaatsvervanger bij de Rechtbank Amsterdam en lid van de afdeling advies van de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming.

2 Citeerwijze: S. Meijer, 'De invloed van de strafrechter op de bijkomende gevolgen van de straf. Pleidooi voor een meer integrale benadering tussen de straf-toemettingsbeslissing en de bestuursrechtelijke beslissing', DD 2017/16.

3 Vgl. M. Boone & E. Kurtovic, 'Bijkomende gevolgen van straf en het principe van proportionele strafoplegging', NJB 2016, p. 1623-1629.

4 *Aanhangsel Kamerstukken II* 2014/15, 2242 en 2316.

Aan het stelsel van bijkomende gevolgen – voor zover van een stelsel kan worden gesproken – worden ook nieuwe bijkomende gevolgen gevoegd. Een voorbeeld betreft de op handen zijnde invoering van het wetsvoorstel betreffende een verplichting voor de veroordeelde tot betaling van de kosten van het strafproces en de slachtofferzorg, dat thans bij de Eerste Kamer aanhangig is.⁵ Ook de – inmiddels door de Eerste Kamer aangenomen, maar nog niet in werking getreden – aanscherping van de zogenoemde Rotterdamwet (ook wel: Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek) biedt een voorbeeld van juridische gevolgen die van overheidswege aan een strafrechtelijke veroordeling kunnen worden verbonden. Op basis van deze wet kan de minister op verzoek van de gemeenteraad plekken aanwijzen waar geen huisvestigingsvergunning wordt gegeven als iemand geen VOG kan overleggen. Particuliere verhuurders en woningcorporaties kunnen op basis hiervan potentiële (ex-veroordeelde) huurders weigeren.⁶

De bekendheid van en de aandacht voor de bijkomende gevolgen van een strafrechtelijke veroordeling is niet groot. Het lijkt redelijk veilig om te stellen dat verdachten, advocaten, officieren van justitie en rechters veelal geen zicht hebben op de juridische bijkomende gevolgen van een strafrechtelijke veroordeling. Bovendien is er in Nederland tot op heden nog weinig onderzoek verricht naar deze *post sanctierechtelijke* fase.⁷ Een logische verklaring hiervoor is wellicht dat de bijkomende gevolgen hun regeling vinden in het bestuursrecht. Het toepassen van een strafrechtelijk normatief kader op deze gevolgen is vanwege hun bestuursrechtelijke aard niet zonder meer mogelijk. Tegelijkertijd geldt dat het strafrechtelijke en bestuursrechtelijke systeem niet los van elkaar kunnen worden gezien. Zo ziet de strafrechter zich bijvoorbeeld geconfronteerd met verweren die betrekking hebben op deze bestuursrechtelijke gevolgen.⁸ Meer onderzoek naar de begrenzing en normering van deze bijkomende gevolgen ligt kortom voor de hand, temeer nu het aantal bijkomende gevolgen waardoor veroordeelden na afloop van hun straf kunnen worden beperkt de laatste jaren aanzienlijk is toegenomen. De gevolgen kunnen soms bovendien een grotere impact hebben op het leven van de veroordeelde dan de strafrechtelijke sanctie.

In deze bijdrage wordt onderzocht welke invloed de strafrechter heeft op de bijkomende gevolgen van een strafrechtelijke veroordeling. Daartoe worden allereerst enkele recente ontwikkelingen met betrekking tot drie bijkomende gevolgen geschetst, te weten de VOG, de vreemdelingenrechtelijke gevolgen van een strafrechtelijke veroordeling en de eigen bijdrage voor de kosten van het strafproces en de slachtofferzorg (paragraaf 2). Aan de hand van jurisprudentieonderzoek wordt geïllustreerd hoe rechters op dit moment omgaan met verweren met betrekking tot de bijkomende gevolgen van een strafrechtelijke veroordeling (paragraaf 3) en wordt nader ingegaan op de straftoemingsvrijheid van de rechter (paragraaf 4). Vervolgens komen de grondslag van de bijkomende gevolgen (paragraaf 5) en de vraag waardoor de bevoegdheid van de staat tot het nemen van deze bijkomende gevolgen wordt begrensd (paragraaf 6) aan de orde. Deze bijdrage sluit af met enkele conclusies en een blik naar voren (paragraaf 7).

5 *Kamerstukken II* 2014/15, 34067, nr. 2. Zie over dit wetsvoorstel ook S. Meijer, J.A.A.C. Claessen, E. van Ginneken & J.W. Ouwkerk, 'De eigen bijdrage aan de kosten van het strafproces en de slachtofferzorg', *NJB* 2016, p. 2898-2904.

6 Zie wetsvoorstel 34314 (Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek in verband met de selectieve woningtoewijzing ter beperking van overlast gevend en crimineel gedrag).

7 Zie voor enkele uitzonderingen Boone & Kurtovic 2016 en M. Boone, "'Gestraft na de straf', legitimiteit en proportionaliteit van juridische belemmeringen na afloop van de straf', *PROCES* 2012, p. 103-114.

8 P. Schuyt, 'De VOG als strafbeïnvloedende omstandigheid – of niet', *Trema* 2014, 4, p. 10-15; N. Verschaeren & M.J.M. Peters, 'Vreemdelingenrechtelijke verweren in een strafzaak', *Strafblad* 2013, p. 229-238; Boone & Kurtovic 2016. Het gaat hier zowel om de straftoemeting door de rechter als door de officier van justitie door middel van de strafbeschikking. In het vervolg wordt evenwel uitgegaan van de straftoemeting door de rechter.

