

Vergaderjaar 2013–2014

33 673

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 28 mei 2014

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van de reacties van de leden van de fracties van CDA, PvdA, VVD, SP en SGP op het onderhavige wetsvoorstel. Het verheugt de regering dat de leden van de VVD-fractie sympathiek tegenover het voorliggende wetsvoorstel staan om de kosten van veiligheidsonderzoeken zowel bij de private sector als de publieke sector in rekening te brengen. Eveneens is zij verheugd dat de leden van de CDA-fractie te kennen hebben gegeven het standpunt van de regering om de kosten, die rechtstreeks verband houden met veiligheidsonderzoeken, in aanmerking te laten komen voor doorberekening aan de werkgever te onderschrijven. Mede namens mijn ambtgenoot van Defensie ga ik in deze nota op de gestelde vragen in. Daarbij is zoveel mogelijk de indeling en volgorde van het verslag aangehouden.

2. Algemeen

De leden van verschillende fracties (VVD, PvdA, SP) vragen naar de noodzaak van het voorliggende wetsvoorstel. Meer in het bijzonder vragen zij hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de voorgenomen aanscherping van de «Leidraad aanwijzen vertrouwensfuncties», de toegenomen vraag die wordt ervaren naar het aanwijzen van vertrouwensfuncties en de daling van het aantal vertrouwensfuncties sinds 2007. Doel van het wetsvoorstel is dat de AIVD en MIVD de kosten voor het verrichten van veiligheidsonderzoeken doorberekenen aan de werkgever. Daarnaast is het doel het terugdringen van het aantal aangewezen vertrouwensfuncties en het daarmee samenhangende aantal veiligheidsonderzoeken. Uitgangspunt daarbij is dat vertrouwensfuncties alleen worden aangewezen als daartoe in het kader van de nationale veiligheid een daadwerkelijke noodzaak bestaat. Tariferen is één van de instrumenten om deze focus aan te brengen. De verwachting is dat met de doorberekening van de aan een veiligheidsonderzoek verbonden kosten scherper zal worden gekeken naar de noodzaak om functies als vertrouwensfunctie aan te wijzen en dat ook eventuele additionele of alternatieve maatregelen daarbij (nog) nadrukkelijker zullen worden betrokken.

Scherper aanwijzen van vertrouwensfuncties is nodig omdat in de samenleving de behoefte is toegenomen aan ruimere screeningsmogelijkheden, ook op andere gebieden dan de bescherming van de nationale veiligheid. Dit zijn vooral maatschappelijke en particuliere belangen. De toename over de afgelopen jaren van het aantal Verklaringen Omtrent het Gedrag die door de Dienst Justis worden verstrekt is in dit verband illustratief. Ook de inlichtingen- en veiligheidsdiensten hebben deze toegenomen vraag ervaren. Dit heeft de grenzen van de b-taak (het verrichten van veiligheidsonderzoeken) opgerekt.¹ Deze taak is slechts gericht op de bescherming van de nationale veiligheid. Alleen dit doel legitimeert de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer die bij een veiligheidsonderzoek plaatsvindt.

In reactie op de substantiële toename van het aantal vertrouwensfuncties sinds de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsonderzoeken (Wvo), is vanaf medio 2006 het aanwijsbeleid voor vertrouwensfuncties aangescherpt. Dat heeft in belangrijke mate bijgedragen aan de daling van het aantal vertrouwensfuncties vanaf 2007. De eisen voor aanwijzing van vertrouwensfuncties worden in de nieuwe Leidraad aanwijzen vertrouwensfuncties van de AIVD verder aangescherpt.² Door de aanscherping moet worden voorkomen dat vertrouwensfuncties worden aangewezen buiten het domein van de nationale veiligheid of in gevallen waar alternatieve maatregelen mogelijk zijn. De aanscherping van de Leidraad en het wetsvoorstel liggen aldus in elkaars verlengde en ondersteunen elkaar bij de realisering van de met het wetsvoorstel beoogde doelen. Het aanwijsbeleid alleen is naar het oordeel van de regering echter onvoldoende om het gewenste resultaat te bereiken. Ook bij een aangescherpt aanwijsbeleid blijft het bijvoorbeeld mogelijk om onnodige veiligheidsonderzoeken aan te vragen. Een mogelijkheid is dat de werkgever meer dan één kandidaat voor een vertrouwensfunctie aanmeldt. Ook kan iemand voor een veiligheidsonderzoek worden aangemeld terwijl er voor die persoon (nog) geen direct zicht is op benoeming in een bepaalde functie. In dit verband kan worden gedacht aan de in de memorie van toelichting genoemde praktijk in de private sector om meerdere kandidaten voor vertrouwensfuncties aan te melden in het kader van poolvorming (waarop hierna nog wordt ingegaan). Door de invoering van een kostenprikkel worden dergelijke onnodige veiligheidsonderzoeken niet alleen ontmoedigd, maar wordt ook nadrukkelijk bevorderd dat een afweging wordt gemaakt tussen de verschillende instrumenten die een werkgever kan inzetten ter verhoging van de veiligheid. Hiermee wordt voorkomen dat te gemakkelijk wordt «gegrepen» naar de nu nog van overheidswege betaalde variant van een veiligheidsonderzoek, dat juist het sluitstuk van alle te nemen veiligheidsmaatregelen moet zijn. Met de aanscherping van het aanwijsbeleid en het door de SP-fractie genoemde «schempje er bovenop» (invoering van tarifiering) neemt de regering naar haar overtuiging die maatregelen die nodig en effectief zijn om de doelen van het wetsvoorstel te bereiken. De leden van de VVD-fractie vragen hoe het voorliggende wetsvoorstel garandeert dat een bepaalde functie, zo dat nodig is, daadwerkelijk als een vertrouwensfunctie wordt aangewezen en dat die aanwijzing niet om financiële redenen wordt nagelaten.

