

Vergaderjaar 2012–2013

33 673

Wijziging van de Wet veiligheidsonderzoeken in verband met het opnemen van een grondslag voor het doorberekenen van kosten verbonden aan het uitvoeren van veiligheidsonderzoeken alsmede enkele andere wijzigingen

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT ¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 8 maart 2013 en het nader rapport d.d. 14 juni 2013, aangeboden aan de Koning door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de minister van Defensie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 22 januari 2013, no. 13.000091, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister van Defensie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet veiligheidsonderzoeken in verband met het opnemen van een grondslag voor het doorberekenen van kosten verbonden aan het uitvoeren van veiligheidsonderzoeken alsmede enkele andere wijzigingen, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel regelt onder meer dat de kosten, verbonden aan het uitvoeren van een veiligheidsonderzoek bij de vervulling van een vertrouwensfunctie, in rekening worden gebracht bij de (publieke of private) werkgever. Deze doorberekening van de kosten vloeit primair voort uit het streven te komen tot een scherper aanwijzingsbeleid zodat het aantal vertrouwensfuncties afneemt.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft het streven van de regering om te komen tot een scherpere aanwijzing van vertrouwensfuncties, maar maakt opmerkingen over de gevolgen van de doorberekening van de kosten van veiligheidsonderzoeken, over de maatregelen om te komen tot een scherpere aanwijzing van vertrouwensfuncties en over vertrouwensfunctionarissen zonder specifieke vertrouwensfuncties.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 22 januari 2013 nr. 13.00091, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet veiligheidsonderzoeken in verband met het opnemen van een grondslag voor het doorberekenen van kosten verbonden aan het uitvoeren van veiligheidsonderzoeken alsmede enkele andere wijzigingen rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 8 maart 2013, nr. W04.13.0011/I bied ik U hierbij mede namens de minister van Defensie aan.

1. Doorberekening van de kosten van veiligheidsonderzoeken

Het wettelijk stelsel voor het veiligheidsonderzoek is als volgt. Vertrouwensfuncties kunnen worden aangewezen zowel bij de overheid als bij private werkgevers. Een vertrouwensfunctie wordt aangewezen door de minister die verantwoordelijk is voor het beleidsterrein waartoe de vertrouwensfunctie behoort (vakminister) in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie (BZK). Aanwijzing vindt plaats voor die functies die de mogelijkheid bieden de nationale veiligheid te schaden.² De werkgever verschaft de daarvoor benodigde gegevens.

Het wetsvoorstel beoogt met de doorberekening aan de werkgever van de kosten die samenhangen met het initiële veiligheidsonderzoek en het herhalingsonderzoek tot een scherper aanwijzingsbeleid te komen; dat moet leiden tot een afname van het aantal aangewezen vertrouwensfuncties. In de toelichting wordt aangegeven dat met de uitvoering van veiligheidsonderzoeken publieke middelen gemoeid zijn en dat in het huidige tijdsgewricht een efficiënte inzet van die schaarse middelen meer dan ooit noodzakelijk is. Doorberekening van kosten aan de werkgever zal voor de werkgever en de vakminister een stimulans vormen om bij de aanwijzing van vertrouwensfuncties de noodzaak daarvan goed in het oog te houden.

