
TOEZICHTSRAPPORT

**Inzake het onderzoek van de Commissie van de uitvoering
van de Wet veiligheidsonderzoeken door de AIVD**

Inhoudsopgave

Paragraaf 1.		
Inleiding		1
Paragraaf 2.		
De Wet veiligheidsonderzoeken		1
2.1	De wettelijke regeling in het kort	1
2.2	Een alle vertrouwensfuncties omvattende regeling	3
2.3	Wijziging Wet veiligheidsonderzoeken	5
Paragraaf 3.		
Opzet van het onderzoek van de Commissie		5
Paragraaf 4.		
De uitvoering van het veiligheidsonderzoek		6
4.1	Het wettelijk kader	6
4.1.1	Verzameling van gegevens	6
4.1.2	Onderwerp van onderzoek	6
4.1.3	Verwerking van (persoons)gegevens	7
4.2	Uitvoering door de AIVD	9
4.3	Burgerluchtvaart	11
4.4	Politie	12
4.5	Dienst Koninklijk Huis	13
4.6	Conclusie	13
Paragraaf 5.		
De beoordeling van het veiligheidsonderzoek		14
5.1	Termijnen	14
5.2	Weigeringsgronden	15
5.2.1	Justitiële gegevens	15
5.2.2	Staatsgevaarlijke activiteiten en betrokkenheid bij antidemocratische organisaties	17
5.2.3	Persoonlijke gedragingen en omstandigheden	17
5.2.4	Onvoldoende gegevens	18
5.3	Beveiligingsbevorderende informatie	19

5.4	Hernieuwd veiligheidsonderzoek	19
Paragraaf 6.		
Uniformiteit en uitwisselbaarheid		20
Paragraaf 7.		
Conclusies en aanbevelingen		21

COMMISSIE VAN TOEZICHT
BETREFFENDE
DE INLICHTINGEN- EN VEILIGHEIDSDIENSTEN

CTIVD nr. 11b

TOEZICHTSRAPPORT

**Inzake het onderzoek van de Commissie naar de uitvoering
van de Wet veiligheidsonderzoeken door de AIVD**

1. Inleiding

Op grond van haar toezichhoudende taak ex artikel 64 van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002 (WIV 2002) heeft de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (verder: de Commissie) een onderzoek verricht naar de rechtmatigheid van de uitvoering door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) van de regeling betreffende de veiligheidsonderzoeken zoals neergelegd in de Wet veiligheidsonderzoeken (Wvo). Een overeenkomstig onderzoek is verricht bij de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD). Naar aanleiding van dit onderzoek bij de MIVD verschijnt een afzonderlijk toezichtsrapport. Van het voornemen tot het instellen van de onderzoeken is door de Commissie conform artikel 78, derde lid, WIV 2002 op 24 juni 2004 mededeling gedaan aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties respectievelijk de Minister van Defensie en aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van de Staten-Generaal.¹

2. De Wet veiligheidsonderzoeken

2.1 De wettelijke regeling in het kort

Artikel 10, eerste lid, van de Grondwet stelt dat beperkingen van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer slechts bij of krachtens de wet mogen worden gesteld. Het instellen van een veiligheidsonderzoek is te beschouwen als een beperking van de persoonlijke levenssfeer en behoeft aldus een wettelijke grondslag.² De huidige wettelijke basis voor de taak van de AIVD met betrekking tot het verrichten van veiligheidsonderzoeken is te vinden in de taakstelling van de AIVD zoals beschreven in artikel 6, tweede lid, onder b, van de WIV 2002, waarin de dienst wordt belast met het verrichten van veiligheidsonderzoeken als bedoeld in de Wet veiligheidsonderzoeken, en de overige relevante bepalingen van de WIV 2002 en de Wvo. Tevens brengt de beperking van de persoonlijke levenssfeer met zich mee dat het veiligheidsonderzoek te allen tijde sluitstuk dient te zijn van een samenhangend pakket van beveiligingsmaatregelen. Voor het aanwijzen van vertrouwensfuncties en het instellen van veiligheidsonderzoeken is slechts

¹ De Commissie doet tegenwoordig ook mededeling van het voornemen tot het instellen van een onderzoek aan de Voorzitter van de Eerste Kamer. Toen dit rapport werd aangekondigd was dit echter nog niet het geval.

² *Kamerstukken II* 1994/95, 24 023, nr. 3, p. 1.

plaats voor zover de risico's die resteren nadat organisatorische en fysieke beveiligingsmaatregelen zijn genomen, daartoe aanleiding geven.³

In artikel 2 van de Wvo is geregeld dat in eerste instantie de AIVD onder verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de aangewezen dienst is ter verrichting van veiligheidsonderzoeken, behalve wanneer het gaat om vertrouwensfuncties 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. In deze gevallen verricht de MIVD het veiligheidsonderzoek en wordt de beslissing over het al dan niet afgeven van de verklaring van geen bezwaar (*verder: de verklaring*) genomen door de Minister van Defensie.

Het veiligheidsonderzoek gaat vooraf aan het afgeven dan wel weigeren van de verklaring, die ingevolge artikel 7, eerste lid jo. artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wvo noodzakelijk is om een vertrouwensfunctie te kunnen vervullen. Een vertrouwensfunctie is een functie die de mogelijkheid biedt de nationale veiligheid te schaden, aldus artikel 1, eerste lid, sub a jo. artikel 3, eerste lid, van de Wvo. De vertrouwensfuncties worden ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Wvo aangewezen door de Minister die verantwoordelijk is voor het beleidsterrein waartoe de vertrouwensfunctie behoort in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Indien het een vertrouwensfunctie bij een Hoog College van Staat betreft, geschiedt deze aanwijzing door het bevoegde gezag van een Hoog College van Staat⁴ in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De werkgever⁵ die het aangaat wordt ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Wvo van de aanwijzing terstond op de hoogte gesteld en geeft ingevolge het tweede lid van dit artikel desgevraagd 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.

Het afgeven of weigeren van de verklaring is een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. De bovengenoemde aanwijzing van de vertrouwensfuncties is eveneens een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht. Tegen dergelijke besluiten staat bezwaar en beroep open.

Wanneer een persoon zal worden belast met de vervulling van een vertrouwensfunctie meldt de werkgever deze persoon ingevolge artikel 4, eerste lid, Wvo aan bij het hoofd van de AIVD. Wanneer het gaat om een functie die pas na de indiensttreding als vertrouwensfunctie wordt aangewezen, geldt ingevolge artikel 5, eerste lid, Wvo voor de werkgever ten aanzien van de persoon die is belast met deze functie hetzelfde. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dient volgens artikel 6 Wvo zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen acht weken, te beslissen omtrent het afgeven van de

³ *Kamerstukken II* 1994/95, 24 023, nr. 3, p. 3.

⁴ Onder bevoegd gezag van een Hoog College van Staat moet volgens artikel 1, eerste lid, sub d, Wvo worden verstaan: 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 president van de Algemene Rekenkamer of de Nationale ombudsman.

⁵ Werkgever als bedoeld in de Wvo is ingevolge artikel 1, tweede lid, van die wet (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 of (c) degene die leiding geeft aan het verrichten van arbeid.

verklaring. De verklaring kan ingevolge artikel 8, tweede lid, Wvo worden geweigerd indien onvoldoende waarborgen aanwezig zijn dat de betrokkene⁶ onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zal volbrengen of indien het veiligheidsonderzoek onvoldoende gegevens heeft kunnen opleveren.

Voor het afgeven dan wel weigeren van de verklaring is mandaat verleend aan het hoofd van de afdeling Veiligheidsonderzoeken van de AIVD.⁷ Ten aanzien van bepaalde gevallen blijft de uitoefening van de bevoegdheid om de verklaring te weigeren evenwel voorbehouden aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.⁸

2.2 Een alle vertrouwensfuncties omvattende regeling

Blijkens de Memorie van Toelichting bij het in 1994 gepresenteerde wetsvoorstel, bestond toentertijd de wens een alle vertrouwensfuncties omvattende regeling op te stellen.⁹ Hiervoor werd een aantal redenen aangevoerd.

Ten eerste bestond er op dat moment nog geen uniforme regeling voor het instellen van veiligheidsonderzoeken naar personen die een vertrouwensfunctie bekleedden in de overheidssector en in de particuliere sector. Voor de overheidssector was deze materie geregeld in de Ambtenarenwet, de Militaire Ambtenarenwet en de bijbehorende reglementen. In de particuliere sector ontbrak een soortgelijke regeling. Naar het oordeel van de regering was het echter wel noodzakelijk dat deze er kwam. Eén alle vertrouwensfuncties omvattende regeling zou de veiligheidsonderzoeken in alle sectoren gelijk kunnen stellen.¹⁰

Ook uit rechtsbeschermend oogpunt werd het samenbrengen van bepalingen met betrekking tot vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken in één regeling gewenst geacht. Het instellen van een veiligheidsonderzoek is te beschouwen als een beperking van de persoonlijke levenssfeer. Artikel 10, eerste lid, van de Grondwet vereist dat een dergelijke beperking bij of krachtens de wet wordt gesteld. Dit vereiste van een wettelijke grondslag is gediend bij een heldere en overzichtelijke regeling die geldt voor alle veiligheidsonderzoeken.¹¹ De nieuwe regeling zou tevens een ten aanzien van alle veiligheidsonderzoeken geldende regeling van bezwaar en beroep bevatten. Dit zou de overzichtelijkheid en de uniformiteit ten goede komen en tevens de kwaliteit en snelheid van de besluitvorming dienen, aldus de wetgever.¹²

Tot slot vormde een nieuwe wet een goede gelegenheid de regeling van vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken uit het verband van de ambtelijke rechtspositieregeling los te maken. Het wetsvoorstel sloot aan bij het in de toenmalige Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten genoemde belang van de veiligheid en andere gewichtige belangen van

⁶ Met betrokkene wordt bedoeld de (aspirant) vertrouwensfunctionaris naar wie door de AIVD een veiligheidsonderzoek wordt ingesteld.

⁷ Zie artikel 2:1 van het Mandaat- en volmachtbesluit diensthoofden BZK jo. artikel 2 van het Besluit tekenbevoegdheid vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2004 jo. artikel 2 van het Besluit tekenbevoegdheid vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst 2002.

⁸ Zie artikel 3 van het Besluit tekenbevoegdheid vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2004.

