

Vergaderjaar 2012–2013

33 673

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

Dit wetsvoorstel heeft ten doel om een wettelijke grondslag te geven voor de doorberekening van kosten aan de werkgever door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Defensie voor het verrichten van handelingen ten behoeve van een veiligheidsonderzoek met betrekking tot een persoon die een werkgever wil belasten met de vervulling van een vertrouwensfunctie. Tarifiering van veiligheidsonderzoeken vloeit mede voort uit een door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) in 2010 gestarte heroriëntatie op het aanwijzingsbeleid bij vertrouwensfuncties. In samenhang met deze heroriëntatie is onder andere de mogelijkheid voor tarifiering van veiligheidsonderzoeken verkend als financiële prikkel om een scherpere aanwijzing van vertrouwensfuncties te bewerkstelligen.

Heroriëntatie op het aanwijzingsbeleid is om een aantal redenen wenselijk.

Was bij de totstandkoming van de Wet veiligheidsonderzoeken (Wvo) in de ontwikkeling van het aantal vertrouwensfuncties nog een dalende tendens te zien, inmiddels valt er enige erosie waar te nemen met betrekking tot het aanwijzingsbeleid en lijkt aan de sluitstukgedachte minder gewicht gegeven te worden. Tevens nemen de aantallen uitgevoerde veiligheidsonderzoeken weer toe.

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

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

¹ In het Jaarverslag 2012 van de IAVD is geen separate vermelding van aantallen aangewezen functies opgenomen.

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

Het beeld dat naar voren komt dient behoedzaam geïnterpreteerd te worden. In reactie op bovengenoemde ontwikkelingen is namelijk een scherper aanwijzingsbeleid geïnitieerd onder meer met de Leidraad aanwijzing vertrouwensfuncties van 1 oktober 2006, de handleiding bij de aanwijzing van vertrouwensfuncties van 1 juni 2007, de Leidraad Politie van 1 januari 2008 en de Leidraad Vitaal van december 2011. Dit beleid heeft in belangrijke mate geleid tot de daling van het aantal vertrouwensfuncties vanaf 2007.

De AIVD heeft, naast een feitelijke toename van uitgevoerde veiligheidsonderzoeken, in de afgelopen paar jaar een toenemende vraag ervaren voor het aanwijzen van vertrouwensfuncties. Met name integriteit werd meer en meer als aanwijzingsgrond voorgesteld. Aanwijzing van vertrouwensfuncties wordt dan gezien vanuit de visie dat bij specifieke functies zwaardere eisen dienen te worden gesteld aan integriteit van betrokkene. Het veiligheidsonderzoek wordt gezien als een waarborg dat de kandidaat integer weet om te gaan met de belangen van de werkgever. Het aanwijsbeleid zoals dat rijksbreed gevoerd wordt en waarbij het belang van de nationale veiligheid voorop staat, is daarbij regelmatig ter discussie gesteld. Het belang van het wetsvoorstel is gelegen in het (verder) kunnen beperken of terugdringen van de nog immer grote en groeiende maatschappelijke behoefte aan «screening» van personeel en als zodanig te kunnen beperken binnen het kader van de nationale veiligheid. Met de nu voorgenomen doorberekening van de kosten van veiligheidsonderzoeken en stappen naar een scherper en zuiverder aanwijzingsbeleid wordt een verdere aansluiting bij de uitgangspunten van de Wvo, zoals de sluitstukgedachte, beoogd. In 2012 is gewerkt aan een nadere uitwerking van het aanwijsproces, de verschillende stappen in het proces en de daarbij te hanteren criteria. Deze nadere uitwerking krijgt zijn beslag in een nieuwe leidraad voor het aanwijzen van vertrouwensfuncties. De nieuw opgezette «leidraad aanwijzen vertrouwensfuncties» zal in 2013 worden geïmplementeerd.

Het voorstel is aanvullend aan deze aanscherpingen van het beleid. Enerzijds gaat daarvan een prikkel uit om binnen de kaders van het aangescherpte beleid te besluiten over de aanwijzing van vertrouwensfuncties en terughoudend te zijn met uitzonderingen daarop. Anderzijds stimuleert het werkgevers om een personeelsbeleid te voeren waarin onnodig verloop op vertrouwensfuncties wordt teruggedrongen.

