

Vergaderjaar 2004–2005

**29 843**

## **Uitvoerbaarheid Wet Veiligheidsonderzoeken**

**Nr. 1**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 oktober 2004

Hierbij bied ik u, mede namens de Minister van Defensie, aan de rapportage «Toets van de uitvoerbaarheid van de Wet veiligheidsonderzoeken». Het onderzoek naar de uitvoerbaarheid van de Wet Veiligheidsonderzoeken (WVO) is door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst verricht in verband met een desbetreffende toezegging van de toenmalige ministers van Binnenlandse Zaken en Defensie bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer<sup>1</sup>.

Het uitgevoerde onderzoek betreft een onderzoek naar de uitvoerbaarheid van de WVO. Bij het onderzoek is een aantal knelpuntenesignaleerd. In de rapportage wordt op deze knelpunten ingegaan en wordt aangegeven welke daarvan met organisatorische maatregelen kunnen worden onderzocht en welke punten tot aanpassing van de wet nopen. Ik zal ter zake een voorstel tot wetwijziging voorbereiden.

De organisatorische oplossingen zijn door de AIVD en MIVD zoveel als mogelijk gestart of kunnen binnenkort aanvangen.

Volledigheidshalve wil ik erop wijzen dat naast het genoemde onderzoek ook andere activiteiten zijn en worden ondernomen die gericht zijn op een hoge kwaliteit van de veiligheidsonderzoeken. Zo zijn in 2002 de onderzoeksvragen en overwegingen die in het kader van een veiligheidsonderzoek van belang zijn gemoderniseerd. Dit is neergeslagen in een handboek dat intern consequent wordt toegepast en waarmee de zorgvuldigheid van de afwegingen wordt bevorderd.

<sup>1</sup> Kamerstukken I, 1995/1996, 24 023, nr. 216b, blz. 4.

Aan het terugbrengen van de gemiddelde doorlooptijden van de veiligheidsonderzoeken en het ophijnen van de redenen om functies aan te wijzen als vertrouwensfunctie wordt de komende tijd bijzondere aandacht besteed.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
J. W. Remkes

## 1. Inleiding

Op 1 februari 1997 is de Wet veiligheidsonderzoeken (WVO) in werking getreden. In deze wet worden regels gesteld ter zake van het verrichten van veiligheidsonderzoeken. Een veiligheidsonderzoek is een onderzoek door de AIVD of de MIVD naar een persoon, ten aanzien van wie een werkgever voornemens is deze te benoemen of aan te stellen in een vertrouwensfunctie. Een vertrouwensfunctie is een door de daartoe bevoegde autoriteiten aangewezen functie die de mogelijkheid biedt de nationale veiligheid te schaden.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel hebben de toenmalige ministers van Binnenlandse Zaken en Defensie in de memorie van antwoord<sup>1</sup> naar aanleiding van een vraag van de leden van de PvdA-fractie in de Eerste Kamer aangegeven dat de toetsing van de uitvoerbaarheid van de wet drie jaar na inwerkingtreding van de wet zal plaatsvinden.

In deze nota worden de gezamenlijke resultaten gepresenteerd van de toets van de uitvoerbaarheid van de WVO die bij de AIVD en MIVD (hierna: de diensten) afzonderlijk heeft plaatsgevonden. In de rapportage zijn de resultaten van de diensten apart aangegeven voor zover er verschillen bestaan in de uitvoering. Voor het overige gelden de resultaten voor beide diensten. Na een bespreking van doelstelling en karakter van de WVO, afgezet tegen de vóór de inwerkingtreding van deze wet bestaande situatie (hoofdstuk 2), wordt ingegaan op de opzet van deze toets (hoofdstuk 3). De resultaten alsmede de conclusies en voorstellen waartoe deze aanleiding geven van de diensten worden weergegeven in hoofdstuk 4. Tot slot worden in hoofdstuk 5 de voorstellen samengevat, onderverdeeld in aanbevelingen tot wijziging van de WVO en punten die organisatorische actie vergen. Voor een cijfermatig beeld van uitvoeringspraktijk wordt verwezen naar de jaarverslagen van de diensten.

## 2. De Wet veiligheidsonderzoeken<sup>2</sup>

De mogelijkheid vertrouwensfuncties in te stellen en veiligheids- onderzoeken te verrichten bestond reeds lang voordat de WVO in werking trad. Sinds 1987 is het verrichten van veiligheidsonderzoeken als taak van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten opgenomen in de Wet op de inlichtingen en veiligheidsdiensten (thans de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002). Een nadere wettelijke basis was voor wat betreft de overheidssector te vinden in de Ambtenarenwet en de Militaire Ambtenarenwet en daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen. In de particuliere sector was het verrichten van veiligheidsonderzoeken veelal in contractuele bepalingen overeengekomen. De doelstelling van de WVO is dan ook niet zozeer het creëren van een nieuw stelsel van vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken, als wel het bieden van een uitgewerkte wettelijke regeling voor het bestaande stelsel.

De noodzaak van een nadere wettelijke regeling vloeide mede voort uit de herziening van de Grondwet in 1983. In artikel 10, eerste lid, Grondwet 1983 was bepaald dat het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer slechts bij of krachtens de wet kan worden beperkt. Het instellen van een veiligheidsonderzoek vormt een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer en behoeft derhalve een wettelijke grondslag. Hoewel een uitgewerkte wettelijke regeling met name ontbrak ten aanzien van de veiligheidsonderzoeken in de particuliere sector, is ervoor gekozen deze materie uniform te regelen voor zowel de particuliere als de overheidssector. Bij deze regeling is zoveel mogelijk aangesloten bij de op dat

<sup>1</sup> Kamerstukken I, 1995/1996, 24 023, nr. 216b, blz. 4.

<sup>2</sup> Gegevens uit deze paragraaf zijn ontleend aan de parlementaire behandeling van de WVO (Kamerstukken II, 1995/5 en 1995/6, 24 023, nrs. 1–19, Kamerstukken I 1995/6, 24 023, nrs. 216 a–c en 1996/7, nr. 63).

moment gangbare praktijk die geen duidelijke knelpunten te zien gaf. Wel zijn de waarborgen voor de bij een veiligheidsonderzoek betrokken personen duidelijker geregeld. Dit betreft onder meer de verplichting van de werkgever betrokkenen te informeren en het vereiste dat een veiligheidsonderzoek alleen met instemming van betrokkene kan worden verricht. Ook de uniforme regeling voor bezwaar en beroep betekent een belangrijke verbetering ten opzichte van de situatie vóór de inwerkingtreding van de WVO. De beslistermijn voor het afgeven door de minister van een verklaring als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, WVO, die het oorspronkelijke wetsvoorstel niet expliciet regelde, is bij amendement gesteld op acht weken.

### **3. De opzet van de toets van de uitvoerbaarheid**

Sinds de inwerkingtreding van de WVO in 1997 hebben de diensten in hun jaarverslag aandacht besteed aan de uitvoering van deze wet, waarbij de aantallen vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken, de resultaten van de veiligheidsonderzoeken, de doorlooptijden, de behandeling van bezwaar en beroep, de automatisering en andere ontwikkelingen bij de uitvoering van de WVO aan de orde zijn gekomen. Aangezien bij de uitvoering van de WVO geen ernstige problemen gesignaleerd werden, is besloten de toegezegde toets van de uitvoerbaarheid niet al na drie jaar, maar, zoals meer gebruikelijk is, na vijf jaar te laten plaatsvinden. De totstandkoming van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 alsmede de voorbereiding van de uitbreiding van het aantal vertrouwensfuncties bij de politie hebben vervolgens tot enige vertraging geleid.

De WVO bevat geen evaluatiebepaling. Bij het bepalen van de opzet en omvang van de toets hebben, behalve de genoemde toezegging, vooral praktische overwegingen een rol gespeeld. Het doel ervan is na te gaan in hoeverre zich knelpunten voordoen bij de uitvoering van de WVO. Op basis van de resultaten zal aangegeven kunnen worden op welke punten de WVO uit het oogpunt van uitvoerbaarheid aanpassing behoeft en op welke punten in de uitvoering van de WVO anderszins maatregelen nodig zijn. Ook kunnen de resultaten aanleiding vormen op bepaalde punten een nader onderzoek in te stellen.

Aangezien de kennis over het uitvoeringsproces bij uitstek aanwezig is in de uitvoeringsorganisatie, is ervoor gekozen het onderzoek in eerste instantie zelf uit te voeren. Bij de AIVD heeft een projectgroep, bestaande uit beleidsmedewerkers en juristen, het eigenlijke onderzoek verricht, onder begeleiding van een groep waarin o.m. de directie Constitutionele Zaken en Wetgeving van het ministerie van BZK, de MIVD en de contactkring BVA's<sup>1</sup> vertegenwoordigd zijn.

Bij de MIVD heeft een onderzoek plaatsgevonden door juristen en medewerkers die bij verschillende aspecten van de uitvoeringspraktijk betrokken zijn.

Het onderzoek heeft bestaan uit interviews met medewerkers die bij verschillende aspecten van de uitvoeringspraktijk betrokken zijn en uit een enquête onder de direct betrokkenen buiten de AIVD (contactkring BVA). Bij het onderzoek zijn tevens betrokken de cijfermatige gegevens over de uitvoering van de WVO (jaarverslagen) en de bezwaar- en beroepsprocedures die in het kader van de WVO hebben plaatsgevonden. De voorlopige resultaten van de toets zijn vervolgens voorgelegd aan de Bezwarencommissie Veiligheidsonderzoeken. Op basis van zijn eerdere adviezen op bezwaarschriften heeft de Bezwarencommissie de rapportage aangevuld en hiermee een belangrijke bijdrage aan het rapport geleverd. Tenslotte heeft de Koninklijke Marechaussee, afdeling Veiligheids-

---

<sup>1</sup> De contactkring BVA is het overleg tussen de beveiligingsambtenaren (BVA's) van de departementen inzake beveiligingsaangelegenheden, waaraan ook vanuit de AIVD wordt deelgenomen.

onderzoeken te Schiphol, de specifieke uitvoeringspraktijk voor de Burgerluchthavens beschreven.

Deze opzet van de toets maakt het mogelijk de belangrijkste knelpunten in de uitvoering van de WVO te kunnen identificeren. In de interviews met de medewerkers die in de uitvoeringspraktijk werkzaam zijn klinken in beperkte mate ook de meningen van degenen met wie zij in het kader van die uitvoering intensief contact hebben door. De enquête onder de BVA's geeft inzicht in de opvattingen van een belangrijke externe groep die direct betrokken is bij de uitvoering van de WVO. In de bezwaar- en beroepsprocedures staan de klachten van degenen die onderwerp zijn van een veiligheidsonderzoek centraal.

De afzonderlijke artikelen, en in voorkomende gevallen artikelleden, van de WVO zijn steeds gehanteerd als leidraad en checklist bij het onderzoek. De resultaten worden dan ook per WVO artikel(lid) gepresenteerd.