2. Toename en uitbreiding bijkomende gevolgen

2.1 De Verklaring Omtrent Gedrag

Een van de meest bekende gevolgen van een strafrechtelijke veroordeling is dat een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) kan worden geweigerd waardoor een ex-veroordeelde wordt belemmerd in zijn keuze voor een bepaalde baan. Zowel het absolute aantal aanvragen als het absolute aantal weigeringen heeft de afgelopen jaren een enorme vlucht genomen. Het aantal aanvragen voor een VOG is gestegen van 134.417 in 2004 tot bijna een miljoen aanvragen in 2016.⁹ De overheid heeft de afgelopen jaren flink ingezet op het gebruik van dit instrument, onder andere door de introductie van de zogenoemde continue screening in de kinderopvang en de taxibranche.¹⁰ Een verdere stijging van het aantal aanvragen is te verwachten nu de overheid het gebruik van dit instrument verder stimuleert door bijvoorbeeld de aanvraag van een VOG gratis te maken voor bepaalde vrijwilligersfuncties.¹¹ Het absolute aantal weigeringen vertoont een stijging van 398 weigeringen in 2004 tot 3650 in 2016. Voor wat betreft het relatieve aantal weigeringen geldt dat dit door de jaren heen relatief laag is gebleven (van 0,30% in 2004 naar 0,38% in 2016).¹²

De overheid heeft de afgelopen jaren sterk ingezet op de preventieve werking van het instrument van de VOG en heeft het toepassingsbereik van dit instrument aanzienlijk uitgebreid. Zo is de terugkijktermijn in 2008 bijvoorbeeld verlengd met de periode dat de aanvrager gedetineerd heeft gezeten.¹³ In meest recente plannen sluit de staatssecretaris niet uit dat ook bestuurlijke boeten in de VOG-screening worden betrokken. Het voorneemen bestaat bovendien om het weigeren van de VOG ook mogelijk te maken op grond van andere dan justitiële gegevens, zoals politiegegevens.¹⁴

2.2 Vreemdelingenrechtelijke gevolgen

Voor een vreemdeling kan een strafrechtelijke veroordeling bovendien consequenties hebben voor het verblijf in Nederland.¹⁵ De vreemdelingenwetgeving is de afgelopen jaren in een schrikbarend tempo aangescherpt, waardoor steeds meer veroordeelden vreemdelingenrechtelijke gevolgen kunnen ondervinden van een strafrechtelijke veroordeling. Het voert te ver om in dit verband alle wijzigingen aan de orde te stellen en daarom beperk ik mij voor deze bijdrage tot het niet verlenen of het niet verlengen van een verblijfsvergunning (regulier).

Ten aanzien van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd geldt dat deze niet kan worden verleend,¹⁶ dan wel verlengd¹⁷ op een aantal gronden, waaronder het gevaar voor de openbare orde. Het gevaar voor de openbare orde wordt in het Vreemdelingenbesluit op formele wijze vastgesteld met behulp van de zogenoemde glijdende schaal. In deze glijdende schaal wordt een verband tot uitdrukking gebracht tussen de verblijfsduur van de

9 Jaarverslagen Dienst Justis. Zie ook *Kamerstukken II 2015/16*, 34300 VI, 78, p. 1 en *Kamerstukken II 2016/17*, 34550 VI, 98. Het betreft hier overigens het aantal aanvragen, dat niet verward moet worden met het aantal personen dat een aanvraag heeft gedaan. Het is goed mogelijk dat eenzelfde persoon meerdere aanvragen heeft gedaan.

10 *Kamerstukken II 2015/16*, 34300 VI, 78, p. 1.

11 *Kamerstukken II 2012/13*, 33400 VI, 116 en *Kamerstukken II 2015/16*, 34300 VI, 2.

12 Jaarverslagen Dienst Justis.

13 Beleidsregels VOG-NP-RP 2008 (*Stcrt.* 2008, 119, inwerkingtreding 1 juli 2008). Zie over de werking van de VOG nader S. Meijer, 'De Verklaring Omtrent Gedrag; enkele kanttekeningen bij recente rechtspraak', *DD* 2015/32, p. 323-334.

14 *Kamerstukken II 2015/16*, 34300 VI, nr. 78, p. 3.

15 Zie voor een overzicht Verschaeren & Peters 2013.

16 Artikel 16 lid 1 onder d Vreemdelingenwet 2000 jo. artikel 3.77 Vreemdelingenbesluit 2000.

17 Artikel 18 lid 1 onder d Vreemdelingenwet 2000 jo. artikel 3.86 Vreemdelingenbesluit 2000.

vreemdeling en de ernst van de inbreuk op de openbare orde (zoals de ernst van het strafbare feit). Hoe langer de vreemdeling in Nederland verblijft, des te zwaarder zal de inbreuk op de openbare orde moeten zijn, wil deze inbreuk het intrekken van het recht tot het voortzetten van het verblijf rechtvaardigen. Ook is nader gespecificeerd wanneer er sprake is van een inbreuk op de openbare orde. Dat is onder meer het geval bij een strafrechtelijke veroordeling tot een gevangenisstraf, een tbs- of isd-maatregel, jeugddetentie, plaatsing in een inrichting voor jeugdigen, een maatregel betreffende het gedrag van de jeugdige, maar ook reeds bij een veroordeling tot een taakstraf, een strafbeschikking van de officier van justitie of een buitenlands equivalent van de hiervoor genoemde straffen of maatregelen.¹⁸ In 2012 heeft – na eerdere wijzigingen in 2002 en 2009 – wederom een aanscherping van de glijdende schaal plaatsgevonden.¹⁹ Thans kan elk misdrijf, waarvoor minimaal één dag onvoorwaardelijke gevangenisstraf is opgelegd, worden tegengeworpen bij een verzoek tot verlenging van de verblijfsvergunning gedurende de eerste drie jaren van het verblijf (artikel 3.86 lid 1 Vb). Daarnaast is de definitie van veelpleger verruimd tot iemand die ten minste drie misdrijven heeft gepleegd, ongeacht de verblijfsstermijn.²⁰ Aangezien de glijdende schaal strenger is als iemand meerdere malen is veroordeeld, vallen door deze aanscherping dus meer personen onder deze regeling. Daarnaast is voor plegers van zeer ernstige misdrijven de eindtermijn van twintig jaren verblijf, waarna intrekking van de verblijfsvergunning niet meer mogelijk was, vervallen. Aangezien de eindtermijn ook voor veelplegers werd afgeschaft kan tot in het einde der tijden tot een verblijfsbeëindiging worden overgegaan wanneer betrokkene driemaal is veroordeeld tot een gevangenisstraf van veertien maanden of meer.²¹ Daarbij is de omschrijving van zeer ernstige misdrijven van gewelds- en drugsdelicten verruimd met de categorie van de ernstige zedendelicten. Dat betekent dat na 1 juli 2012 een vreemdeling in geval van een veroordeling wegens drugshandel, gewelds- en zedenmisdrijven waarvoor een gevangenisstraf van 2 tot 6 jaar kan worden opgelegd, altijd zijn verblijfsstatus zal verliezen, ongeacht zijn verblijfsduur in Nederland. Deze aanscherpingen van de vreemdelingenwetgeving hebben tot gevolg gehad dat de lat voor eventuele vreemdelingenrechtelijke gevolgen als gevolg van een strafrechtelijke veroordeling steeds naar beneden is bijgesteld. De effecten daarvan zijn evenwel niet bekend. Pas sinds begin 2016 registreert de IND in hoeveel zaken de openbare ordegrond heeft geleid tot de hiervoor genoemde vreemdelingenrechtelijke gevolgen.²² Uit een schatting van het WODC blijkt evenwel dat elke aanscherping van de glijdende schaal leidt tot een groter bereik en een groter aantal toetsingen door de IND. Het geschatte aantal beëindigingen van het rechtmatige verblijf door de IND loopt – niet geheel verrassend – bij iedere aanscherping van de glijdende schaal op (GS2002: 0,6% van de populatie onherroepelijk veroordeelde vreemdelingen; GS2010: 3,1%; GS2012: 3,4% en GS2013: 5,4%).²³