Tevens is gebleken dat er met name in de private sector «pools» worden gevormd met vertrouwensfunctionarissen zonder directe band met een specifieke functie teneinde een flexibele personeelsinzet mogelijk te maken. Dat «poolvorming» plaatsvindt is bekend vanuit gesprekken die door de AIVD in het kader van de uitvoering van de B-taak met het bedrijfsleven worden gevoerd. Over de mate van poolvorming en het aantal daarbij betrokken medewerkers die niet daadwerkelijk op een vertrouwensfunctie zijn geplaatst zijn overigens geen concrete gegevens

beschikbaar. Een indicatie kan worden ontleend aan een in 2007 uitgevoerd onderzoek¹ van de Koninklijke Marechaussee. Daaruit is gebleken dat op dat moment relatief veel personen die een veiligheidsonderzoek hebben ondergaan, niet aan de slag zijn gegaan in de beveiligde gebieden op de burgerluchthaven(s). De steekproef heeft plaatsgevonden onder 12 000 personen (van de onderzoeksaanvragen die via 20 (grote) uitzendorganisaties waren ingestuurd) die in het bezit waren gesteld van de Verklaring van geen bezwaar. Slechts 3.700 bleken voor te komen in database van de Koninklijke Marechaussee en te zijn gaan werken in de gebieden waarvoor het onderzoek was bedoeld.

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

Het wetsvoorstel leidt ertoe dat met de invoering van tarifiering van veiligheidsonderzoeken het verschil in het aantal personen die aan een veiligheidsonderzoek worden onderworpen en het aantal personen die daadwerkelijk een vertrouwensfunctie gaan vervullen verder wordt beperkt.

«Poolvorming» tenslotte is een ander fenomeen dan functieclustering. Functieclustering staat los van de hiervoor genoemde «pools». Het betreft de mogelijkheid tot het wisselen van werknemers tussen vertrouwensfuncties zonder dat een (nieuw) veiligheidsonderzoek hoeft te worden aangevraagd.

In de «Leidraad aanwijzing vertrouwensfuncties» is aangegeven dat functieclustering slechts onder bepaalde voorwaarden kan worden toegepast. Dit betreft alleen verplaatsingen bij dezelfde werkgever, voor functies met vergelijkbare kwetsbaarheden. Uitbreiding van de bestaande mogelijkheden van functieclustering zal op korte termijn verkend worden om op deze wijze tarifieringskosten te kunnen beperken.

Een andere aanleiding om het aantal vertrouwensfuncties terug te dringen is de constatering dat met de uitvoering van veiligheidsonderzoeken publieke middelen gemoeid zijn. Wat betreft de financiën van de rijksoverheid is met name in het huidige tijdsgewricht een efficiënte inzet van die schaarse middelen meer dan ooit noodzakelijk. Ten slotte is het tarifieren van uitgevoerde veiligheidsonderzoeken de uitwerking van een toezegging van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer om de bekostigingsmogelijkheden door de aanvragers te onderzoeken.²

Naast bovengeschetste wijziging van de Wvo, verband houdende met de invoering van een grondslag voor tarifiering is, van de gelegenheid gebruik gemaakt een aantal kleinere wijzigingen in de Wvo door te voeren. Zo wordt onder andere de huidige rol van de vakminister bij weigering dan wel intrekking van een verklaring van geen bezwaar (VGB) herzien.

In de huidige situatie dient alvorens tot weigering dan wel intrekking van een VGB wordt besloten door de AIVD eerst overeenstemming met de betreffende vakminister gezocht te worden. Gebleken is dat deze bepaling in de praktijk geen toegevoegde waarde heeft.

Voorgesteld wordt daarom om de voorgeschreven overeenstemming te schrappen. Een vergelijkbare wijziging is aangebracht waar het gaat om de overeenstemming door het bevoegd gezag van een Hoog College van

¹ Kamerstukken II 2007–2008, 30 805, nr.11

² (Kamerstukken II, 2008–2009, 30 805, nr. 12 en Kamerstukken II, 2010–2011, 30 977, nr. 39).