#### **4. Resultaten per wetsartikel**

##### *Artikel 1*

*(1. In deze wet wordt verstaan onder:*

- a. vertrouwensfunctie: een functie die krachtens artikel 3, eerste lid, als zodanig is aangewezen;*
- b. verklaring: een verklaring dat uit het oogpunt van de nationale veiligheid geen bezwaar bestaat tegen vervulling van een bepaalde vertrouwensfunctie door een bepaalde persoon;*
- c. Onze Minister: Onze Minister die verantwoordelijk is voor het beleidsterrein waartoe een vertrouwensfunctie, gezien de aard daarvan, behoort;*
- d. bevoegd gezag van een Hoog College van Staat: de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, de vice-president van de Raad van State, de Algemene Rekenkamer of de Nationale ombudsman, voor zover het betreft een functie bij de Tweede Kamer, de Eerste Kamer, de Raad van State, de Algemene Rekenkamer, respectievelijk het bureau van de Nationale Ombudsman.*

*2. In deze wet wordt onder werkgever verstaan:*

- a. degene jegens wie een ander krachtens arbeidsovereenkomst of publiekrechtelijke aanstelling gehouden is tot het verrichten van arbeid, behalve indien die ander aan een derde ter beschikking wordt gesteld voor het verrichten van arbeid, welke die derde gewoonlijk doet verrichten;*
- b. degene aan wie een ander ter beschikking wordt gesteld voor het verrichten van arbeid als bedoeld onder a;*
- c. degene die, zonder werkgever in de zin van de onderdelen a en b van dit lid te zijn, leiding geeft aan het verrichten van arbeid.)*

##### Tweede lid

Het blijkt dat er problemen ontstaan met het werkgeversbegrip in het geval dat een opdracht tot advisering of begeleiding wordt verstrekt aan onafhankelijke wetenschapsbeoefenaren. Als het daarbij handelt om een materie waarbij de nationale veiligheid kan worden geschaad, moeten er vertrouwensfuncties worden aangewezen en veiligheidsonderzoeken worden verricht. Dit impliceert dat er sprake moet zijn van een werkgever, maar de opdrachtgever, die in dit geval geen «leiding geeft aan de arbeid», valt niet onder het werkgeversbegrip in het tweede lid. Het verdient daarom aanbeveling het werkgeversbegrip dusdanig uit te

breiden dat ook een opdrachtgever daaronder kan vallen (aanbeveling wetswijziging).

Ten aanzien van vertrouwensfuncties op de luchthaven Schiphol is het volgende probleem ontstaan. Bij werkzaamheden op Schiphol zijn veel uitzendbureau's betrokken. Het blijkt dat uitzendbureau's soms als «werkgever» een persoon aanmelden bij de AIVD, terwijl die persoon aan een derde ter beschikking wordt gesteld voor het verrichten van arbeid. Conform artikel 1, tweede lid, onder b van de WVO is het deze derde die betrokkene dient aan te melden bij de AIVD. Dit probleem wordt mede veroorzaakt doordat iemand zich bij verschillende uitzendbureau's inschrijft terwijl de uitzendbureau's (nog) geen concrete werkzaamheden of functie voor die persoon hebben. Deze uitzendbureau's melden betrokkene wel alvast aan voor een vertrouwensfunctie. Door middel van voorlichting kunnen de uitzendbureau's en de beoogde werkgevers (nogmaals) op hun rechten en plichten gewezen worden. Genoemde voorlichting zal gepaard moeten gaan met een stringenter toepassing van artikel 4, eerste lid, indien bij de aanmelding van een persoon voor een veiligheidsonderzoek, geen beoogd werkgever is vermeld. Een wetswijziging op dit punt lijkt niet noodzakelijk.

#### *Artikel 2*

*(Indien een vertrouwensfunctie wordt uitgeoefend bij het Ministerie van Defensie, dan wel indien het een functie betreft die als vertrouwensfunctie moet worden aangemerkt in verband met de daarmee samenhangende noodzaak om toegang te hebben tot militaire installaties, treden, voor de toepassing van het bepaalde in de artikelen 3 tot en met 10 en 16, tweede lid, Onze Minister van Defensie en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst in de plaats van respectievelijk Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst.)*

In artikel 2 WVO is neergelegd welke Minister bevoegd is tot de uitvoering van het gestelde in artikel 3 tot en met 10 en 16, tweede lid van de WVO. Uit artikel 2 WVO volgt dat de Minister van Defensie bevoegd is tot het uitvoeren van het gestelde in de WVO inzake veiligheidsonderzoeken indien de vertrouwensfunctie wordt uitgeoefend bij het Ministerie van Defensie dan wel indien het een functie betreft die als vertrouwensfunctie moet worden aangemerkt in verband met de daarmee samenhangende noodzaak om toegang te hebben tot militaire installaties. De WVO stelt dat in dergelijke gevallen de Minister van Defensie en de MIVD in de plaats treden van respectievelijk de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de AIVD. Deze bevoegdheidskwestie is onlangs aan de orde geweest in een rechtszaak. De AIVD had hoger beroep aangetekend tegen de uitspraak van de rechtbank te Middelburg (zaaknr. Awb 01/725, LJV nummer: AE 9129), waarbij de rechtbank onder meer had geoordeeld dat in deze zaak niet de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bevoegd was de verklaring in te trekken maar de Minister van Defensie. De intrekking van de verklaring van geen bezwaar was namelijk geschied door de Minister van BZK aangezien betrokkene werkzaam was voor een defensieorderbedrijf (ABDO).

De Raad van State oordeelde (zaaknr. 200 205 969) dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de Minister van Defensie, en niet de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in dit geval de bevoegde autoriteit was om de verklaring van geen bezwaar in te trekken. Immers, de betreffende functie werd uitgevoerd bij het Ministerie van Defensie en gaf toegang tot militaire installaties. Gebleken is dat in dit specifieke geval in strijd met artikel 2 van de wet is gehandeld. De huidige praktijk, welke

in overeenstemming is met de WVO, is dat de MIVD het veiligheids-onderzoek uitvoert indien de ABDO-medewerker de werkzaamheden uitsluitend op defensie terrein verricht. De AIVD voert het veiligheids-onderzoek uit indien de werkzaamheden uitsluitend worden uitgevoerd op het ABDO-bedrijf.

Een knelpunt treedt echter op als de vertrouwensfunctie slechts gedeeltelijk op militair terrein wordt uitgevoerd en voor het overige wordt uitgevoerd bij het defensieorderbedrijf. In het laatste geval voert de AIVD het veiligheidsonderzoek uit en geeft de verklaring van geen bezwaar af waarna de MIVD zich kan baseren op dit onderzoek, m.a.w. de resultaten overneemt en vervolgens een «eigen» verklaring van geen bezwaar afgeeft. In dit soort gevallen sluiten praktijk en de WVO niet op elkaar aan. De WVO voorziet immers niet in het geval waarbij door zowel Ministerie van BZK als door de Minister van Defensie een verklaring van geen bezwaar wordt afgegeven, geweigerd dan wel ingetrokken. De WVO voorziet slechts in het in plaats treden van, zoals ook de Raad van State in haar uitspraak van 26 november 2003 heeft bevestigd.

Conform de huidige praktijk zal het in voorkomend geval weigeren of intrekken van de verklaring van geen bezwaar resulteren in twee afzonderlijke juridische procedures.

Aangezien de bovenstaande praktijk niet conform de WVO is, zullen in het vervolg in overeenstemming met de wettelijke bepaling uitsluitend de minister van Defensie en de MIVD optreden indien het gaat om een vertrouwensfunctie die wordt uitgeoefend bij het Ministerie van Defensie dan wel indien het een functie betreft die als vertrouwensfunctie moet worden aangemerkt in verband met de daarmee samenhangende noodzaak om toegang te hebben tot militaire installaties.

### *Artikel 3*

- 1. Onze Minister dan wel het bevoegd gezag van een Hoog College van Staat wijst, in overeenstemming met Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, functies die de mogelijkheid bieden de nationale veiligheid te schaden aan als vertrouwensfuncties. Onze Minister dan wel het bevoegd gezag van een Hoog College van Staat doet van de aanwijzing terstond mededeling aan de werkgever die het aangaat.*
- 2. De werkgever geeft desgevraagd aan Onze Minister dan wel het bevoegd gezag van een Hoog College van Staat en aan het hoofd van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst de inlichtingen over de inrichting van zijn dienst, bedrijf of instelling, die nodig zijn voor de beoordeling van de mate waarin een functie de mogelijkheid biedt de nationale veiligheid te schaden.*
- 3. Onze Minister dan wel het bevoegd gezag van een Hoog College van Staat draagt er zorg voor dat binnen vijf jaren na de aanwijzing van een functie als vertrouwensfunctie en vervolgens telkens na vijf jaren wordt nagegaan of de aanwijzing gehandhaafd moet blijven.)*

Eerste lid

AIVD

De aanwijzing van functies als vertrouwensfunctie geschiedt bij besluit van de betreffende minister.

In de praktijk bleek het evenwel voor te komen dat veiligheidsonderzoeken werden ingesteld ten aanzien van functies die voorkomen op een bij het betreffende ministerie bijgehouden lijst zonder dat er sprake was van een formeel door de minister ondertekend besluit. Dit zal ongetwijfeld samenhangen met het eveneens geconstateerde feit dat de procedure om te

komen tot een aanwijzingsbesluit of een wijziging op een aanwijzingsbesluit als lang en omslachtig werd ervaren. In de fase van het veiligheidsonderzoek ontstaan problemen als blijkt dat de betreffende functie niet in de administratie voorkomt. Het veiligheidsonderzoek kan niet worden uitgevoerd als daarvoor de grondslag ontbreekt.

Sinds eind 2002 is ten behoeve van de rijksoverheid een procedure van kracht om dit knelpunt te kunnen ondervangen. Deze is ook van toepassing bij wijzigingen in de organisatie of in de functie-inhoud van vertrouwensfuncties, die moeten leiden tot een nieuw aanwijzingsbesluit. Door middel van een mandaatregeling kan de BVA van een departement de bevoegdheid krijgen om wijzigingen op een aanwijzingsbesluit in te voeren, die jaarlijks en achteraf worden bekrachtigd door een nieuw aanwijzingsbesluit van de betreffende Minister. Op dit moment wordt onderzocht in hoeverre de bedoelde procedure kan worden gebruikt voor wijzigingen in de organisatie of functie-inhoud van vertrouwensfuncties bij de politie.