18 Zie artikel 3.77 en 3.86 Vreemdelingenbesluit 2000. Zie over de achtergrond en geschiedenis van de glijdende schaal M.C. Stronks, 'Een bijna ongebreidelde beteugeling van de tijd. Een analyse van aanscherpingen van de glijdende schaal', *NJB* 2013, p. 2306-2314. Zie ook M. Stronks, 'Na twintig jaar verblijf was/ben je veilig. Over de afschaffing van de twintigjaarstermijn van de glijdende schaal in het verleden', *A&MR* 2014, p. 423-427.

19 *Stb.* 2012, 158, p. 4-6 (inwtr. 1 juli 2012, *Stb.* 2012, 286).

20 Artikel 3.86 lid 4 Vreemdelingenbesluit 2000.

21 Artikel 3.86 lid 5 Vreemdelingenbesluit 2000.

22 *Aanhangsel Handelingen II* 2015/16, 1598 (antwoord op Kamervragen over de registratie van criminele asielzoekers). Deze informatie is mede gebaseerd op een interview met de IND.

23 Rapport WODC/Panteia, *Aanscherping glijdende schaal. Geschatte resultaten van recente en voorgenomen wijzigingen*, Zoetermeer: WODC/Ministerie van Veiligheid en Justitie 2014, p. 62-64.

2.3 *De verplichte bijdrage in de kosten van het strafproces en de slachtofferzorg*

Een nog in te voeren bijkomend gevolg van een strafrechtelijke veroordeling betreft de eigen bijdrage aan de kosten van het strafproces en de slachtofferzorg. Bij de Eerste Kamer is momenteel een wetsvoorstel aanhangig waarmee onherroepelijk strafrechtelijk veroordeelden kunnen worden verplicht tot betaling van een deel van de kosten van het strafproces, dat wil zeggen de opsporing, de vervolging en berechting van strafbare feiten, alsmede aan de kosten voor slachtofferzorg.²⁴ Het voorstel gaat uit van het principe dat degene die de kosten heeft veroorzaakt, deze ook moet betalen. De verplichte bijdrage kan enkel worden opgelegd als gevolg van een onherroepelijke strafrechtelijk veroordeling tot een straf of een maatregel of wanneer toepassing is gegeven aan artikel 9a Sr. De bijdrage is vormgegeven als een administratieve heffing die tot doel heeft om de kosten door te berekenen aan de hand van vaste forfaitaire bedragen.²⁵ De hoogte van de op te leggen bedragen verschilt naar gelang de betrokkene is veroordeeld door de kantonrechter, de enkelvoudige kamer of de meervoudige kamer.²⁶ De beslissingen tot oplegging en inning van de bijdrage, alsmede de beslissing tot het (niet) overeenkomen van een betalingsregeling en het (niet) verlenen van kwijtschelding zijn beschikkingen van een bestuursorgaan waartegen op grond van de Algemene wet bestuursrecht bezwaar kan worden gemaakt. Tegen de beslissing op bezwaar kan beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter.²⁷

3. **De straftoematingsbeslissing en verweren met betrekking tot de bijkomende gevolgen van de straf**

Een analyse van de jurisprudentie laat zien dat rechters wisselend omgaan met verweren met betrekking tot de bijkomende gevolgen die een strafrechtelijke veroordeling kan hebben: sommige rechters nemen deze gevolgen wel in acht en nemen in dat kader een specifieke strafmaatoverweging op in hun vonnis of arrest, anderen houden geen rekening met de (eventuele) gevolgen. De Hoge Raad laat zich op dit punt – tot nog toe enkel met betrekking tot de vreemdelingenrechtelijke gevolgen – louter op formeelrechtelijke wijze uit door de responsieplicht van de rechter afhankelijk te stellen van de vraag of een uitdrukkelijk onderbouwd standpunt ex artikel 359 lid 2 Sv is gevoerd. Daarvan is in ieder geval geen sprake indien de verdediging een niet nader gespecificeerd beroep doet op ‘mogelijke’ vreemdelingenrechtelijke consequenties.²⁸ De verplichting om te responderen op een verweer houdt evenwel niet een verplichting in om rekening te houden met de eventuele gevolgen. Doorgaans worden namelijk geen hoge eisen gesteld aan de responsieplicht van de rechter in verband met verweren met betrekking tot de straftoemeting.²⁹ Een verweer is vanwege de lage eisen die aan de responsieplicht worden gesteld, vrij eenvoudig te passeren. Zo werd bijvoorbeeld een beroep op de vreemdelingenrechtelijke gevolgen van een veroordeling verworpen met de motivering dat de verdachte die consequenties met het

24 Het wetsvoorstel was ten tijde van het schrijven van dit artikel aangemeld voor de plenaire behandeling: *Kamerstukken I 2015/16, 34067, F.*

25 *Kamerstukken I 2015/16, 34067, C, p. 2, noot 4.*

26 *Kamerstukken I 2015/16, 34067, C, p. 30.*

27 *Kamerstukken I 2015/16, 34067, C, p. 27.*

28 Zie HR 18 september 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX4744; HR 26 maart 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ5381 en HR 26 maart 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ5383, *JV 2013/195*, m.nt. Boeles. Vgl. H. De Jonge van Ellemeet, ‘Vreemdelingen(zaken) in de strafkamer van de Hoge Raad’, *NJB 2014*, p. 91-92.

