

Vergaderjaar 2014–2015

**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**

**A**

### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT / ALGEMENE ZAKEN EN HUIS VAN DE KONING<sup>1</sup>**

Vastgesteld 18 november 2014

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

#### **1. Inleiding**

De leden van de fractie van de **VVD** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij onderschrijven de bezuinigingsdoelstelling van het voorstel, maar hebben over de uitwerking daarvan in dit wetsvoorstel enkele vragen.

De leden van de **SP**-fractie hebben van het wetsvoorstel kennisgenomen en wensen nog een vraag te stellen.

De leden van de fractie van **D66** hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij hebben nog enige vragen.

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel dat erin voorziet dat de aan de uitvoering van veiligheidsonderzoeken verbonden kosten kunnen worden doorberekend aan de werkgever die het onderzoek aanvraagt. Deze leden hebben enkele vragen.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Holdijk (SGP), Kox (SP), Sylvester (PvdA) (*vice-voorzitter*), Engels (D66) (*voorzitter*), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Hermans (VVD), Huijbregts-Schiedon (VVD), Van Kappen (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), De Vries (PvdA), De Vries-Leggedoor (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Koole (PvdA), Van Dijk (PVV), Sörensen (PVV), Schouwenaar (VVD), Kok (PVV), Duivesteijn (PvdA), Meijer (SP)

## 2. Algemeen

In de memorie van toelichting, de nota naar aanleiding van het verslag en het verslag van de behandeling in de Tweede Kamer is duidelijk de bezuinigingsdoelstelling van dit wetsontwerp aangegeven, zo constateren de leden van de **VVD**-fractie. Niet duidelijk is echter de doelstelling vermindering van het aantal vertrouwensfuncties. In de nota naar aanleiding van het verslag (p. 1, 2e alinea) wordt deze vermindering wél als doelstelling genoemd. Bij de behandeling in de Tweede Kamer (Handelingen II 2014/15, nr. 11, item 9, p. 2) stelt de regering dat het doel niet is om het aantal vertrouwensfuncties te verminderen. Voor deze tegenstrijdigheid vernemen de leden van de VVD-fractie gaarne een verklaring.

Volgens de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag zal het aanwijzingsbeleid vertrouwensfuncties worden aangescherpt. Wat betekent aanscherpen in dit verband? Gaarne vernemen de leden van de VVD-fractie een nadere uiteenzetting dienaangaande. Van 2007–2011 is het aantal vertrouwensfuncties gedaald van 92.092 naar 75.557. Mag hieruit worden afgeleid dat het beleid gericht op beperking is geweest en dat dit beleid succesvol was? Hoe is de ontwikkeling na 2011? Kan deze daling ook uitgedrukt worden in euro's?

Acht de regering de vermindering van het aantal vertrouwensfuncties een reëel alternatief voor de beoogde kostentoerekening? Is de uitvoering van een veiligheidsonderzoek het exclusieve terrein van de AIVD? Spelen ook andere instanties een rol? Welke betrokkenheid heeft een werkgever in de particuliere sector bij het gehele verloop van het veiligheidsonderzoek van zijn werknemer? Heeft de werkgever hierbij een mogelijkheid op interventie of een recht op informatie? Wat zijn de wachttijden voor een onderzoek? Acht de regering het mogelijk dat «poolvorming» mede veroorzaakt wordt doordat een werkgever zo snel mogelijk een vacante vertrouwensfunctie wil vervullen en wachttijden zoveel mogelijk wil vermijden? De aangescherpte leidraad aanwijzing vertrouwensfuncties zal blijkens de nota naar aanleiding van het verslag in 2013 worden geïmplementeerd. Zijn daarna nog financiële prikkels nodig, zoals thans in het wetsvoorstel beoogd?

De memorie van toelichting (p. 2, 2e alinea) noemt een toegenomen behoefte aan screening als een van de oorzaken van een stijging van het aantal veiligheidsonderzoeken. Het wetsontwerp gaat er zonder meer vanuit dat deze behoefte moet worden «teruggedrongen». Wat zijn de redenen van dit streven naar terugdringen? Zijn er ook positieve aspecten aan een toegenomen maatschappelijke behoefte aan screening? Zo ja, is de regering voornemens alternatieven te zoeken in plaats van de in aantal te verminderen veiligheidsonderzoeken?