⁹ *Kamerstukken II 1994/95*, 24 023, nr. 3, p. 2 (MvT).

¹⁰ *Kamerstukken II 1994/95*, 24 023, nr. 3, p. 1 (MvT).

¹¹ *Kamerstukken II 1994/95*, 24 023, nr. 3, p. 10.

¹² *Kamerstukken II 1994/95*, 24 023, nr. 3, p. 8-9.

de Staat.¹³ Het behartigen van het belang van de veiligheid en van andere gewichtige belangen van de staat en het in dat kader treffen van beveiligingsmaatregelen is niet iets dat uit zijn aard verband houdt met de regeling van de ambtelijke rechtspositie, aldus de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel.¹⁴ Elders in de memorie wijst de wetgever er met nadruk op dat de vraag welke gevolgen voor de arbeidsrelatie verbonden mogen en moeten worden aan de noodzaak om betrokkene uit de functie te ontheffen, los staat van de vraag of de verklaring van geen bezwaar kan worden afgegeven. Er is bewust voor gekozen de arbeidsrechtelijke gevolgen van het weigeren van de verklaring niet te regelen in de Wet veiligheidsonderzoeken.¹⁵ Eventuele arbeidsrechtelijke gevolgen dienen dan ook geen rol te spelen in de beoordeling van het veiligheidsonderzoek.¹⁶

Onlangs is het belang van uniformiteit van de uitvoering van veiligheidsonderzoeken wederom tot uitdrukking gebracht in het hernieuwde Convenant inzake de samenwerking tussen de AIVD en de MIVD uit 2006.¹⁷ In artikel 2.1 van dit convenant hebben de AIVD en de MIVD met elkaar afgesproken dat tussen de diensten op de daartoe geëigende niveaus afstemming plaatsvindt op het gebied van de uitvoering van veiligheidsonderzoeken. Tevens is in het Convenant opgenomen dat de diensten ten behoeve van de uitvoering van veiligheidsonderzoeken met elkaar persoonsgegevens uitwisselen voor zover dat noodzakelijk is voor een goede taakuitvoering. Deze uitwisseling van persoonsgegevens kent een wettelijke basis in artikel 58, tweede lid, onder a, van de WIV 2002.

Artikel 6.3 van het ingetrokken Convenant uit 2005 – de voorganger van het huidige convenant – droeg de diensten bovendien op waar mogelijk elkaars verklaringen van geen bezwaar te erkennen. Dit uitgangspunt werd met zoveel woorden genoemd tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel van de Wvo. In de nota naar aanleiding van het verslag schrijven de toenmalige Ministers van Binnenlandse Zaken en Defensie dat wanneer een persoon overgaat van een vertrouwensfunctie in de militaire sector naar een vertrouwensfunctie in de civiele sector of omgekeerd, er niet anders wordt gehandeld dan wanneer een persoon binnen één van die sectoren overgaat naar een andere functie. Uitgangspunt is dat er slechts een nader onderzoek wordt ingesteld indien er sprake is van een overgang naar een uit beveiligingsoogpunt zwaardere vertrouwensfunctie of wanneer er na het eerdere onderzoek zoveel tijd is verstreken dat er zich een wijziging kan hebben voorgedaan in de gegevens waaraan in het kader van het veiligheidsonderzoek aandacht is besteed.¹⁸

Met het opnemen van dit uitgangspunt van uitwisselbaarheid in het Convenant onderstreepten de AIVD en de MIVD in 2005 het belang van de uniformiteit van de uitvoering van veiligheidsonderzoeken. Het valt de Commissie op dat deze bepaling in het hernieuwde convenant niet onverkort is overgenomen. In het convenant van 2006 staat dat bij uitwisseling van personeel de diensten elkaars verklaringen erkennen, zij het in afwachting van een door de ontvangende dienst in te stellen veiligheidsonderzoek. De

¹³ Inmiddels vervangen door het belang van de nationale veiligheid, zoals opgenomen in artikel 6, tweede lid, aanhef van de WIV 2002.

¹⁴ *Kamerstukken II* 1994/95, 24 023, nr. 3, p. 2.

¹⁵ *Kamerstukken II* 1994/95, 24 023, nr. 3, p. 15.

¹⁶ Het weigeren van de verklaring heeft tot gevolg dat betrokkene uit diens vertrouwensfunctie wordt ontheven. Dit betekent niet automatisch dat betrokkene wordt ontslagen. In voorkomende gevallen wordt betrokkene bijv. op een niet-vertrouwensfunctie geplaatst. De weigering van de verklaring en het ontslag dienen los van elkaar te worden gezien.

¹⁷ *Stcrt.* 2006, 213, p. 11

¹⁸ *Kamerstukken II* 1995/96, 24 023, nr. 5, p. 6-7.

Commissie is van oordeel dat het hier een beperkte vorm van uitwisselbaarheid betreft.¹⁹ Deze doet slechts ten dele recht aan de in de wet genoemde uitgangspunten en vormt naar het oordeel van de Commissie dan ook een stap achteruit.

2.3 Wijziging Wet veiligheidsonderzoeken

Op 11 oktober 2004 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister van Defensie, de resultaten van een onderzoek naar de uitvoerbaarheid van de Wvo aangeboden aan het parlement.²⁰ Dit onderzoek heeft aanleiding gevormd om enkele aanpassingen van de wet voor te stellen.

Op 20 september 2006 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties mede namens de Minister van Defensie een voorstel tot wijziging van de Wvo ingediend bij de Tweede Kamer.²¹ Naast de aanpassingen van de wet naar aanleiding van het bovengenoemde onderzoek naar de uitvoerbaarheid van de Wvo, is in dit voorstel tevens een aanbeveling verwerkt van de commissie-Oord betreffende de dynamisering van de veiligheidsonderzoeken ten behoeve van de burgerluchtvaart.²² Met dit laatste wordt beoogd dat de AIVD stelselmatig justitiële en strafvorderlijke²³ gegevens en gegevens uit politieregisters kan opvragen om te bezien of er niet een tussentijds hernieuwd veiligheidsonderzoek naar betrokkene dient te worden uitgevoerd. Voor het overige is er in het voorstel een aantal wijzigingen opgenomen ter precisering of verduidelijking van de wettekst.

3. Opzet van het onderzoek van de Commissie

Het onderzoek van de Commissie richtte zich zowel op de interne uitwerking door de AIVD van de bepalingen die in de Wvo zijn neergelegd als op de uitvoering van veiligheidsonderzoeken. Hiertoe heeft de Commissie de interne regels aan onderzoek onderworpen. Tevens heeft de Commissie bij de AIVD onderzoek verricht naar de dossiers betreffende veiligheidsonderzoeken in de periode van 29 mei 2002²⁴ tot september 2006 die hebben geleid tot een voornemen tot weigering van de verklaring van geen bezwaar. Ten aanzien van de overige veiligheidsonderzoeken heeft de Commissie zich beperkt tot steekproefsgewijs onderzoek.

Allereerst komt in paragraaf 4 de uitvoering aan de orde van de veiligheidsonderzoeken door de AIVD en de overige hiermee belaste instanties. Paragraaf 5 behandelt de beoordeling van de veiligheidsonderzoeken in het licht van het al dan niet afgeven van de verklaring. Naast een uitgebreide behandeling van de verschillende weigeringsgronden zal in deze paragraaf tevens onder meer worden stilgestaan bij de geldende termijnen en de beoordeling van hernieuwde veiligheidsonderzoeken.

¹⁹ Hierbij kan wel worden opgemerkt dat de AIVD en de MIVD bij functiewisselingen elkaar de resultaten van eerdere veiligheidsonderzoeken kunnen verstrekken.

²⁰ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 843, nr. 1.

²¹ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 805, nr. 2 en 3 (MvT)

²² Zie de brief van de Minister van Justitie, mede namens de Minister van Defensie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van 1 juli 2005 inzake het Veiligheidsbeleid burgerluchtvaart. *Kamerstukken II* 2004/05, 24 804, nr. 30, p. 3.

²³ Strafvorderlijke gegevens worden in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens omschreven als gegevens over een natuurlijk persoon of rechtspersoon die zijn verkregen in het kader van een strafvorderlijk onderzoek en die het openbaar ministerie in een strafdossier of langs geautomatiseerde weg verwerkt. Het betreft hier dus zaken in de vervolgingsfase en politie-onderzoeken die nog niet zijn afgerond.

²⁴ Op deze datum is de WIV 2002 in werking getreden. De Commissie ontleent haar controlerende taak aan deze wet.

De Commissie heeft zich in het kader van het onderzoek de vraag gesteld of de huidige uitvoering van de Wet veiligheidsonderzoeken recht doet aan de wettelijke uitgangspunten van deze wet, zoals die zijn beschreven in de voorgaande paragraaf. De wens van de wetgever te voorzien in een algemene regeling die alle veiligheidsonderzoeken zou omvatten en het daarmee samenhangende belang van uniformiteit van de veiligheidsonderzoeken en uitwisselbaarheid van de verklaringen, vormt voor de Commissie een punt van aandacht. In paragraaf 6 van dit rapport behandelt de Commissie deze vraag.

Paragraaf 7 bevat de conclusies en aanbevelingen.

4. De uitvoering van het veiligheidsonderzoek

4.1 Het wettelijk kader

4.1.1 Verzameling van gegevens

Artikel 18 van de WIV 2002 bepaalt dat de AIVD slechts een bijzondere bevoegdheid mag uitoefenen, voor zover dat noodzakelijk is voor de goede uitvoering van de taken, bedoeld in artikel 6, tweede lid, onder a en d van de WIV 2002. Dit betekent dat voor de uitvoering van de veiligheidsonderzoeken zoals genoemd in artikel 6, tweede lid, onder b, van de WIV 2002 geen gebruik mag worden gemaakt van de bijzondere bevoegdheden die de AIVD zijn toebedeeld. Slechts de algemene bevoegdheid ten behoeve van de verzameling van gegevens zoals neergelegd in artikel 17 van de WIV 2002 kan worden ingezet. Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat de AIVD bevoegd is zich bij de uitvoering van zijn taak, dan wel ter ondersteuning van een goede taakuitvoering, voor het verzamelen van gegevens te wenden tot (a) bestuursorganen, ambtenaren en voorts een ieder die geacht wordt de benodigde gegevens te kunnen verstrekken of (b) de verantwoordelijke voor een gegevensverwerking. Het derde lid van artikel 17 van de WIV 2002 bepaalt dat de bij of krachtens de wet geldende voorschriften voor de verantwoordelijke voor een gegevensverwerking betreffende de verstrekking van zodanige gegevens niet van toepassing zijn. Een wettelijk verbod op het verstrekken van gegevens kan de AIVD aldus niet worden tegengeworpen bij een verzoek krachtens artikel 17 van de WIV 2002.