Staat. Voor de Minister van Defensie betekent deze wijziging geen verandering ten opzichte van de huidige situatie. Binnen de defensiesector wijst de Minister van Defensie zelfstandig aan. Hij behoeft tevens niet af te stemmen met overige bewindslieden bij een besluit tot weigering of intrekking van een VGB.

2. Kostendoorberekening

Tot op heden werden de kosten verbonden aan onderzoek ten behoeve van de afgifte of weigering van een VGB betaald vanuit de algemene middelen. Het is de wens van de regering dat werkgevers als bedoeld in artikel 2 Wvo, een bijdrage gaan leveren ter dekking van de kosten die de inlichtingen- en veiligheidsdiensten moeten maken in verband met de door hen uit te voeren onderzoeken naar personen die een werkgever voornemens is te plaatsen op een vertrouwensfunctie, dan wel kosten die de diensten maken in verband met onderzoeken naar reeds op vertrouwensfuncties werkzame personen zoals bedoeld in artikel 9 Wvo. De Wvo kent echter geen basis om vorenbedoelde kosten in rekening te brengen. Gelet op artikel 104 van de Grondwet (« heffingen van het Rijk worden bij wet geregeld.») dient dan ook te worden voorzien in een formeelwettelijke grondslag. Dit wetsvoorstel heeft tot doel om mogelijk te maken dat de inlichtingen- en veiligheidsdiensten aan de werkgever voor het verrichten van handelingen ten behoeve van een veiligheidsonderzoek met betrekking tot een persoon die een werkgever wil belasten met de vervulling van een vertrouwensfunctie kosten kunnen doorberekenen. Het voorgestelde artikel 9a voorziet hierin.

Met de doorberekening van kosten worden zoals hiervoor aangegeven twee doelen nagestreefd. Een scherpere aanwijzing door de vakminister die verantwoordelijkheid draagt voor het desbetreffende onderdeel van de rijksdienst wordt bevorderd en de inzet van publieke middelen wordt beperkt.

Voorop staat dat een vakminister een eigen bevoegdheid heeft en wat betreft de aanwijzing van vertrouwensfuncties een eigen afweging zal maken met betrekking tot de noodzaak tot aanwijzing. Desondanks is de verwachting dat met de doorberekening van de aan het veiligheidsonderzoek verbonden kosten scherper zal worden gekeken naar de noodzaak om functies als vertrouwensfunctie aan te wijzen door eventuele additionele of alternatieve maatregelen daarbij (nog) nadrukkelijker te betrekken. Dit betreft niet alleen de eigen organisatie van een vakminister, maar ook de aanwijzing van vertrouwensfuncties in sectoren buiten de rijksdienst welke tot zijn beleidsterrein behoren.

Het handelen van de vakminister inzake de aanwijzing van functies in die sector wordt gebaseerd op informatie vanuit diezelfde sector. De minister laat zich daarbij, waar het potentiële vertrouwensfuncties in die sector betreft, voorlichten over kwetsbare functies door de betreffende werkgever.

Onder andere op basis van deze informatie wordt door de minister tot aanwijzing besloten. Doorberekening van kosten aan de werkgever zal voor de werkgever een stimulans vormen om, bij een indicatie dat de noodzaak om tot aanwijzing over te gaan bestaat, goed in het oog te houden of wellicht het treffen van additionele organisatorische of materiële beveiligingsmaatregelen vanuit bedrijfseconomisch standpunt niet mogelijk is, waardoor aanwijzing van vertrouwensfuncties achterwege kan blijven. In de contacten tussen vakminister en sector zal naar verwachting een dergelijke afweging aan de orde komen, waarbij de vakminister in het oog zal houden dat een dergelijke afweging niet ten koste gaat van het gewenste veiligheidsniveau. Gewaarborgd moet