Als criterium voor het aanwijzen van een functie als vertrouwensfunctie noemt de wet het bieden van de mogelijkheid de nationale veiligheid<sup>1</sup> te schaden. In de memorie van toelichting wordt in dit kader gewezen op de beveiliging van staatsgeheimen en op de beveiliging van onderdelen van de overheidsorganisatie en van de particuliere sector die van vitaal belang zijn voor de instandhouding van het maatschappelijk leven. In een brief van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken aan de Eerste Kamer wordt nader ingegaan op de indeling van vertrouwensfuncties in categorieën<sup>2</sup>. De uitwerking van de criteria op het niveau van individuele functies stuit in de praktijk op problemen. Zo komt het voor dat functies, met ogenschijnlijk identieke functiecomponenten, soms wel en soms niet in een aanwijzingsbesluit vertrouwensfuncties worden opgenomen of verschillen in diepgang van het veiligheidsonderzoek. Waarschijnlijk mede als gevolg van de moeilijkheden die er in de praktijk bestaan om de criteria in concrete situaties te concretiseren, wordt in de aanwijzingsbesluiten geregeld een gebrekkige motivering aangetroffen, op grond waarvan de betreffende functies als vertrouwensfunctie worden aangewezen. Dit leidt tot problemen bij de beoordeling van de uitkomst van het veiligheidsonderzoek, waarbij de kwetsbaarheid van de specifieke vertrouwensfunctie aan de orde is (zie ook bij artikel 7).

Gelet op de organisatieontwikkeling van de Rijksdienst, waarbij functies en organisatie (onderdelen) in meer algemene termen beschreven worden, is eenduidigheid over de criteria noodzakelijk. De AIVD heeft inmiddels acties ondernomen om tot harmonisatie van de vertrouwensfuncties bij de Rijksoverheid te komen door de uitwerking van een leidraad voor de aanwijzing van dergelijke functies.

In de memorie van toelichting<sup>3</sup> wordt erop gewezen dat het instellen van veiligheidsonderzoeken het sluitstuk dient te zijn van een samenhangend pakket van maatregelen. Voor het aanwijzen van vertrouwensfuncties en het instellen van veiligheidsonderzoeken is slechts plaats voor zover de risico's die resteren nadat organisatorische en fysieke beveiligingsmaatregelen zijn genomen, daartoe aanleiding geven.

De AIVD is sinds 2002 bezig om deze sluitstukgedachte consequenter toe te passen door middel van «security scans» bij de Rijksoverheid. Dat wil zeggen dat de AIVD zich in goed overleg met de betrokken ministeries en werkgevers een oordeel vormt van de opzet van de beveiliging van het departement, mede in verband met de aanwijzing van vertrouwensfuncties.

De aanwijzing van vertrouwensfuncties op de luchthaven Schiphol verschilt van de rest van de aanwijzingen van vertrouwensfuncties, aangezien in het geval van Schiphol onderscheid is gemaakt naar kwetsbaarheden van een gebied en niet naar kwetsbaarheden van een specifieke

<sup>1</sup> De oorspronkelijk in de WVO voorkomende formulering «de veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat» is bij de inwerkingtreding van de nieuwe Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 gewijzigd in «nationale veiligheid». Een inhoudelijke wijziging werd hiermee evenwel niet beoogd.

<sup>2</sup> Kamerstukken I, 1996/7, 24 023, nr. 63, blz. 1. Hierin wordt uiteengezet dat vertrouwensfuncties naar de mate waarin zij de mogelijkheid bieden de veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat (in de nieuwe terminologie: de nationale veiligheid) te schaden worden ingedeeld in a-, b- en c-functies. Daarmee corresponderen de a-, b- en c-veiligheidsonderzoeken. Bij de naar omvang en diepgang zwaarste categorie, de a-onderzoeken, wordt een onderzoek ingesteld naar de omgeving van betrokkene, het veld-onderzoek.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 1994/95, 24 023, nr. 3, blz. 3.



functie of functie inhoud. Bij besluit van 28 januari 1997 (nr. 604 979/597/IV) zijn namelijk alle functies die regulier worden uitgeoefend op beschermd gebied van de luchthaven generiek aangewezen als vertrouwensfunctie. Vanwege de plaats en de aard van de werkzaamheden die de mogelijkheid bieden om grote inbreuk te maken op de veiligheid van de burgerluchtvaart zijn deze functies aangewezen als vertrouwensfunctie.

#### MIVD

Bij het Ministerie van Defensie gelden alle militaire functies als vertrouwensfuncties. Ingevolge het algemeen militair ambtenarenreglement is het een aanstellingsvoorwaarde dat ten aanzien van een kandidaat-vertrouwensfunctionaris een verklaring als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wet veiligheidsonderzoeken is afgegeven. Circa 80% van het aantal burgerfuncties bij Defensie gelden als vertrouwensfuncties. De Algemene Rekenkamer heeft begin 2004 een rapport inzake de beveiliging militaire objecten<sup>1</sup> uitgebracht. Hierin werd ook de uitvoering van de WVO betrokken. Hierbij werd onder meer geconstateerd dat niet bij alle defensieonderdelen een systeem bestaat waarin de vertrouwensfuncties systematisch zijn vastgelegd. Bij het Ministerie van Defensie vindt thans naar aanleiding van de bevindingen van de Algemene Rekenkamer een inventarisatie van het aantal vertrouwensfuncties plaats door de diverse organisatieonderdelen waarbij naar verwachting eind 2004 een totaaloverzicht van vertrouwensfuncties bekend zal zijn.

#### Tweede lid

Uit de memorie van toelichting<sup>2</sup> blijkt dat niet iedere individuele functie in een aanwijzingsbesluit genoemd hoeft te worden. Volstaan kan worden met een aanwijzing van categorieën functies, mits ondubbelzinnig tot uitdrukking komt welke functies bedoeld zijn. Bovendien kan één functie zijn aangewezen, terwijl deze door meerdere personen wordt bekleed. Aangezien er geen wettelijke verplichting voor de werkgever bestaat om schriftelijk te rapporteren welke personen een vertrouwensfunctie bekleden, en hoeveel personen een vertrouwensfunctie vervullen, bestaat er geen totaal overzicht van alle vertrouwensfunctionarissen. Ter illustratie van deze laatste situatie, de functie van beveiligingsbeambte kan bestaan uit meerdere formatieplaatsen en als gevolg van deeltijdwerk door meerdere personen worden vervuld. Door deze omstandigheden ontstaat een knelpunt doordat het overzicht per instelling van vertrouwensfuncties en de personen die deze functies bekleden ontbreekt. In dat kader zou er naar gestreefd moeten worden om per instelling een totaaloverzicht van vertrouwensfuncties ter beschikking te krijgen. Een wettelijke verplichting voor werkgevers om jaarlijks een lijst aan te leveren van personen die vertrouwensfuncties bekleden zou in dit opzicht zijn nut kunnen hebben, maar zou tot een verhoging van de administratieve lastendruk leiden waarvoor vooralsnog onvoldoende rechtvaardiging is. De AIVD zal, gebruikmakend van de mogelijkheden die het huidige wettelijke kader biedt, er bij de werkgevers op aandringen dat bij de herziening van de aanwijzingsbesluiten ook een overzicht van zittende vertrouwensfunctionarissen wordt verstrekt.

Nadat een functie als vertrouwensfunctie is aangewezen kunnen er organisatorische veranderingen plaatsvinden die de inhoud van die functie zodanig wijzigen dat dit gevolgen zou kunnen hebben voor de aanwijzing of voor de categorie-indeling. Informatie over een dergelijke wijziging moet van de kant van de werkgever komen, maar de tekst van artikel 3, tweede lid, biedt daartoe niet de mogelijkheid omdat de werkgever alleen «desgevraagd» inlichtingen hoeft te geven over de inrichting van zijn dienst, bedrijf of instelling, die nodig is voor de beoordeling van de mate waarin een functie de mogelijkheid biedt de nationale veiligheid te schaden. Een uitbreiding van de tekst van dit artikellid met een verplichting

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2003–2004, 29 415, nrs. 1–2.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 1994/95, 24 023, nr. 3, blz. 13.

ting voor de werkgever om eigener beweging de hier bedoelde wijzigingen te melden verdient aanbeveling (aanbeveling wetgeving). Aangezien het hier gaat om incidentele meldingen is het bezwaar van de verhoging van de administratieve lastendruk in veel mindere mate van toepassing.

#### Derde lid

Hoewel de aanwijzing van vertrouwensfuncties regelmatig wordt herzien, vindt de wettelijk voorgeschreven vijfjaarlijkse evaluatie van de aanwijzingsbesluiten momenteel nog niet plaats.

Met deze evaluatie wordt een aanvang gemaakt zodra de uitwerking van de leidraad voor de toepassing van de aanwijzingscriteria zijn beslag heeft gekregen.

#### Artikel 4

- (1. De werkgever meldt een persoon die hij wil belasten met de vervulling van een vertrouwensfunctie aan bij het hoofd van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst.*
- 2. De in het eerste lid bedoelde aanmelding geschiedt slechts met schriftelijke instemming van de betrokkene. De werkgever licht de betrokkene in over de betekenis en de rechtsgevolgen van deze aanmelding.*
- 3. De werkgever belast een persoon eerst met de vervulling van een vertrouwensfunctie, nadat Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ten aanzien van die persoon een verklaring heeft afgegeven.)*

#### Eerste lid

Aanvankelijk werden aanvragen voor veiligheidsonderzoeken pas in behandeling genomen als aan alle formaliteiten was voldaan. Dat leidde er toe dat er geen probleem was wat betreft de volledigheid van de gevraagde gegevens, maar dat er ook makkelijk bij werkgevers irritatie ontstond als wegens kleinere onregelmatigheden, zoals het niet volledig invullen van de staat van inlichtingen, een veiligheidsonderzoek (vooralsnog) niet in behandeling werd genomen.

Inmiddels is de praktijk gewijzigd en wordt een aanvraag alleen opgeschort als werkelijk essentiële gegevens, zoals naam, adres en woonplaats of de ondertekening ontbreken.

Vanaf het jaar 2000 is het relatieve aantal onderzoeken<sup>1</sup> dat is opgeschort gedaald, van 6% in 2000 tot minder dan 2% in 2002. Geleidebrief en staat van inlichtingen geven soms aanleiding tot onduidelijkheid over wat er nu precies verlangd wordt. De AIVD heeft in 2002 een Handboek veiligheidsonderzoeken<sup>2</sup> opgesteld, waarin is beschreven op welke wijze veiligheidsonderzoeken uitgevoerd worden. In het Handboek zijn de geleidebrief en staat van inlichtingen inmiddels aangepast.

#### Tweede lid

De verplichte voorlichting door de werkgever over de betekenis en de rechtsgevolgen van het veiligheidsonderzoek wordt op zeer uiteenlopende wijze gegeven. Nalatigheid of onvolledigheid van de werkgever in dit opzicht leidt soms tot problemen bij het veiligheidsonderzoek doordat betrokkene een verkeerd beeld daarvan heeft en minder bereid is mee te werken. De diensten kunnen op dit punt slechts behulpzaam zijn door voorlichtingsmateriaal ter beschikking te stellen en door hier aandacht aan te besteden in het periodieke overleg tussen de werkgever en de beveiligingsadviseurs.