Dit laatste betekent echter niet dat de instanties en personen genoemd in artikel 17 WIV 2002 verplicht zijn om de gevraagde gegevens te verstrekken. De huidige regeling kent als uitgangspunt de vrijwillige verstrekking van gegevens. Met de voorgestelde wetswijziging inzake de zogenoemde post-Madrid maatregelen, thans in behandeling bij de Tweede Kamer, zal hierin verandering komen. Een nieuw artikel 17a WIV 2002 zal de mogelijkheid bieden om bij algemene maatregel van bestuur bestuursorganen aan te wijzen die verplicht zijn om desgevraagd gegevens te verstrekken aan de AIVD.²⁵

4.1.2 Onderwerp van onderzoek

Voor de afbakening van de soort gegevens die mag worden betrokken in het veiligheidsonderzoek dient men zich te wenden tot de Wet veiligheidsonderzoeken. Artikel 7, tweede lid, van de Wvo somt de gegevens op die uit oogpunt van het al dan niet afgeven van de verklaring in de beoordeling kunnen worden meegenomen. Het gaat hier om:

²⁵ *Kamerstukken II 2005/06, 30 553, nr. 3, p. 9-10.*

- a. de justitiële inlichtingen die ten behoeve van het veiligheidsonderzoek zijn verkregen met inachtneming van het bepaalde bij of krachtens de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens;
- b. deelneming of steunverlening aan activiteiten die de nationale veiligheid 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.

De aanhef van artikel 7, tweede lid, Wvo stelt als voorwaarde dat het hierbij gaat om onderzoek naar gegevens die uit het oogpunt van de nationale veiligheid van belang zijn voor de vervulling van de desbetreffende vertrouwensfunctie. Er dient een verband te bestaan tussen de tijdens het onderzoek naar boven gekomen gegevens en de aard van de vertrouwensfunctie.

De gegevens als bedoeld in artikel 7, tweede lid, onder a, van de Wvo kunnen worden verkregen door het Centraal Justitieel Documentatieregister (CJD) te raadplegen, waarin *justitiële* gegevens zijn opgenomen zoals bedoeld in de Wet op de justitiële en strafvorderlijke gegevens en de Wet op de justitiële documentatie en de verklaringen omtrent het gedrag. Naast het hiervoor reeds genoemde artikel 17 van de WIV 2002 is in dit kader tevens artikel 61 van de WIV 2002 relevant. Hierin staat dat de leden van het OM, door tussenkomst van het College van procureurs-generaal, aan de dienst mededeling doen van de te hunner kennis gekomen gegevens die zij voor de AIVD van belang achten.

De zogeheten ‘politieke naslag’ als bedoeld in artikel 7, tweede lid, onder b en c, van de Wvo wordt verricht bij de AIVD zelf.

Onder de categorie overige persoonlijke gedragingen en omstandigheden als bedoeld in artikel 7, tweede lid, onder d, van de Wvo vallen alle gegevens die niet onder de andere categorieën zijn onder te brengen. Wanneer het *strafvorderlijke* gegevens als bedoeld in de Wet op de justitiële en strafvorderlijke gegevens of gegevens uit politieregisters als bedoeld in de Wet politieregisters²⁶ betreft, geldt artikel 62 van de WIV 2002 als aanvulling op de algemene bevoegdheid tot verkrijging van gegevens door de AIVD zoals beschreven in artikel 17 van de WIV 2002. Dit artikel bepaalt dat de ambtenaren van politie, de ambtenaren van de rijksbelastingdienst, bevoegd inzake de douane en de ambtenaren van de Koninklijke marechaussee mededeling doen van de te hunner kennis gekomen gegevens die voor de AIVD van belang kunnen zijn, aan de in artikel 60, eerste lid, van de WIV 2002 bedoelde ambtenaar, aan wie zij ondergeschikt zijn, die dan op zijn beurt de gegevens doorzendt aan de dienst. De ambtenaren bedoeld in artikel 60, eerste lid, van de WIV 2002 zijn de korpschef van een politiekorps, de commandant van de Koninklijke marechaussee en de directeur-generaal van de rijksbelastingdienst van het Ministerie van Financiën.

4.1.3 Verwerking van (persoons)gegevens

²⁶ Deze gegevens verschillen van justitiële gegevens omdat zij (nog) niet afgedane zaken betreffen. Met het voorstel tot wijziging van de Wvo wordt beoogd deze gegevens op te nemen in artikel 7, tweede lid, onder a, van de Wvo.

Voor de uitvoering van veiligheidsonderzoeken zijn ingevolge artikel 12, eerste lid, van de WIV 2002 de algemene bepalingen voor de verwerking van gegevens van belang. Zo vindt de verwerking van gegevens ingevolge artikel 12 van de WIV 2002 slechts plaats voor een bepaald doel en voor zover dat noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de WIV 2002 of de Wvo, geschiedt de verwerking van gegevens op behoorlijke en zorgvuldige wijze en behoren de gegevens te zijn voorzien van een aanduiding omtrent de mate van betrouwbaarheid dan wel een verwijzing naar het document of de bron waaraan de gegevens zijn ontleend. Artikel 15 van de WIV 2002 belast het hoofd van de AIVD met de zorg voor de geheimhouding van daarvoor in aanmerking komende gegevens, de geheimhouding van daarvoor in aanmerking komende bronnen waaruit gegevens afkomstig zijn en de veiligheid van de personen met wier medewerking gegevens worden verzameld.

Artikel 13, eerste lid jo. tweede lid, van de WIV 2002 geeft voorts limitatief aan op welke personen de verwerking van persoonsgegevens betrekking kan hebben. Het eerste lid, onder b, van dit artikel noemt personen die toestemming hebben verleend voor een veiligheidsonderzoek. Dit toestemmingsvereiste is tevens te vinden in de Wet veiligheidsonderzoeken, welke in artikel 5, tweede lid, van de Wvo bepaalt dat de aanmelding van een persoon voor een vertrouwensfunctie slechts geschiedt met schriftelijke instemming van de betrokkene. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt op dit punt tevens gesproken van de verplichting van de werkgever om de betrokken persoon voor te lichten over de consequenties van het doen van de aanmelding. Tijdens deze voorlichting dienen in ieder geval het veiligheidsonderzoek en de mogelijkheid van een hernieuwd onderzoek aan de orde te komen.²⁷

Artikel 13, eerste lid, onder e, van de WIV 2002 bepaalt dat de verwerking van persoonsgegevens door de AIVD tevens betrekking kan hebben op personen wier gegevens noodzakelijk zijn ter ondersteuning van een goede taakuitvoering van de dienst. In het kader van de uitvoering van veiligheidsonderzoeken valt allereerst te denken aan het verwerken van gegevens omtrent de partner van betrokkene. Tijdens de parlementaire behandeling heeft de regering aangegeven dat bij alle veiligheidsonderzoeken aandacht wordt besteed aan de partner. De diepgang van dit onderzoek naar de partner hangt af van de zwaarte van de vertrouwensfunctie. Ten aanzien van onderzoek naar andere familieleden werd tijdens de parlementaire behandeling nadrukkelijk het proportionaliteitsbeginsel in de afweging betrokken. Andere familieleden dan de partner worden tegen de achtergrond van dit beginsel slechts in aanmerking genomen bij de zwaarste onderzoeken en uitsluitend indien de omstandigheden zodanig zijn dat het betreffende familielid een aanmerkelijke invloed op betrokkene kan uitoefenen. Als voorbeeld van dit laatste wordt genoemd het samenwonen in familieverband.²⁸

Naar aanleiding van gerezen vragen tijdens de mondelinge behandeling door de Eerste Kamer van het wetsvoorstel veiligheidsonderzoeken heeft de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken in een brief de indeling van vertrouwensfuncties toegelicht. Vertrouwensfuncties worden afhankelijk van de mate waarin ze de mogelijkheid bieden de veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat te schaden, in beginsel onderscheiden in A-, B- en C-functies, zo schrijft de Minister. Daarmee samenhangend worden veiligheidsonderzoeken naar omvang en diepgang onderverdeeld in A-, B- en C-

²⁷ *Kamerstukken II 1994/95*, 24 023, nr. 3, p. 14.

²⁸ *Kamerstukken II 1995/96*, 24 023, nr. 5, p. 13.

onderzoeken.²⁹ Hierbij geldt het A-onderzoek als het zwaarste onderzoek en het C-onderzoek als het lichtste.

Overigens is het in de praktijk niet gebleven bij de bovengenoemde categorieën. Zo is er een B-onderzoek ten behoeve van de burgerluchtvaart (BL-onderzoek), dat onder mandaat van de AIVD wordt uitgevoerd door de Koninklijke marechaussee. Ook is er een onderzoek ten behoeve van de politiekorpsen dat door de korpsen zelf wordt uitgevoerd (P-onderzoek), wederom onder mandaat van de AIVD. Tenslotte is er tevens het Koninklijk Huis-onderzoek (KH-onderzoek), dat geldt voor vertrouwensfuncties bij de Dienst Koninklijk Huis en onder mandaat van de AIVD wordt uitgevoerd door de Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging, een dienst van het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD). De BL-, P- en KH-onderzoeken zullen hieronder uitgebreider aan de orde komen.

De onderverdeling in onderzoeken geeft gestalte aan afwegingen van proportionaliteit. Hoe meer in een bepaalde vertrouwensfunctie het belang van de nationale veiligheid geschaad kan worden, hoe zwaarder en diepgaander het onderzoek is dat naar de voor de vertrouwensfunctie in aanmerking komende betrokkene wordt ingesteld. Met de aanvankelijke onderverdeling in A-, B- en C-functies heeft de wetgever onderscheid aangebracht in de uitvoering van de onderzoeken. De Commissie onderschrijft het belang van dit onderscheid. Zij heeft de veiligheidsonderzoeken ten behoeve van de lichtere vertrouwensfuncties dan ook getoetst op de eisen van proportionaliteit die uit dit onderscheid voortvloeien.