De regering heeft bij het opstellen van het onderhavige wetsvoorstel onderkend dat de invoering van tarifiering in een voorkomend geval tot ongewenst effect kan hebben dat de werkgever vanwege financiële motieven de veiligheidssituatie in zijn organisatie anders voorstelt dan deze feitelijk is. Het wettelijk kader in de Wvo biedt de nodige waarborgen en mogelijkheden om een dergelijke gang van zaken te voorkomen.

¹ Zie het jaarverslag AIVD 2012, paragraaf 9.1, p. 56.

² Dit traject bevindt zich in de afrondende fase.

De aanwijzing van vertrouwensfuncties is en blijft de primaire verantwoordelijkheid van de vakministers. Het primaat ligt dus bij de vakminister en niet bij de werkgever.³

Op basis van de Leidraad aanwijzen vertrouwensfuncties wijzen de vakministers vertrouwensfuncties aan binnen het eigen domein. Dit betekent dat de vakminister voor organisaties in zowel de publieke als de private sector bepaalt welke functies in het licht van de bescherming van de nationale veiligheid dienen te worden aangewezen als vertrouwensfuncties. De diensten adviseren de vakminister alvorens wordt gekomen tot een vaststelling van een lijst met vertrouwensfuncties, maar laatstgenoemde is uiteindelijk wel verantwoordelijk voor het juiste afwegingsproces. Hij is dus ook verantwoordelijk als een functie (achteraf) ten onrechte niet is aangewezen als vertrouwensfunctie. Daarnaast bepaalt de wet dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dan wel de Minister van Defensie met elke aanwijzing moet instemmen. Deze overeenstemmingprocedure stelt de Minister(s) in staat om er op toe te zien dat de juiste afwegingen zijn gemaakt en dat een eenduidige aanwijzing van vertrouwensfuncties plaatsvindt binnen de verschillende sectoren, waarbij ook wordt bewaakt dat het afwegingsproces niet ten koste gaat van het veiligheidsniveau. Hiertoe dient de vakminister desgevraagd inlichtingen te verstrekken over het genoemde afwegingsproces. Deze werkwijze, gecombineerd met het rijksbrede aanwijzingsbeleid voor vertrouwensfuncties, bevordert dat vertrouwensfuncties niet onnodig worden aangewezen, maar borgt ook dat functies ten onrechte niet worden aangewezen. In samenhang met het eigen belang dat de werkgever heeft bij een goede personele beveiliging, meent de regering dat het risico dat functies ten onrechte niet worden aangewezen gering is.

Door verschillende fracties zijn vragen gesteld over het fenomeen «poolvorming».

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of dit fenomeen zich ook in de publieke sector voordoet. De leden van de SGP-fractie vragen op welke manier het voorliggende wetsvoorstel concreet bijdraagt aan de vermindering van «poolvorming», met name of dit via de lijn van kostentoerekening gaat of dat er ook nog andere maatregelen worden genomen. De leden van de CDA-fractie vragen of het fenomeen niet kan worden tegengegaan door handhaving van de bestaande wettelijke bepalingen, nu de regering zelf stelt dat dit in strijd is met de Wvo.

Dat poolvorming plaatsvindt is bekend vanuit gesprekken die de AIVD in het kader van de uitvoering van veiligheidsonderzoeken met het bedrijfsleven heeft gevoerd. Onder poolvorming wordt in dit verband verstaan het aanleggen van een voorraad gescreende medewerkers om deze snel te kunnen inzetten als een vertrouwensfunctie vrij komt. Deze pools worden gevormd in de burgerluchtvaart sector waar men het van belang acht om flexibel over personeel te kunnen beschikken. Er worden dus meerdere personen aangemeld voor een veiligheidsonderzoek, terwijl slechts een deel van deze personen daadwerkelijk de vertrouwensfunctie gaat bekleden. Voor zover bekend doet het verschijnsel poolvorming zich in de publieke sector niet voor. De situatie in deze sector is een heel andere dan bijvoorbeeld de situatie op Schiphol. Daar bestaat de specifieke behoefte om een «voorraad» gescreende medewerkers aan te leggen om deze snel en flexibel te kunnen inzetten zodra er weer een vertrouwensfunctie vrij komt. Naast maatregelen als de introductie van een financiële prikkel en een scherper aanwijsbeleid is het voorkomen van onnodige veiligheidsonderzoeken lastig tegen te gaan. Na een in 2007 uitgevoerd onderzoek op de luchthaven Schiphol⁴ is onder meer

³ Daarbij wordt aangetekend dat de vakminister in voorkomende gevallen ook kan worden aangemerkt als werkgever in de zin van de Wvo.