De leden van de fractie van **D66** constateren dat het wetsvoorstel beoogt om – door de kosten van veiligheidsonderzoeken door te berekenen aan de aanvrager – een scherpere selectie te laten plaatsvinden van het aantal aanvragen en voorts om op deze wijze extra inkomsten te verwerven voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, althans, zo begrijpen zij uit de schriftelijke stukken en de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer. Zij vragen de regering om deze beide motieven nog eens in samenhang met elkaar te beschouwen en aan te geven hoe het ene motief zich tot het andere verhoudt.

In dit kader vragen deze leden zich voorts af of beide doelstellingen niet op andere wijze kunnen worden bediend zonder dat daadwerkelijk doorberekening van kosten voor veiligheidsonderzoeken wordt ingevoerd.

Zij wijzen daarbij op de mogelijkheid dat een veel strengere selectie van potentiële veiligheidsonderzoeken plaatsvindt. Zo kunnen deze leden zich voorstellen dat in de toekomst kan worden bepaald dat voor een veiligheidsonderzoek slechts die persoon in aanmerking komt van wie is komen vast te staan dat deze de betrokken functie daadwerkelijk zal gaan vervullen nadat een verklaring van geen bezwaar is verkregen. Wijkt de werkgever van deze gedragslijn af, zouden er bestuurlijke sancties kunnen worden opgelegd zoals een bestuurlijke boete. Hierdoor wordt het onmogelijk dat meerdere personen voor een vertrouwensfunctie door de molen moeten worden gehaald of dat onderzoeken plaatsvinden in het kader van «poolvorming».

Ook wordt overwogen om de criteria voor de vraag of een functie moet worden aangemerkt als een vertrouwensfunctie verder aan te scherpen, zodat het belang van de nationale veiligheid nader wordt ingekaderd en wordt voorkomen dat andere maatschappelijke en bedrijfsbelangen (zoals bevorderen van integriteit en voorkomen van fraude) in de praktijk daaronder worden geschaard. Een dergelijke aanscherping van het te voeren beleid omtrent veiligheidsonderzoeken kan het aantal aanvragen reduceren en dus overeenkomstig ook de kosten van deze onderzoeken. Zo nodig zou de regelgeving terzake kunnen worden aangepast. De leden van de D66-fractie krijgen graag een reactie van de regering op hun bovengenoemde suggesties.

Uit de memorie van toelichting begrijpen de leden van de fractie van **GroenLinks** dat een belangrijke reden voor het onderhavige wetsvoorstel is om het aantal veiligheidsonderzoeken te beperken door het opwerpen van een financiële drempel. Ter illustratie van het aantal onnodige veiligheidsonderzoeken noemt de regering een steekproef door de KMAR waaruit bleek dat van de 12.000 personen waarvoor een veiligheidsonderzoek was uitgevoerd slechts 3.700 mensen uiteindelijk in een functie (bij burgerluchthavens) terecht waren gekomen waarvoor daadwerkelijk zo'n onderzoek was voorgeschreven. Zijn dergelijke onderzoeken ook beschikbaar voor andere sectoren/functies waarvoor op grote schaal veiligheidsonderzoeken zijn gedaan? Hoeveel onderzoeken worden er uitgevoerd ten behoeve van werkgevers in de private sector, en hoeveel voor publieke functies?

De vraag – die ook door de Raad van State en in de Tweede Kamer is opgeworpen – is of het opwerpen van een financiële drempel het juiste middel is om het aantal veiligheidsonderzoeken te beperken. Zou een dergelijke beperking niet veeleer gezocht moeten worden in de aanscherping van de inhoudelijke criteria en de handhaving daarvan door het ministerie? Het is immers de Minister die de functies aanwijst waarvoor een veiligheidsonderzoek noodzakelijk is, zodat van een vrije keus om voor een functie wel of geen veiligheidsonderzoek aan te vragen geen sprake is. Een drempel voor werkgevers zou dan ook geen beperking mogen opleveren van het aantal functies waarvoor een veiligheidsonderzoek wordt gevraagd, maar zou alleen het aantal veiligheidsonderzoeken dat per functie wordt gevraagd kunnen beperken. Zien de leden van de fractie van GroenLinks dit goed? Kan de regering aangeven hoe de hoeveelheid aangevraagde onderzoeken zich verhoudt en in de afgelopen jaren verhiel tot het aantal functies en functieplaatsen waarvoor een veiligheidsonderzoek noodzakelijk wordt geacht? Kan de regering deze cijfers uitsplitsen naar de private en de publieke sector: is het met name de private sector die (onnodig) veel onderzoeken aanvraagt voor een beperkt aantal functies? Heeft de regering overwogen om andere middelen dan een financiële drempel in te zetten om te voorkomen dat per functie meerdere veiligheidsonderzoeken worden gevraagd?