4.2 *Uitvoering door de AIVD*

De AIVD heeft de verantwoordelijkheid voor het verrichten van veiligheidsonderzoeken ten behoeve van vertrouwensfuncties bij de rijksoverheid³⁰, defensieorderbedrijven³¹, de burgerluchtvaart, de politie, het Koninklijk Huis en vitale bedrijven.³² Daarnaast verricht de AIVD ingevolge artikel 13 Wvo veiligheidsonderzoeken naar aanleiding van een verzoek van een ander land of van een internationale organisatie. Deze laatstgenoemde veiligheidsonderzoeken kunnen slechts personen betreffen die de Nederlandse nationaliteit bezitten dan wel, indien zij een andere nationaliteit hebben, in Nederland verblijven of daar recentelijk verblijf hebben gehouden, zo stelt artikel 13, tweede lid, van de Wvo. Het veiligheidsonderzoek naar aanleiding van een verzoek van een ander land of van een internationale organisatie is inhoudelijk gelijk aan de andere veiligheidsonderzoeken.

Niet alle bovengenoemde veiligheidsonderzoeken worden door de AIVD zelf verricht. Voor de veiligheidsonderzoeken ten behoeve van de burgerluchtvaart, de politie en het Koninklijk Huis gelden aparte mandaatregelingen waarin zowel de uitvoering als de tekenbevoegdheid worden geregeld. De AIVD verricht de A-onderzoeken zelf en laat de lichtere onderzoeken onder mandaat verrichten door de in artikel 60 van de WIV 2002 genoemde personen bij de Koninklijke marechaussee of bij de politiekorpsen. Deze instanties kunnen in beginsel de verklaring zelf afgeven, op voorwaarde dat er geen twijfel is dat de betrokkene onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zal volbrengen. Is er wel sprake van een dusdanige twijfel, dan wordt het onderzoek

²⁹ Zie de Brief van de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken van 5 november 1996, *Kamerstukken II* 1996/97, 24 023, nr. 63.

³⁰ De vertrouwensfuncties bij het ministerie van Defensie worden door de MIVD verricht.

³¹ De veiligheidsonderzoeken ten behoeve van vertrouwensfuncties bij defensieorderbedrijven die toegang geven tot militaire installaties en informatie worden uitgevoerd door de MIVD.

³² Zie het Jaarverslag 2005 van de AIVD, p. 72. *Kamerstukken II* 2005/06, 30 300 VII, nr. 59.

doorgestuurd naar de AIVD, die alsdan over het afgeven van de verklaring zal beslissen.³³ Het weigeren of intrekken van de verklaring geschiedt dus enkel door de AIVD zelf, niet door de gemandateerde instantie. Deze is slechts bevoegd tot het afgeven van de verklaring wanneer naar de geldende beleidsregels daarover geen twijfel bestaat. De hier beschreven regelingen zullen in de onderstaande paragrafen en in paragraaf 5 inzake de beoordeling van het veiligheidsonderzoek aan bod komen.

A-onderzoeken

Behoudens het hieronder gestelde betreffende de uitvoering van A-onderzoeken bij het KLPD constateert de Commissie dat de AIVD bij de uitvoering van de A-onderzoeken werkt in overeenstemming met de interne regeling en binnen de kaders gesteld in de Wvo en de WIV 2002.

De AIVD is onder andere belast met de uitvoering van de A-onderzoeken. Deze onderzoeken bestaan uit een naslag en gesprekken. Onder naslag wordt verstaan het aan de hand van reeds vastgestelde persoonsgegevens bevragen van een aantal gegevensbestanden. Er vinden gesprekken plaats met betrokkene, referenten of informanten. De referenten zijn personen die door de betrokkene zelf worden opgegeven als gesprekscontact. De informanten zijn personen in de directe kring van betrokkene die door de AIVD op eigen initiatief worden geselecteerd als gesprekscontact.

Basis voor deze veiligheidsonderzoeken vormt het interne Handboek veiligheidsonderzoeken uit juli 2003. Hierin staat beschreven welke naslag wordt verricht ten aanzien van welke personen. Het Handboek maakt een onderscheid tussen gewone A-onderzoeken, A-onderzoeken naar bepaalde categorieën (aspirant) politiefunctionarissen en A-onderzoeken naar kandidaten voor een functie bij de AIVD zelf. In het kader van dit laatste onderzoek dient volgens het Handboek een iets bredere kring van personen nageslagen te worden in justitie- en politieregisters dan in het normale A-onderzoek. Hierbij blijft het Handboek veiligheidsonderzoeken van de AIVD naar het oordeel van de Commissie wel binnen de wettelijke kaders en voldoet de dienst, de grote belangen die in een A-functie bij de dienst zelf kunnen worden geschaad in aanmerking genomen, aan het proportionaliteitsbeginsel.

In de praktijk betreft de naslag de betrokkene zelf, de partner, broers, zusters, ouders, kinderen, schoonfamilie en medebewoners. Er vindt naslag plaats in de systemen van de AIVD, in de justitiële registers en in politiestructuren. Aanvullend kan worden besloten om gegevens betreffende betrokkene te verkrijgen van andere instanties op basis van artikel 17 van de WIV 2002.

De Commissie constateert dat bij de uitvoering van de A-veiligheidsonderzoeken door de AIVD, waarbij het KLPD ten behoeve van de AIVD naslagen doet in de politieregisters, een uitgebreidere kring van personen rondom betrokkene wordt nageslagen in de politieregisters dan de AIVD in zijn Handboek voorschrijft. De Commissie acht deze praktijk niet in overeenstemming met het Handboek veiligheidsonderzoeken van de AIVD. Zij beveelt aan dat de uitvoering van A-veiligheidsonderzoeken op dit punt in overeenstemming wordt gebracht met het Handboek.

³³ Deze regeling staat voor de BL-onderzoeken beschreven in het Besluit tekenbevoegdheid vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken Koninklijke marechaussee, voor de P-onderzoeken in het Besluit uitvoering en tekenbevoegdheid veiligheidsonderzoeken KLPD/regionale korpsen en voor de KH-onderzoeken in het Besluit uitvoering en tekenbevoegdheid veiligheidsonderzoeken Dienst Koninklijk Huis.

B-onderzoeken

De AIVD is tevens belast met de uitvoering van B-onderzoeken bij de rijksoverheid, defensieorderbedrijven en vitale bedrijven. Ook voor deze onderzoeken geldt het Handboek veiligheidsonderzoeken. In het kader van de B-onderzoeken vinden enkel gesprekken plaats wanneer de verrichte naslag hiertoe aanleiding geeft. De naslag beperkt zich tot de systemen van de AIVD en de justitiële registers en omvat enkel de betrokkene en diens partner.

De Commissie constateert dat de naslag in de praktijk in overeenstemming is met het Handboek en het wettelijk kader.

C-onderzoeken

De lichtste categorie veiligheidsonderzoeken is de C-categorie. In het kader van een C-onderzoek vinden geen gesprekken plaats met betrokkene of referenten. De naslagen in de systemen van de AIVD en de justitiële registers hebben enkel betrekking op de betrokkene zelf.

De Commissie constateert dat de uitvoering van de C-onderzoeken plaatsvindt binnen de kaders gesteld in het Handboek en de wet.

4.3 Burgerluchtvaart

In de burgerluchtvaart zijn een drietal categorieën functies aangewezen als vertrouwensfuncties. Ten eerste zijn de personen werkzaam op de N.V. Luchthaven Schiphol die door de aard of de plaats van hun werkzaamheden inbreuk zouden kunnen maken op de veiligheid van de burgerluchtvaart aangewezen als vertrouwensfunctionaris. Daarnaast is ook het personeel werkzaam op de beschermde delen van daartoe aangewezen regionale luchthavens aangewezen. De derde categorie wordt gevormd door de personen die deel uitmaken van de bemanning van een Nederlands luchtvaartuig. Sinds 2006 zijn al deze functies aangewezen in één besluit van de Minister van Justitie, handelende in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.³⁴

De AIVD heeft de uitvoering van de BL-veiligheidsonderzoeken gemandateerd aan de Koninklijke marechaussee. Ingevolge artikel 60, eerste lid, van de WIV 2002 verricht de commandant van de Koninklijke marechaussee (mede) werkzaamheden ten behoeve van de AIVD. In de praktijk worden ondergeschikten van deze ambtenaar aangewezen voor de feitelijke uitvoering van deze werkzaamheden (artikel 60, tweede lid, WIV 2002). Op basis van de Aanwijzingsregeling Bijzondere Dienst Koninklijke marechaussee³⁵ verricht het personeel van de Bijzondere Dienst van de Koninklijke marechaussee veiligheidsonderzoeken ten behoeve van de burgerluchtvaart.

De uitvoering van de BL-onderzoeken is uitgewerkt in het Handboek veiligheidsonderzoeken van de AIVD. De BL-onderzoeken lijken op de normale B-onderzoeken. De naslag blijft evenals in het normale B-onderzoek beperkt tot de betrokkene en diens partner, doch in het kader van het BL-onderzoek worden deze personen tevens in enkele politiesystemen nageslagen. In het kader van een B-onderzoek ten behoeve van de burgerluchtvaart worden geen gesprekken gevoerd met de betrokkene of referenten.

³⁴ Besluit van 15 maart 2006, nr. 5405405/06/NCTb, houdende aanwijzing van vertrouwensfuncties ten behoeve van de beveiliging van de burgerluchtvaart.

³⁵ Aanwijzingsregeling bijzondere dienst Koninklijke Marechaussee van 11 november 2001, *Stert.* 2001, 218.

De Commissie constateert dat de uitvoering van de BL-onderzoeken door de Koninklijke marechaussee, onder mandaat van de AIVD, plaatsvindt binnen de kaders gesteld in het Handboek veiligheidsonderzoeken en de wet.

4.4 Politie

De vertrouwensfuncties bij de politie zijn bij besluit aangewezen door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Ten behoeve van de vertrouwensfuncties bij de politiekorpsen vinden zowel A- als zogenoemde P-onderzoeken plaats. De P-onderzoeken worden door de politie onder mandaat van de AIVD uitgevoerd, terwijl de A-onderzoeken in beginsel door de AIVD zelf worden verricht.³⁶ In de praktijk verrichten het KLPD en een aantal van de regiokorpsen een gedeelte van de naslagen in het kader van de A-onderzoeken zelf op basis van artikel 60 van de WIV 2002.