⁴ *Kamerstukken II 2007/08, 30 805, nr. 11.*

geconcludeerd dat het voorkomen en bestrijden van het verschijnsel poolvorming zeer arbeidsintensief en daardoor kostbaar is. De regering acht het opwerpen van een financiële drempel dan ook effectiever en efficiënter. Als een werkgever zich op voorhand bewust is van het kostenaspect zal deze, zo is de verwachting, een betere afweging maken omtrent de aanmelding van – meerdere – potentiële kandidaten. Zou deze praktijk niettemin toch geheel of gedeeltelijk worden voortgezet, dan wordt met het wetsvoorstel in ieder geval bereikt dat de daarmee gemoeide (extra) kosten voor rekening van de werkgever komen en niet ten laste van de publieke middelen.

In reactie op de vraag van de SP-fractie naar het verband tussen tarifiering en de bezuinigingen op de AIVD kan gemeld worden dat de bezuinigingen die zijn ingeboekt op de begroting van de AIVD onder andere voortkomen uit het beleid van de kabinetten Rutte I en Rutte II. Vanuit het kabinet Rutte I is aan de AIVD een taakstelling op de ontvangsten van € 11,5 miljoen opgelegd met een oplopend karakter van € 7 miljoen in 2013 tot structureel € 11,5 miljoen vanaf 2014. De doorberekening van de kosten van veiligheidsonderzoeken staat los van de latere bezuiniging van het kabinet Rutte II.

De leden van de SGP-fractie verzoeken de regering om de plannen met betrekking tot de uitbreiding van functieclustering te concretiseren. Uit het oogpunt van mobiliteit is het op dit moment onder bepaalde voorwaarden mogelijk om van vertrouwensfunctie te wisselen zonder dat een nieuw veiligheidsonderzoek nodig is. Deze mobiliteit is alleen mogelijk door het clusteren van groepen vertrouwensfuncties met vergelijkbare kwetsbaarheden bij één en dezelfde werkgever. Uit de Wvo vloeit immers voort dat bij wisseling van werkgever deze verplicht is een nieuw veiligheidsonderzoek aan te vragen, ook ingeval van een functie met vergelijkbare kwetsbaarheden. Het is wenselijk dat ook in andere gevallen, met name indien van werkgever wordt gewisseld, functieclustering onder voorwaarden mogelijk is. De regering is voornemens om met een voorstel tot wijziging van de Wvo te komen om deze mogelijkheid te openen.⁵

De leden van de CDA-fractie vragen zich af hoe de regering het voorliggende wetsvoorstel plaatst in het licht van de in de memorie van toelichting genoemde discussie over het aanwijzingsbeleid en de mogelijkheden om vertrouwensfuncties aan te wijzen op integriteitsgronden. De leden van de SGP-fractie vragen of de toegenomen vraag naar vertrouwensfuncties op grond van integriteit er niet toe leidt dat steeds verder wordt afgegaan van het oorspronkelijke doel van de aanwijzing van vertrouwensfuncties en het doen van veiligheidsonderzoeken, namelijk de bescherming van de nationale veiligheid. Ook vragen zij of er met het oog op de zwaarte van het onderzoek geen onderscheid gemaakt zou moeten worden tussen veiligheidsonderzoeken en integriteitsonderzoeken.

Uitgangspunt is dat functies die de mogelijkheid bieden om de nationale veiligheid te schaden als vertrouwensfunctie worden aangewezen. Hiervan kan sprake zijn als het een functie betreft waarbij kennis wordt genomen van staatsgeheimen, het een functie betreft die van de bekleeder ervan de hoogste mate van ambtelijke integriteit vereist of als de functie van vitaal belang is voor de instandhouding van het maatschappelijk leven. Ook bij vertrouwensfuncties die zijn aangewezen op grond van integriteit staat de nationale veiligheid centraal. Een en ander neemt niet weg dat werkgevers zelf verantwoordelijk zijn voor een integriteitsbeleid

⁵ Zie in dit verband onder meer de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 29 augustus 2007, *Kamerstukken II 2006/07*, 30 805, nr. 10.