#### Derde lid

Herhaaldelijk blijkt, bijvoorbeeld op een hoorzitting of tijdens gesprekken

---

<sup>1</sup> Het percentage van het totaal aantal verrichte veiligheidsonderzoeken.

<sup>2</sup> Het Handboek veiligheidsonderzoeken bevat de beschrijving van de werkwijze van de AIVD en wordt niet openbaar gemaakt.

tussen BVA's en beveiligingsadviseurs, dat betrokkene vóór de afgifte van de verklaring van geen bezwaar op de vertrouwensfunctie is geplaatst. Hoewel het gaat om een strafbaar feit (zie artikel 14) speelt dit in de praktijk geen rol en wordt geen enkele vorm van sanctie gehanteerd. De lange doorlooptijd van het veiligheidsonderzoek, waarbij de wettelijke termijn geregeld wordt overschreden (zie artikel 6), is een van de oorzaken van de overtreding en verklaart de moeilijke positie van de diensten ten opzichte van aan de werkgever op te leggen sancties. De diensten kunnen overigens zelf geen sancties opleggen, maar kunnen slechts aangifte doen. Er is nooit aangifte gedaan. De AIVD kan wel, zoals inmiddels een aantal maal is gebeurd, in het ambtelijke overleg met de departementen melding doen van dergelijke overtredingen die de nationale veiligheid in gevaar kunnen brengen. De informatie hiertoe wordt verzameld in de onder artikel 3 genoemde security scans. Naarmate de doorlooptijd van de veiligheidsonderzoeken verkort kan worden tot de wettelijke termijn, ontstaat voor de AIVD meer ruimte om werkgevers aan te spreken. Bij het Ministerie van Defensie is het in het verleden voorgekomen dat sollicitanten vóór de afgifte van de verklaring van geen bezwaar (onder voorbehoud) op een vertrouwensfunctie waren geplaatst. Dit werd ingegeven door wervingsproblematiek. Deze praktijk vindt thans niet meer plaats. Daarnaast komt het incidenteel voor dat een ambtenaar is aangesteld zonder dat een verklaring van geen bezwaar is afgegeven. Indien een dergelijke overtreding bij de MIVD bekend wordt, wordt deze gemeld aan de ambtelijke leiding.

#### *Artikel 5*

- (1. De werkgever meldt een persoon die belast is met de vervulling van een functie die nadien als vertrouwensfunctie is aangewezen, zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen vier weken na de dagtekening van het aanwijzingsbesluit aan bij het hoofd van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst.*
- 2. De in het eerste lid bedoelde aanmelding geschiedt slechts met schriftelijke instemming van de betrokkene. De werkgever licht de betrokkene in over de betekenis en de rechtsgevolgen van deze aanmelding.*
- 3. Indien de in het tweede lid bedoelde instemming is geweigerd of indien ten aanzien van de betrokkene een verklaring is geweigerd, ontheft de werkgever de betrokkene zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen acht weken, uit de functie.)*

#### *Eerste lid*

Het blijkt op basis van de beschikbare informatie lastig om vast te stellen hoe vaak bestaande en bezette functies naderhand als vertrouwensfunctie worden aangewezen. Indien grote aantallen functies tegelijkertijd worden aangewezen, zoals dat het geval was bij het Nederlands Forensisch Instituut en bij de politie ontstaat er een capaciteitsprobleem bij de AIVD. In de praktijk wordt dit wel opgelost door in overleg met betrokkenen invoeringstrajecten af te spreken, waarbij er bijvoorbeeld een langere periode dan vier weken wordt gehanteerd voor de aanmelding of een langere periode dan acht weken voor het veiligheidsonderzoek (artikel 6). In voorkomende gevallen zou bij deze invoeringstrajecten ook de aanwijzingsprocedure kunnen worden betrokken, zodat de wettelijke termijn van vier weken, bedoeld in het eerste lid, niet hoeft te worden overschreden. De huidige formulering van artikel 5 spreekt van vier weken na *dagtekening* van het aanwijzingsbesluit. Een gefaseerde aanwijzing van een groot aantal vertrouwensfuncties kan plaats vinden door deze te verdelen over een aantal aanwijzingsbesluiten die met de gewenste tussenperioden geformaliseerd worden.

De Bezwarencommissie Veiligheidsonderzoeken heeft zich in enkele adviezen uitgesproken over de situatie dat een belanghebbende zonder een verklaring van geen bezwaar reeds een vertrouwensfunctie bekleedt. De commissie heeft geoordeeld dat een belanghebbende aan het feit dat hij gedurende enige tijd een vertrouwensfunctie heeft kunnen vervullen zonder in het bezit te zijn van een verklaring van geen bezwaar, geen gerechtvaardigd vertrouwen kan ontlenen dat hem een dergelijke verklaring te allen tijde zal worden verleend.

#### Artikel 6

*(In de gevallen als bedoeld in artikel 4 en 5 beslist Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen acht weken, omtrent het afgeven van een verklaring.)*

Het oorspronkelijke wetsvoorstel kende geen wettelijke termijn waarbinnen de verklaring moest worden afgegeven. De memorie van toelichting wees op het toepasselijk zijn van de regeling in afdeling 4.1.3 van de Algemene wet bestuursrecht (AWB). Bij amendement is het huidige artikel 6 ingevoerd. In de toelichting bij dit amendement wordt het gewenst geacht in de wet een maximale termijn op te nemen waarbinnen de minister moet beslissen, zodat daarna de weg naar de rechter openstaat.<sup>1</sup>

De wettelijke termijn van acht weken begint te lopen als de werkgever betrokkene heeft aangemeld bij de AIVD dan wel de MIVD. Voorafgaand aan deze aanmelding dient betrokkene, na door de werkgever te zijn ingelicht over de betekenis en de rechtsgevolgen van de aanmelding, schriftelijk zijn instemming te hebben gegeven. Deze termijn blijkt in de praktijk met name bij de a-onderzoeken<sup>2</sup> niet gehaald te worden. De behandeltijd van de a-onderzoeken is aanzienlijk groter dan die van b- en c-onderzoeken. Voor deze zwaarste categorie verrichten de diensten én de meest uitgebreide administratieve onderzoeken én veldonderzoeken, waarbij o.m. gesprekken gevoerd worden.

Deze categorie onderzoeken kan uitlopen als het niet lukt met betrokkene, de door hem of haar opgegeven referenten of de door de diensten gekozen informanten tijdig een afspraak te maken, bijvoorbeeld in vakantietijd. In sommige gevallen blijkt tijdens het onderzoek dat aanvullende informatie van bijvoorbeeld de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) of van parketten of rechtbanken (processen verbaal) nodig is. Als betrokkene in de periode voorafgaand aan het veiligheidsonderzoek langere tijd in het buitenland heeft gewoond, wordt nagegaan of bij de betreffende zusterdienst van de diensten iets over betrokkene bekend is. Ook in deze gevallen zal met een overschrijding van de wettelijke termijn rekening moeten worden gehouden. Dat is ook het geval als de gegevens die over betrokkene binnenkomen van zodanige aard zijn dat weigering van de verklaring wordt overwogen. In dat geval vergt de hoor- en wederhoorprocedure een aantal weken extra. De beoordeling van de uit die procedure aanvullend ontvangen gegevens vergt ook extra tijd. Tot slot leidt het grote werkaanbod en de pieken daarin tot overschrijding van de achttwekentermijn. De beschikbare capaciteit van de AIVD voor het uitvoeren van veiligheidsonderzoeken is weliswaar sinds 2000 toegenomen, maar heeft nimmer volledig gelijke pas kunnen houden met de stijging van het werkaanbod. De overschrijding kan ook worden veroorzaakt door spoedaanvragen om veiligheidsonderzoeken uit te voeren. In uitzonderlijke situaties kan de AIVD dergelijke verzoeken honoreren, dat kan evenwel ten koste gaan van de doorlooptijd van de overige verzoeken.

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 1995/96, 24 023, nr. 16.

<sup>2</sup> Zie noot nr. 2, blz. 6.

Als het veiligheidsonderzoek niet binnen acht weken is afgerond kan de betrokkene of de werkgever bezwaar en beroep instellen tegen het niet tijdig nemen van een besluit. Doorgaans komt het niet tot een beroep op de rechter omdat al tijdens de bezwaarfase een beslissing wordt genomen over het afgeven of weigeren van een verklaring. Het niet voldoen aan de achttwekentermijn wordt niettemin alom als een groot probleem gezien. Van de kant van de werkgever bestaat er vaak weinig begrip voor de lange duur van het veiligheidsonderzoek, die kan leiden tot problemen in de bedrijfsvoering. Het komt dan ook voor dat betrokkene, na ommekomst van de acht weken, zonder verklaring op de vertrouwensfunctie wordt geplaatst, al dan niet onder voorbehoud of bij wijze van stage of iets dergelijks. Dit is niet alleen strafbaar, ook de nationale veiligheid kan er door in gevaar komen.

De vertraging kan worden veroorzaakt door omstandigheden die buiten de beïnvloedingssfeer van de diensten liggen zoals tijdgebrek of moeilijke bereikbaarheid van betrokkene, referenten of informanten of afhankelijkheid van de buitenlandse zusterdiensten. Een mogelijkheid om binnen het huidige wettelijke kader in dit soort gevallen aan de voorwaarden te voldoen is om een ruimer gebruik te maken van de mogelijkheid om op grond van artikel 8, tweede lid, een verklaring te weigeren indien het veiligheidsonderzoek onvoldoende gegevens heeft kunnen opleveren om tot een oordeel te komen. Dit heeft echter, zeker als binnen afzienbare termijn de benodigde gegevens wel ter beschikking kunnen komen, wel erg nadelige gevolgen voor betrokkene en de werkgever. Dat is ook de reden dat tot nu toe van deze mogelijkheid slechts sporadisch gebruik wordt gemaakt.

De huidige wettelijke regeling werkt als een keurslijf. Er bestaat uitsluitend de termijn van acht weken en er is geen mogelijkheid tot verlenging voorzien, ook niet als daar redelijke gronden voor zijn, zoals het geval is wanneer de oorzaak van de overschrijding buiten de beïnvloedingssfeer van de diensten ligt.

Na afweging van de belangen van zowel de werkgever, van de kandidaat-vertrouwensfunctionaris als het belang van de diensten (zorgvuldigheid en kenbaarheid) wordt aanbevolen om de redenen voor een aanvaardbare overschrijding van de achttwekentermijn limitatief in de WVO op te nemen. Die redenen zouden dan in ieder geval betreffen de medewerking of beschikbaarheid van betrokkene, de referenten en de informanten, het opvragen van gegevens bij andere instanties en in het buitenland en in geval van een voorgenomen weigering of intrekking. In deze omstandigheden zou standaard een nader te bepalen termijn moeten gaan gelden (aanbeveling wetswijziging). Mochten ook binnen deze verlengde termijn de diensten niet de noodzakelijke gegevens hebben kunnen vergaren, dan zal een verklaring moeten worden geweigerd omdat het veiligheids-onderzoek onvoldoende gegevens heeft kunnen opleveren, zoals bepaald in artikel 8, tweede lid.