Artikel 60, eerste lid, van de WIV 2002 bepaalt dat de korpschef van een politiekorps (mede) werkzaamheden verricht ten behoeve van de AIVD. In de praktijk wijst de korpschef de ondergeschikten aan voor de feitelijke uitvoering van deze werkzaamheden. Ingevolge het Mandaatbesluit veiligheidsonderzoeken regionale politiekorpsen kan de AIVD aan de korpchefs van de verschillende politieregio's de bevoegdheid verlenen tot de uitvoering van de P-onderzoeken. Mutatis mutandis geldt eenzelfde regeling voor de korpschef van het Korps Landelijke Politie Diensten. Met nadruk zij gezegd dat de korpsen deze bevoegdheid onder mandaat van de AIVD uitvoeren en dat het hier een van het intern politieonderzoek gescheiden traject betreft.

De uitvoering van de P-onderzoeken is uitgewerkt in het Handboek veiligheidsonderzoeken van de AIVD. Zowel betrokkene als partner dienen te worden nageslagen in enkele registers van de politie, terwijl betrokkene, partner en een bredere kring rondom betrokkene bovendien dienen te worden nageslagen op justitiële gegevens. Voorts vindt er een gesprek plaats met betrokkene zelf.

Het is de Commissie gebleken dat de naslag die in de praktijk wordt verricht door de verschillende korpsen niet in alle gevallen overeenkomt met de door de AIVD voorgeschreven naslag in het Handboek. De bredere kring rondom betrokkene die volgens het Handboek slechts op justitiële gegevens zou moeten worden nageslagen, wordt in de praktijk in enkele gevallen tevens op politiegegevens nageslagen. De Commissie wijst erop dat dit niet in overeenstemming is met het Handboek van de AIVD. Bovendien acht de Commissie de bovenstaande praktijk niet in overeenstemming met de bedoeling van de wetgever, die aan een lichtere vertrouwensfunctie een lichter veiligheidsonderzoek heeft beoogd te koppelen.³⁷ Naar het oordeel van de Commissie benadert het P-onderzoek in de bedoelde gevallen wat betreft naslag in de praktijk meer het A-onderzoek dan het B-onderzoek. Met het instellen van de categorie P-onderzoeken is echter beoogd naast de A-onderzoeken bij de politie tevens een lichtere categorie veiligheidsonderzoeken in het leven te roepen die door de politiekorpsen zelf zouden kunnen worden uitgevoerd.³⁸ Met het oog

³⁶ Zie paragraaf 4.2.

³⁷ Zie de Brief van de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken van 5 november 1996, *Kamerstukken II* 1996/97, 24 023, nr. 63.

³⁸ Zie de toelichting bij de Beleidsregel veiligheidsonderzoeken voor de politie van 19 november 2001, p. 3.

op dit gewenste lichtere karakter van de P-onderzoeken beveelt de Commissie aan dat de naslag in de bedoelde gevallen in overeenstemming wordt gebracht met het Handboek veiligheidsonderzoeken van de AIVD.

4.5 *Dienst Koninklijk Huis*

Sinds mei 2004 geldt ten aanzien van de Dienst Koninklijk Huis een soortgelijke regeling als bij de politiekorpsen. Het Mandaatbesluit veiligheidsonderzoeken Dienst Koninklijk Huis en het Besluit uitvoering en tekenbevoegdheid veiligheidsonderzoeken Dienst Koninklijk Huis bepalen dat het Hoofd van de AIVD de Korpschef van het Korps Landelijke Politiediensten de bevoegdheid verleent tot de uitvoering van zogenoemde KH-veiligheidsonderzoeken. De wettelijke basis hiervoor is wederom artikel 60, eerste lid, van de WIV 2002, dat de AIVD de mogelijkheid verleent de korpschef van een politiekorps te belasten met werkzaamheden ten behoeve van de dienst. In de praktijk worden de KH-onderzoeken verricht door de Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging (DKDB), welke onderdeel uitmaakt van het Korps Landelijke Politie Diensten.

Het KH-onderzoek wordt niet genoemd in het Handboek veiligheidsonderzoeken van de AIVD, dat dateert van juli 2003. De Commissie acht dit vanuit het oogpunt van kenbaarheid en uniformiteit geen juiste situatie. Zij beveelt aan dat de uitvoering van KH-onderzoeken in het Handboek worden opgenomen.

Overigens heeft de AIVD wel een instructie betreffende de KH-onderzoeken verstrekt aan de DKDB. Deze instructie sluit aan bij die inzake de P-onderzoeken. Ook bij dit onderzoek dienen zowel betrokkene als partner te worden nageslagen in enkele registers van de politie, terwijl betrokkene, partner en een bredere kring rondom betrokkene bovendien dienen te worden nageslagen op justitiële gegevens.

Het is de Commissie gebleken dat de naslag die in de praktijk worden verricht door de DKDB niet in alle gevallen overeenkomt met de door de AIVD voorgeschreven naslag in het Handboek. De bredere kring rondom betrokkene die volgens het Handboek slechts op justitiële gegevens zou moeten worden nageslagen, wordt in de praktijk door de DKDB in voorkomend geval tevens op politiegegevens nageslagen. De Commissie wijst erop dat dit niet in overeenstemming is met de instructie van de AIVD. Tevens acht zij dit met het oog op het gewenste lichtere karakter van de aan de P-onderzoeken gelijkgestelde KH-onderzoeken in strijd met het proportionaliteitsbeginsel. De Commissie beveelt aan dat de uitvoering van de KH-onderzoeken in overeenstemming wordt gebracht met het Handboek veiligheidsonderzoeken van de AIVD.

4.6 *Conclusie*

De Commissie constateert dat de uitvoering van de veiligheidsonderzoeken behoudens de hierboven genoemde gevallen plaatsvindt binnen het wettelijk kader. De verzameling van gegevens geschiedt in het kader van artikel 17 van de WIV 2002, waarbij wordt aangetekend dat er in overeenstemming met de wet geen gegevensverzameling aan de hand van bijzondere bevoegdheden plaatsvindt. Ook wordt er geen onderzoek verricht naar gegevens die buiten de in artikel 7, tweede lid, van de Wvo gegeven categorieën vallen. Tevens is het de Commissie niet gebleken dat de verwerking van gegevens in het kader van de uitvoering

van de veiligheidsonderzoeken buiten het in de WIV 2002 gestelde wettelijke kader plaatsvindt. De Commissie constateert voorts dat voor de bestudeerde veiligheidsonderzoeken in alle gevallen de instemming van betrokkene is gevraagd en verkregen.³⁹

In het kader van de proportionaliteit van de veiligheidsonderzoeken beveelt de Commissie aan dat de uitvoering van de verschillende soorten onderzoeken plaatsvindt in overeenstemming met wat het Handboek veiligheidsonderzoeken van de AIVD voorschrijft. Zoals hierboven beschreven, wordt er in het kader van de P- en KH-onderzoeken naslag gedaan in politiestructuren naar een bredere kring van personen dan in het Handboek is aangegeven. De Commissie acht dit aldus niet in overeenstemming met de interne instructie van de AIVD en tevens in strijd met de bedoeling van de wetgever, die aan een lichtere vertrouwensfunctie een lichter onderzoek heeft beoogd te koppelen.

5. De beoordeling van het veiligheidsonderzoek

Zodra het veiligheidsonderzoek is afgerond, wordt er beslist over het al dan niet afgeven van de verklaring. De uitkomsten van een veiligheidsonderzoek kunnen er tevens toe leiden dat een eerder afgegeven verklaring wordt ingetrokken. Het weigeren of intrekken van de verklaring zoals bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de Wvo geschiedt in alle gevallen door het hoofd van de afdeling Veiligheidsonderzoeken van de AIVD, en in gevallen dat er dient te worden geweigerd op grond van gegevens genoemd in artikel 7, tweede lid, onder b en c, van de Wvo (gegevens uit het systeem van de AIVD) zelfs door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.⁴⁰ De in de vorige paragraaf genoemde instanties die zijn belast met de uitvoering van veiligheidsonderzoeken kunnen in beginsel de verklaring zelf afgeven, op voorwaarde dat er geen twijfel is dat de betrokkene onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten zal volbrengen. Is er wel sprake van een dusdanige twijfel, dan wordt het onderzoek doorgestuurd naar de AIVD, die alsdan over het afgeven van de verklaring zal beslissen.⁴¹ Het weigeren of intrekken van de verklaring geschiedt dus enkel door de AIVD zelf, niet door de gemandateerde instantie. Deze is slechts bevoegd tot het afgeven van de verklaring wanneer het onderzoek naar de geldende beleidsregel daarover geen twijfel laat bestaan.

5.1 Termijnen

Artikel 6 van de Wvo bepaalt dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen acht weken, beslist omtrent het afgeven van de verklaring. Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat de AIVD de wettelijke termijn in veel gevallen niet haalt en regelmatig zelfs maanden later dan wettelijk is voorgeschreven beslist omtrent het afgeven van de verklaring. Zo lag de gemiddelde behandeltermijn in het tweede kwartaal van 2006 bijvoorbeeld voor A-onderzoeken op 19 weken, voor A-onderzoeken ten behoeve van de politiekorpsen op 19 weken, voor A-

³⁹ Er wordt geacht aan het vereiste van instemming te zijn voldaan met de handtekening die de betrokkene zet onder diens ingevulde staat van inlichtingen. De staat van inlichtingen is een vragenlijst die de betrokkene krijgt opgestuurd zodra de werkgever betrokkene heeft aangemeld bij de AIVD.

⁴⁰ Zie het al eerder genoemde Mandaat- en volmachtbesluit diensthoofden BZK en het Besluit tekenbevoegdheid vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2004.