dat het integer gedrag van hun werknemers bevordert. De integriteit van een kandidaat, in die zin dat deze integer weet om te gaan met de belangen van een werkgever, kan op meerdere manieren in de sollicitatie-procedure aan de orde komen en binnen de organisatie van de werkgever geborgd worden. Met de tarifiering van veiligheidsonderzoeken en het scherpere aanwijsbeleid wordt aangenomen dat aan deze alternatieve borging van integriteit meer aandacht zal worden gegeven door de werkgever, waardoor er in de toekomst mogelijk ook minder vaak aanleiding zal zijn tot discussie over de aanwijzing van vertrouwensfuncties op integriteitsgronden. Niettemin zal het restrisico dat niet door integriteitsbeleid kan worden afgedekt en voor schade aan de nationale veiligheid kan zorgen, (blijven) leiden tot aanwijzing van vertrouwensfuncties. Het gaat daarbij om specifieke functies waarbij de integere uitvoering in hoge mate bepalend is voor het gezag waarmee er invulling aan wordt gegeven, zoals sommige kwetsbare functies in de rechtsketen of het openbaar bestuur.

De mate van kwetsbaarheid bepaalt vervolgens de categorie vertrouwensfunctie en daarmee de diepgang (zwaarte) van het veiligheidsonderzoek. Naar het oordeel van de regering is aldus verzekerd dat alleen als de nationale veiligheid daartoe aanleiding geeft vertrouwensfuncties worden aangewezen op basis van het criterium integriteit en dat het veiligheidsonderzoek niet verder gaat dan nodig is. Gelet op het voorgaande ziet de regering geen aanleiding om een onderscheid te maken tussen veiligheidsonderzoeken en integriteitonderzoeken.

3. Kostendoorberekening

In het kader van de voorgestelde kostendoorberekening vragen de leden van de VVD-fractie en de CDA-fractie aandacht voor een arrest van de Hoge Raad van 9 september 2011.⁶

De Hoge Raad gaat in dit arrest in op de vraag of de Gemeentewet wel grondslag biedt voor het heffen van leges voor de afgifte van een Nederlandse identiteitskaart. De Hoge Raad beantwoordt deze vraag ontkennend. Omdat de overwegingen van de Hoge Raad volledig zijn toegespitst op de uitleg van de Gemeentewet⁷, acht de regering wat betreft de tarifiering van veiligheidsonderzoeken de uitspraak niet relevant. Het arrest doet ook niet af aan de noodzaak om een expliciete grondslag in de Wvo te bieden voor het doorberekenen van kosten voor veiligheidsonderzoeken en staat daaraan ook niet in de weg. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft tegen de voorgestelde kostendoorberekening als zodanig ook geen bezwaren geuit. De Afdeling merkt hierover in haar advies op dat het doorberekenen van kosten bij levering van diensten door de overheid in het algemeen legitiem is.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af in hoeverre er sprake is van een «vestzak-broekzak-effect» als het grootste deel van de kosten van veiligheidsonderzoeken elders binnen de publieke sector moet worden opgebracht. De leden van de SP-fractie vragen zich af of de toename aan bureaucratie en kosten wel opweegt tegen de inkomsten van de tarifiering. De constatering van de leden dat een deel van de kosten een zeker «vestzak-broekzak-effect» kent is op zichzelf juist. Met de tarifiering worden de kosten die de diensten maken voor de uitvoering van veiligheidsonder-

⁶ Hoge Raad 9 september 2011, zaaknummer 10/04967.

⁷ Het ging in het arrest meer in bijzonder op de vraag of het in behandeling nemen van een aanvraag voor een identiteitskaart een dienst is in de zin van artikel 229 van de Gemeentewet.

zoeken immers ook doorbelast aan andere overheden.⁸ Niettemin wordt het beslag op de publieke middelen verminderd. Enerzijds omdat er een geldstroom ontstaat van de private sector naar de overheid, anderzijds doordat ook bij de overheid tarifiering van veiligheidsonderzoeken het kostenbewustzijn bevordert, in combinatie met een daarmee samenhangende scherpere aanwijzing. Dit leidt weer tot minder aangewezen functies en minder daarmee samenhangende veiligheidsonderzoeken. De regering benadrukt dat zij de toename van bureaucratie en kosten verbonden aan de invoering van tarifiering van veiligheidsonderzoeken als beperkt kwalificeert. De bureaucratie wordt geminimaliseerd door de publieke aanvragers maandelijks van een overzicht van aangevraagde veiligheidsonderzoeken te voorzien en de verrekening jaarlijks via een rijksbetaalstuk te laten verlopen. Voor de private sector zal nader onderzocht worden of de verrekening van de «facturen» ook mogelijk via periodieke verzamelacten kan lopen (bulkafrekening), waardoor de contactmomenten en daarmee de kosten voor de werkgever zo gering als mogelijk worden gehouden. Dat wil zeggen dat op verzoek van de inzender periodiek een factuur gezonden kan worden waarop de kosten zijn opgenomen met betrekking tot meerdere in een periode aangevraagde veiligheidsonderzoeken. Op de kostenberekening en tarieven wordt hieronder nader ingegaan.