#### *Artikel 7*

- (1. Alvorens een verklaring wordt afgegeven of geweigerd, wordt ten aanzien van de betrokken persoon door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst een veiligheidsonderzoek ingesteld.*
- 2. Het veiligheidsonderzoek omvat 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. Hierbij wordt uitsluitend gelet op gegevens betreffende:*
  - a. de justitiële inlichtingen die ten behoeve van het veiligheids-onderzoek zijn verkregen met inachtneming van het bepaalde bij of*

- krachtens de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag;*
- b. deelneming of steunverlening aan activiteiten die de veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat kunnen schaden;*
  - c. lidmaatschap van of steunverlening aan organisaties die doeleinden nastreven, dan wel ter verwezenlijking van hun doeleinden middelen hanteren, die aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde;*
  - d. overige persoonlijke gedragingen en omstandigheden, naar aanleiding waarvan betwijfeld mag worden of de betrokkene de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten onder alle omstandigheden getrouwelijk zal volbrengen.)*

#### Tweede lid

Het onder artikel 4 genoemde Handboek veiligheidsonderzoeken van de AIVD gaat in op de wijze waarop de in artikel 7, lid 2 genoemde gegevens worden verzameld en beoordeeld. Het Handboek is ontwikkeld om de uniformiteit in de beoordeling van veiligheidsonderzoeken bij de AIVD te bevorderen.

Voor het verkrijgen van justitiële gegevens als bedoeld in het tweede lid, onder a, is niet alleen de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag (na inwerkingtreding de Wet justitiële gegevens) relevant, maar zeker ook de Wet politieregisters. De gegevens die met inachtneming van de bepalingen van deze wet worden verkregen zullen doorgaans weliswaar niet rechtstreeks leiden tot het weigeren van een verklaring, maar kunnen wel een aanwijzing geven dat nader onderzoek gewenst is. Deze wet zal daarom in dit artikel-onderdeel toegevoegd moeten worden (aanbeveling wetswijziging).

Het veiligheidsonderzoek is niet gericht op gegevens die van belang zijn voor het vervullen van vertrouwensfuncties in het algemeen, maar uitdrukkelijk op gegevens die van belang zijn voor de vervulling van de *desbetreffende* vertrouwensfunctie.

Daartoe dient bij het veiligheidsonderzoek beschikt te worden over gegevens met betrekking tot de kwetsbare elementen in de betreffende functie. Door de vaak gebrekkige motivering bij de aanwijzing van vertrouwensfuncties bestaat vaak onvoldoende inzicht in de kwetsbaarheid van de functie (zie artikel 3).

De limitatief opgesomde categorieën gegevens die bij het veiligheidsonderzoek een rol mogen spelen blijken in de praktijk toereikend te zijn. Voor zover weigeringen zijn gebaseerd op onvoldoende waarborgen (en niet op onvoldoende gegevens, zie artikel 8) blijken ze voornamelijk gegrond te worden op gegevens uit categorie a (justitiële gegevens) en in mindere mate op gegevens uit categorie d (persoonlijke gedragingen en omstandigheden) en de categorieën b en c (politieke gegevens).

De diensten hebben het beleid ten aanzien van justitiële antecedenten in Beleidsregels opgenomen. De AIVD hanteert ten aanzien van de burgerluchtvaart de Beleidsregel vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken op de burgerluchthavens (Staatscourant 1997, nummer 35). Hierin wordt een leidraad gegeven voor de beoordeling van justitiële gegevens met het oog op het grote aantal uit beveiligingsoogpunt identieke functies op de burgerluchthavens. Voor politiefuncties geeft de Beleidsregel veiligheidsonderzoeken voor de politie (Staatscourant 2001, nr. 59) een vergelijkend leidraad.

In de praktijk blijkt de Beleidsregel vertrouwensfuncties en veiligheids-onderzoeken op de burgerluchthavens een belangrijke houvast te geven bij de onderbouwing van een weigering van een verklaring. De Bezwaren-commissie Veiligheidsonderzoeken heeft zich in haar adviezen uitgesproken over de toepassing van enkele in de beleidsregel opgenomen bepalingen. Hierna zal worden ingegaan op een aantal bepalingen van de beleidsregel waarover de commissie zich heeft uitgesproken.

Artikel 1, eerste lid van de beleidsregel bepaalt het volgende:

Bij het afgeven van een verklaring als bedoeld in de artikelen 4 en 5 van de Wet veiligheidsonderzoeken, in verband met de vervulling van een vertrouwensfunctie op een burgerluchthaven, wordt, indien het naar de betrokken persoon ingestelde veiligheidsonderzoek gegevens heeft opgeleverd als bedoeld in artikel 7, tweede lid, onder a, van de Wet veiligheidsonderzoeken, bij de beoordeling van die gegevens rekening gehouden met:

- a. (...);
- b. de ouderdom van de gegevens;
- c. (...);
- d. de zwaarte van de opgelegde straffen of maatregelen;
- e. het aantal in een bepaalde tijdsspanne vastgelegde gegevens;
- f. de leeftijd van betrokkene ten tijde van het vastleggen van de gegevens.

In de toelichting bij artikel 1, eerste lid, onder b wordt vermeld dat in eerste aanleg wordt gekeken naar gegevens die niet ouder zijn dan acht jaar en dat oudere gegevens in het algemeen slechts een rol kunnen spelen wanneer het gaat om ernstige delicten of als aanvullende beoordelingsfactor wanneer er ook meer recente gegevens zijn. De commissie heeft in een van haar adviezen een beroep op een strafbaar feit dat ouder was dan acht jaar aanvaard, aangezien hetzelfde feit nadien nog tweemaal binnen de achtjaarstermijn was gepleegd.

In een ander advies heeft de commissie het beroep op oude strafbare feiten verworpen vanwege de geringe ernst van het strafbare feit dat binnen de achtjaarstermijn was gepleegd. In een recent advies heeft de commissie het beroep op een tweetal oude strafbare feiten gehonoreerd, aangezien deze feiten tezamen met een feit dat binnen de achtjaarstermijn is gepleegd, wijzen op een doorgaand patroon van het plegen van strafbare feiten die gericht zijn op het behalen van financieel voordeel. De commissie heeft daarbij evenwel aangetekend dat de oude strafbare feiten niet langer kunnen worden meegewogen indien de veroordeling voor het recente strafbare feit in hoger beroep wordt vernietigd.

Met betrekking tot artikel 1, eerste lid, onder d heeft de commissie in een van haar adviezen het volgende bepaald. Aangezien betrokkene door de rechter schuldig was verklaard aan verboden bezit van een vuurwapen zonder oplegging van een straf of maatregel, is hem, mede op grond van de zwaarte van de aan belanghebbende opgelegde straf, ten onrechte een verklaring van geen bezwaar geweigerd.

Ten aanzien van artikel 1, eerste lid, onder e heeft de commissie in twee adviezen het beroep op recidive als verzwarende omstandigheid aanvaard. Bij recidive van ernstige vermogensdelicten op minderjarige leeftijd heeft zij enkele malen uitgesproken dat deze delicten vanwege het feit dat zij meermalen zijn gepleegd niet buiten beschouwing behoeven te worden gelaten als jeugdzonden.

Volgens de toelichting op artikel 1, eerste lid onder f van de beleidsregel kunnen justitiële gegevens die zijn vastgelegd voordat betrokkene de

leeftijd van 18 jaar bereikte doorgaans worden beschouwd als jeugdzonden. De commissie heeft tot dusverre aanvaard dat daarop uitzonderingen mogelijk zijn, en maakt van deze mogelijkheid gebruik door geweldsdelicten die op minderjarige leeftijd zijn gepleegd per definitie niet als jeugdzonden te beschouwen. Het beleid van de AIVD dat ernstige vermogensdelicten waarbij sprake is van recidive niet als jeugdzonden kunnen worden aangemerkt, heeft de commissie eveneens aanvaard.

De commissie heeft zich verder uitgesproken over artikel 1, tweede lid, onder b van de beleidsregel. Daarin is bepaald dat bij de beoordeling van justitiële gegevens in het bijzonder dient te worden gelet op onder andere handel in grotere hoeveelheden softdrugs. Volgens de commissie moet de AIVD vermeende handel in grotere hoeveelheden softdrugs aannemelijk maken. Een beroep op het aantal bij betrokkene aangetroffen hennepplanten is daartoe op zichzelf beschouwd niet toereikend, tenzij dit aantal bijzonder groot is. In dat geval leidt de commissie hieruit een intentie tot handel in softdrugs af. Een dergelijke intentie leidt de commissie ook af uit de samenloop van een betrekkelijk groot aantal aangetroffen hennepplanten en de aanwezigheid van schulden.

Artikel 1, tweede lid, onder l van de beleidsregel bepaalt dat bij de beoordeling van justitiële gegevens in het bijzonder wordt gelet op andere feiten die een risico kunnen opleveren voor de veiligheid van burgerluchtvaart. De commissie heeft aangegeven het gebruik van deze restcategorie te aanvaarden, mits deugdelijk wordt gemotiveerd waarom een strafbaar feit dat niet in de beleidsregel is vermeld, in het onderhavige geval een risico oplevert voor de veiligheid van de burgerluchtvaart.

Deze beleidsregel in vijf rechterlijke uitspraken (rechtbank Maastricht 10 november 1999, 99/149 WET I HEM, rechtbank Amsterdam 4 april 2000, AWB 00/1429 WET, rechtbank Rotterdam 2 mei 2001, zaaknr. BESLUITEN 99/1152, rechtbank Amsterdam 21 december 2002, zaaknr. AWB 01/4287, rechtbank Amsterdam, AWB 02/1263 WET) aan de orde gekomen en niet onredelijk of onaanvaardbaar geoordeeld. De laatstgenoemde uitspraak van de rechtbank Amsterdam is door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State bij uitspraak van 17 maart 2004 (reg. nr. 200 306 732/1) bevestigd. In een uitspraak van de rechtbank Amsterdam (18 mei 2001, zaaknr. AWB 00/89) wordt geen expliciet oordeel over de beleidsregel gegeven maar wordt geoordeeld dat de minister geen onredelijke maatstaf heeft gehanteerd.

Opgemerkt wordt dat er een herziening van deze beleidsregel in voorbereiding is. De adviezen van de commissie en de jurisprudentie met betrekking tot de beleidsregel zullen in dit herzieningstraject worden meegenomen.