29 Zie noot van Schalken onder HR 26 april 2011, ECLI:NL:HR:2011:BP6467, *NJ 2011/360* en conclusie Bleichrodt 30 september 2014, ECLI:NL:PHR:2014:2128.

plegen van het strafbare feit op de koop heeft toegenomen.³⁰ De strafrechter gaat weliswaar concreet in op de eventuele gevolgen, maar verbindt daaraan geen consequenties.³¹ Ook wordt met enige regelmaat verweer gevoerd met betrekking tot de gevolgen die een strafrechtelijke veroordeling zou hebben voor het verkrijgen van een VOG. Anders dan in het kader van de vreemdelingenrechtelijke verweren, heeft de Hoge Raad zich in dat verband nog niet uitgelaten over een eventuele responsieplicht in de zin van artikel 359 lid 2 Sv. Kurtovic en Rijnsburger merken terecht op dat het toetsingskader van de VOG-beleidsregels (de terugkijktermijn, het objectieve en het subjectieve criterium) voldoende mogelijkheden biedt om een VOG-verweer te onderbouwen.³² Ook in deze context doet zich evenwel het probleem voor dat een verplichting om te responderen op een verweer nog geen verplichting inhoudt om rekening te houden met de eventuele gevolgen van een strafrechtelijke veroordeling. Wanneer men de lagere rechtspraak bekijkt, dan valt op dat rechters wisselend omgaan met beroepen op de gevolgen voor de aanvraag voor een VOG. Sommige rechters nemen een vrij principiële standpunt in door erop te wijzen dat de beslissing over het verkrijgen van een VOG is voorbehouden aan het Centraal Orgaan Verklaring Omtrent het Gedrag (COVOG) namens de Minister van Veiligheid en Justitie. De rechter zou daardoor niet kunnen oordelen over de juistheid of wenselijkheid van weigering in verleden of toekomst van de VOG aan verdachte.³³ Sommige rechters wijzen er zelfs op dat zij bij de strafoplegging geen acht slaan op eventuele nadelige consequenties voor de verdachte ingeval hij ooit een VOG zou aanvragen, omdat de verdachte zich reenschap had moeten geven van deze gevolgen alvorens over te gaan tot het plegen van het strafbare feit.³⁴ Of zij wijzen er simpelweg op dat het feit dat de betrokkene mogelijkwel geen VOG zal kunnen verkrijgen in de toekomst, hun beslissing niet anders maakt.³⁵ Andere feitenrechters zijn wel gevoelig voor verweren van de verdediging met betrekking tot mogelijke problemen die de verdachte als gevolg van een strafrechtelijke veroordeling zal ondervinden bij het aanvragen van een VOG. Zij nemen in dat geval een advies op waaruit blijkt dat – gelet op de verontschuldigende omstandigheden waaronder de bewezenverklarde feiten zijn begaan – de schuldigverklaring in de betreffende zaak naar het oordeel van de rechter geen reden behoort te zijn om uitsluitend op die grond de afgifte van een VOG te weigeren. Die verontschuldigende omstandigheden kunnen dan bijvoorbeeld zijn gelegen in de minderjarige leeftijd van de verdachte ten tijde van het tenlastegelegde feit,³⁶ de omstandigheid dat de tenlastegelegde feiten van enkele jaren geleden dateren,³⁷ de aard van het feit,³⁸ de omstandigheid dat de verdachte niet eerder is veroordeeld³⁹ en dat het

30 HR 28 september 2010, *NJ* 2010/537.

31 In dat licht valt ook te verklaren waarom de Hoge Raad in HR 26 april 2011, *NJ* 2011/360, m.nt. T.M. Schalken wel casseert. Het hof was in deze zaak ondanks een daartoe gevoerd uitdrukkelijk onderbouwd standpunt namelijk niet concreet ingegaan op de gevolgen voor de verblijfsstatus van de verdachte. Dat was ook niet het geval in HR 15 mei 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW5162.

32 E.G. Kurtovic en M.D. Rijnsburger, 'De straf- en bestuursrechter als communicerende vaten in VOG-zaken', *DD* 2016/70, p. 781-801, m.n. p. 799.

33 Zie Hof Den Haag 14 oktober 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:4627; Hof 's-Gravenhage 27 april 2012, ECLI:NL:GHSGR:2012:BY7739; Rb. Amsterdam 24 november 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:8219.

34 Rb. Amsterdam 24 november 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:8219; Rb. Limburg 4 december 2013, ECLI:NL:RBLIM:2013:9479.

35 Hof Arnhem 26 april 2011, ECLI:NL:GHARN:2011:BQ5865; Hof Arnhem-Leeuwarden 22 mei 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:4279.

36 Hof Den Haag 25 augustus 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016; Hof Den Haag 7 juni 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:1703; Hof Den Haag 1 oktober 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:3270; Rb. Den Haag 26 februari 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:2143 en Rb. Den Haag 18 december 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:15974.

37 Rb. Den Haag 2 april 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:3750/3751/3752; Rb. Amsterdam 19 november 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:8587/8588/8589/8590/8591/6633 en Rb. Amsterdam 7 oktober 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:6619/6613.

38 Hof Arnhem-Leeuwarden 4 december 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:CA0478, Rb. 's-Gravenhage 11 april 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BW3604, Rb. 's-Gravenhage 21 juni 2011, ECLI:NL:RBSGR:2011:BQ8697.

39 Zie o.a. Hof Amsterdam 31 maart 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:1210.

niet de verwachting is dat de verdachte in de toekomst nogmaals met politie en justitie in aanraking komt.⁴⁰

4. De rechterlijke straftoemingsvrijheid en de bijkomende gevolgen van de straf

Dat strafrechters in de praktijk wisselend omgaan met verweren met betrekking tot bijkomende gevolgen die aan een strafrechtelijke sanctie kunnen worden verbonden, doet de vraag rijzen of zij met deze gevolgen rekening kunnen houden bij de strafoplegging. De Nederlandse rechter heeft van oudsher een ruime mate van vrijheid om te bepalen welke straf of maatregel hij passend en geboden acht. De keuze voor de factoren die de rechter in het concrete geval van belang acht voor de strafoplegging is voorbehouden aan de rechter die over de feiten oordeelt. Die keuze behoeft in het algemeen niet te worden gemotiveerd. De cassatierechter neemt in voorkomende gevallen de nodige distantie in acht.⁴¹ Er staat dus niets aan in de weg dat de strafrechter via de straftoemingsbeslissing eventuele bestuursrechtelijke gevolgen verdisconteert in de straf. Het rekening houden met die gevolgen verschilt in dat opzicht niet veel van andere factoren die een impact kunnen hebben op de straftoemeting, zoals grote media-aandacht voor de strafzaak of de reputatieschade die een ondernemer heeft opgelopen of nog zal oplopen als gevolg van de veroordeling.⁴² Ook staat het de rechter vrij om zich in die beslissing uit te laten over de wenselijkheid van de eventuele gevolgen die aan de strafrechtelijke veroordeling worden verbonden. Het gevaar bestaat echter dat de strafrechter hierdoor het verwijt wordt gemaakt op de stoel van de bestuursrechter te gaan zitten.⁴³