De leden van de PvdA-fractie informeren of het verminderen van aanvragen van veiligheidsonderzoeken voor personen die uiteindelijk helemaal niet in een vertrouwensfunctie worden aangesteld door andere maatregelen dan tarifiering mogelijk is. Verder vragen de leden van de PvdA en CDA-fractie naar het risico dat werkgevers vanwege financiële motieven kwetsbare functies wellicht niet meer zullen voorgedragen, dan wel dat werkgevers het risico van kwetsbare functies binnen hun organisatie onderschatten of onderwaarden. In het verlengde daarvan is door de leden van de PvdA-fractie de vraag gesteld of bij het niet-nakomen van de wettelijke plicht de vakminister te informeren, de voorziene verhoging van de strafmaat een afdoende middel is en of het hierbij uitmaakt of de werkgever die de informatieplicht niet nakomt een publiek of privaat lichaam is. Ook de leden van de SP-fractie zien risico's wat betreft de naleving en handhaving van de wet. De leden van de CDA-fractie vragen in hoeveel gevallen in de afgelopen vijf jaar strafrechtelijk is opgetreden tegen overtreding van de in de Wvo opgenomen verplichtingen.

Hiervoor onder 2 is reeds ingegaan op de (on)mogelijkheden om onnodige veiligheidsonderzoeken tegen te gaan en het – naar het oordeel van de regering geringe – risico dat functies ten onrechte niet worden aangewezen. In aanvulling daarop merkt de regering het volgende op. In de memorie van toelichting bij de huidige Wvo⁹ is door de regering gesteld dat bij overtreding van de Wvo het bestuurlijke traject de voorkeur verdient en dat strafrechtelijk optreden als ultimum remedium is bedoeld. Tegen deze achtergrond bezien zal het niet verbazen dat de afgelopen jaren geen strafrechtelijk optreden heeft plaatsgevonden. Dat neemt niet weg dat van strafmaxima als zodanig een afschrikwekkende werking uitgaat. In dat licht is de maximumstrafmaat in artikel 14 op overtreding van de in de Wvo opgenomen (informatie)verplichtingen zodanig

⁸ Als gevolg van een ministerraadbesluit van 29 april 2011 is per 1 januari 2013 reeds gestart met het doorberekenen van de kosten van de uitvoering van veiligheidsonderzoeken bij aanvragers binnen de overheid. Voor invoering van tarifiering in de particuliere sector is het noodzakelijk dat de Wvo daarvoor een formele grondslag biedt.

⁹ *Kamerstukken II 1994/95, 24 023, nr. 3, p. 22.*

verhoogd dat hier een preventieve werking van uitgaat.¹⁰ Strafrechtelijk optreden blijft ook na de voorziene wijziging van de Wvo een uiterst middel. Ten aanzien van de naleving van de Wvo geldt dat een belangrijke plaats toekomt aan de hiervoor geschetste (andere) waarborgen die reeds in het systeem van de wet verankerd zijn. Wat betreft het toezicht op de naleving blijft de vakminister daartoe het meest aangewezen. Voor zover hij tevens als werkgever voor de eigen organisatie dient te worden aangemerkt, is het aan hem er op toe te zien dat binnen zijn departement of organisatie de verplichtingen die voortvloeien uit de Wvo worden nageleefd. Als bevoegd gezag beschikt hij bovendien over de mogelijkheden om – waar nodig – handelend op te treden. Ook is het bijvoorbeeld mogelijk dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een vakminister aanspreekt op de naleving van de wet. In zoverre staan binnen de sfeer van de overheid de nodige middelen ter beschikking om de wet te handhaven. Waar het gaat om vertrouwensfuncties binnen de private sector dient, zoals hiervoor reeds is aangegeven, te worden bedacht dat een goede personele beveiliging in het belang is van organisaties waar vertrouwensfuncties zijn aangewezen en dat weigering om informatie aan de vakminister te verstrekken de positie van die bedrijven kan schaden. De betrokken particuliere bedrijven onderhouden vaak nauwe relaties met de overheid. Als het bovendien gaat om bedrijven waar vertrouwensfuncties dienen te worden aangewezen in verband met de uitvoering van overeenkomsten die de veiligheid en andere gewichtige belangen van de staat raken (zoals bij defensieorderbedrijven), zal het risico dat een werkgever zulke kwetsbare functies vervolgens niet als vertrouwensfuncties zal voordragen als zeer gering kunnen worden beschouwd. Dit mede gelet op het kunnen verkrijgen van de overeenkomst en de mogelijkheid van het afdwingen van de naleving van een eenmaal gesloten overeenkomst. Zo worden in overeenkomsten met defensieorderbedrijven de Algemene beveiligingseisen voor defensieopdrachten 2006 van toepassing verklaard als er sprake is van gerubriceerde dan wel vitale defensieopdrachten. Daarin is bepaald dat werkzaamheden waarbij kennis kan worden genomen van staatsgeheimen uitsluitend mogen worden opgedragen aan werknemers die een vertrouwensfunctie vervullen.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de gronden waarop de regering het (huidige) aantal vertrouwensfuncties als te hoog kwalificeert. Tevens vragen zij of aanwijzing van vertrouwensfuncties op basis van inhoudelijke criteria plaatsvindt of dat de regering een quotum hanteert. Bij de beoordeling van de vraag of sprake dient te zijn van vertrouwensfuncties hanteert de vakminister de Leidraad aanwijzen vertrouwensfuncties. Op dit moment worden de criteria voor de aanwijzing van vertrouwensfuncties opnieuw bezien. De inschatting is dat er hiermee mogelijkheden zijn voor het scherper aanwijzen van vertrouwensfuncties. Steeds zal daarbij aan de hand van inhoudelijke criteria zorgvuldig worden beoordeeld of aanwijzing uit het oogpunt van nationale veiligheid nodig is. Van het hanteren van een quotum is dus geen sprake.