⁴¹ Deze regeling staat voor de BL-onderzoeken beschreven in het Besluit tekenbevoegdheid vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken Koninklijke marechaussee, voor de P-onderzoeken in het Besluit uitvoering en tekenbevoegdheid veiligheidsonderzoeken KLPD/regionale korpsen en voor de KH-onderzoeken in het Besluit uitvoering en tekenbevoegdheid veiligheidsonderzoeken Dienst Koninklijk Huis.

onderzoeken ten behoeve van het Koninklijk Huis op 17 weken en voor A-onderzoeken ten behoeve van de AIVD zelf op 10 weken. De gemiddelde behandeltermijn van door de politiekorpsen overgedragen P-veiligheidsonderzoeken bedroeg 12 weken. De Commissie acht dit niet in overeenstemming met artikel 6 van de Wvo. Zij constateert echter dat in voorkomende gevallen een strikt aanhouden van de wettelijke termijn de zorgvuldige uitvoering van het veiligheidsonderzoek in de weg zou kunnen staan, en onderschrijft de keuze van de AIVD in dit geval voorrang te verlenen aan het belang van de nationale veiligheid. Tevens merkt de Commissie op dat de AIVD momenteel werkt aan het verkorten van de doorlooptijden van de veiligheidsonderzoeken.

De structurele overschrijding van de wettelijke termijn is overigens eerder geconstateerd in de door de Minister op 11 oktober 2004 aan de Tweede Kamer aangeboden rapportage Toets van de uitvoerbaarheid van de Wet veiligheidsonderzoeken.⁴² In dit kader is aanbevolen om de redenen voor een aanvaardbare overschrijding van de termijn van acht weken limitatief in de Wvo op te nemen. De Commissie stelt vast dat deze aanbeveling vooralsnog niet is overgenomen in de voorgestelde wetswijziging.

5.2 Weigeringsgronden

Ingevolge artikel 8, tweede lid, van de Wvo kan de verklaring slechts worden geweigerd indien onvoldoende waarborgen aanwezig zijn dat de betrokkene onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zal volbrengen of indien het veiligheidsonderzoek onvoldoende gegevens heeft kunnen opleveren. Het al eerder aan de orde gekomen artikel 7, tweede lid, van de Wvo geeft een opsomming van de categorieën die bij de beoordeling kunnen worden betrokken en aldus als weigeringsgrond kunnen worden opgevoerd. Deze in de wet genoemde weigeringsgronden zijn verder uitgewerkt in het Handboek veiligheidsonderzoeken van de AIVD.

5.2.1 Justitiële gegevens

Artikel 7, tweede lid, onder a, Wvo spreekt van justitiële inlichtingen. Het Handboek veiligheidsonderzoeken van de AIVD behandelt de aspecten die in ieder veiligheidsonderzoek bij de beoordeling van justitiële antecedenten dienen te worden meegenomen in de afweging. Zo dient er te worden gekeken naar de relatie tussen de soort vertrouwensfunctie en het gepleegde strafbare feit, de ouderdom van het strafbare feit, de zwaarte van de straf, de omstandigheden waaronder het feit is gepleegd, de leeftijd van betrokkene tijdens de strafoplegging en of er sprake is van recidive. Tevens geeft het Handboek een opsomming van antecedenten die ten aanzien van alle vertrouwensfuncties een beletsel vormen om over te gaan tot verstrekking van de verklaring. Het Handboek noemt een aantal misdrijven tegen de publieke zaak en voorts misdrijven tegen het leven, mishandeling en zware zedenmisdrijven. Vervolgens gaat het Handboek in op een aantal specifieke vertrouwensfuncties en de antecedenten die ten behoeve van die vertrouwensfuncties extra aandacht verdienen. Het gaat hierbij vooral om antecedenten die te maken hebben met integriteit, zoals diefstal, oplichting en aanverwante delicten. Na deze opsomming van antecedenten behandelt het Handboek de overige aspecten rondom justitiële antecedenten waarmee rekening moet worden gehouden. Zo wordt bij A-onderzoeken gekeken naar gegevens die niet ouder zijn dan tien jaar en bij B/C-onderzoeken naar gegevens die niet ouder zijn dan acht jaar, behalve als het gaat om zeer

⁴² *Kamerstukken II 2004/05, 29 843, nr. 1, p. 12-13.*

ernstige misdrijven. Ook de zwaarte van de rechterlijke afdoening speelt een rol. Zo zal een veroordeling in beginsel zwaarder wegen dan een transactie of sepot. Een sepot kan doorgaans slechts worden gebruikt als een aanvullende beoordelingsfactor, aldus het Handboek. Ook het begrip 'jeugdzonde' wordt benoemd. Wanneer betrokkene in de tijd van het vergrijp jonger was dan achttien jaar en het om een licht feit gaat, kan het antecedent als zodanig worden aangemerkt en aldus lichter worden beoordeeld. Tot slot noemt het Handboek eventuele justitiële antecedenten begaan door partner of naaste familie als mogelijk onderwerp van afweging.

Het valt de Commissie op dat de AIVD de materie van de justitiële antecedenten niet in een aparte beleidsregeling heeft opgenomen. De MIVD heeft dit wel gedaan.⁴³ Dit terwijl het Handboek veiligheidsonderzoeken van de AIVD expliciet het nut van een dergelijke beleidslijn onderschrijft, zowel omdat op deze manier jegens belanghebbenden kan worden aangegeven op welke wijze justitiële gegevens worden beoordeeld als wel om een vaste lijn aan te brengen in de uitoefening van de bestuursbevoegdheid. De Commissie beveelt de AIVD dan ook aan op dit punt te voorzien in een – openbare - beleidsregeling.

Uniformiteit van de veiligheidsonderzoeken uitgevoerd door de AIVD en MIVD is één van de wettelijke uitgangspunten.⁴⁴ Dit indachtig heeft de Commissie de regelingen inzake de beoordeling van de veiligheidsonderzoeken van beide diensten ter vergelijking naast elkaar gelegd. Zij constateert in dit kader enige verschillen tussen beide regelingen, die het gevolg zijn van de verschillende benaderingen van beide diensten. Zo wordt ingevolge de beleidsregeling van de MIVD de verklaring geweigerd indien de betrokkene is veroordeeld op grond van de Opiumwet. Deze categorische weigering ten aanzien van opiumdelicten is in het Handboek veiligheidsonderzoeken van de AIVD niet terug te vinden. Opmerkelijk is voorts dat de termijn van zes maanden die door de MIVD wordt gehanteerd in de Beleidslijn justitiële antecedenten bij veiligheidsonderzoeken Defensie niet terug te vinden is in het Handboek van de AIVD. Deze termijn houdt in dat de verklaring wordt geweigerd wanneer betrokkene te maken heeft gehad met een veroordeling tot zes maanden (on)voorwaardelijke vrijheidsstraf of meer of wanneer men meermalen is veroordeeld waarbij de optelsom van de veroordelingen 6 maanden of meer bedraagt. De Commissie wil hiermee niet zeggen dat zij de benadering van de ene dienst prefereert boven die van de andere. Zij beveelt echter aan dat er wordt voorzien in een betere afstemming van de regelingen van beide diensten.

Wanneer het gaat om de beoordeling van justitiële gegevens in het kader van een B-onderzoek ten behoeve van de burgerluchtvaart is de Beleidsregel vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken op de burgerluchthavens⁴⁵ tevens van toepassing. Deze beleidsregel vraagt de beoordelende instantie (Koninklijke marechaussee of AIVD) in het bijzonder te letten op gegevens betreffende feiten die een risico kunnen opleveren voor de veiligheid van de burgerluchtvaart. Te denken valt aan drugs- en smokkelgerelateerde delicten.

Ten aanzien van de beoordeling van justitiële gegevens in het kader van A- en P-onderzoeken bij de verschillende politiekorpsen geldt de Beleidsregel veiligheidsonderzoeken voor de politie⁴⁶. In artikel 1 van deze beleidsregel wordt de periode van onderzoek voor een P-onderzoek gelijkgesteld met die van een B-onderzoek (acht jaar).

⁴³ De MIVD heeft de wettelijke regeling uitgewerkt in de Beleidsregeling justitiële antecedenten bij veiligheidsonderzoeken Defensie en de Beleidsregeling justitiële antecedenten bij veiligheidsonderzoeken Koninklijke marechaussee.

⁴⁴ Zie ook *Kamerstukken II* 1994/95, 24 023, nr. 3, p. 8-9.

⁴⁵ *Stcrt.* 1997, nr. 35.

⁴⁶ *Stcrt.* 2001, nr. 241.

Ingevolge artikel 2 van de beleidsregel wordt de verklaring geweigerd indien uit de justitiële inlichtingen blijkt dat betrokkene is veroordeeld voor een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van drie jaren of meer is gesteld dan wel hiervoor een transactie is aangegaan of indien betrokkene wordt verdacht van het hebben begaan van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van drie jaren of meer is gesteld.

Het is de Commissie opgevallen dat er ten aanzien van de KH-onderzoeken geen Beleidsregel is opgesteld die de beoordeling van de justitiële gegevens regelt, zoals het geval is bij de BL-onderzoeken en de Ponderzoeken. Uit oogpunt van kenbaarheid beveelt de Commissie aan dat er spoedig wordt voorzien in een dergelijke regeling.

De Commissie constateert naar aanleiding van de dossiers die zij heeft onderzocht dat de AIVD de justitiële gegevens in het kader van de veiligheidsonderzoeken beoordeelt binnen de kaders gesteld in wet en regelgeving.

5.2.2 Staatsgevaarlijke activiteiten en betrokkenheid bij antidemocratische organisaties

In artikel 7, tweede lid, onder b en c, van de Wvo wordt de soort gegevens genoemd die te vinden zijn in de systemen van de AIVD zelf. Het betreft hier gegevens betreffende deelneming of steunverlening aan activiteiten die de nationale veiligheid kunnen schaden en gegevens betreffende 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. Wanneer tijdens een veiligheidsonderzoek deze gegevens boven tafel komen, kan er aanleiding zijn om niet over te gaan tot het afgeven van de verklaring. Nadere richtlijnen die kunnen worden gehanteerd voor de beoordeling van dergelijke gegevens zijn te vinden in het Handboek veiligheidsonderzoeken van de AIVD. Kortweg kan worden gezegd dat bij de beoordeling wordt gelet op de aard van de informatie en de activiteiten. Wanneer het bijvoorbeeld gaat om informatie afkomstig uit onbetrouwbare bron of wanneer de activiteiten als jeugdzonde of studentikoos gedrag kunnen worden aangemerkt, zal daar in de beoordeling rekening mee worden gehouden. Overigens bepaalt het Besluit tekenbevoegdheid vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken Ministerie van Binnenlandse Zaken dat de uitoefening van de bevoegdheid de verklaring te weigeren op grond van deze gegevens is voorbehouden aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De Commissie constateert naar aanleiding van de dossiers die zij heeft onderzocht dat de AIVD bij de beoordeling van de categorieën als bedoeld in artikel 7, tweede lid, onder b en c, van de Wvo in het kader van de veiligheidsonderzoeken niet treedt buiten de kaders gesteld in wet- en regelgeving.