5. De grondslag van de bijkomende gevolgen

De vraag is evenwel of de strafrechter ook met deze gevolgen rekening *moet* houden. Strikt genomen niet, omdat de bijkomende gevolgen normatief geen deel uitmaken van de straf. Voor de invoering van het Wetboek van Strafrecht van 1886 werden aan de straf automatisch gevolgen verbonden, zoals het verlies van rechten en bevoegdheden. De wetgever van 1886 beschouwde deze 'onterende straffen' evenwel als straf en koos ervoor om deze af te schaffen zodat niet langer 'van rechtswege en voortdurend' gevolgen aan de straf werden verbonden. In plaats daarvan gaf de wetgever de rechter de bevoegdheid om in bepaalde gevallen een bijkomende straf uit te spreken.⁴⁴ Het huidige Wetboek van Strafrecht kent nog altijd verschillende bijkomende straffen, zoals de onttrekking aan het verkeer en de ontzetting uit bepaalde rechten, zoals het actief en het passief kiesrecht. Door de beslissing over de bijkomende straffen aan de rechter te laten werd evenredigheid tussen het delict en de straf beoogd. Die evenredigheid zou worden doorbroken wanneer aan de straf automatisch allerlei gevolgen werden verbonden.⁴⁵ De wetgever meende bovendien dat deze gevolgen de terugkeer van de veroordeelde in de maatschappij zouden belemmeren en daardoor herhaling van het misdrijf zou bevorderen.

40 Zie o.a. Hof Den Haag 1 oktober 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:3270 en Hof Amsterdam 31 maart 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:1210.

41 HR 23 maart 2010, NJ 2010/393, m.nt. Mevis, r.o. 2.5.

42 Zie bijvoorbeeld Parket bij de Hoge Raad 7 juli 2009, ECLI:NL:PHR:2009:BH2200 of Rb. Oost-Brabant 23 februari 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:685.

43 H. Anker, 'Rechter gaat op stoel COVOG zitten', in: A. Klip, V. Mols, H. Nelen & T. Spronken (red.), *Buitengewoon Mols. Liber Amicorum*, Den Haag: Sdu 2016, p. 11-14.

44 Schmidt, *Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht, eerste deel*, Haarlem: H.D. Tjeenk Willink 1891, p. 157-158.

45 P.A.M. Mevis, *Capita Strafrecht. Een thematische inleiding*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, p. 714.

De vraag rijst of de evenredigheid tussen de straf en het delict doorbroken wordt door de mogelijkheid om bijkomende gevolgen aan de strafrechtelijke sanctie te verbinden. Dat zou er namelijk voor pleiten om de beslissing over de bijkomende gevolgen aan de strafrechter over te laten. Een belangrijk verschil met de ‘onterende straffen’ van vóór 1886 is echter dat de huidige bijkomende gevolgen niet automatisch op een opgelegde strafrechtelijke sanctie volgen, maar het gevolg zijn van een beslissing van een bestuursrechtelijke autoriteit. Het is bovendien niet zeker dat aan een strafrechtelijke sanctie een bijkomend gevolg wordt verbonden.

Een vraag die in dit verband mede van belang is, is waar het onderscheid ligt tussen een strafrechtelijke sanctie en een bestuursrechtelijk bijkomend gevolg van de strafrechtelijke veroordeling. Die grens is niet altijd eenvoudig te bepalen. De vraag naar deze grens is mede van belang, omdat voor strafrechtelijke sancties een ander niveau van rechtsbescherming geldt dan voor bestuursrechtelijke bijkomende gevolgen.⁴⁶ Een belangrijk verschil tussen beide is dat bijkomende gevolgen, anders dan strafrechtelijke sancties, niet vergeldend of leedtoevoegend zijn. De legitimatie van bijkomende gevolgen is gelegen in het doel van preventie, met name speciale preventie. De bijkomende gevolgen lijken in dat opzicht veel op strafrechtelijke maatregelen. Een staat kan goede redenen hebben om veroordeelden na afloop van hun straf te onderwerpen aan preventieve maatregelen. De ontwikkeling die in paragraaf 1 en 2 is geschetst, geeft aan dat de staat steeds vaker dit soort maatregelen inzet, hetgeen naadloos aansluit op de uitbreiding van het gebruik van preventieve maatregelen in het bestuursrecht, ook zonder dat een strafbaar feit is gepleegd.⁴⁷ De preventieve grondslag is bijvoorbeeld terug te vinden in de afweging van het belang van de aanvrager bij het verkrijgen van een VOG tegen het risico voor de samenleving in het licht van het doel van de aanvraag.⁴⁸ Dat doel kan enerzijds worden bereikt doordat een VOG wordt geweigerd en anderzijds doordat personen zelf een inschatting maken van de kans dat zij een VOG krijgen en van een aanvraag afzien.⁴⁹ De preventieve grondslag van de bijkomende gevolgen biedt de veroordeelde in zekere zin ook rechtsbescherming. Als deze gevolgen namelijk zijn bedoeld als (extra) straf en een punitief element bevatten, dan dienen zij als zodanig te worden aangemerkt en te worden geregeld in de wet met alle bijpassende waarborgen.