De Afdeling merkt op dat het doorberekenen van kosten bij levering van diensten door de overheid in het algemeen ook legitiem is.³ Om die reden heeft de Afdeling tegen de voorgestelde kostendoorberekening als zodanig geen bezwaar. De Afdeling benadrukt echter dat de aanwijzing van vertrouwensfuncties een exclusieve overheidstaak en -verantwoordelijkheid is met als primaire doel bescherming van de nationale veiligheid. De minister van BZK en de vakministers dragen de volledige verantwoordelijkheid voor de bescherming van het belang van de nationale veiligheid.⁴ Het introduceren van een kostenprikkel met als enige doel het aantal vertrouwensfuncties te verminderen kan tot het ongewenste effect leiden dat de werkgever vanwege financiële motieven het risico van kwetsbare functies binnen zijn organisatie onderschat of onderwaardeert, zodat de vakminister niet goed in staat zal zijn de dreigingen voor de nationale veiligheid te onderkennen en ten onrechte zal afzien van het aanwijzen van vertrouwensfuncties. Gelet op de aard van vertrouwensfuncties en het belang van de nationale veiligheid bij de aanwijzing van vertrouwensfuncties vindt de Afdeling dit mogelijke neveneffect ongewenst. Nu de vakminister bij zijn afweging of een functie moet worden aanwezen als vertrouwensfunctie afhankelijk is van de

² Artikel 3, eerste lid, van de Wvo. Bij Hoge Colleges van Staat worden vertrouwensfuncties aangewezen door het bevoegd gezag van dat college, eveneens in overeenstemming met de Minister van BZK.

³ Burgers betalen leges bij de afgifte van een vergunning, paspoort of verklaring omtrent het gedrag.

⁴ Artikel 6 van de Wet op de inlichtingen en veiligheidsdiensten 2002.

informatie die hij ontvangt van de werkgever, is de Afdeling van oordeel dat gewaarborgd moet worden dat functies die in het belang van de nationale veiligheid vertrouwensfuncties behoren te zijn ook als zodanig worden aangewezen. Voorkomen moet worden dat zij uit kostenoverweging niet (langer) als zodanig worden aangewezen.

De Afdeling adviseert in de toelichting hierop in te gaan.

1. Doorberekening van de kosten van veiligheidsonderzoeken

De Afdeling merkt op dat het doorberekenen van kosten bij levering van diensten door de overheid in het algemeen legitiem is. Om die reden heeft de Afdeling tegen de voorgestelde kostendoorberekening als zodanig geen bezwaar.

Wel wijst de Afdeling er op dat een dergelijke doorberekening van kosten mogelijk tot het ongewenste effect kan leiden dat de werkgever vanwege financiële motieven het risico van kwetsbare functies binnen zijn organisatie onderschat of onderwaardeert, met als consequentie dat de vakminister mogelijk niet goed in staat zal zijn de dreigingen voor de nationale veiligheid te onderkennen en ten onrechte zal afzien van het aanwijzen van vertrouwensfuncties. Met de Afdeling ben ik van oordeel dat gewaarborgd moet worden dat, als daartoe in het belang van de nationale veiligheid aanleiding is, vertrouwensfuncties ook daadwerkelijk worden aangewezen.

Ik acht het door de Afdeling gesignaleerde risico echter gering, onder andere omdat het bestaande wettelijk kader naar mijn mening al de nodige waarborgen en mogelijkheden biedt een dergelijke gang van zaken te voorkomen.

In artikel 3, tweede lid, van de Wet veiligheidsonderzoeken (Wvo) wordt de werkgever desgevraagd verplicht om de vakminister «de inlichtingen over de inrichting van zijn dienst, bedrijf of instelling, die nodig zijn voor de beoordeling van de mate waarin die functie of andere functies de mogelijkheid bieden de nationale veiligheid te schaden» te doen toekomen. Het derde lid van voornoemd artikel verplicht de werkgever uit eigen beweging de vakminister te informeren over voor de aanwijzing van vertrouwensfuncties relevante wijzigingen in de inrichting van zijn dienst, bedrijf of instelling. In artikel 14 van de Wvo wordt het niet voldoen aan deze verplichting strafbaar gesteld. Om de preventieve werking van voornoemd artikel te vergroten wordt de strafmaat op overtreding van deze verplichtingen in het wetsvoorstel verhoogd naar hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de vierde categorie (thans een maand hechtenis respectievelijk een geldboete van de derde categorie).