daarbij worden dat, als daartoe in het belang van de nationale veiligheid aanleiding is, vertrouwensfuncties ook daadwerkelijk worden aangewezen. Voorkomen moet worden dat doorberekening van kosten tot het ongewenste effect leidt dat een werkgever vanwege financiële motieven het risico van kwetsbare functies binnen zijn organisatie onderschat of onderwaardeert, met als consequentie dat de vakminister mogelijk niet goed in staat zal zijn de dreigingen voor de nationale veiligheid te onderkennen en ten onrechte zal afzien van het aanwijzen van vertrouwensfuncties. Die waarborg is gelegen in het bestaande wettelijk kader en de mogelijkheden die dat biedt een dergelijke gang van zaken te voorkomen. In artikel 3, tweede lid, van de Wet veiligheidsonderzoeken (Wvo) wordt de werkgever desgevraagd verplicht om de vakminister «de inlichtingen over de inrichting van zijn dienst, bedrijf of instelling, die nodig zijn voor de beoordeling van de mate waarin die functie of andere functies de mogelijkheid bieden de nationale veiligheid te schaden» te doen toekomen.

Het derde lid van voornoemd artikel verplicht de werkgever uit eigen beweging de vakminister te informeren over voor de aanwijzing van vertrouwensfuncties relevante wijzigingen in de inrichting van zijn dienst, bedrijf of instelling. In artikel 14 van de Wvo wordt het niet voldoen aan deze verplichting strafbaar gesteld.

Om de preventieve werking van voornoemd artikel te vergroten wordt de strafmaat op overtreding van deze verplichtingen in het wetsvoorstel verhoogd naar hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de vierde categorie (thans een maand hechtenis respectievelijk een geldboete van de derde categorie).

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

Naar de overtuiging van de regering is te rechtvaardigen dat de rechtstreeks met bedoeld onderzoek verband houdende kosten in aanmerking komen voor doorberekening aan de werkgever. In de Memorie van toelichting bij de Wvo is gememoreerd³ dat beveiligingsmaatregelen in drie categorieën kunnen worden onderscheiden, te weten organisatorische, materiële en personele maatregelen. Bij deze laatste categorie van maatregelen moet in het bijzonder gedacht worden aan het aanwijzen van functies als vertrouwensfunctie en het instellen van veiligheidsonderzoeken naar personen. Het instellen van veiligheidsonderzoeken dient derhalve het sluitstuk te zijn van een samenhangend pakket van maatregelen. De zogeheten sluitstukgedachte is daarbij het uitgangspunt. Volgens dit principe kunnen functies alleen als vertrouwensfuncties worden aangewezen, als na alle in redelijkheid te nemen organisatorische, personele en beveiligingsmaatregelen nog restrisico's resteren.

De kosten die een werkgever moet maken voor organisatorische, materiële en personele beveiligingsmaatregelen – met uitzondering van de kosten van veiligheidsonderzoeken – komen sinds jaar en dag voor zijn rekening. Deze kosten hangen samen met de aard of de locatie van de gevoerde onderneming en zijn te kwalificeren als bedrijfskosten. Deze kosten kunnen weer doorberekend worden aan de afnemers van de door desbetreffende bedrijven te verrichten diensten of de te leveren goederen.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 023, nr. 3 pg. 3

De aanwijzing van vertrouwensfuncties is zoals aangegeven een onderdeel van meerdere beveiligingsmaatregelen. Dat het sluitstuk van voornoemde beveiligingsmaatregelen, te weten de uitvoering van veiligheidsonderzoeken, niet door de werkgever wordt betaald, maar uit algemene middelen wordt bekostigd, en daarmee voor rekening van de belastingbetaler komt, is feitelijk een afwijking van gebruikelijke bedrijfseconomische principes waarvoor in casu geen aanleiding bestaat. Ook in dit geval is er sprake van bedrijfskosten, niet van een andere aard dan bijvoorbeeld verschuldigde kosten en leges verbonden aan een milieuvergunning. Dat sprake is van bedrijfskosten geldt met name voor de private sector maar doet mutatis mutandis ook opgeld voor de publieke sector waar interne verrekening tussen overheidsorganen steeds vaker plaats vindt.

Ten slotte wordt opgemerkt dat de regering van mening is dat een werkgever baat heeft bij een gedegen screening van het bij hem op vertrouwensfuncties geplaatste personeel. De werkgever heeft een economisch belang bij personeel dat in een veiligheidsonderzoek onder andere getoetst is op betrouwbaarheid. Een overheidsorganisatie heeft een vergelijkbaar belang. Ook hierom is de regering van oordeel dat er geen aanleiding is om algemene middelen in te zetten ten behoeve van belangen van de werkgever.