Voor het beperken van het aantal functies waarvoor een veiligheidsonderzoek wordt uitgevoerd biedt het doorberekenen van de kosten zoals gezegd geen soelaas, daar deze functies door de Minister worden aangewezen. Met de regering zijn de leden van de GroenLinks-fractie het eens dat ook kritisch gekeken moet worden naar de aanwijzing van functies waarvoor een onderzoek noodzakelijk is. De uitvoering van veiligheidsonderzoeken vormt immers een aantasting van de privacy van betrokkenen, die gerechtvaardigd moet worden door een nationaal veiligheidsbelang met betrekking tot de uitvoering van een bepaalde vertrouwensfunctie. De leden van de GroenLinks fractie juichen het toe dat de regering onderzoekt of voor sommige functies wel een veiligheids-onderzoek mogelijk moet zijn. Kan de regering een overzicht geven van vertrouwensfuncties waarvoor thans wél, maar naar de mening van de regering voortaan géén veiligheidsonderzoek mogelijk zou moeten zijn?

### 3. Kostendoorberekening

De stukken vermelden dat kostentoerekening zal leiden tot beperking van aanvragen van veiligheidsonderzoeken. Bij de behandeling in de Tweede Kamer (Handelingen II 2014/15, nr. 11, item 9, p. 3) geeft de regering aan dat de kosten géén voorname rol spelen, zo lezen de leden van de **VVD**-fractie. Voor 85 euro heeft een bedrijf jarenlang gemak. Valt er wel of juist geen vermindering van het aantal aanvragen te verwachten als gevolg van kostentoerekening?

Het risico van onderschatting en achterwege laten van aanvragen, zoals aangegeven in het advies van de Raad van State, is beperkt volgens de memorie van toelichting, onder andere door strafbaarstelling en de voorgestelde verhoging van het strafmaximum. De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe groot de afschrikwekkende werking is van een strafmaximum dat nog nimmer is toegepast.

De leden van de fractie van **D66** hebben geen principiële bezwaren tegen toepassing van het profijtbeginsel met betrekking tot diensten die door de overheid worden geleverd. Zij zijn het met de regering eens dat het arrest van de Hoge Raad van 9 september 2011 zo specifiek betrekking heeft op de materie van de gemeentelijke verstrekking van identiteitskaarten, dat daaruit niet een algemene uitspraak ten aanzien van doorberekening van kosten voor overheidsdiensten kan worden afgeleid.<sup>2</sup> Zij menen dat voor beantwoording van de vraag of doorberekening van kosten geoorloofd is, vooral moet worden gekeken naar de mate waarin sprake is van een onvervreemdbaar publieke taak die niet alleen in het belang van de afnemer wordt uitgevoerd, maar primair in het belang van de gemeenschap, de staat zo men wil.

Bovendien dient naar hun oordeel te worden meegewogen of de betrokken instelling of het betrokken bedrijf een daadwerkelijke keuze heeft om af te zien van de dienst van de overheid. Deelt de regering deze zienswijze en kan zij in dit kader een beschouwing wijden aan de keuze om juist deze overheidstaak van het doen van veiligheidsonderzoek in het belang van de nationale veiligheid voor kostendoorberekening in aanmerking te brengen? Kan de regering daarbij ook aangeven waarom zij (in casu de Minister van Veiligheid en Justitie) voor een meer voor de hand liggende overheidsdienst, namelijk de uitvoering van politietaken rond betaald-voetbalwedstrijden en andere grote sportevenementen, van invoering van doorberekening van kosten heeft afgezien?