Naast deze wettelijke verplichting om relevante informatie te verstrekken aan de verantwoordelijke vakminister, is sprake van rijksbreed vastgesteld beleid voor de aanwijzing van vertrouwensfuncties. Mede in het licht van de nu beoogde invoering van de tarifiering van veiligheidsonderzoeken, wordt dit rijksbeleid herzien en aangescherpt.

De toelichting is in voormelde zin aangepast.

2. Aanwijzing van vertrouwensfuncties

In de toelichting wordt aangegeven dat het aanwijzingsbeleid de laatste jaren is geërodeerd en dat de aantallen vertrouwensfuncties weer toenemen.⁵

⁵ Toelichting, § 1 (Algemeen) en § 2 (Kostendoorberekening).

De Afdeling mist in de toelichting een beleidsmatige en cijfermatige analyse van de oorzaak en de omvang van de stijging van de verschillende categorieën vertrouwensfuncties.⁶ In de toelichting wordt slechts melding gemaakt van de door de AIVD in 2010 gestarte heroriëntatie op het aanwijzingsbeleid bij vertrouwensfuncties. Volgens de strekking van de Wvo moet het aanwijzingsbeleid erop gericht zijn uitsluitend die functies als vertrouwensfuncties aan te wijzen die de mogelijkheid bieden het nationaal belang te schaden.

De Afdeling is van oordeel dat helder moet zijn welke aanwijzingscriteria en aanwijzingsgronden rijksbreed gelden en op welke wijze die zullen worden toegepast. Daarnaast is het de verantwoordelijkheid van de vakminister om periodiek toezicht te houden op de ontwikkeling van de aantallen en verschillende categorieën vertrouwensfuncties om te toetsen of de praktijk nog wel aansluit bij de doelstelling van de wet. De Afdeling mist in de toelichting een uiteenzetting van de maatregelen die zijn en zullen worden genomen om te komen tot een aanvaardbaar aantal vertrouwensfuncties en tot een scherper en zuiverder aanwijzingsbeleid.

De Afdeling adviseert in de toelichting hierop in te gaan.

2. Aanwijzing van vertrouwensfuncties

De Afdeling mist in de toelichting een cijfermatige en beleidsmatige analyse van oorzaak en omvang van stijging van verschillende categorieën aangewezen vertrouwensfuncties evenals een uiteenzetting van de maatregelen die zijn en zullen worden genomen om te komen tot een aanvaardbaar aantal vertrouwensfuncties en tot een scherper en zuiverder aanwijzingsbeleid.

De jaarverslagen van de AIVD laten zien dat er ten opzichte van de inwerkingtreding van de Wvo sprake is van een substantiële toename van het aantal op basis van die wet aangewezen vertrouwensfuncties. Vooral de terroristische aanslagen in de Verenigde Staten van Amerika in 2001 hebben tot een forse toename geleid. Daarna is dit aantal tot en met 2007 min of meer gestabiliseerd en daarna weer gedeeltelijk afgenomen.

jaar	1997	2001	2002	2007	2011 ¹
Aantal ² vertrouwensfuncties	46.585	54.192	93.133	90.092	75.557

¹ In 2012 is er geen separate vermelding van aantallen aangewezen functies.

² Dit betreft het totaal aantal vertrouwensfuncties bij rijksoverheid, defensieorderbedrijven (civiel), burgerluchtvaart en de vitale bedrijven. Gelet op de gebiedsgebonden aanwijzing bij de burgerluchtvaart ontbreekt een vastgesteld aantal vertrouwensfuncties. Voor deze tabel is daarom overeenkomstig de gehanteerde methodiek in de respectievelijke jaarverslagen teneinde een vergelijking mogelijk te maken het aantal in de burgerluchtvaart uitgevoerde veiligheidsonderzoeken gelijk gesteld met aantallen aangewezen vertrouwensfuncties.