Het etiket dat door de nationale wetgever aan het gevolg wordt gegeven, is overigens niet noodzakelijkerwijs doorslaggevend. Zo is er mijns inziens weinig onderscheid tussen een beroepsverbod dat door de rechter wordt opgelegd (een strafrechtelijke sanctie) en het niet verstrekken van een VOG (een bestuursrechtelijke maatregel).⁵⁰ Dat het onderscheid niet eenvoudig valt te maken, geldt temeer wanneer een vergelijking wordt gemaakt met de wijze waarop sommige gevolgen in het buitenland zijn geregeld. Zo heeft een strafrechtelijke veroordeling in sommige staten van de Verenigde Staten automatisch verlies van het stemrecht tot gevolg en wordt een rij-ontzegging (in Nederland een strafrechtelijke sanctie) in Engeland aangemerkt als een bijkomende straf (*civil disqualification*) die door een daartoe bevoegde autoriteit – anders dan de strafrechter – wordt opgelegd.⁵¹

46 De Raad van State heeft op dit verschil in rechtsbescherming gewezen in de context van bestuurlijke boete: *Stcrt.* 2015, 30280.

47 Zoals bijvoorbeeld de inzet van bestuursrechtelijke maatregelen zoals gebiedsverboden.

48 Paragraaf 1 van de Beleidsregels VOG-NP-RP 2013.

49 Het risico bestaat dat deze personen ten onrechte geen VOG-aanvraag indienen, terwijl zij daarvoor wel in aanmerking zouden komen. Hoe groot dit zogenoemde *dark number* is, is onbekend. De staatssecretaris heeft evenwel toegezegd hier een onderzoek naar te laten verrichten. *Kamerstukken II* 2015/16, 34300 VI, 78, p. 2.

50 Vgl. Rb. Den Haag 11 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:6687.

51 A. von Hirsch & M. Wasik, 'Civil disqualifications attending conviction: a suggested conceptual framework', *Cambridge Law Journal* 56(3), 1997, p. 599-626, m.n. p. 601.

Een handvat voor de beantwoording van de vraag of er sprake is van een strafrechtelijke sanctie of een bijkomend gevolg van de sanctie biedt de maatstaf die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) aanlegt voor de vraag of een bepaalde maatregel een sanctie (*penalty*) in de zin van artikel 7 EVRM is. Deze vraag wordt – evenals de vraag of er sprake is van een *criminal charge* in de zin van artikel 6 EVRM⁵² – door het Europese Hof autonoom beoordeeld en hangt in de eerste plaats af van de vraag of de sanctie wordt opgelegd als gevolg van een strafrechtelijke veroordeling. Andere relevante factoren zijn de kwalificatie naar nationaal recht, de aard en het doel van de sanctie, de procedures aangaande de oplegging en tenuitvoerlegging daarvan, alsmede de zwaarte van de maatregel.⁵³ Bijkomende gevolgen van een strafrechtelijke veroordeling die niet als straf werden aangemerkt zijn bijvoorbeeld de verplichting tot het afstaan van DNA in het kader van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden⁵⁴ en de verplichting om zich te laten registreren als zedendelinquent.⁵⁵

Of een bijkomend gevolg al dan niet als *penalty* kan worden aangemerkt, hangt daarmee af van de vormgeving daarvan. Wanneer deze maatstaf wordt aangelegd voor de in Nederland bestaande en nog in te voeren bijkomende gevolgen van de strafrechtelijke veroordeling, dan zijn de meeste daarvan inderdaad niet te typeren als een *penalty*. Een uitzondering vormt mijns inziens de in te voeren verplichting tot betaling van de kosten van het strafproces en de slachtofferzorg. Op grond van de zwaarte van de maatregel dient deze eigen bijdrage mijns inziens als strafrechtelijke sanctie te worden aangemerkt. Die zwaarte (of: de hoogte van de op te leggen bedragen) verschilt naar gelang de betrokkenen is veroordeeld door de kantonrechter, de enkelvoudige kamer of de meervoudige kamer.⁵⁶ Over het algemeen zal de eigen bijdrage slechts een deel vormen van de totale kosten die worden gemaakt voor het strafproces en de slachtofferzorg. Bij de beoordeling van de vraag of er sprake is van een punitieve sanctie kijkt het EHRM evenwel naar de uitwerking van de regeling in het individuele geval. Stel bijvoorbeeld dat een drugsdealer door de politie op heterdaad wordt betrapt op het dealen van een kleine hoeveelheid drugs en daarover bij de politie en ter zitting een bekennende verklaring aflegt. Voor de opsporing en vervolging zijn in dit geval nauwelijks kosten gemaakt en van een slachtoffer (en dus ook van de kosten van slachtofferzorg) is in dit geval geen sprake, terwijl deze veroordeelde wordt verplicht tot een eigen bijdrage van maar liefst € 1.075. Dat is evenwel in de situatie dat de zaak wordt afgedaan door de politierechter. De complexe praktijk van het appointeren van strafzaken leert echter dat zaken soms wegens oneigenlijke redenen – afdoening door een meervoudige kamer levert de rechtspraak meer op dan afdoening door een enkelvoudige kamer – aanhangig worden gemaakt bij een meervoudige kamer. In dat geval zou deze veroordeelde kunnen worden verplicht tot een eigen bijdrage van € 1.975. De veroordeling in de kosten kan in individuele gevallen dan ook een punitieve werking hebben waardoor enkel een regeling in het strafrecht is gerechtvaardigd.⁵⁷

52 EHRM 8 juni 1976, 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/71; 5354/72; 5370/72 (*Engel e.a. tegen Nederland*) en EHRM 16 juni 2009, 13079/03 (*Ruotsalainen tegen Finland*).

53 EHRM 9 februari 1995, 17440/90, NJ 1995/606, m.nt. Knigge (*Welch tegen het Verenigd Koninkrijk*), par. 27-28 en EHRM 8 juni 1995, 15917/89 (*Jamil tegen Frankrijk*), par. 30-32.

54 Een klacht hierover werd niet-ontvankelijk verklaard in EHRM 7 december 2006, 29514/05 (*Van der Velden tegen Nederland*), par. 1.

55 EHRM 17 december 2009, 16428/05 (*Gardel tegen Frankrijk*); EHRM 17 december 2009, 5335/06 (*B.B. tegen Frankrijk*) en EHRM 17 december 2009, 22115/06 (*M.B. tegen Frankrijk*).

56 *Kamerstukken I* 2015/16, 34067, C, p. 2, noot 4. Voor de kantonrechter geldt een forfait van maximaal € 375 voor een politierechterzaak bedraagt het forfait € 1.075 en voor een meervoudigekamerzaak € 1.975. Deze bedragen worden gematigd tot 50% wanneer een geldboete wordt opgelegd die lager is dan dat bedrag.