De MIVD heeft het beleid ten aanzien van justitiële antecedenten nader uitgewerkt in de Beleidsregeling justitiële antecedenten bij veiligheidsonderzoeken Koninklijke Marechaussee en Beleidsregeling justitiële antecedenten bij veiligheidsonderzoeken Defensie. In zeven rechterlijke uitspraken is genoemd beleid aan de orde gekomen. De rechtbank Middelburg heeft in haar uitspraak d.d. 9 oktober 2002 (Awb 01/725) geoordeeld dat de Beleidsregeling justitiële antecedenten bij veiligheidsonderzoeken Defensie die door de AIVD in deze zaak was toegepast, de redelijkheidstoets niet kan doorstaan. In hoger beroep is de Afdeling Bestuursrechtspraak (200 205 969) evenwel niet tot een inhoudelijke beoordeling hiervan gekomen, aangezien de uitspraak van de rechtbank reeds op andere gronden werd vernietigd.

In de vier rechterlijke uitspraken die defensie betroffen (AWB 02/713 MAWKLU, 01/671 MAWKLA, 02/03 534 MAWKLU en 02/4918 MAWKLA) heeft de rechtbank geoordeeld dat de Beleidsregelingen de redelijkheidstoets



toets kunnen doorstaan. In hoger beroep in de zaak 01/671 MAWKLA heeft de Centrale Raad van Beroep de uitspraak van de rechtbank bevestigd en het beleid redelijk geacht (o2/3134MAWKLA). De MIVD is wel voornemens de bestaande beleidsregelingen te actualiseren. Onder meer zal voor personeel dat werkzaam is bij de MIVD een separate beleidslijn worden ingevoerd die bij uitstek op deze categorie is toegesneden. Thans valt personeel dat werkzaam is bij de MIVD bij de beoordeling van justitiële antecedenten onder het regiem van de Beleidsregeling justitiële antecedenten bij veiligheidsonderzoeken Defensie. Het wordt wenselijk geacht om voor de categorie «personeel MIVD» een regiem in te voeren dat is toegesneden op de specifieke veiligheidsaspecten die aan vertrouwensfuncties bij de MIVD zijn verbonden. De criteria zullen vergelijkbaar zijn met de criteria die in de Beleidsregeling justitiële antecedenten bij veiligheidsonderzoeken Koninklijke Marechaussee zijn opgenomen.

Het begrip integriteit, dat de laatste jaren ook in het kader van het veiligheidsonderzoek veel aandacht heeft gekregen, staat weliswaar niet in de wettekst, maar valt te scharen onder categorie a, immers justitiële antecedenten kunnen wijzen op niet-integer gedrag en onder categorie d, overige persoonlijke gedragingen en omstandigheden. In het voorlichtingsmateriaal zal dit verduidelijkt worden.

#### *Artikel 8*

- (1. Weigering van een verklaring geschiedt door Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overeenstemming met Onze Minister dan wel het bevoegd gezag van een Hoog College van Staat.*
- 2. Een verklaring kan 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.)*

#### *Tweede lid*

Voor een juiste beoordeling van de vraag of betrokkene onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zal volbrengen is allereerst van belang dat zowel bij het veiligheidsonderzoek als bij de beoordeling van de uitkomsten daarvan, kan worden beschikt over de informatie over de kwetsbaarheid van de functie. Momenteel ontbreekt die informatie nog te vaak (zie ook onder artikel 3 en 7).

Bij de weigeringsgrond onvoldoende gegevens blijkt de inspanningsverplichting van de diensten uit de formulering dat het onderzoek onvoldoende gegevens heeft *kunnen* opleveren. De diensten mogen zich er niet bij neerleggen als in eerste instantie onvoldoende gegevens uit het onderzoek naar voren komen, maar zullen daartoe een redelijke inspanning dienen te doen.

Met andere woorden, de diensten zullen zich niet op het ontbreken van voldoende gegevens kunnen beroepen als zij zelf bij het verzamelen van gegevens te kort zijn geschoten.<sup>1</sup> Voor wat betreft de vraag over welke periode gegevens moeten worden verzameld hanteert de AIVD als bestendig beleid dat voor een a-onderzoek gegevens over een periode van tien (en minimaal zeven) jaar terug worden onderzocht en voor alle overige onderzoeken over een periode van acht (en minimaal vijf) jaar. Voor de beoordeling of er voldoende gegevens zijn, gelden hierbij ondergrenzen van respectievelijk zeven en vijf jaar. Indien het onderzoek ook betrekking heeft op de partner, dan geldt daarvoor een periode van ten

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 1995/96, 24 023, nr. 5, blz. 14.

minste drie jaar. De MIVD hanteert bij het beoordelen van gegevens geen ondergrens.

Een specifiek en veelvoorkomend geval van onvoldoende gegevens ontstaat als betrokkene in de periode van zeven of vijf jaar voorafgaande aan het veiligheidsonderzoek langdurig heeft verbleven in een ander land en de AIVD met de zusterdienst van dat land geen samenwerkingsrelatie onderhoudt op grond waarvan het mogelijk is gegevens over betrokkene op te vragen. Het beleid van de AIVD om in een dergelijk geval de verklaring te weigeren is neergelegd in de Beleidsregel onvoldoende gegevens bij veiligheidsonderzoeken op de burgerluchthavens (gepubliceerd in de Staatscourant nr. 59, 23 maart 2001) en in de Beleidsregel veiligheidsonderzoeken voor de politie. Voor overige categorieën vertrouwensfuncties gelden de uitgangspunten als bestendig beleid. De MIVD hanteert genoemde uitgangspunten eveneens als zodanig. Er geldt hierbij een periode van vijf jaar.

Hierna wordt ingegaan op de beleidsregels van de AIVD.

In de Beleidsregel onvoldoende gegevens bij veiligheidsonderzoeken op burgerluchthavens is vastgelegd dat weigering van een verklaring zal plaatsvinden indien de kandidaat-vertrouwensfunctionaris voorafgaand aan de aanmelding niet gedurende vijf jaar in Nederland verbleef en er geen samenwerkingsrelatie bestaat met de betreffende zusterdienst.

Ook in de Beleidsregel veiligheidsonderzoeken voor de politie is dit vastgelegd, met dien verstande dat daarbij voor a-veiligheidsonderzoeken, die bij de burgerluchtvaart niet, maar bij de politie wel voorkomen, de periode op zeven jaar is gesteld. Dit is in overeenstemming met het bestendig beleid van de AIVD.

Inmiddels is in twee rechterlijke uitspraken de Beleidsregel onvoldoende gegevens bij veiligheidsonderzoeken op burgerluchthavens aan de orde gekomen. De president van de rechtbank Amsterdam oordeelde op 17 december 2001 in een beslissing op het verzoek om een voorlopige voorziening (zaaknr. 01/4151 WET) dat het beleid met betrekking tot de vijfjarentermijn de rechtmatigheidstoets niet zal kunnen doorstaan en dat de BVD door zich te beroepen op het ontbreken van een samenwerkingsrelatie met de zusterdienst in het betreffende land (Zuid-Korea) was te kort geschoten in zijn inspanningsverplichting.

Daarentegen acht de rechtbank Rotterdam op 16 januari 2003 in een beslissing op beroep (zaaknr. 02/1419, LJNnr. AF 3045) het gevoerde beleid, zoals neergelegd in de beleidsregel, niet in strijd met de wet en ook overigens niet onjuist. De vijfjarentermijn acht deze rechtbank niet onaanvaardbaar lang en het uitgangspunt dat het verkrijgen van gegevens alleen mogelijk is indien er een samenwerkingsrelatie op beveiligingsgebied tussen de AIVD en een zusterdienst bestaat in beginsel niet onredelijk. Wel dient in dat laatste geval daadwerkelijk te worden onderzocht of het mogelijk is langs andere kanalen informatie in te winnen (NB: zoals in de beleidsregel is uiteengezet, is dit in de praktijk nauwelijks mogelijk). De Afdeling Rechtspraak van de Raad van State heeft in haar uitspraak van 3 december 2003 (zaaknr. 200301416/1) het oordeel van de rechtbank bevestigd.

In deze toets is overwogen om de Beleidsregel onvoldoende gegevens bij veiligheidsonderzoeken op burgerluchthavens te incorporeren in de wet. De reden hiervan was dat de rechter de weigeringsgrond onvoldoende gegevens niet eenduidig leek te beoordelen.

Echter, zoals tevens uit het bovenstaande blijkt, heeft de Raad van State zich inmiddels uitgesproken over deze beleidsregel en heeft geoordeeld dat deze niet onredelijk is. Het beleid kan derhalve worden voortgezet

zodat een wetwijziging niet meer aan de orde is. Een andere reden om af te zien van een wetwijziging op dit punt is dat de diensten in geval van codificatie van de beleidsregel niet langer zouden beschikken over de in artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht bedoelde afwijkingsbevoegdheid. Uit de praktijk blijkt namelijk dat een uitzondering op de beleidsregel mogelijk is als informatie over de betrouwbaarheid van een kandidaat-vertrouwensfunctionaris kan worden verkregen van zijn werkgever en indien deze een in Nederland gevestigde multinational is en betrokkene bij hem een langdurig dienstverband heeft genoten. Verder wordt ook in de praktijk op dezelfde wijze gehandeld en kan van de beleidsregel worden afgeweken ten aanzien van uitgezonden ambtenaren in de buitenlandse dienst.

Momenteel is een herziening van deze beleidsregel in voorbereiding. De aanpassing houdt in dat, zoals dat ook in de beleidsregel voor de politie staat, weigering van betrokkene op grond van onvoldoende gegevens ten aanzien van zijn/haar partner ook mogelijk wordt.

De Bezwarencommissie Veiligheidsonderzoeken heeft zich tot dusver één keer uitgesproken over de Beleidsregel veiligheidsonderzoeken voor de politie. In dit advies heeft de commissie geen expliciet oordeel over de beleidsregel gegeven, maar heeft geoordeeld dat de minister terecht op grond van de beleidsregel de verklaring van geen bezwaar heeft geweigerd.

Het betrof in dit geval weigering van de verklaring vanwege onvoldoende gegevens ten aanzien van de partner van betrokkene.

#### *Artikel 9*

*(Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is bevoegd, na het verstrijken van een termijn van vijf jaren of een veelvoud daarvan sinds het afgeven van de verklaring of indien hem blijkt van feiten of omstandigheden die een hernieuwd veiligheidsonderzoek rechtvaardigen, een veiligheidsonderzoek te doen instellen naar een persoon die een vertrouwensfunctie vervult.)*

Het systematisch instellen van herhaalonderzoeken door de AIVD gebeurt thans uitsluitend bij de AIVD zelf, bij de top management groep (SG en DG-niveau) en bij de vertrouwensfuncties op Schiphol. Bij de uitbreiding van vertrouwensfuncties bij de politie is besloten de termijn van 5 jaar voor hernieuwde veiligheidsonderzoeken te hanteren. De eerste herhaalonderzoeken daar worden derhalve in 2006 verwacht. De vijfjarentermijn wordt elders niet bijgehouden. Wel is opgemerkt dat systematisch herhaalde veiligheidsonderzoeken mede een instrument zouden kunnen vormen ter bevordering van het beveiligingsbewustzijn.