In reactie op bovengenoemde ontwikkelingen is scherper aanwijzingsbeleid geïnitieerd onder meer met de Leidraad aanwijzing vertrouwensfuncties van 1 oktober 2006, de handleiding bij de aanwijzing van vertrouwensfuncties van 1 juni 2007, de Leidraad Politie van 1 januari

⁶ In het jaarverslag 2011 van de AIVD wordt gemeld dat er in 2011 75.556 vertrouwensfuncties waren, waarvan 30.487 bij de sector burgerluchtvaart, 20.800 bij defensieorderbedrijven, 16.996 bij de politie, en 5.430 bij de rijksoverheid (in 2011 was er nog geen nationale politie). Bij de sector burgerluchtvaart hebben de cijfers alleen betrekking op het aantal uitgevoerde onderzoeken: het bestand vertrouwensfunctionarissen, zo stelt het jaarverslag, ligt beduidend hoger en fluctueert aanzienlijk. Daarnaast werden in 2011 ongeveer 14.000 veiligheidsonderzoeken binnen het defensiedomein uitgevoerd door de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst. Jaarverslag AIVD 2011, blz. 42 en Jaarverslag MIVD 2011, blz. 32.

2008 en de Leidraad Vitaal van december 2011. Dit beleid heeft in belangrijke mate geleid tot de daling van het aantal vertrouwensfuncties vanaf 2007.

Inmiddels is aanwijzingsbeleid in voorbereiding waarmee verdere aansluiting bij de uitgangspunten van de Wvo, zoals de sluitstukgedachte, wordt beoogd. Zo is in 2012 gewerkt aan een nadere uitwerking van het aanwijsproces, de verschillende stappen in het proces en de daarbij te hanteren criteria. Deze nadere uitwerking krijgt zijn beslag in een nieuwe leidraad voor het aanwijzen van vertrouwensfuncties. De nieuw opgezette «leidraad aanwijzen vertrouwensfuncties» zal in 2013 worden geïmplementeerd.

Het belang van het wetsvoorstel is tevens gelegen in het (verder) kunnen beperken of terugdringen van de nog immer grote en groeiende maatschappelijke behoefte aan «screening» van personeel en als zodanig te kunnen beperken binnen het kader van de nationale veiligheid. Het voorstel is aanvullend aan deze aanscherping van het beleid. Enerzijds gaat daarvan een prikkel uit om binnen de kaders van het aangescherpte beleid te besluiten over de aanwijzing van vertrouwensfuncties en terughoudend te zijn met uitzonderingen daarop.

Anderzijds stimuleert het werkgevers om een personeelsbeleid te voeren waarin onnodig verloop op vertrouwensfuncties wordt teruggedrongen. De toelichting is in voormelde zin aangepast.

3. Vertrouwensfunctionarissen zonder specifieke vertrouwensfuncties

In de toelichting wordt ingegaan op een specifiek probleem dat zich met name voordoet in de private sector. Teneinde flexibele inzet van personeel mogelijk te maken worden «pools» gevormd met vertrouwensfunctionarissen zonder dat zij een directe band hebben met een specifieke functie. De Afdeling merkt allereerst op dat in de toelichting geen cijfers worden gegeven over het aantal vertrouwensfunctionarissen dat niet in een specifieke (vertrouwens)functie is benoemd. Het is daarom niet mogelijk de omvang van dit vraagstuk te beoordelen. Daarnaast merkt de Afdeling op dat op grond van artikel 7 Wvo het veiligheidsonderzoek gericht dient te zijn op een persoon in verband met de vervulling van een bepaalde vertrouwensfunctie. Daaruit volgt dat er geen aanleiding is iemand aan een veiligheidsonderzoek te onderwerpen zolang er voor die persoon geen direct uitzicht is op benoeming in een bepaalde functie. Wel blijkt uit de Leidraad aanwijzen vertrouwensfuncties van de AIVD dat het uit het oogpunt van mobiliteit onder bepaalde voorwaarden mogelijk is om van vertrouwensfuncties te wisselen zonder dat een nieuw veiligheidsonderzoek nodig is. Om deze mobiliteit mogelijk te maken worden functies met vergelijkbare kwetsbaarheden aan elkaar gekoppeld (functieclustering). Het zou dan gaan om functies die op dezelfde grond zijn aangewezen en in dezelfde categorie vallen.⁹ De Afdeling merkt op dat niet duidelijk is of gevormde «pools» vallen onder de functieclustering zoals de AIVD die onder bepaalde voorwaarden toelaat.