3. Tarifiering

De tarieven van de verschillende soorten categorieën veiligheidsonderzoeken zullen door Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden vastgesteld in een ministeriële regeling en vooraf en tijdig bekend worden gemaakt in de Staatscourant. Voor vertrouwensfuncties als bedoeld in artikel 2 Wvo zal een vergelijkbare regeling worden vastgesteld door Onze Minister van Defensie voor de gevallen waarin de Minister van Defensie en de Militaire inlichtingen- en veiligheidsdienst in de plaats treden van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de AIVD.

De kosten die te zijner tijd bij een werkgever in rekening worden gebracht, worden bij schriftelijk besluit vastgesteld en aan de werkgever medege-deeld. Tegen dit besluit staat ingevolge de Algemene wet bestuursrecht de mogelijkheid van bezwaar en beroep open. Bij de nader te bepalen wijze van inning zal nadrukkelijk worden gestreefd naar vormen die aansluiten bij de wijze waarop andere vergelijkbare leges doorgaans geïnd worden en welke zo min mogelijk kosten en administratieve lasten voor de AIVD en MIVD of de werkgevers met zich brengen.

De tarieven voor zowel de AIVD als de MIVD worden gebaseerd op een integraal en reëel kostprijsmodel, waarin alle kosten die gemoeid zijn met de uitvoering van veiligheidsonderzoeken zijn meegenomen. Dit kostprijsmodel is qua systematiek door de Rijksaccountantsdienst met positief resultaat getoetst op integraliteit, stabiliteit, transparantie, betrouwbaarheid en beschikbaarheid van broninformatie. Nadrukkelijk zij opgemerkt dat het tarief de werkelijke kosten niet zal overschrijden.

Tarifiering van veiligheidsonderzoeken houdt nauw verband met een herijking van de taak van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst zoals bedoeld in artikel 6, tweede lid, onder b, van de Wet op de inlichtingen en veiligheidsdiensten 2002. Deze herijking zal in januari 2014 zijn afgerond en zal onder andere door een efficiëntere bedrijfsvoering zijn weerslag hebben op onderzoeksgebonden (directe) productiekosten, de niet-onderzoeksgebonden (indirecte) productiekosten, de directe en indirecte productiekosten zowel van andere eenheden binnen de I&V

diensten, factureringskosten en overheadkosten. Daarenboven wordt zoals hiervoor reeds aangegeven met het onderhavige wetsvoorstel een afname van het aantal aangewezen vertrouwensfuncties beoogd. Eerste signalen vanuit enkele departementen wijzen op een mogelijke afname van aangewezen functies als gevolg van invoering van tarifiering. Ook dit gegeven zal van invloed zijn op vorenbedoelde kosten. In dat licht is er nu geen goede indicatie te geven van de hoogte van de te zijner tijd op te leggen tarieven, aangezien deze tarieven immers dienen ter dekking van de feitelijk gemaakte kosten.

Op basis van de huidige uitvoeringskosten en de in 2011 feitelijk aangewezen vertrouwensfuncties is een indicatie te maken dat op jaarbasis door de AIVD aan de publieke sector 9 miljoen en aan de private sector 6 miljoen euro in rekening zou kunnen worden gebracht. Voor de MIVD zal tarifiering van veiligheidsonderzoeken aan de orde zijn bij de zogenoemde defensieorder bedrijven (ABDO bedrijven). Een indicatie is dat gebaseerd op de huidige uitvoeringskosten en aantallen vertrouwensfuncties in 2011 € 785.000,- aan de ABDO bedrijven wordt doorberekend.

In de nog op te stellen ministeriële regeling zal bij het hanteren van normen, vaste bedragen, gemiddelden of andere grootheden in modellen, vanzelfsprekend zo veel mogelijk aansluiting worden gezocht bij de dan bekende daadwerkelijke kosten.