Voor een evaluatie van de doorberekening van kosten voor veiligheidsonderzoeken, zoals de leden van de CDA-fractie vragen, ziet de regering geen aanleiding. De hoogte van de in rekening gebrachte kosten zal een

¹⁰ Op overtreding van (onder meer) de informatieverplichtingen van de werkgever is een straf van hechtenis met ten hoogste drie maanden of een geldboete van de vierde categorie gesteld (thans een hechtenis van ten hoogste een maand of een geldboete van de derde categorie). De hoogte van de boete wordt bepaald aan de hand van artikel 23, vijfde en zesde lid van het Wetboek van Strafrecht. Op grond van het zevende lid van voornoemd artikel kan bij de veroordeling van een rechtspersoon onder omstandigheden een geldboete worden opgelegd tot ten hoogste het bedrag van de naast hogere categorie.

jaarlijkse variatie kennen, aangezien de hoogte van het tarief afhankelijk wordt gemaakt van de reële kosten. Het resultaat van tarifiering van veiligheidsonderzoeken wordt vanzelfsprekend nauw gevolgd. Daarover zal ook worden gerapporteerd in de jaarverslagen van de diensten. Wat betreft de aantallen aangewezen vertrouwensfuncties is op departementsniveau al gesignaleerd dat het wetsvoorstel zijn schaduw vooruit werpt. Bij de rijksoverheid is al een afname van het aantal aangewezen functies geconstateerd.

Er wordt door de leden van de CDA-fractie naar aanleiding van de gegeven indicatie van de opbrengsten op jaarbasis gevraagd of het gaat om een bijdrage ter dekking van de kosten of dat het om een kosten-dekkend tarief gaat. Ook vragen zij naar de gemiddelde kosten per veiligheidsonderzoek en of deze kosten wel zo hoog zijn dat ze kunnen werken als een reële economische prikkel. De leden van de SGP-fractie stellen de vraag of een kostenprikkel wel het meest geschikte middel is om het aantal vertrouwensfuncties terug te dringen.

Bij de gegeven indicatie van de opbrengsten op jaarbasis is uitgegaan van een integraal kostendekkend tarief. Dat betekent dat geen winstopslag op de kosten wordt gezet. Dit geldt voor zowel de publieke als de private sector. Meer specifiek is een en ander een uitvloeisel van een in 2012 door de AIVD, in samenspraak met de directie Financieel Economische Zaken van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opgezet tarifieringsmodel dat is gemaakt voor het berekenen van kostendekkende tarieven voor de verschillende soorten veiligheidsonderzoeken. Dit model is voorgelegd aan de Auditdienst Rijk (ADR) en getoetst op integraliteit, stabiliteit, transparantie, betrouwbaarheid en de beschikbaarheid van broninformatie. De ADR heeft de systematiek van dit kostprijsmodel met positief resultaat getoetst. Op basis van de destijds gebruikte gegevens van het aantal aangevraagde veiligheidsonderzoeken tussen november 2010 en november 2011 en het kostenniveau in 2012 is berekend wat de kostendekkende tarieven zouden moeten zijn. De additionele kosten voor het factureren van de aangevraagde veiligheidsonderzoeken zijn meegenomen in de integrale kostenberekening van de veiligheidsonderzoeken. Dit betekent dat deze kosten mede worden opgebracht door het bedrijfsleven en in zoverre niet volledig ten laste komen van publieke middelen.

Hiervoor onder 2 is reeds in algemene zin ingegaan op het doel en de verwachte effectiviteit van een kostenprikkel. In dat onderdeel is ook beschreven dat er verschillende categorieën van veiligheidsonderzoeken zijn die naar (potentiële) vertrouwensfunctionarissen worden uitgevoerd. Afhankelijk van de functie en de mate waarin deze de mogelijkheid biedt de nationale veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat te schaden, is het veiligheidsonderzoek naar omvang en diepgang meer of minder vergaand. Het ligt daarom in de rede om voor de verschillende soorten onderzoeken ook verschillende tarieven te hanteren. Op basis van het genoemde tarifieringsmodel zal het tarief variëren (zie het overzicht hierna onder 4). Zeker wanneer een organisatie een groot aantal «goedkope» onderzoeken heeft en/of een beperkt aantal «dure» onderzoeken, is naar het oordeel van de regering daadwerkelijk sprake van een economische prikkel.