57 Zie uitgebreider Meijer e.a. 2016.

6. Begrenzing bijkomende gevolgen

Hoewel het een bestuursrechtelijke beslissing is om bijkomende gevolgen aan de strafrechtelijke veroordeling te verbinden, betekent dit niet dat de strafrechter in het kader van die beslissing geen enkele rol kan vervullen. Het proportionaliteitsbeginsel vormt – ook buiten het strafrecht – een belangrijke rechtsstatelijke norm die essentieel is voor het handelen van de overheid waardoor de bevoegdheid van de staat tot het treffen van bijkomende gevolgen aan een strafrechtelijke veroordeling wordt begrensd. Dit proportionaliteitsvereiste ligt onder meer besloten in het objectieve criterium voor de afgifte van de VOG op grond waarvan moet worden beoordeeld of de justitiële gegevens van de aanvrager, indien herhaald, gelet op het risico voor de samenleving, een belemmering vormen voor een behoorlijke uitoefening van de functie/taak/bezigheid waarvoor de VOG is aangevraagd.⁵⁸ In het kader van deze proportionaliteitsafweging kan het vonnis van de strafrechter – en met name de strafmotivering – een belangrijke adviserende rol vervullen. Opmerkelijk genoeg wordt het vonnis – en de daarin opgenomen strafmaatoverwegingen – niet standaard bij de beoordeling van een VOG-aanvraag meegewogen. Het COVOG is weliswaar bevoegd om inlichtingen bij het openbaar ministerie en de reclassering in te winnen, maar dat is geen standaardpraktijk.⁵⁹ En hoewel het steeds vaker voorkomt, is het bij de vreemdelingenrechtelijke procedure bij de IND evenmin standaardbeleid om het vonnis van de strafrechter op te vragen.⁶⁰ Een advocaat doet er kortom goed aan om het strafrechtelijke vonnis in de bestuursrechtelijke procedure in te brengen.

Het proportionaliteitsbeginsel begrenst het toepassen van de bijkomende gevolgen mijns inziens op drie manieren. Ik illustreer dit aan de hand van enkele voorbeelden die aan de VOG-jurisprudentie zijn ontleend. Ten eerste dienen de gevolgen proportioneel te zijn aan het strafbare feit dat is gepleegd. Het zou disproportioneel zijn als 'lichte' feiten zouden leiden tot langdurige en zware bijkomende gevolgen. Een omschrijving van het strafbare feit (als onderdeel van het objectieve criterium bij de VOG) zoals dat is opgenomen in de justitiële documentatie die de beoordelaar van het COVOG in de bestuursrechtelijke fase ontvangt, geeft evenwel niet altijd voldoende houvast. Een veroordeling voor bijvoorbeeld het bezit van kinderpornografie zegt namelijk niet per definitie iets over de ernst van dit zedendelict. Zo viel onder de kwalificatie kinderpornografie bijvoorbeeld ook het geval dat verdachte samen met zijn medeverdachte het slachtoffer, een leeftijdsgenote, had bedreigd en aangezet tot 'sexting', waarbij het slachtoffer zich gedwongen voelde om foto's en filmpjes van zichzelf te sturen waarop haar borsten, billen en vagina te zien waren. Verdachte had deze filmpjes op zijn telefoon bewaard, hetgeen gekwalificeerd werd als kinderpornografie. De rechtbank overwoog dat op grond van deze bijzondere omstandigheden van het geval niet overgegaan zou moeten worden tot weigering van de VOG.⁶¹ Uit bestuursrechtelijke beroepsprocedures blijkt dat rekening kan worden gehouden met de mate waarin de strafrechter de verdachte het delict heeft aangerekend. In veel gevallen wordt daarbij verwezen naar de strafmaat, maar ook hetgeen de strafrechter in dat kader heeft overwogen kan van belang zijn. Zo werd bijvoorbeeld in een andere zaak uit het feit dat de strafrechter er rekening mee had gehouden dat het gepleegde delict een ernstige inbreuk op de licha-

58 Paragraaf 3.2 Beleidsregels VOG-NP-RP-2013. In het subjectieve criterium (paragraaf 3.2 Beleidsregels VOG-NP-RP-2013) – op grond waarvan het belang dat een aanvrager heeft bij het verstrekken van de VOG moet worden afgewogen tegen het belang van de samenleving bij bescherming tegen het recidiverisico – ligt weliswaar ook een proportionaliteitsvereiste besloten, maar dat laat ik in dit geval achterwege.

59 Paragraaf 3.3.1. Beleidsregels VOG-NP-RP-2013.

60 Zo bleek uit een interview met de IND.

61 Hof Den Haag 7 juni 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:1703.

melijke integriteit van de slachtoffers was en dat appellant zeer lichtvaardig is overgegaan tot de bewezen verklaarde geweldshandelingen, afgeleid dat de strafrechter het feit de verdachte niet licht heeft aangerekend.⁶²

Ten tweede is een zekere proportionaliteit vereist tussen de gevolgen van een strafrechtelijke veroordeling en de ernst van de 'schade' die moet worden voorkomen. Zo zou het disproportioneel zijn als vergaande gevolgen aan een strafrechtelijke veroordeling worden verbonden om de kans op relatief lichte recidive (zoals diefstal) te voorkomen. Deze afweging ligt eveneens besloten in het door het objectieve criterium vereiste verband tussen het gepleegde delict en het doel waarvoor de VOG wordt aangevraagd en lijkt in de praktijk weinig problemen op te leveren.

Met deze tweede proportionaliteitseis hangt samen dat – in de derde plaats – de gevolgen proportioneel dienen te zijn aan de waarschijnlijkheid dat de schade zich voordoet wanneer de preventieve maatregelen niet worden genomen. Hoewel in de afweging van het objectieve criterium tot dusver volgens vaste rechtspraak niet werd betrokken of er daadwerkelijk gevaar is voor herhaling,⁶³ lijkt de inschatting van het recidiverisico een steeds belangrijker rol te gaan spelen. Dat blijkt onder meer uit het gegeven dat de reclassering sinds kort informatie met daarin een onderbouwde inschatting van de recidivekans aan de Dienst Justis kan verstrekken. Overigens gebeurt dat enkel op verzoek van de betrokkene.⁶⁴ In de beoordelingsystematiek van de VOG ontstaat daardoor meer ruimte om vooruit te blikken en een risico-inschatting te maken op grond van actuele en individueel vastgestelde risico's. Dat is van belang omdat er daardoor rekening kan worden gehouden met de vorderingen die de veroordeelde na zijn veroordeling heeft gemaakt.