4. Herziening rol vakminister en Hoog College van Staat

In de huidige artikelen 8, eerste lid, en 10, eerste lid, Wvo, voor zover van belang, is de minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties in overeenstemming met de minister die verantwoordelijk is voor het beleidsterrein waartoe een vertrouwensfunctie gezien de aard daarvan behoort dan wel het bevoegd gezag van een Hoog College van Staat, bevoegd tot het weigeren dan wel intrekken van de verklaring van geen bezwaar. Deze bepaling is om de navolgende reden in de wet opgenomen. Bij de totstandkoming van de Wet veiligheidsonderzoeken is onderkend dat het weigeren van de verklaring, dat tegen het vervullen van de vertrouwensfunctie uit het oogpunt van de veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat geen bezwaar bestaat, ingrijpende gevolgen kon hebben voor de betrokkene. Om die reden is in het toenmalig voorgestelde eerste lid van artikel 7 Wvo (oud) de bepaling opgenomen dat weigering slechts kan geschieden door de Minister van Binnenlandse Zaken in overeenstemming met de meest betrokken minister. Hiermee werd afstand genomen van het toenmalig uitgangspunt dat een negatieve beslissing naar aanleiding van een veiligheidsonderzoek door de meest betrokken minister alleen werd genomen. Voor de betrokkene bij een veiligheidsonderzoek betekende dit toentertijd een aanvullende waarborg.

In de afgelopen jaren is echter een aantal constatering gedaan. Zo is gebleken dat het in voorkomende gevallen vrijwel onmogelijk is om alle informatie waarop het besluit tot weigering of intrekking wordt gebaseerd, gelet op de vertrouwelijke aard van die informatie, te kunnen verstrekken aan de betreffende vakminister of bevoegd gezag van een Hoog College van Staat.

Zonder bedoelde informatie zijn deze echter onvoldoende in staat zich een goed oordeel te vormen over het voorgenomen intrekkingbesluit. Een tweede constatering is het gegeven dat het staand beleid is, omwille van de privacy van betrokkene, dat een gemotiveerde weigering alleen aan de betrokkene zelf verzonden wordt. De werkgever ontvangt slechts een bericht dat er een weigering is uitgegaan.

Een verzoek om instemming, zoals bedoeld in de artikelen 8 en 10 Wvo, aan de vakminister waarbij inhoudelijke informatie wordt verstrekt met betrekking tot het voorgenomen besluit tot weigering of intrekking staat, indien de vakminister tevens de werkgever is, haaks op dit beleid. In een dergelijk geval is het niet wenselijk om op voorhand inhoudelijke informatie met deze vakminister te delen.

Tenslotte is geconstateerd dat sedert de inwerkingtreding van de Wvo in februari 1997 het aantal malen dat de vakminister het door de minister van BZK voorgelegde besluit niet volgde zeer beperkt is gebleven, waarbij, na nader overleg, in alle gevallen alsnog met het voorgenomen besluit van de minister van BZK werd ingestemd.

De conclusie is dat de huidige bepaling in de praktijk weinig tot geen toegevoegde waarde heeft en toepassing van deze bepaling slechts aanleiding geeft tot bestuurlijke drukte. Het schrappen van het instemmingvereiste zoals dat in artikel 10, eerste lid, Wvo is opgenomen zal er naar verwachting toe leiden dat de doorloop- en wachtermijn wordt teruggebracht. De efficiency van het werkproces om tot de afgifte van een besluit tot weigering of intrekking van een verklaring te komen wordt hiermee verbeterd.

5. Weigering in verband met onvoldoende gegevens

Ingevolge artikel 4 Wvo meldt een werkgever een persoon die hij wil belasten met de vervulling van een vertrouwensfunctie aan bij het hoofd van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst. Alvorens een verklaring wordt afgegeven of geweigerd wordt ten aanzien van de betrokken persoon een veiligheidsonderzoek ingesteld. Nadat een veiligheidsonderzoek is ingesteld kan, als daartoe aanleiding is, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op voet van artikel 8, eerste lid, Wvo besluiten tot weigering van een verklaring. In het tweede lid van artikel 8 is opgenomen dat een verklaring slechts kan worden geweigerd, indien onvoldoende waarborgen aanwezig zijn dat de betrokkene onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zal volbrengen of indien het veiligheidsonderzoek onvoldoende gegevens heeft kunnen opleveren om daarover een oordeel te geven.