4. Tarifiering

In antwoord op de vragen van de leden van de SP-fractie met betrekking tot de naleving en handhaving van de wettelijke bepalingen omtrent het aanwijzen van vertrouwensfuncties en het fenomeen poolvorming wordt korthedshalve verwezen naar hetgeen hiervoor in de onderdelen 2 en 3 uiteen is gezet. Ten aanzien van de vraag van de leden van de SP-fractie

naar de kosten die met de handhaving zijn gemeoid, merkt de regering op dat zij niet verwacht dat op dit terrein de kosten noemenswaardig zullen toenemen. Wat betreft het toezicht op de naleving blijft de vakminister het meest aangewezen om er op toe te zien dat de (informatie)verplichtingen die voortvloeien uit de Wvo worden nageleefd. Deze taak, die nauw samenhangt met de verantwoordelijkheid voor de aanwijzing van vertrouwensfuncties, zal uiteraard met de invoering van tarifiering bijzondere aandacht krijgen. De diensten hebben in dat kader een alerterende en signalerende rol. De leden van de SP-fractie doen verder de concrete suggestie om het fenomeen poolvorming tegen te gaan door in de wet een verplichting op te nemen om na een veiligheidsonderzoek iemand daadwerkelijk in een vertrouwensfunctie te benoemen. Vanwege reeds de forse (administratieve) belasting die dit betekent voor het ambtelijk apparaat en de werkgever is hier niet voor gekozen. Immers om de effectiviteit van deze maatregel te garanderen zou van elke potentiële kandidaat na aanmelding dan door de werkgever gerapporteerd dienen te worden of deze persoon daadwerkelijk op de functie wordt geplaatst en zo niet, wat daarvan de reden is. Op het totaal van de jaarlijks uitgevoerde veiligheidsonderzoeken betekent dat dat de respectievelijke vakministers jaarlijks van de diverse inzenders tot ruwweg 40.000 te controleren meldingen kunnen ontvangen.

De leden van de CDA-fractie vragen wat moet worden verstaan onder het in de memorie van toelichting genoemde onnodig verloop en hoeveel veiligheidsonderzoeken het gevolg zijn van onnodig verloop. In de memorie van toelichting is opgemerkt dat het wetsvoorstel werkgevers stimuleert om een personeelsbeleid te voeren waarin onnodig verloop op vertrouwensfuncties wordt teruggedrongen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het niet invullen van vertrouwensfuncties door tijdelijk personeel. Ook het fenomeen poolvorming – waarbij meerdere mensen voor een vertrouwensfunctie worden aangemeld en een veiligheidsonderzoek ondergaan, terwijl slechts een deel van deze personen daadwerkelijk de vertrouwensfunctie gaat bekleden – kan hier niet los van worden gezien, omdat door het creëren van een pool gescreende medewerkers verloop in zekere zin wordt gefaciliteerd en daardoor bovendien meer veiligheidsonderzoeken worden uitgevoerd dan strikt noodzakelijk. Om hoeveel gevallen het hierbij precies gaat is niet bekend. Daarvan is geen (nauwkeurige) registratie bijgehouden. In algemene zin geldt dat waar mogelijk onnodig verloop moet worden voorkomen. Vanuit veiligheidsperspectief is het wenselijk om de kring van personen die toegang krijgt tot kwetsbare posities en/of informatie zoveel mogelijk te beperken. Vanuit het perspectief van de betrokken medewerkers is het wenselijk de inbreuk die met een veiligheidsonderzoek wordt gedaan in de persoonlijke levenssfeer van betrokkene waar mogelijk te voorkomen. En vanuit het perspectief van administratieve lasten is het wenselijk het aantal veiligheidsonderzoeken zoveel mogelijk te beperken.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering om een indicatie te geven van de kosten per veiligheidsonderzoek.

Het uitgangspunt bij de kostenberekening is dat deze in een nog op te stellen ministeriële regeling zullen worden opgenomen. Dit geeft de mogelijkheid om de in rekening te brengen tarieven op een zo actueel mogelijke wijze vast te stellen. Zoals hiervoor uiteengezet is een tarifieringsmodel opgezet voor het berekenen van kostendekkende tarieven voor de verschillende soorten veiligheidsonderzoeken. Op basis van dit model kan de volgende indicatie worden gegeven van de tarieven (tarieven 2014)¹¹:

¹¹ Dit zijn de (indicatieve) tarieven voor de veiligheidsonderzoeken van de AIVD. De MIVD zal dezelfde tarieven hanteren.