<sup>2</sup> HR 9 september 2011, zaaknummer 10/04967, ECLI:NL:HR:2011:BQ4105.

Begrijpt de regering, zo vragen deze leden, dat zulks de suggestie oproept dat de keuze voor doorberekening van overheidskosten in voorkomende gevallen niet zozeer wordt ingegeven door een duidelijke, onderbouwde en consistente beleidsnotie maar door een zekere willekeur die samenhangt met capaciteitsvraagstukken en financiële noden van overheidsdiensten? De leden van de fractie van D66 zouden graag een meer fundamentele visie van de regering op het vraagstuk van de doorberekening van overheidsdiensten tegemoet zien.

Veiligheidsonderzoeken worden als het goed is alleen uitgevoerd wanneer er een nationaal belang in het geding is. Voor functies die zijn aangewezen als vertrouwensfunctie moet een veiligheidsonderzoek worden uitgevoerd, zo begrijpen de leden van de **GroenLinks**-fractie. Kan de regering (nogmaals) ten principale aangeven waarom zij het ondanks dit nationale belang en de verplichting voor de aangewezen functies een onderzoek aan te vragen gerechtvaardigd vindt de kosten door te berekenen aan de werkgever?

In reactie op de opmerking van de Raad van State dat aan het doorberekenen van de kosten het risico kleeft dat werkgevers op financiële gronden afzien van een veiligheidsonderzoek daar waar wel degelijk veiligheidsrisico's zijn, zegt de regering dat risico gering te achten, gezien de verplichting van de werkgever om de vakminister desgevraagd te informeren over de wijze waarop de werkgever dergelijke risico's in zijn bedrijfsvoering ondervangt. Kan de regering aangeven hoe in de praktijk invulling wordt gegeven aan deze informatieverplichting, en welke administratieve lasten dit met zich meebrengt voor werkgevers?

#### **4. Herziening rol vakminister en Hoog College van Staat**

De leden van de **VVD**-fractie hebben de volgende vragen. Het aanwijzen van vertrouwensfuncties is een bevoegdheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overleg met de vakminister. Hebben zij hierbij een zekere mate van beleidsvrijheid? Wordt hun vrijheid beperkt door de «leidraad aanwijzing vertrouwensfuncties»? Kunnen zij behalve aanwijzen ook afwijzen? Geldt hierbij dezelfde beleidsruimte als bij aanwijzen?

Hoe verlopen de aanwijzing van vertrouwensfuncties en de vaststelling van het nationale veiligheidsbelang? Welke belangen worden daarbij betrokken, wat zijn de wegingscriteria? Hoe wordt de scheidslijn bepaald tussen het nationale belang en andere belangen, bijvoorbeeld bedrijfsbelangen?

#### **5. Weigering in verband met onvoldoende gegevens**

In antwoord op vragen van de leden van de SGP-fractie vermeldt de nota naar aanleiding van het verslag dat tegen een weigering of intrekking van een verklaring van geen bezwaar (VGB) bezwaar en beroep kan worden ingesteld. Echter, de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (WIV) beperkt de informatie en daardoor de motivering van een weigering of intrekking VGB. Dit betekent volgens de leden van de **VVD**-fractie een aanzienlijke beknotting van de mogelijkheid tot bezwaar en beroep. Is de regering voornemens om te zoeken naar een oplossing voor dit probleem?

De leden van de **SP**-fractie stellen de vraag waarom (in onderdeel D) in artikel 10, eerste lid, is gekozen voor een negatieve formulering inhoudende dat «een nieuw veiligheidsonderzoek onvoldoende gegevens heeft kunnen opleveren om vast te stellen dat voldoende waarborgen aanwezig

zijn». Ontstaat zo niet het risico dat alleen diegenen die reeds behoren tot een vertrouwde «inner circle» en die daardoor – terecht of ten onrechte – bij voorbaat boven elke verdenking verheven worden geacht in aanmerking komen om aan de gestelde vereisten te voldoen, hetgeen kan leiden tot een 19e-eeuwse wijze van selectie?

De commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning wacht met belangstelling de antwoorden van de regering af en ontvangt deze graag binnen **vier weken** na vaststelling van dit voorlopig verslag.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning,  
Engels

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning,  
Bergman