Een vergelijkbare situatie doet zich voor ten aanzien van een betrokkene die al een vertrouwensfunctie vervult. Het belang van een goede beveiliging brengt met zich mee dat een veiligheidsonderzoek periodiek herhaald kan worden.

Ingevolge artikel 9 Wvo zijn er twee verschillende situaties waarin een herhaalonderzoek kan worden ingesteld: na een periode van vijf jaar (het periodiek herhaalonderzoek), dan wel indien feiten en omstandigheden dat rechtvaardigen.

Met artikel 10 Wvo is de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de bevoegdheid gegeven om, als het veiligheidsonderzoek daar toe aanleiding geeft, de verklaring in te trekken.

Deze procedure bij een periodiek herhaalonderzoek komt in belangrijke mate overeen met die van het initiële veiligheidsonderzoek⁴. Een verschil tussen beide vormen van onderzoek betreft echter de mogelijkheid die artikel 8 biedt om een verklaring te weigeren indien het veiligheidsonderzoek onvoldoende gegevens heeft kunnen opleveren om een oordeel te kunnen geven.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 805, nr. 5

Deze grond kent artikel 10, op voet waarvan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tot intrekking kan besluiten, niet. De situatie dat het veiligheidsonderzoek onvoldoende gegevens heeft kunnen opleveren om een oordeel te kunnen geven, zal zich, waar het intrekkingen betreft, onder andere voordoen als de vertrouwensfunctionaris een nieuwe partner heeft die enige tijd in een land heeft verbleven waar geen onderzoek mogelijk is, dan wel uit een dergelijk land afkomstig is.

Aangezien er geen goede reden is om het verschil tussen artikel 8 en artikel 10 Wvo voornoemd in stand te laten, is naast de herziening van de rol van de vakminister een tweede wijziging in artikel 10 aangebracht. Deze aanvulling betreft de toevoeging van een grondslag om, indien het veiligheidsonderzoek onvoldoende gegevens heeft kunnen opleveren om een oordeel te geven, op grond van dit gegeven de verklaring in te kunnen trekken.

6. Administratieve lasten

Zoals hiervoor onder 3. gemeld, wordt het bedrijfsleven als consequentie van dit wetsvoorstel geconfronteerd met een lastenverhoging van ongeveer 6 miljoen euro. De administratieve lasten verbonden aan dit wetsvoorstel zijn echter als laag te kwalificeren. De administratieve lasten die een werkgever heeft in verband met een betaling aan de overheid waar een aanwijsbare tegenprestatie tegenover staat zijn niet gerelateerd aan een informatiebehoefte van de overheid en vallen dan ook niet onder de in dit kader gehanteerde definitie van administratieve lasten. Wel is er in voorkomende gevallen een geringe toename van administratieve lasten in verband met de met invoering van betalingen ten behoeve van veiligheidsonderzoeken samenhangende mogelijkheden van bezwaar en beroep. Een opgelegde heffing zoals wordt voorgesteld in het nieuwe artikel 9a Wvo is een beschikking zoals bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht waartegen de gebruikelijke rechtsmiddelen open staan. De daarmee samenhangende kosten vallen wel onder het begrip administratieve lasten. Uit onderzoek uitgevoerd door Regioplan in het kader van terugdringen van administratieve lastendruk⁵ valt af te leiden dat rekening gehouden moet worden met een percentage van gemiddeld 1 tot 3% bezwaarschriften tegen heffingsbesluiten als de hier bedoelde. Gelet op het te verwachten aantal van circa 8.000 jaarlijkse heffingen dat naar verwachting zal worden opgelegd kan worden uitgegaan van een beperkte hoeveelheid bezwaarschriften per jaar. Daar komt bij dat de op te leggen heffing op zichzelf niet als gecompliceerd te beschouwen valt. In de nog op te stellen ministeriële regeling worden de bedragen die aan de uitvoering van de diverse typen veiligheidsonderzoeken zijn verbonden gegeven. Hierover zal naar verwachting weinig onduidelijkheid kunnen bestaan. Al met al wordt de tijdsbesteding vanuit de private sector of overheden per bezwaarschrift laag ingeschat. Naar schatting zal het opstellen van een bezwaarschrift alsmede het bezoek aan een bezwaarcommissie gemiddeld de 8 uur niet overschrijden.

Artikelsgewijs

Onderdeel A (Artikel 6)

De met de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen ingevoerde artikelen 4:17 tot en met 4:20 van de Algemeen wet bestuursrecht (Awb) zijn van toepassing op de Wet veiligheidsonderzoeken. Ingevolge deze wet verbeurt het bestuursorgaan al dan niet na rechterlijke tussenkomst een dwangsom indien niet tijdig wordt beslist. Ingevolge artikel 4:15 van

⁵ Regioplan, publicatienummer 1769

de Awb kan die beslistermijn onder een aantal voorwaarden worden opgeschort. Daarbij kent de Awb de aanvrager als adressant. De gang van zaken bij de aanvraag van een veiligheidsonderzoek is dat de werkgever een aanvraag indient ten behoeve van een betrokkene. De betrokkene is degene die in het algemeen benaderd wordt om nadere gegevens aan te leveren.

Dat betreft een van de normale situatie, waarbij de aanvrager van een besluit ook de gegevens levert, afwijkende situatie, waarbij echter een vergelijkbare voorziening toch wenselijk is.

Met de aanpassing van artikel 6 wordt het mogelijk gemaakt de termijn voor het geven van een beschikking op te schorten in afwachting van de aanlevering van gegevens door betrokkene. Hiermee worden zowel de belangen van de werkgever als van de betrokkene gediend; zonder deze uitstelmogelijkheid zou immers na verloop van de wettelijke beslistermijn de afgifte van een VGB kunnen worden geweigerd. Bij de redactie van de voorgestelde bepaling is de redactie van artikel 4:15 Awb zo veel mogelijk gevolgd.

Onderdelen B en D (Artikelen 8 en 10)

Zoals in het algemeen deel van deze memorie is uiteengezet, vervalt de instemming van de betrokken minister of het bevoegd gezag van een Hoog College van Staat bij een weigering om een verklaring af te geven of een afgegeven verklaring in te trekken.

Als gevolg hiervan komt, gelet op artikel 6 Wvo, artikel 8, eerste lid, Wvo, te vervallen. Artikel 10, eerste lid wordt opnieuw vastgesteld, waarbij wordt voorgesteld toe te voegen dat de minister bij herhaalonderzoeken een verklaring kan intrekken op grond van het feit dat er onvoldoende gegevens beschikbaar zijn. Hiermee worden de bevoegdheden van de artikelen 8 en artikel 10 met elkaar in overeenstemming gebracht.

Onderdeel E (Artikel 14)

Met in dit wetsvoorstel voorziene wijziging van de Wvo komt naleving van de wet meer prominent op de voorgrond, mede omdat met de tarifiering van veiligheidsonderzoeken aan naleving van de wet kosten worden verbonden. In dat licht is de maximum strafmaat zodanig verhoogd dat hier een preventieve werking van uitgaat. Hoewel het belang van een adequaat toezicht meer manifest wordt is er geen aanleiding gezien om een wijziging wat betreft het toezicht ten opzichte van de huidige situatie aan te brengen. De vakminister of bevoegd gezag van een Hoog College van Staat blijven daartoe het meest aangewezen. Deze hebben immers de meeste kennis van dat beleidsterrein en van de kwetsbaarheden op dat terrein, die – voor zover daarbij de nationale veiligheid in het geding is – tot aanwijzing van vertrouwensfuncties aanleiding hebben geven.

Voor zover de vakminister of het bevoegd gezag van een Hoog College van Staat tevens als werkgever voor de eigen organisatie dient te worden aangemerkt, is het aan hen om er op toe te zien dat binnen zijn departement of organisatie de verplichtingen die voortvloeien uit de Wet veiligheidsonderzoeken worden nageleefd; als bevoegd gezag beschikken zij bovendien om de mogelijkheden daartoe – waar nodig – handelend op te treden.

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