5.2.3 Persoonlijke gedragingen en omstandigheden

Artikel 7, tweede lid, onder d, van de Wvo bepaalt dat in het veiligheidsonderzoek ook wordt gekeken naar gegevens betreffende 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. De AIVD heeft in haar Handboek een vrij uitgebreide passage gewijd aan dit aspect van het veiligheidsonderzoek. Verschillende deskundigen hebben meegewerkt aan de uitwerking van de deelaspecten onharmonieus gedrag (bijv. leugenachtig gedrag),

afhankelijkheidsproblemen (bijv. drugsgebruik) en loyaliteitsproblemen (bijv. verwerping van de Nederlandse samenleving).

De Commissie spreekt haar waardering uit voor de moeite die de AIVD zich heeft getroost om te voorzien in een nadere beschrijving van de restcategorie van artikel 7, tweede lid, onder d, van de Wvo. Voorts constateert zij dat de AIVD bij de beoordeling van de overige persoonlijke gedragingen en omstandigheden blijft binnen de kaders gesteld in de interne regelgeving en de wet.

5.2.4 Onvoldoende gegevens

Artikel 8, tweede lid, van de Wvo geeft aan dat de verklaring kan worden geweigerd indien het veiligheidsonderzoek onvoldoende gegevens heeft kunnen opleveren om daarover een oordeel te geven. In het Handboek veiligheidsonderzoeken AIVD is deze weigeringsgrond uitgewerkt. In beginsel rust bij de AIVD een inspanningsverplichting om binnen de grenzen van het redelijke al datgene te doen wat nodig is om de voor een verantwoorde oordeelsvorming benodigde gegevens te verkrijgen. Zij kan zich niet beroepen op het ontbreken van voldoende gegevens indien zij zelf bij het verzamelen van gegevens tekort is geschoten.⁴⁷

Wanneer de betrokkene echter (langdurig) verblijf in het buitenland heeft gehouden, is de AIVD afhankelijk van informatie van buitenlandse zusterdiensten. Deze informatie kan worden ingewonnen op grond van artikel 59 van WIV 2002. Bij een A-onderzoek wordt bezien of betrokkene direct voorafgaand aan de aanmelding voor een vertrouwensfunctie gedurende een aaneengesloten periode van zeven jaar in Nederland heeft verbleven. Voor B-, C-, P- en KH-onderzoeken geldt een standaardperiode van vijf jaar. Heeft de betrokkene niet binnen deze periode aaneengesloten verblijf in Nederland gehouden, dan is de AIVD aangewezen op informatie van buitenlandse zusterdiensten. Wanneer er geen samenwerkingsrelatie op beveiligingsgebied met de betreffende zusterdienst bestaat en er ook anderszins geen mogelijkheden zijn deze gegevens te verkrijgen, zal de verklaring worden geweigerd wegens onvoldoende gegevens. Het ontbreken van een samenwerkingsverband kan tot reden hebben dat de betreffende zusterdienst niet de vereiste prioriteit geeft aan de naleving van mensenrechten of dat er vraagtekens kunnen worden gezet bij de professionaliteit, de betrouwbaarheid en de democratische inbedding van de dienst. Dit laatste is in overeenstemming met de waarborgen die worden genoemd in artikel 59, vierde lid, van de WIV 2002. Tevens kan worden afgezien van het opvragen van gegevens bij zusterdiensten in het kader van een veiligheidsonderzoek indien het onverantwoord zou zijn, ook in het belang van de betrokkene, in een land bekend te maken dat een persoon voor een vertrouwensfunctie in aanmerking wordt gebracht.

Ten aanzien van de beoordeling op onvoldoende gegevens van B-onderzoeken ten behoeve van de burgerluchtvaart geldt de Beleidsregel onvoldoende gegevens bij veiligheidsonderzoeken op de burgerluchthavens uit 2001⁴⁸. Deze beleidsregel wijkt niet af van wat het Handboek veiligheidsonderzoeken ten aanzien van B-onderzoeken stelt.

Uit de door de Commissie bestudeerde dossiers komt naar voren dat de AIVD de beoordeling van de weigeringsgrond “onvoldoende gegevens” uitvoert binnen de kaders gesteld in de interne regelgeving en de wet.

⁴⁷ Zie ook *Kamerstukken II* 1995/96, 24 023, nr. 5, p. 8.

⁴⁸ *Stcrt.* 2001, nr. 59.

5.3 Beveiligingsbevorderende informatie

Indien tijdens een veiligheidsonderzoek blijkt van gegevens die op zichzelf genomen niet zwaar genoeg zijn om de verklaring te weigeren, maar die de betrokken persoon uit beveiligingsoogpunt kwetsbaar maken, dan kunnen deze gegevens aan de werkgever van de betrokken persoon worden verstrekt naast de afgifte (dan wel verlenging) van de verklaring.⁴⁹ In de memorie van toelichting op de Wvo is vastgelegd dat de informatie in zulke gevallen uitsluitend schriftelijk wordt verstrekt, onder mededeling van het doel (beveiligingsbegeleiding) waarvoor ze worden verstrekt. De bepalingen uit de WIV 2002 dienen daarbij in acht te worden genomen.⁵⁰

Uit het onderzoek is niet gebleken dat de AIVD zich heeft bediend van de bovenstaande mogelijkheid tot gegevensverstrekking richting de werkgever.

5.4 Hernieuwd veiligheidsonderzoek

Ingevolge artikel 9 van de Wvo kan na verloop van tijd een hernieuwd veiligheidsonderzoek worden ingesteld naar een persoon die een vertrouwensfunctie vervult. Dit kan gebeuren nadat een termijn van vijf jaren of een veelvoud daarvan is verstreken of wanneer er sprake is van feiten of omstandigheden die een dergelijk hernieuwd veiligheidsonderzoek rechtvaardigen. Artikel 10, eerste lid, van de Wvo bepaalt dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties⁵¹, in overeenstemming met de voor het beleidsterrein verantwoordelijke Minister dan wel het bevoegd gezag van een Hoog College van Staat, bevoegd is 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. Bij de beoordeling van een hernieuwd veiligheidsonderzoek wordt dus aangesloten bij de weigeringsgronden die gelden voor de normale veiligheidsonderzoeken.⁵² Ten aanzien van de uitvoering van de hernieuwde veiligheidsonderzoeken geldt het Handboek veiligheidsonderzoeken van de AIVD eveneens als richtlijn.

Een hernieuwd veiligheidsonderzoek heeft een aantal keren de ontdekking opgeleverd van justitiële antecedenten van geruime tijd geleden, waarbij in sommige gevallen tevens voor het veiligheidsonderzoek relevante veranderde persoonlijke omstandigheden werden geconstateerd. Deze gegevens vormden voor de AIVD voldoende aanleiding om betrokkene een brief te sturen waarin de intrekking van de verklaring werd aangekondigd. In deze gevallen bracht de betrokkene hiertegen in dat de leidinggevende bekend was met de justitiële antecedenten en/of gewijzigde persoonlijke omstandigheden en desondanks geen melding heeft gedaan van deze feiten of omstandigheden zoals bedoeld in artikel 9 van de

⁴⁹ *Kamerstukken II* 1995/96, 24 023, nr. 5, p. 6.

⁵⁰ *Kamerstukken II* 1994/95, 24 023, nr. 3 (MvT), p. 9.

⁵¹ Hier geldt eenzelfde mandaatregeling als bij de normale veiligheidsonderzoeken. Het hoofd van de Afdeling Veiligheidsonderzoeken is aldus bevoegd, behoudens de gevallen waarin de verklaring wordt ingetrokken naar aanleiding van gegevens als bedoeld in artikel 7, tweede lid, onder b en c, van de WIV 2002. In dit laatste geval is de bevoegdheid voorbehouden aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

⁵² Onlangs bevestigde de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State dat het voor de beoordeling door de Minister geen verschil maakt of een veiligheidsonderzoek betrekking heeft op een persoon die solliciteert naar een vertrouwensfunctie of op een persoon die al jaren een vertrouwensfunctie vervult. ABRvS 22 februari 2006, *LJN-nummer* AV2243.

Wvo. In voorkomende gevallen wees betrokkene tevens op eerdere beslissingen in het arbeidsrechtelijk traject waarin de feiten of omstandigheden reeds aan de orde waren gekomen. Aan de arbeidsrechtelijke of disciplinaire afdoening enerzijds en het uitblijven van een reactie overeenkomstig de vereisten van de Wvo anderzijds heeft de betrokkene het vertrouwen mogen ontlenu dat de feiten of omstandigheden zonder consequenties voortvloeiend uit de Wvo zouden blijven, aldus het verweer. Hierbij werd verwezen naar het bestuursrechtelijke karakter van de intrekking van de verklaring, welke een beschikking is in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht en derhalve in overeenstemming dient te zijn met de beginselen van behoorlijk bestuur. Eén van deze beginselen is het vertrouwensbeginsel. Dit beginsel houdt in – verkort weergegeven – dat het bestuursorgaan gedane toezeggingen, uitlatingen of gewekt vertrouwen niet mag beschamen.

De AIVD stelde in deze gevallen dat het belang van de nationale veiligheid zwaarder behoort te wegen dan het bovengenoemde vertrouwensbeginsel. De belangen of wensen van de werkgever of werknemer achtte de dienst niet relevant in het kader van de beoordeling of er sprake is van voldoende waarborgen om een vertrouwensfunctie te kunnen vervullen. Deze zienswijze sluit naar het oordeel van de Commissie aan bij hetgeen de Memorie van Toelichting bij de Wet Veiligheidsonderzoeken stelt. De Wet veiligheidsonderzoeken had immers tot doel de toenmalige regeling van vertrouwensfuncties en vooral de daarmee verband houdende veiligheidsonderzoeken uit het verband van de ambtelijke rechtspositieregeling bs te maken en in een algemene wet neer te leggen.⁵³ De wetgever heeft duidelijk beoogd het belang van de nationale veiligheid boven het belang van de rechtspositie van betrokkene te stellen. Aldus acht de Commissie de belangenafweging zoals die door de AIVD wordt gemaakt in overeenstemming met de bedoeling van de wetgever.