De Afdeling adviseert in de toelichting hierop in te gaan.

⁹ *Leidraad aanwijzen vertrouwensfuncties van de AIVD (versie april 2012, kenmerk 4774418/, pagina 4.*

3. Vertrouwensfunctionarissen zonder specifieke vertrouwensfuncties

De Afdeling adviseert om in de toelichting bij het wetsvoorstel te verduidelijken of de in de toelichting genoemde «pools» van vertrouwensfunctionarissen vallen onder de functieclustering zoals de AIVD die onder bepaalde voorwaarden toelaat.

De genoemde pools staan los van de functieclustering. De hier bedoelde pools betreffen als het ware het aanleggen van een «voorraad» gescreende medewerkers om deze snel in te kunnen zetten wanneer er weer een vertrouwensfunctie vrij komt. Deze pools worden met name gevormd in de burgerluchtvaart sector waarbij het van belang is om flexibel over personeel te kunnen beschikken. Doordat in de burgerluchtvaart sprake is van een gebiedsgebonden aanwijzing kan dit verschijnsel niet worden teruggedrongen met een aanscherping van het aanwijsbeleid.

Dat «poolvorming» plaatsvindt is bekend vanuit gesprekken die door de AIVD in het kader van de uitvoering van de B-taak met het bedrijfsleven worden gevoerd. Over de mate van poolvorming en het aantal daarbij betrokken medewerkers die niet daadwerkelijk op een vertrouwensfunctie zijn geplaatst zijn overigens geen concrete gegevens beschikbaar. Een indicatie wordt ontleend aan een in 2007 uitgevoerd onderzoek van de Koninklijke Marechaussee. Daaruit is gebleken dat op dat moment relatief veel personen die een veiligheidsonderzoek hebben ondergaan, niet aan de slag zijn gegaan in de beveiligde gebieden op de burgerluchthaven(s). De steekproef heeft plaatsgevonden onder 12.000 personen (van de onderzoeksaanvragen die via 20 (grote) uitzendorganisaties waren ingestuurd) die in het bezit waren gesteld van de Verklaring van geen bezwaar. Slechts 3.700 bleken voor te komen in database van de Koninklijke Marechaussee en te zijn gaan werken in de gebieden waarvoor het onderzoek was bedoeld.

Ongeacht de mate waarin dit verschijnsel zich voordoet acht ik dit een onwenselijke situatie die immers strijdig is met artikel 7 van de Wvo.

Het wetsvoorstel moet er mede toe leiden dat het verschil tussen het aantal personen dat aan een veiligheidsonderzoek wordt onderworpen en het aantal personen dat daadwerkelijk een vertrouwensfunctie gaat vervullen tot een minimum wordt beperkt.

Functieclustering staat zoals hiervoor gemeld los van de genoemde «pools». Het betreft de mogelijkheid tot het wisselen van werknemers tussen vertrouwensfuncties zonder dat een (nieuw) veiligheidsonderzoek hoeft te worden aangevraagd. In de «Leidraad aanwijzing vertrouwensfuncties» is aangegeven dat functieclustering slechts onder bepaalde voorwaarden kan worden toegepast. Dit betreft alleen verplaatsingen bij dezelfde werkgever, voor functies met vergelijkbare kwetsbaarheden. Uitbreiding van de bestaande mogelijkheden van functieclustering zal op korte termijn verkend worden om op deze wijze tarifieringskosten te kunnen beperken.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn besteed.

*De vicepresident van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Defensie, verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk