



Aan Minister BZK
Van Constitutionele Zaken

nota

Nader rapport en aanbieding Wet verbetering uitvoering
Wet veiligheidsonderzoeken

TER ONDERTEKENING

Nota actief openbaar
Ja

Onze referentie
2024-0000919762

Datum
28 november 2024

Opgesteld door

Samengewerkt met
Def/DJZ, AIVD, MIVD, NCTV,
KMar

Bijlage(n)
13

Aanleiding

- In november 2023 heeft de Raad van State geadviseerd over het wetsvoorstel Wet verbetering uitvoering Wet veiligheidsonderzoeken (dictum B). Mede naar aanleiding hiervan is het voorstel gewijzigd.
- Het gewijzigde wetsvoorstel en toelichting en het nader rapport zijn gereed voor indiening bij de Tweede Kamer. Deze worden nu ter goedkeuring aan u voorgelegd.
- Tijdens het IVD-debat (11 september 2024) is aan de Kamer aangegeven dat zij indiening van dit wetsvoorstel voor het eind van 2024 kunnen verwachten.

Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd:

- In te stemmen met het nader rapport en indiening van het gewijzigde wetsvoorstel;
- Daartoe het nader rapport en de memorie van toelichting te ondertekenen (mede namens de minister van Defensie);

U hoeft het wetsvoorstel niet te ondertekenen, u contrasigneert alleen te zijner tijd de wet zoals die is bekrachtigd door de Koning.

Kern

Middels dit wetsvoorstel wordt de Wet veiligheidsonderzoeken (Wvo) gewijzigd. De wijziging waarover de Afdeling advisering van de Raad van State heeft geadviseerd betreft vier elementen (zie uitgebreider onder 'toelichting'):

1. De introductie van een locatiegebonden Verklaring van geen bezwaar (VGB). Hierdoor wordt het mogelijk voor personen die op één (aangewezen) locatie meerdere, inhoudelijk vergelijkbare, vertrouwensfuncties vervullen te volstaan met één VGB voor al deze functies op dezelfde locatie. Nu moet nog voor elk van deze (vaak identieke) functies een afzonderlijk veiligheidsonderzoek worden uitgevoerd en een afzonderlijke VGB worden afgegeven.
2. De introductie van een door de Unit veiligheidsonderzoeken (UVO) bij te houden register van vertrouwensfunctionarissen. Dit register is nodig voor het effectief gebruik van locatiegebonden VGB's en dient tevens het werk van de UVO.

3. Het creëren van de mogelijkheid om veiligheidsonderzoeken te verrichten naar personen die géén vertrouwensfunctie vervullen, maar naar wie een onderzoek noodzakelijk is in het kader van de Wet veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames.
4. Het vervangen van strafrechtelijke handhaving door bestuursrechtelijke handhaving.

Onze referentie
2024-0000919762
Datum
28 november 2024

Het ontwerpvoorstel heeft van de afdeling Advisering van de Raad van State een dictum B gekregen. De aanpassingsadviezen van de Raad van State zijn opgevolgd (zie uitgebreid onder 'toelichting'):

- de in het register op te nemen gegevens zijn limitatief vastgelegd in de wet (het oorspronkelijke voorstel bevatte een delegatiegrondslag om bij AMvB gegevens toe te voegen),
- de mogelijkheid om veiligheidsonderzoeken te verrichten naar niet-vertrouwensfunctionarissen is expliciet beperkt tot onderzoeken in het belang van de Wet veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames,
- De toelichting op de veiligheidsrisico's die het register met zich meebrengt en de maatregelen die hiertegen genomen worden is uitgebreid.

Hiernaast zijn enkele technische verbeteringen aangebracht. Op verzoek van Defensie is tot slot een delegatiegrondslag opgenomen om in de toekomst onderlinge erkenning van VGB's afgegeven door BZK en DEF te kunnen regelen bij AMvB. Deze ambtshalve wijziging wordt in het nader rapport gemeld.

De pDG AIVD en D MIVD zijn akkoord met het nader rapport en het gewijzigde wetsvoorstel.

Toelichting

Aanleiding voor het wetsvoorstel

Onder de huidige Wvo zijn VGB's altijd gekoppeld aan een specifieke vertrouwensfunctie bij één werkgever. Indien één persoon meerdere vertrouwensfuncties vervult, moet voor elk van die functies een afzonderlijk veiligheidsonderzoek worden verricht. Dit probleem doet zich met name voor op luchthavens, waar het grootste deel van de functies vertrouwensfuncties zijn. Hier is het vrij gebruikelijk dat personen op één luchthaven werkzaam zijn voor meerdere werkgevers met vergelijkbare of identieke werkzaamheden. Dit wetsvoorstel is tot stand gekomen om dit probleem te adresseren, dat in het bijzonder in de burgerluchtvaartsector wordt ervaren.

Inhoud van het wetsvoorstel

Zoals onder 'kern' vermeld, omvatte het wetsvoorstel ten tijde van het advies van de Afdeling advisering vier hoofdelementen. Hieronder worden deze elementen, en de aanpassingen die na het advies van de Afdeling advisering zijn gedaan, nader toegelicht.

1. De introductie van een locatiegebonden VGB is het voornaamste element van het wetsvoorstel en betreft een fundamentele aanpassing van het stelsel van veiligheidsonderzoeken en VGB's. VGB's worden thans altijd afgegeven in relatie tot een specifieke functie bij één werkgever. Dit wetsvoorstel laat deze mogelijkheid ongemoeid, maar creëert hiernaast de mogelijkheid om VGB's af te geven voor werkzaamheden op een

aangewezen locatie: het locatiegebonden VGB. De geldigheid van het locatiegebonden VGB is niet beperkt tot één functie bij één werkgever, waardoor houders van een locatiegebonden VGB binnen de aangewezen locatie kunnen wisselen van functie of werkgever zonder een nieuw veiligheidsonderzoek hoeven te ondergaan.

Onze referentie
2024-0000919762
Datum
28 november 2024

Indien een houder van een locatiegebonden VGB een nieuwe functie aanneemt waarvoor een hoger onderzoeksniveau geldt, dan zal vanzelfsprekend een nieuw veiligheidsonderzoek worden doorlopen.

2. Met het wetsvoorstel wordt een register van actieve vertrouwensfunctionarissen ingesteld, bij te houden door de UVO. Middels dit register krijgen werkgevers de mogelijkheid om te controleren of beoogde werknemers reeds over een geschikt VGB beschikken, in welk geval geen veiligheidsonderzoek meer hoeft te worden aangevraagd. Bij het verlaten van de vertrouwensfunctie worden zij uitgeschreven door hun (gewezen) werkgever. Door deze uitschrijving wordt bewerkstelligd dat niet ten onrechte hernieuwde veiligheidsonderzoeken (met alle impact op de privacy van dien) worden ingesteld terwijl zij géén vertrouwensfunctie meer vervullen.

Omdat het register persoonsgegevens van vertrouwensfunctionarissen bevat en bovendien een overzicht vormt van personen met functies die de mogelijkheid bieden de nationale veiligheid te schaden, wordt het aantal personen dat navraag in het register kan doen beperkt.

3. Met het wetsvoorstel gaat de door Economische Zaken gekoesterde wens in vervulling om in het belang van de economische veiligheid veiligheidsonderzoeken te kunnen laten uitvoeren naar niet-vertrouwenspersonen. Deze mogelijkheid was in het wetsvoorstel oorspronkelijk breed geformuleerd als mogelijkheid om veiligheidsonderzoeken te verrichten naar niet-vertrouwensfunctionarissen in het kader van door de vakminister gehanteerde beveiligingsmaatregelen, maar dit is op advies van de Raad van State beperkt tot de mogelijkheid dit te doen op verzoek van de minister van Economische Zaken indien noodzakelijk voor de uitvoering van de Wet veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames.
4. Met het wetsvoorstel wordt voorts de huidige mogelijkheid van strafrechtelijke handhaving vervangen door bestuursrechtelijke handhaving. Bij huidige overtredingen wordt in de praktijk zelden tot nooit vervolgd. De verwachting is dat bestuursrechtelijke handhaving, die laagdrempeliger kan worden ingezet, een effectiever middel zal zijn om naleving van de wettelijke bepalingen af te dwingen.

Toevoegingen zonder advies van de Raad van State

Na het advies van de Raad van State zijn ambtshalve nog enkele toevoegingen aan het wetsvoorstel gedaan. Deze toevoegingen zijn dus niet voor advies aan de Raad van State voorgelegd. Hieronder worden deze toevoegingen toegelicht,

waarbij nadrukkelijk wordt ingegaan op de redenen waarom hernieuwde advisering niet noodzakelijk is geacht.

Onze referentie
2024-0000919762

Datum
28 november 2024

De eerste toevoeging omvat het nieuwe artikel 3b van de Wvo. Dit artikel bepaalt dat het stelsel van locatiegebonden VGB's toegepast kan worden op functies binnen de veilige vrachtketen¹ die niet fysiek vanaf aangewezen locaties worden uitgeoefend, als die functies de mogelijkheid bieden om de status van luchtvrachtzendingen te beïnvloeden. Hiermee dekt het stelsel bijvoorbeeld niet alleen de persoon die een lading fysiek in een vliegtuig laadt, maar ook de persoon die op afstand middels een digitaal systeem kan bepalen in welk vliegtuig een lading geladen wordt. Deze toevoeging is van technische aard en brengt geen wezenlijke verandering aan in het doel of de reikwijdte van het wetsvoorstel.

De tweede toevoeging betreft de toevoeging van *gerechtelijke strafgegevens* en *tenuitvoerleggingsgegevens* als bedoeld in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) aan de limitatieve lijst van gegevens die bij een veiligheidsonderzoek betrokken mogen worden. Deze lijst bevat nu al justitiële gegevens en strafvorderlijke gegevens. De gerechtelijke strafgegevens en tenuitvoerleggingsgegevens zijn na de inwerkingtreding van de laatste wijziging van de Wvo toegevoegd aan de Wjsg. Met deze toevoeging wordt de aansluiting bij de Wjsg verbeterd. Dit creëert nadrukkelijk geen recht op verkrijging van de betrokken gegevens voor de diensten, maar regelt enkel dat als de betrokken gegevens zijn verstrekt, ze dan kunnen worden meegewogen in een veiligheidsonderzoek. Dit is een technische reparatie met minimale juridische gevolgen.

De derde en laatste toevoeging betreft de opname van een delegatiegrondslag om bij AMvB onderlinge erkenning van VGB's door de ministers van BZK en DEF te kunnen regelen. Deze toevoeging is een expliciete wens van DEF. Sinds de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren in 2020 hebben Rijksambtenaren van alle ministeries behalve DEF één en dezelfde werkgever: de Staat der Nederlanden. Als gevolg hiervan kunnen vertrouwensfunctionarissen die overstappen naar een ander ministerie om daar een vergelijkbare vertrouwensfunctie uit te oefenen dit doen op basis van hun bestaande VGB. Dit geldt echter niet indien deze ambtenaar overstapt van of naar DEF. De toevoeging van een delegatiegrondslag maakt het mogelijk in de toekomst te regelen dat voor een dergelijke overstap een door DEF afgegeven VGB kan worden erkend door BZK of vice versa. Dit is een kleine wijziging is en de AMvB die te zijner tijd nodig is voor de uitwerking zal vanzelfsprekend aan de Raad van State voor advies worden gezonden.

Advies Raad van State

De Afdeling advisering heeft reeds in november 2023 advies uitgebracht. Het uitbrengen van het nader rapport is vertraagd door personele krapte in de wetgevingscapaciteit bij CZW en de prioriteit die is gegeven aan de behandeling van de Tijdelijke wet onderzoeken AIVD en MIVD naar landen met een offensief cyberprogramma, bulkdatasets en overige specifieke voorzieningen.

Het wetsvoorstel heeft van de Afdeling advisering een positief dictum gekregen (B-dictum). De Afdeling heeft op één punt uitbreiding van de toelichting

¹ Europees gereguleerd stelsel van beveiligingsmaatregelen waarmee wordt gewaarborgd dat de inhoud van luchtvracht gecontroleerd wordt en na de controle niet meer verandert.

geadviseerd en twee aanpassingen van het wetsvoorstel geadviseerd. Elk van deze adviezen is opgevolgd:

Onze referentie
2024-0000919762

Datum
28 november 2024

1. De Afdeling constateerde ten aanzien van de geïntroduceerde mogelijkheid om veiligheidsonderzoeken te verrichten naar niet-vertrouwensfunctionarissen dat de wettelijke mogelijkheid breed van aard was, terwijl in de toelichting enkel economische veiligheid als bestaansreden voor de mogelijkheid werd genoemd. In reactie hierop is de mogelijkheid in het wetsvoorstel beperkt tot de reeds in de toelichting genoemde economische veiligheid, om precies te zijn de Wet veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames.
2. De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de risico's die met een register gepaard gaan en de veiligheidsmaatregelen die in dat verband worden getroffen. In de toelichting is ingegaan op deze risico's, met name het gevaar als het register zou uitlekken. Het register bevat persoonsgegevens, zodat het uitlekken een schending van de privacy van die persoon zou vormen. Ook is het register een overzicht van personen die vanwege hun vertrouwensfunctie de mogelijkheid hebben de nationale veiligheid te schaden. Het afschermen van de identiteit van deze personen is daarom ook in het belang van Nederland.

De maatregelen die ter afwijking van deze risico's zijn deels technisch en deels beleidsmatig van aard. De beleidsmatige maatregelen bestaan uit het beperken van het aantal personen dat toegang krijgt tot het aan- en afmeldkanaal en uit het minimaliseren van de informatie die via dit kanaal wordt verstrekt. In de toelichting wordt niet ingegaan op de technische maatregelen. Openbaarmaking van deze maatregelen komt hun effectiviteit niet ten goede en ook zijn het register en het aan- en afmeldkanaal nog in ontwikkeling.

3. De Afdeling stelt vraagtekens bij de noodzaak van de delegatiegrondslag om bij ministeriële regeling te kunnen bepalen dat meer gegevens in het register worden opgenomen dan in de wet zelf is voorzien. Ook meent de Afdeling dat als delegatie nodig is, een AMvB passender is. In reactie hierop is de delegatiegrondslag uit het wetsvoorstel geschrapt.

Wel is nog eens kritisch gekeken of de wettelijke opsomming compleet was. Als gevolg hiervan zijn twee extra gegevens aan de opsomming toegevoegd. Ten eerste de datum waarop de betrokkene is belast met een vertrouwensfunctie. Dit gegeven is nodig om te kunnen bepalen en controleren of in geval van een verandering van werkgever een nieuwe VGB nodig is. Ten tweede is 'eigenschappen van de verklaring' toegevoegd. Het gaat daarbij nadrukkelijk om eigenschappen van de VGB zélf, niet om eigenschappen van de betrokken persoon. Dit zijn bijvoorbeeld het niveau van het veiligheidsonderzoek op basis waarvan de VGB is afgegeven en het gegeven of de VGB locatie- of functiegebonden is. Dit gegeven is nodig om te kunnen bepalen of de VGB die een persoon heeft geschikt is voor een nieuwe beoogde functie.

Consultatiereacties

De consultatiereacties op het wetsvoorstel waren overwegend positief (de consultatie liep van 20 juli tot 14 september 2022). Naar aanleiding van de reacties zijn het wetsvoorstel en de toelichting zoals op onderdelen aangepast in de versie die is voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. De belangrijkste punten die in de consultatie naar voren zijn gebracht:

Onze referentie
2024-0000919762
Datum
28 november 2024

1. Schiphol en de Kmar vinden het begrip 'locatie' onduidelijk. Vaak wordt gedacht aan een specifieke topografische locatie. Dit is echter een te beperkte uitleg van het begrip in dit wetsvoorstel. In de toelichting is verduidelijkt dat ook een groter gebied en/of meerdere locaties aangewezen kunnen worden als een locatie in de zin van dit wetsvoorstel (bv. Schiphol en alle regionale luchthavens samen). Het aanwijfsbesluit van de vakminister is hierin leidend.
2. Ten aanzien van de aan- en afmeldplicht voor werkgevers zijn verschillende vragen gesteld over de procedure. Om de werkgevers in het aan- en afmelden te faciliteren, zal de UVO een kanaal (laten) ontwikkelen. Daarnaast wordt nu geregeld dat de UVO bij de afgifte van een VGB de betrokkene ook meteen aanmeldt in het register.
3. De verplichting voor werkgevers om het BSN van een vertrouwensfunctionaris aan de diensten te verstrekken is bij nader inzien niet nodig. Een grondslag om het BSN te kunnen verwerken ten behoeve van de aanmelding is voldoende (de betrokkene zal zijn BSN veelal zelf verstrekken via de elektronische opgave persoonlijke gegevens: (e)OPG). Het wetsvoorstel is hierop aangepast.
4. De situaties waarin de wijziging van artikel 13 Wvo, op grond waarvan in bepaalde gevallen een veiligheidsonderzoek kan worden uitgevoerd op verzoek van een vakminister, toepassing kan vinden, zijn onduidelijk. Deze wijziging is primair op verzoek van EZK opgenomen. In overleg met EZK is de toelichting verduidelijkt waarbij is aangegeven dat zo veel mogelijk aangesloten zal worden bij de huidige werkwijze van artikel 13 Wvo (die reeds is vastgelegd in een beleidsregel).
5. De CTIVD heeft naast enkele specifieke punten in algemene zin aandacht gevraagd voor de inhoud en reikwijdte van het register, de nadere invulling daarvan bij AMvB en gegevensverwerking t.b.v. de Wvo in relatie tot Wiv 2017 (zoals de rechten van betrokkenen en bewaartermijnen). Deze punten zijn geadresseerd in de toelichting. De grondslag voor de AMvB is komen te vervallen omdat het register in aard en omvang zo beperkt is, dat dit niet nodig wordt geacht.

De Beveiligingsautoriteit (BVA) van JenV en BZK heeft ook een advies uitgebracht. Aangezien de BVA een onderdeel is van beide ministeries, wordt deze reactie beschouwd als een ambtelijk advies en niet als een (externe) consultatiereactie. De opmerkingen zijn wel betrokken bij de aanpassing van het wetsvoorstel en de toelichting, maar in de toelichting wordt geen melding gemaakt van het advies.

Politieke context

Tijdens het commissiedebat met de vaste Kamercommissie voor binnenlandse zaken over IVD-aangelegenheden van 11 september 2024 is door de Minister van Defensie het voornemen uitgesproken onderhavig wetsvoorstel voor het eind van 2024 aan de Kamer te doen toekomen. Omdat het advies een dictum B is, kunt u

direct tot ondertekening van het nader rapport overgaan. Dit hoeft geen agendering in de MR.

Onze referentie
2024-0000919762

Datum
28 november 2024

Financiële overwegingen

Met dit wetsvoorstel wordt het aantal gevallen waarin één persoon meerdere veiligheidsonderzoeken moet ondergaan teruggedrongen. Het totaal aantal te verrichten veiligheidsonderzoeken zal hierdoor naar verwachting dus afnemen en daarmee ook de te maken kosten. Dit heeft geen directe gevolgen voor de Rijksbegroting, doordat de Wvo voorschrijft dat de kosten van het veiligheidsonderzoek voor rekening van de werkgever komen. Het locatiegebonden VGB zal met name toegepast worden in de private sector, waardoor daar ook de grootste besparing voor werkgevers gerealiseerd wordt. VGB's binnen de overheid zullen naar verwachting zelden locatiegebonden zijn.

Uitvoering

Parallel aan de internetconsultatie heeft de UVO een uitvoeringstoets verricht. De belangrijkste conclusie hieruit is dat het kanaal voor het aan- en afmelden van vertrouwensfunctionarissen en het register om de actieve vertrouwensfunctionarissen in op te nemen, gereed moeten zijn voordat de wetwijziging in werking kan treden. De ontwikkeling van het register en het aan- en afmeldkanaal zijn in volle gang.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Motivering

In de openbaar gemaakte versie van deze nota zijn alle persoonsgegevens van ambtenaren geanonimiseerd.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
1	Nader rapport	Ter ondertekening
2	Wetsvoorstel	Ter goedkeuring
3	Memorie van Toelichting	Ter ondertekening
4	Geconsolideerde Wvo	Leeshulp
5	<i>Afschrift advies Raad van State</i>	<i>Formaliteit, inhoud is onderdeel van Nader rapport</i>
6a	<i>Advies ATR</i>	<i>Formaliteit, inhoud is behandeld in de Memorie van Toelichting</i>
6b	<i>Reactie CTIVD</i>	<i>Formaliteit, inhoud is behandeld in de Memorie van Toelichting</i>
6c	<i>Reactie Koninklijke Marechaussee</i>	<i>Formaliteit, inhoud is behandeld in de Memorie van Toelichting</i>
6d	<i>Reactie Schiphol</i>	<i>Formaliteit, inhoud is behandeld in de Memorie van Toelichting</i>
6e	<i>Reactie Air Cargo Nederland</i>	<i>Formaliteit, inhoud is behandeld in de Memorie van Toelichting</i>
6f	<i>Reactie Luchtverkeersleiding Nederland</i>	<i>Formaliteit, inhoud is behandeld in de Memorie van Toelichting</i>
7	<i>Begeleidend memo aan KvdK</i>	<i>Formaliteit</i>
8	<i>Begeleidend memo aan TK</i>	<i>Formaliteit</i>

Onze referentie

2024-0000919762

Datum

28 november 2024