Overigens kan naar het inzicht van de Commissie de bovenstaande situatie, waarin door betrokkene een beroep wordt gedaan op het vertrouwensbeginsel, worden voorkomen door adequate voorlichting betreffende de uitgangspunten van de Wvo en de gevolgen die het intrekken van de verklaring heeft. Deze voorlichting houdt naar het oordeel van de Commissie niet op bij het moment dat de werkgever de betrokkene informeert wanneer deze solliciteert naar een vertrouwensfunctie. Het is de verantwoordelijkheid van de werkgever om er zorg voor te dragen dat de regeling ter beoordeling van (hernieuwde) veiligheidsonderzoeken algemeen bekend is en blijft.

6. Uniformiteit en uitwisselbaarheid

De Commissie heeft zich de vraag gesteld of de huidige uitvoering van de Wet veiligheidsonderzoeken recht doet aan de wettelijke uitgangspunten zoals die zijn genoemd in de Memorie van Toelichting bij het toenmalige wetsvoorstel. Punt van aandacht was voor de Commissie met name de wens van de wetgever te voorzien in een algemene regeling die alle veiligheidsonderzoeken zou omvatten en het daarmee samenhangende belang van uniformiteit van de veiligheidsonderzoeken en uitwisselbaarheid van de verklaringen voor zover het uit veiligheidsoptiek vergelijkbare functies betreft. Het onlangs hernieuwde Convenant inzake de samenwerking tussen de AIVD en de MIVD, waarin het streven naar harmonisatie van veiligheidsonderzoeken is opgenomen, vormt voor de Commissie reden te meer hieraan een slotopmerking te besteden.

De Commissie constateert allereerst dat de gewenste uitwisselbaarheid onder druk komt te staan door de aangebrachte differentiatie in de onderzoeken die een stuk verder gaat dan het

⁵³ *Kamerstukken II 1994/95, 24 023, nr. 3, p. 1-2.*

aanvankelijke onderscheid in A-, B- en C-onderzoeken. Op het moment bestaan er acht categorieën, te weten A-onderzoeken, A-onderzoeken naar kandidaten voor een functie bij de AIVD, A-onderzoeken naar (aspirant) politiefunctiefunctionarissen, B-onderzoeken, BL-onderzoeken, P-onderzoeken, KH-onderzoeken en C-onderzoeken. Ieder van deze onderzoeken verschilt van de andere in uitvoering. Dientengevolge is de verklaring afgegeven naar aanleiding van het ene onderzoek van een andere waarde dan een verklaring afgegeven naar aanleiding van een ander onderzoek. Omdat de verklaringen niet een gelijke waarde hebben, worden zij niet onderling uitwisselbaar geacht. De Commissie heeft begrip voor de differentiatie in inrichting van onderzoeken voor zover het verschillende soorten functies betreft die hun eigen specifieke verantwoordelijkheden met zich meebrengen. Het in de afweging betrekken van de aard van de betreffende vertrouwensfunctie wordt zelfs met zoveel woorden in de aanhef van artikel 7, tweede lid, van de Wvo genoemd. De Commissie constateert echter wel dat de differentiatie niet in alle gevallen een grond vindt in de inhoudelijke verschillen tussen de betreffende functies. In het kader van de uitgangspunten van uniformiteit en uitwisselbaarheid beveelt de Commissie de Minister aan de gronden waarop de differentiatie in onderzoeken wordt aangebracht opnieuw nauwkeurig te bezien en te omschrijven.

Tussen de AIVD en de MIVD vindt tot op heden geen uitwisseling van de verklaringen plaats in het geval van uit veiligheidsoptiek vergelijkbare functies. Redenen hiervoor zijn de verschillen tussen de diensten in zowel uitvoering als beoordeling van corresponderende onderzoeken. Zoals in het toezichtsrapport betreffende de rechtmatigheid van de uitvoering van de Wet veiligheidsonderzoeken door de MIVD⁵⁴ is beschreven, is zowel de inrichting van het veiligheidsonderzoek als de beoordeling van het onderzoek, dit laatste met name op een principieel punt in het geval van hernieuwde veiligheidsonderzoeken, bij de MIVD anders dan bij de AIVD. De Commissie constateert dat dit niet in overeenstemming is met zowel de gewenste uitwisselbaarheid van de verklaringen als het in de wetsgeschiedenis genoemde uitgangspunt te voorzien in uniformiteit van de veiligheidsonderzoeken. De Commissie beveelt aan dat de AIVD en de MIVD waar mogelijk voorzien in enerzijds harmonisatie in de inrichting van de uitvoering van de onderzoeken en anderzijds in de ontwikkeling van een gezamenlijk beoordelingskader in het licht van het afgeven van de verklaring.

7. Conclusies en aanbevelingen

- 7.1 Behoudens het gestelde in conclusie 7.2, 7.4 en 7.6 constateert de Commissie dat de AIVD bij de uitvoering van de veiligheidsonderzoeken werkt in overeenstemming met de interne regeling en binnen de kaders gesteld in de Wvo en de WIV 2002. (paragraaf 4.6)
- 7.2 De Commissie constateert dat bij de uitvoering van de A-veiligheidsonderzoeken door de AIVD, waarbij het KLPD ten behoeve van de AIVD naslagen doet in de politieregisters, een uitgebreidere kring van personen rondom betrokkene wordt nageslagen in de politieregisters dan de AIVD in zijn Handboek voorschrijft. De Commissie acht deze praktijk niet in overeenstemming met het Handboek veiligheidsonderzoeken van de AIVD. Zij beveelt aan dat de uitvoering van A-

⁵⁴ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 11a betreffende de uitvoering van de Wet veiligheidsonderzoeken door de MIVD, door de Commissie vastgesteld op 24 januari 2007 en verzonden naar de Minister van Defensie op 31 januari 2007.

- veiligheidsonderzoeken op dit punt in overeenstemming wordt gebracht met het Handboek. (paragraaf 4.2)
- 7.3 De Commissie constateert dat de uitvoering van de veiligheidsonderzoeken ten behoeve van de burgerluchtvaart (BL-onderzoeken) door de Koninklijke marechaussee, onder mandaat van de AIVD, in overeenstemming is met de interne regeling en het wettelijk kader. (paragraaf 4.3)
- 7.4 In het kader van de veiligheidsonderzoeken ten behoeve van de politie en de Dienst Koninklijk Huis (P- en KH-onderzoeken), die door de regionale politiekorpsen en het KLPD (in het geval van KH-onderzoeken de DKDB) onder mandaat van de AIVD worden uitgevoerd, wordt in enkele gevallen naslag gedaan in politiesystemen naar een bredere kring van personen dan in het Handboek is aangegeven. De Commissie acht dit niet in overeenstemming met de interne regeling van de AIVD en tevens in strijd met de bedoeling van de wetgever, die aan een lichtere vertrouwensfunctie een lichter onderzoek heeft beoogd te koppelen. Zij beveelt aan de praktijk op deze punten in overeenstemming te brengen met de interne regeling. (paragraaf 4.4 en 4.5)
- 7.5 De Commissie beveelt aan dat de uitvoering van KH-onderzoeken door de Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging van het Korps Landelijke Politie Diensten, onder mandaat van de AIVD, in het Handboek veiligheidsonderzoeken van de AIVD wordt opgenomen. (paragraaf 4.5)
- 7.6 Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat de AIVD de wettelijke termijn van artikel 6 van de Wvo in veel gevallen niet haalt en regelmatig zelfs maanden later dan wettelijk is voorgeschreven beslist omtrent het afgeven van de verklaring. (paragraaf 5.1)
- 7.7 De Commissie beveelt aan dat de AIVD voorziet in een beleidsregeling waarin inzichtelijk wordt gemaakt hoe justitiële gegevens worden beoordeeld in het licht van het al dan niet afgeven van de verklaring. (paragraaf 5.2.1)
- 7.8 De Commissie beveelt aan dat de AIVD en de MIVD de beide interne regelingen ter beoordeling van de justitiële gegevens ter vergelijking naast elkaar leggen zodat waar mogelijk kan worden voorzien in een betere afstemming. (paragraaf 5.2.1)
- 7.9 De Commissie beveelt aan dat er wordt voorzien in een beleidsregeling waarin inzichtelijk wordt gemaakt hoe justitiële gegevens in het KH-onderzoek worden beoordeeld. (paragraaf 5.2.1)
- 7.10 De Commissie constateert naar aanleiding van de dossiers die zij heeft onderzocht dat de AIVD de justitiële gegevens in het kader van de veiligheidsonderzoeken beoordeelt binnen de kaders gesteld in wet- en regelgeving. (paragraaf 5.2.1)
- 7.11 De Commissie constateert naar aanleiding van de dossiers die zij heeft onderzocht dat de AIVD de gegevens als bedoeld in artikel 7, tweede lid, onder b en c, van de Wvo beoordeelt binnen de kaders gesteld in wet- en regelgeving. (paragraaf 5.2.2)
- 7.12 De Commissie constateert naar aanleiding van de dossiers die zij heeft onderzocht dat de AIVD bij de beoordeling van persoonlijke gedragingen en omstandigheden blijft binnen de kaders gesteld in de interne regelgeving en de wet. (paragraaf 5.2.3)

- 7.13 Uit de door de Commissie bestudeerde dossiers komt naar voren dat de AIVD de beoordeling van de weigeringsgrond “onvoldoende gegevens” uitvoert binnen de kaders gesteld in wet en regelgeving. (paragraaf 5.2.4)
- 7.14 De Commissie acht de belangenafweging zoals die door de AIVD in het kader van het hernieuwd veiligheidsonderzoek wordt gemaakt in overeenstemming met de bedoeling van de wetgever. (paragraaf 5.4)
- 7.15 In het kader van de uitgangspunten van uniformiteit en uitwisselbaarheid beveelt de Commissie de Minister aan de gronden waarop de differentiatie in onderzoeken wordt aangebracht opnieuw nauwkeurig te bezien en te omschrijven. (paragraaf 6)
- 7.16 De Commissie beveelt aan dat de AIVD en de MIVD waar mogelijk voorzien in enerzijds harmonisatie in de inrichting van de uitvoering van de onderzoeken en anderzijds in de ontwikkeling van een gezamenlijk beoordelingskader in het licht van het afgeven van de verklaring. (paragraaf 6)

Aldus vastgesteld in de vergadering van de Commissie d.d. 21 maart 2007