De MIVD heeft periodieke herhaalonderzoeken uitgevoerd, indien de organisatieonderdelen hiertoe zelf een aanvraag hadden gedaan. Gelet op het feit dat de MIVD hierin afhankelijk is van de medewerking van de aanvrager, heeft een dergelijk periodiek onderzoek niet naar alle vertrouwensfunctionarissen plaatsgevonden. Naar aanleiding van het reeds hierboven bij artikel 3 genoemde rapport van de Algemene Rekenkamer is de organisatieonderdelen opgedragen om steeds na het verstrijken van een termijn van vijf jaar na het afgeven van de verklaring van geen bezwaar een periodiek hernieuwd onderzoek in te laten stellen.

Het instellen van een hernieuwd veiligheidsonderzoek naar aanleiding van gebleken feiten en omstandigheden komt bij de AIVD slechts sporadisch voor. De AIVD heeft zich, gezien de gekozen formulering (indien hem *blijkt*

dat) altijd terughoudend opgesteld ten opzichte van de mogelijkheid actief naar dergelijke feiten en omstandigheden op zoek te gaan. Wel is het mogelijk, zoals de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel al aangeeft<sup>1</sup> dat bij onderzoek dat de AIVD op grond van zijn andere taken uitvoert blijkt van feiten en omstandigheden die een nieuw onderzoek rechtvaardigen.

Als andere voorbeelden van feiten en omstandigheden die aanleiding kunnen zijn voor het tussentijds instellen van een hernieuwd veiligheidsonderzoek noemt de memorie van toelichting een wijziging van de inhoud van de functie of een belangrijke wijziging van de persoonlijke omstandigheden van de betrokken functionaris. Voor het signaleren van dergelijke omstandigheden zijn de diensten sterk afhankelijk van de medewerking van de betreffende werkgever. Alhoewel over het algemeen het contact tussen de diensten en werkgevers waarbij vertrouwensfuncties voorkomen dusdanig dat in voorkomende gevallen risico's door de werkgever gemeld worden, hebben de diensten geen zicht op mogelijke veiligheidsrisico's die niet gemeld worden uit oogpunt van continuïteit van de organisatie. De suggestie is gedaan om een verplichting in het leven te roepen voor de werkgever of eventueel ook voor de werknemer die op een vertrouwensfunctie werkzaam is, om relevante wijzigingen in feiten en omstandigheden te melden.

Vooralsnog wordt dit als een te zwaar middel gezien voor alle sectoren. Wel kunnen de diensten bevorderen dat melding wordt gedaan van potentiële risico's door bijvoorbeeld in het voorlichtingsmateriaal en in overleg-situaties te wijzen op de eigen verantwoordelijkheid van met name de werkgever in dit opzicht.

Een ander probleem is dat bepaalde relevante informatie ten aanzien van een vertrouwensfunctionaris (bijvoorbeeld relevante justitiële gegevens) wel bij bepaalde instanties, zoals politie en justitie, bekend is, maar aan de diensten niet (tijdig) wordt gesignaleerd. Dit probleem is groter bij de burgerluchtvaart omdat daar de sociale controle ten aanzien van afwijkend gedrag van een vertrouwensfunctionaris miniem is en eventueel afwijkend gedrag vrijwel nooit wordt onderkend. Om te kunnen bewerkstelligen dat bepaalde informatie die tot een hernieuwd veiligheidsonderzoek kan leiden, bijvoorbeeld informatie van de CJD, de diensten tijdig bereikt, dienen daartoe maatregelen te worden getroffen. Gedacht wordt aan maatregelen als het voeren van interdepartementaal overleg en, indien nodig, het wijzigen van de relevante wet- en regelgeving (niet zijnde de WVO). De diensten inventariseren momenteel op welke wijze de externe en interne informatievoorziening ingericht kan worden. Eerst dan worden de eventuele consequenties voor wijziging van wet en regelgeving helder.

De vraag is gerezen in hoeverre bij heronderzoeken de instemmingsverplichting van artikel 4 en 5 geldt. De memorie van toelichting wijst erop dat instemming van betrokkene bedoeld in de artikelen 4 en 5 tevens betrekking heeft op de mogelijkheid van een hernieuwd onderzoek.<sup>2</sup> De mogelijkheid van een hernieuwd veiligheidsonderzoek is immers inherent aan de beveiligingsmaatregelen van personele aard, waarvan het aanwijzen van een functie als een vertrouwensfunctie een onderdeel is. Ook in de nota naar aanleiding van het verslag stelt de regering dat wie een vertrouwensfunctie vervult heeft ingestemd met de instelling van een veiligheidsonderzoek en ook heeft geaccepteerd dat periodiek of wanneer daarvoor een bijzondere aanleiding bestaat dit onderzoek kan worden herhaald.<sup>3</sup> Niettemin heeft de rechtbank Middelburg in de uitspraak die bij artikel 2 reeds ter sprake kwam, gesteld dat de instemmingsverplichting ook voor artikel 9 geldt en dat een hernieuwd onderzoek waarbij deze

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 1994/95, 24 023, nr. 3, blz. 18.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 1994/1995, 24 023, nr. 3, blz. 18.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 1995/1996, 24 023, nr. 5, blz. 8.

instemming niet is gevraagd in strijd met de wet heeft plaatsgevonden. In het hoger beroep heeft de Raad van State zich over de rechtsvraag inzake het instemmingsvereiste bij een hernieuwd onderzoek echter niet uitgesproken. Het verdient aanbeveling om de wettekst op dit punt te verduidelijken (aanbeveling wetswijziging).

Naar de letter van de wet – in artikel 6 wordt gesproken over de gevallen bedoeld in artikel 4 en 5 en wordt niet gerept over artikel 9 – geldt de achttwekentermijn niet bij hernieuwde veiligheidsonderzoeken. Niettemin hanteren de diensten deze termijn wel als leidraad, aangezien het ook bij deze onderzoeken ongewenst is dat ze te lang duren.

#### *Artikel 10*

- (1. Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is, in overeenstemming met Onze Minister dan wel het bevoegd gezag van een Hoog College van Staat, bevoegd tot het intrekken van de verklaring, indien hem blijkt dat onvoldoende waarborgen aanwezig zijn dat de betrokkene onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zal volbrengen.*
- 2. Indien een verklaring is ingetrokken, ontheft de werkgever de betrokken persoon zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen acht weken na de intrekking van de verklaring, uit de vertrouwensfunctie.)*

In het algemeen zal een verklaring slechts worden ingetrokken als een hernieuwd veiligheidsonderzoek tot de conclusie leidt dat onvoldoende waarborgen aanwezig zijn dat betrokkene onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zal volbrengen. In bijzondere omstandigheden kunnen ook andere feiten grond voor een intrekking opleveren. De rechtbank Haarlem heeft dit op 10 april 2001 bevestigd in een uitspraak (zaaknr. AWB 00–7887) waarin gesteld wordt dat in het onderhavige geval een hernieuwd veiligheidsonderzoek niet zinvol en daarom niet geboden was.

In diezelfde uitspraak keert de rechtbank zich tegen de stelling dat voor het intrekken van een verklaring van geen bezwaar strengere eisen gelden dan voor het weigeren van een dergelijke verklaring. De rechtbank overweegt daarbij dat het intrekken van een verklaring van geen bezwaar niet vergeleken moet worden met de weigering een dergelijke verklaring af te geven, zoals geregeld in artikel 8 WVO. Voor de intrekking is artikel 10 WVO bepalend. Aan de daarin genoemde eisen moet zijn voldaan. De Bezwarencommissie Veiligheidsonderzoeken heeft altijd gesteld dat er voor het intrekken van een verklaring van geen bezwaar wel zwaardere eisen gelden. Voor dit standpunt is echter geen steun te vinden in de wet en de toelichting daarop.

Zowel bij weigeringen als intrekkingen van een verklaring van geen bezwaar vindt een afweging plaats van alle omstandigheden van het geval, waaronder het arbeidsverleden van betrokkene.

Dit hoeft echter niet a-priori te betekenen dat voor een intrekking zwaardere eisen gelden dan voor een weigering.

#### *Artikel 11*

*(Deze wet is niet van toepassing op de leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast, de procureur-generaal bij de Hoge Raad, de leden van de Raad van State, de leden van de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman en de substituut-ombudsman, de leden van de Centrale Raad van Beroep en de leden van het College van Beroep voor het bedrijfsleven.)*

Het Ministerie van Justitie verkent in overleg met de AIVD de mogelijkheden om veiligheidsonderzoeken te verrichten naar de in artikel 11 uitgezonderde leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast.

#### Artikel 12

- (1. Artikel 4, tweede lid, is niet van toepassing in gevallen waarin een persoon met een vertrouwensfunctie wordt belast in het kader van de vervulling van werkelijke dienst in de zin van paragraaf 5 van hoofdstuk 1 van de Kaderwet dienstplicht.*
- 2. In de gevallen, bedoeld in het eerste lid, wordt het veiligheidsonderzoek niet eerder ingesteld dan twaalf weken voordat de betrokkene dient op te komen voor het vervullen van werkelijke dienst in de zin van paragraaf 5 van hoofdstuk 1 van de Kaderwet dienstplicht. Van het instellen van een veiligheidsonderzoek wordt vooraf mededeling gedaan aan de betrokkene.)*

Geen opmerkingen. Het artikel is momenteel een dode letter in verband met de opschorting van de dienstplicht.

#### Artikel 13

- (1. Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan, naar aanleiding van een verzoek van een andere mogendheid of van een volkenrechtelijke organisatie dat wordt gedaan in verband met de door die mogendheid of volkenrechtelijke organisatie gehanteerde beveiligingsmaatregelen, over een in dat verzoek aangeduide persoon mededelingen doen.*
- 2. De mededelingen, bedoeld in het eerste lid, worden slechts gedaan over personen die de Nederlandse nationaliteit bezitten dan wel, indien zij een andere nationaliteit bezitten, die in Nederland verblijven of daar recentelijk verblijf gehouden hebben. De desbetreffende personen worden schriftelijk in kennis gesteld van de zakelijke inhoud van deze mededelingen. Deze kennisgeving geldt als een beschikking.*
- 3. Indien Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voornemens is mededelingen als bedoeld in het eerste lid te doen, wordt ten aanzien van de betrokken persoon door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst een veiligheidsonderzoek ingesteld, mits de betrokkene daarmee schriftelijk heeft ingestemd.*
- 4. Het veiligheidsonderzoek omvat het instellen van een onderzoek naar gegevens die uit het oogpunt van de nationale veiligheid of de veiligheid of andere gewichtige belangen van de verzoekende mogendheid of volkenrechtelijke organisatie van belang zijn. Hierbij wordt uitsluitend gelet op gegevens betreffende:*
  - a. de justitiële inlichtingen die ten behoeve van het veiligheidsonderzoek zijn verkregen met inachtneming van het bepaalde bij of krachtens de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag;*
  - b. deelneming of steunverlening aan activiteiten die de veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat en van de verzoekende mogendheid of volkenrechtelijke organisatie kunnen schaden;*
  - c. lidmaatschap van of steunverlening aan organisaties die doeleinden nastreven, dan wel ter verwezenlijking van hun doeleinden middelen hanteren, die aanleiding geven tot het ernstig vermoeden dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde;*
  - d. overige persoonlijke gedragingen en omstandigheden die in verband met het doel van het verzoek van belang kunnen zijn.*
- 5. De mededelingen, bedoeld in het eerste lid, bevatten de conclusies die uit het ingestelde veiligheidsonderzoek kunnen worden getrokken, dan*

wel de vaststelling dat het onderzoek onvoldoende gegevens heeft opgeleverd om op basis daarvan conclusies te kunnen trekken of dat de betrokken persoon niet heeft ingestemd met het instellen van een veiligheidsonderzoek.