- Veiligheidsonderzoek burgerluchtvaart € 85;
- Veiligheidsonderzoek C-niveau € 661;
- Veiligheidsonderzoek B-niveau € 1.012;
- Veiligheidsonderzoek A-niveau € 6.791.

Wellicht ten overvloede wordt bij dit overzicht opgemerkt dat de meeste veiligheidsonderzoeken in de particuliere sector plaatsvinden met het oog op de bescherming van de burgerluchtvaart.

Het tarief voor veiligheidsonderzoeken in de sector burgerluchtvaart valt om een aantal redenen lager uit dan het tarief voor de andere veiligheids-onderzoeken. Zo is er een verschil in de aard en omvang van het veiligheidsonderzoek. De uitvoering daarvan is minder bewerkelijk en wordt grotendeels in mandaat uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee. De – vaste – uitvoeringskosten zijn daarmee fors lager en deze kosten worden toebedeeld aan zeer grote aantallen onderzoeken. Consequentie hiervan is dat de uiteindelijke tarieven lager zijn.

5. Weigering in verband met onvoldoende gegevens

In antwoord op de vraag van de leden van de SGP-fractie over de (rechtspostionele) consequenties voor een betrokkene wanneer zijn of haar verklaring van geen bezwaar wordt ingetrokken omdat het veiligheidsonderzoek onvoldoende gegevens heeft opgeleverd om een oordeel te kunnen geven, het volgende.

Dat aan de intrekking van een verklaring van geen bezwaar voor betrokkene (rechtspostionele) consequenties verbonden zijn is geen nieuw gegeven. Ook onder de huidige wetgeving is dat het geval. Als een verklaring van geen bezwaar wordt ingetrokken, is de werkgever op grond van de Wvo verplicht de betrokken persoon uit zijn functie te ontheffen.¹² Wij wijzen er met nadruk op dat de vraag welke gevolgen voor de arbeidsrelatie verbonden mogen en moeten worden aan de noodzaak om betrokkene uit zijn functie te ontheffen, geen regeling vindt in de Wvo en los staat van de vraag of een verklaring van geen bezwaar moet worden geweigerd of ingetrokken.

De rechtspostionele gevolgen zullen moeten worden bepaald aan de hand van de rechtsnormen die de relatie tussen de werkgever en betrokkene beheersen. Meestal zal het daarbij gaan om het civiele arbeidsrecht of een ambtelijke rechtspositieregeling. Of het na een intrekking tot ontslagverlening komt, hangt af van de mogelijkheden binnen de organisatie om betrokkene met andere werkzaamheden te belasten.

De vraag of de verklaring van geen bezwaar moet worden ingetrokken of geweigerd heeft uitsluitend betrekking op wat door de veiligheid en andere gewichtige belangen van de staat wordt gevorderd in verband met het bijzondere karakter van de vertrouwensfunctie. Dit staat ter beoordeling aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties of de Minister van Defensie. Daarbij zijn de gronden die in de Wvo zijn genoemd voor intrekking (en weigering) van de verklaring bepalend. Aangezien er uit het oogpunt van de nationale veiligheid geen goede reden is om het huidige verschil in beoordelingsgronden tussen een weigering of intrekking in stand te laten, worden deze gelijk getrokken. Het moge duidelijk zijn dat de beslissing om een verklaring van geen bezwaar in te trekken niet licht zal worden genomen, gelet ook op de gevolgen die dit voor de betrokkene kan hebben. Een dergelijke beslissing is (afzonderlijk) vatbaar voor bezwaar en beroep en zal in dat kader getoetst kunnen worden aan de eisen die het bestuursrecht eraan stelt.

¹² Zie artikel 10, tweede lid, van de Wvo.

6. Administratieve lasten

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie over het rechtskarakter van een rekening voor het veiligheidsonderzoek merkt de regering het volgende op.

Een rekening voor een veiligheidsonderzoek is geen gewone rekening waartegen geen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen openstaan. Zoals ook in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is toegelicht moet een dergelijke rekening worden aangemerkt als een beschikking in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De rekening is publiekrechtelijk van aard en heeft – vanwege de noodzakelijke beoordeling bij het opmaken daarvan – zelfstandig rechtsgevolg. Een en ander kan ook worden afgeleid uit de jurisprudentie van de bestuursrechter. Dientengevolge staan de ingevolge de Awb gebruikelijke rechtsmiddelen open tegen de rekening voor een veiligheidsonderzoek. Mede in het licht van de constatering van de leden van de SP-fractie dat hiermee een traject van juridisering wordt toegevoegd, wil de regering benadrukken dat de administratieve lasten verbonden aan dit wetsvoorstel als laag zijn te kwalificeren. Dat geldt ook voor de juridische kosten. Zoals in de memorie van toelichting vermeld moet rekening worden gehouden met een zeer beperkt aantal bezwaarschriften (gemiddeld 1 tot 3%).

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