Overwegingen van de strafrechter – en in voorkomende gevallen ook de tuchtrechter – met betrekking tot de kans op herhaling van het delict kunnen relevant zijn in de bestuursrechtelijke procedure, zo blijkt bijvoorbeeld uit een zaak waarbij de afgifte van een VOG was geweigerd, ondanks het feit dat in het kader van de strafzaak een vordering tot een beroepsverbod was afgewezen en de tuchtrechter had volstaan met een voorwaardelijke schorsing uit het BIG-register. Daarbij speelde expliciet mee dat de strafrechter zich gemotiveerd had uitgesproken over het beroepsverbod en de oplegging hiervan – gelet op het gevaar voor recidive – niet aangewezen had geacht. Ook een in het kader van de strafzaak gemaakte risicotaxatie kan een rol spelen bij de inschatting van de kans op herhaling in de bestuursrechtelijke procedure. Zo was in dezelfde zaak in een psychologisch rapport overwogen dat er vanuit gedragskundig oogpunt geen sprake was van een verhoogd recidivegevaar en dat er op basis van de gestructureerde risicotaxatie-instrumenten geen noemenswaardige aanwijzingen waren gevonden voor een verhoging van de kans op herhaling. De staatssecretaris mocht hieruit volgens de afdeling bestuursrechtspraak niet zonder nadere motivering afleiden dat de VOG kon worden geweigerd omdat er wel sprake was van enig gevaar, omdat gevaar voor recidive nooit geheel uit te sluiten is.⁶⁵

Het feit dat de verdachte sinds het begaan van het feit en de strafrechtelijke veroordeling niet in aanraking is geweest met justitie kan eveneens een indicatie zijn voor de (geringe) kans op recidive. De omstandigheid dat verdachte tussen het plegen van het feit en de strafrechtelijke veroordeling – waar soms jaren tussen kan liggen – niet nogmaals is veroordeeld is in dat opzicht een belangrijke voorspeller voor toekomstig crimineel gedrag,

62 ABRvS 3 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:212 en ABRvS 30 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3027.

63 Zie bijvoorbeeld ABRvS 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:299.

64 *Kamerstukken II* 2015/16, 24587, 623, p. 4.

65 Zie ABRvS 15 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1649, AB 2016/71, m.nt. A.C. Hendriks.

zeker wanneer het een jonge verdachte betreft.⁶⁶ In dat verband kan een overweging van de rechter dat de tenlastegelegde feiten van enkele jaren geleden dateren relevant zijn omdat bij de zogenoemde terugkijktermijn in het kader van de VOG wordt gekeken naar het moment van de strafrechtelijke veroordeling.⁶⁷

7. Een blik naar voren

De grote straftoematingsvrijheid leidt ertoe dat strafrechters via de straftoematingsbeslissing ruimte hebben om eventuele bestuursrechtelijke gevolgen van de opgelegde straf te verdisconteren in de op te leggen straf. Ook staat het hen in beginsel vrij om zich uit te laten over de eventuele gevolgen die aan de strafrechtelijke veroordeling worden verbonden. De praktijk leert evenwel dat strafrechters er op dit punt verschillende opvattingen op na houden met mogelijke rechtsongelijkheid tot gevolg. Dat is een onwenselijke consequentie van het huidige systeem waar zonder verdere normering door de wetgever of de Hoge Raad ook geen wijziging in wordt gebracht. Strafrechters dienen zich evenwel te realiseren dat hoewel de uiteindelijke beslissing over de bijkomende gevolgen bij de bestuursrechtelijke autoriteit ligt, zij door middel van een motivering van hun straftoematingsbeslissing waardevolle informatie kunnen geven voor wat betreft de proportionaliteitsafweging die bestuursrechtelijke autoriteiten dienen te maken in het kader van de beslissing over de bijkomende gevolgen. Te bepleiten valt dan ook een meer integrale benadering tussen de straftoematingsbeslissing en de bestuursrechtelijke beslissing. Enerzijds zou de strafrechter zich vaker dienen uit te laten over de hiervoor genoemde proportionaliteitsaspecten, zoals de ernst van het strafbare feit, de ernst van de schade die moet worden voorkomen en de waarschijnlijkheid dat de schade zich voordoet. Anderzijds zou de bestuurlijke autoriteit zich meer moeten laten gelegen aan deze motivering door de strafrechter.

Dat vereist enerzijds dat rechters (en overigens ook andere procesdeelnemers) op de hoogte zijn van de mogelijke gevolgen van een strafrechtelijke veroordeling. Als gezegd, zijn de wettelijke modaliteiten de afgelopen jaren flink uitgebreid zodat rekening dient te worden gehouden met een keur aan mogelijke gevolgen. Dat doet nog wel de vraag rijzen in hoeverre deze gevolgen voorzienbaar zijn en de strafrechter er dus daadwerkelijk rekening mee *kan* houden. Doordat wijzigingen in wet en beleid elkaar de afgelopen jaren in rap tempo hebben opgevolgd, is het nodig dat rechters op de hoogte blijven van al deze ontwikkelingen. Dat kan bijvoorbeeld door zich te laten voorlichten door (bestuursrechtelijke) collega's of mogelijk zelfs door het horen van een expert op de zitting.⁶⁸

Anderzijds dienen de bestuursrechtelijke autoriteiten (zoals het COVOG en de IND) op de hoogte te zijn van de overwegingen van de strafrechter. Het COVOG en de IND zouden dan ook standaard informatie over de strafzaak, zoals het rechterlijke vonnis, moeten (kunnen) opvragen bij het openbaar ministerie en dit dient niet af te hangen van het initiatief van de betrokkene. Datzelfde geldt overigens ook voor informatie van de reclassering met betrekking tot een in het kader van de strafzaak gemaakte risicotaxatie van de kans op herhaling van het delict.

66 Zie o.a. Rb. Den Haag 25 augustus 2016, ECLI:NLRBDHA:2016:2466 en Hof Den Haag 1 oktober 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:3270. Dat geldt uiteraard alleen als de verdachte zich in de tussenliggende periode op vrije voeten bevond.

67 Par. 3.1.2 Beleidsregels VOG-NP-RP 2013.

68 Zie bijvoorbeeld Hof 's-Gravenhage 11 november 2010, ECLI:NL:GHSGR:2010:BO7063.