6. Indien een verzoek als bedoeld in het eerste lid betrekking heeft op een persoon ten aanzien van wie een verklaring is afgegeven, wordt op het verzoek beslist door Onze Minister die de verklaring heeft afgegeven. In zulke gevallen kan een veiligheidsonderzoek achterwege worden gelaten. De mededelingen, bedoeld in het eerste lid, bevatten in zulke gevallen de vaststelling dat ten aanzien van de betrokken persoon een verklaring is afgegeven.)

In het onderzoek zijn geen knelpunten bij de uitvoering van dit artikel naar voren gekomen.

#### Artikel 14

- (1. Hij die niet of niet tijdig voldoet aan een verplichting als bedoeld in een van de artikelen 3, tweede lid, 4, eerste en derde lid, 5, eerste en derde lid, en 10, tweede lid, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste een maand of geldboete van de derde categorie.
2. De in het eerste lid strafbaar gestelde feiten zijn overtredingen.)

Er is nooit aangifte gedaan van een strafbaar feit. Als stok achter de deur kan dit artikel toch niet gemist worden. De nationale veiligheid kan immers in het geding zijn. Als de werkgever zijn verplichtingen in het kader van de WVO niet nakomt zijn er overigens ook langs bestuurlijke weg nog wel middelen om enige druk uit te oefenen, bijvoorbeeld door het probleem op hoog ambtelijk of politiek niveau aan de orde te stellen. De diensten zijn hier tot op heden terughoudend in geweest.

De wel gesuggereerde bestuurlijke boete als alternatief voor de strafrechtelijke sanctie heeft als grote nadeel dat de diensten dan als bestuursorgaan in een dubbele rol tegenover de werkgever komt te staan. Aan de ene kant is een goede samenwerking met de werkgever onontbeerlijk voor het welslagen van de uitvoering van de WVO, aan de andere kant zou de AIVD diezelfde werkgever met straf bedreigen. (De artikelen 15–22 bevatten overgangsrecht en wijzigingen van andere wetten en zijn derhalve in deze toets niet meegenomen.)

### 5. Aanbevelingen en actiepunten naar aanleiding van de toets

Op basis van de resultaten van de toets worden de volgende aanbevelingen voor **wijziging van de WVO** gedaan:

- Artikel 1, tweede lid

Het begrip werkgever dient uitgebreid te worden zodat daaronder ook komt te vallen degene die een opdracht geeft aan bijvoorbeeld onafhankelijke wetenschapsbeoefenaren.

- Artikel 3, tweede lid

Opnemen van een verplichting voor de werkgever om eigener beweging melding te maken van organisatorische veranderingen die de inhoud van een vertrouwensfunctie zodanig wijzigen dat dit gevolgen zou kunnen hebben voor de aanwijzing of voor de categorie-indeling.

- Artikel 6

Toevoegen dat de achttwekentermijn kan worden overschreden in limitatief op te sommen gevallen; bij gebrek aan medewerking of beschikbaarheid van de betrokkene, referenten of informanten, bij het opvragen van

gegevens bij andere instanties en in het buitenland en bij een voorgenomen weigering of intrekking. Als de nieuwe termijn ook wordt overschreden volgt automatisch weigering van de verklaring of intrekking wegens onvoldoende gegevens.

- Artikel 7, tweede lid, onder a.  
Toevoegen Wet politieregisters naast de Wet op de justitiële gegevens als bron voor justitiële inlichtingen.

- Artikel 9  
Verduidelijken in de wettekst dat de instemming van betrokkene bedoeld in de artikelen 4 en 5 tevens betrekking heeft op een hernieuwd onderzoek.

Op basis van de resultaten van de toets zijn of worden de volgende **organisatorische activiteiten** door de AIVD ondernomen:

1. Aanwijzen vertrouwensfuncties
  - De toepassing van de procedure «Aanwijzing vertrouwensfuncties bij de Rijksoverheid» bevorderen bij de BVA's.
  - Onderzoeken of deze procedure kan worden gebruikt voor wijzigingen in de organisatie of functie-inhoud van de vertrouwensfuncties bij de politie.
  - Signaleren aan de departementen indien het aantal aangevraagde veiligheidsonderzoeken het maximum aantal vertrouwensfunctionarissen overschrijdt.
  - Indien grote aantallen vertrouwensfuncties tegelijkertijd moeten worden aangewezen in overleg met de werkgever een samenstel van afspraken maken over de financiële compensatie, de fasering van aanwijzingsbesluiten en de daaruit voortvloeiende fasering in de uitvoering van veiligheidsonderzoeken.
  - In overleg met de Koninklijke Marechaussee te Schiphol bepalen hoe de voorlichting aan de uitzendbureau's en werkgevers vormgegeven kan worden.
2. Harmonisatie van de vertrouwensfuncties bij de Rijksoverheid
  - Door middel van ontwikkeling van een leidraad voor de aanwijzing van vertrouwensfuncties en de coördinatie van de uiteindelijke toepassing van de criteria door de beveiligingadviseurs in hun contacten met de BVA's van de ministeries kan tot een eenduidiger toepassing van de criteria gekomen worden.
3. Taakverdeling AIVD en MIVD
  - De praktijk wordt in overeenstemming gebracht met de uitspraak van de Raad van State.
4. Vertrouwensfuncties en integriteit van het openbaar bestuur
  - Toepassen van de in de notitie uiteengezette beleidslijn met betrekking tot de aanwijzing van vertrouwensfuncties op grond van het integriteitcriterium.
5. Sluitstukgedachte
  - De sluitstukgedachte in relatie tot de bescherming van staatsgeheimen concretiseren en uitdragen aan de BVA's. Hierbij wordt gedacht aan een opsomming van voorwaarden waaraan bewuste werkgever minimaal dient te voldoen, alvorens kan worden overgegaan tot de aanwijzing van vertrouwensfuncties;
  - Door de AIVD uitvoeren van security scans.



6. Voorlichting
  - Voorlichting aan BVA's ten aanzien van de sluitstukgedachte;
  - Voorlichting aan werkgevers ten aanzien van hun verantwoordelijkheid om potentiële veiligheidsrisico's te melden aan de AIVD.
  - Voorlichting werkgevers om kandidaat-vertrouwensfunctionarissen nadrukkelijker te wijzen op het feit dat hun instemming voor een veiligheidsonderzoek tevens betrekking heeft op een hernieuwd veiligheidsonderzoek.
7. Doorlooptijden A-veiligheidsonderzoeken
  - Onderzoek verrichten naar de mogelijkheden om de doorlooptijden terug te brengen, waaronder uitbreiding van de feitelijke capaciteit tot het niveau van de formatie.
8. Methode voor het besluit tot uitwisselen van persoonsgegevens met zusterdiensten
  - Toepassen van de methodiek en de procedure ten behoeve van de (interne) besluitvorming over de vraag of de AIVD een geformaliseerde samenwerkingsrelatie kan aangaan of continueren met een zusterdienst in verband met de uitwisseling van persoonsgegevens ten behoeve van veiligheidsonderzoeken.
9. Beschikking over informatie die een hernieuwd veiligheidsonderzoek rechtvaardigt
  - Het treffen van maatregelen om er voor te zorgen dat relevante informatie die bij andere instanties (onder andere politie en justitie) berust, aan de diensten tijdig wordt gesignaleerd zodat eventueel een hernieuwd veiligheidsonderzoek kan worden ingesteld.
10. Beleidsregels
  - Actualiseren van de beleidsregels «onvoldoende gegevens», «politie» en «justitiële antecedenten».

Op basis van de resultaten van de toets zijn of worden de volgende **organisatorische activiteiten** door de MIVD ondernomen:

1. Aanwijzen vertrouwensfuncties
  - In de mandaatregeling Defensie Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 en de Wet veiligheidsonderzoeken zijn de functionarissen opgenomen die namens de Minister van Defensie de vertrouwensfuncties aanwijzen welke worden uitgeoefend bij het Ministerie van Defensie.
2. Harmonisatie van vertrouwensfuncties
  - Thans vindt er een inventarisatie van het aantal vertrouwensfuncties bij het Ministerie van Defensie plaats. Er zullen standaard periodieke herhaalonderzoeken plaats gaan vinden vijf jaar na afgeven van de verklaring van geen bezwaar.
3. Taakverdeling AIVD en MIVD
  - De praktijk wordt in overeenstemming gebracht met de uitspraak van de Raad van State.
4. Sluitstukgedachte
  - De sluitstukgedachte concretiseren en uitdragen aan de BVA en werkgevers. Hierbij wordt gedacht aan een opsomming van voorwaarden waaraan een werkgever minimaal dient te voldoen, alvorens wordt overgegaan tot de aanwijzing van vertrouwensfuncties.

5. Voorlichting
  - Voorlichting aan veiligheidsofficieren en BVA ten aanzien van de sluitstukgedachte;
  - Voorlichting aan werkgevers ten aanzien van hun verantwoordelijkheid om potentiële veiligheidsrisico's te melden aan de MIVD.
6. Beleid Justitiële antecedenten en onvoldoende gegevens
  - De huidige beleidsregelingen zullen worden geactualiseerd. Onder meer zal een beleidslijn justitiële antecedenten voor personeel dat werkzaam is bij de MIVD worden ontwikkeld. Tevens zal het bestendige beleid inzake onvoldoende gegevens in de beleidsregelingen worden opgenomen.
7. Beschikking over informatie die een hernieuwd veiligheidsonderzoek rechtvaardigt
  - Het treffen van maatregelen om er voor te zorgen dat relevante informatie die bij andere instanties (onder andere politie en justitie) berust, aan de diensten tijdig wordt gesignaleerd zodat eventueel een hernieuwd veiligheidsonderzoek kan worden ingesteld.

De resultaten van de toets laten ook zien dat voor een verbetering van de uitvoering van de WVO naast de aangekondigde wetswijzigingen en organisatorische activiteiten van de AIVD en MIVD ook inspanningen van de kant van de werkgevers, met name de BVA's, nodig zijn. Het gaat dan om het verstrekken van informatie ten behoeve van het aanwijzen van vertrouwensfuncties, het toepassen van de sluitstukgedachte en het melden van potentiële veiligheidsrisico's aan de AIVD en MIVD.