

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemene toelichting

1. Inleiding

Op grond van de Wet veiligheidsonderzoeken (Wvo) kunnen functies waarin de functionaris de nationale veiligheid kan schaden aangewezen worden als vertrouwensfuncties. Alvorens een persoon wordt belast met een vertrouwensfunctie wordt een veiligheidsonderzoek ingesteld, waarbij wordt gekeken naar de kwetsbaarheden van de specifieke functie in relatie tot de desbetreffende persoon. Het (initiële) veiligheidsonderzoek resulteert in de weigering of afgifte van een verklaring van geen bezwaar (VGB). Bij wisseling van functie of werkgever vervalt de VGB in beginsel van rechtswege (de VGB is immers functiegebonden). Voor het vervullen van een nieuwe vertrouwensfunctie is een nieuwe VGB en dus een nieuw veiligheidsonderzoek vereist. Deze systematiek belemmert de flexibele inzet van vertrouwensfunctionarissen in sectoren waar werknemers veelvuldig van werkgever wisselen, terwijl het soort werkzaamheden en de locatie waar zij die werkzaamheden verrichten niet veranderen. Dit is bijvoorbeeld het geval in de burgerluchtvaart. Om in die gevallen een meer flexibele inzet van personeel mogelijk te maken wordt een locatiegebonden VGB geïntroduceerd. Hiertoe wordt een locatie aangewezen waarvan de toegang tot die locatie ten behoeve van het vervullen van een functie een risico kan opleveren voor de nationale veiligheid. Tevens wordt de betreffende functie aangemerkt als vertrouwensfunctie. De VGB die in dat geval wordt afgegeven voor een functie op een aangewezen locatie, blijft ook na wisseling van werkgever of functie geldig mits de betrokkene aansluitend aan de oude functie een nieuwe functie vervult en voor zover de nieuwe functie op dezelfde (aangewezen) locatie wordt vervuld. De betrokkene hoeft in dat geval geen nieuw veiligheidsonderzoek te ondergaan, waarmee de kosten, alsook de inbreuk op de privacy van betrokkene, aanzienlijk worden verminderd.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

Sinds de inwerkingtreding van de Wvo in 1996 zijn arbeidsrelaties en organisatiestructuren van bedrijven sterk veranderd. Interne en externe mobiliteit van werknemers is aan de orde van de dag en afhankelijk van specifieke organisatiebehoefte bestaat er vaak een grote diversiteit aan werkrelaties, variërend van langdurige dienstverbanden tot tijdelijke inhuur. Zo beschikken veel bedrijven bijvoorbeeld over een flexibele schil van medewerkers waarbij expertise tijdelijk en projectmatig wordt ingehuurd. Managed service providers, detachingsbureaus en payrollbedrijven nemen in die gevallen taken van organisaties en werkgevers over. Deze ontwikkelingen vinden ook plaats in sectoren en bij bedrijven waar vertrouwensfuncties zijn aangewezen met als gevolg dat deze werkgevers ook vertrouwensfunctionarissen flexibeler willen kunnen inzetten. Het huidige wettelijk kader biedt hiervoor onvoldoende mogelijkheden. Daarbij komt dat de wijze waarop de arbeidsverhouding tussen vertrouwensfunctionaris en werkgever als bedoeld in het Burgerlijk wetboek feitelijk minder relevant is bij de toepassing van de Wvo. In de memorie van toelichting wordt er al op gewezen dat het begrip van werkgever afwijkt van het

dagelijks spraaktaalgebruik. In de specifieke Wvo-context dient het werkgeversbegrip zo opgevat te worden dat het gaat om degene die toegang geeft tot het te beschermen belang.¹

Bij een veiligheidsonderzoek wordt gekeken naar de kwetsbaarheden van de specifieke functie in relatie tot de desbetreffende persoon. Daaruit volgt dat wanneer diezelfde persoon een andere vertrouwensfunctie gaat vervullen, opnieuw een veiligheidsonderzoek naar die persoon moet worden uitgevoerd. De VGB is immers functiegebonden en vervalt in beginsel van rechtswege bij wisseling van functie of werkgever.

Wel is het onder bepaalde voorwaarden mogelijk om van vertrouwensfunctie te wisselen zonder dat een nieuw veiligheidsonderzoek nodig is. Om deze mobiliteit mogelijk te maken, worden functies met vergelijkbare kwetsbaarheden aan elkaar gekoppeld (functieclustering). Uitgangspunt is dat dit functies zijn bij dezelfde werkgever, die op dezelfde grond en op hetzelfde niveau zijn aangewezen. Sinds 1 januari 2020 geldt dit bijvoorbeeld voor een groot deel van de ambtenaren met een civielrechtelijke arbeidsovereenkomst die voor één overheidswerkgever (de Staat) werken. Voor deze groep is bij wisseling van vertrouwensfunctie een nieuw veiligheidsonderzoek in veel gevallen niet meer nodig. Echter, omdat functieclustering alleen mogelijk is wanneer de verschillende functies bij dezelfde werkgever worden vervuld, biedt deze mogelijkheid in het bedrijfsleven geen oplossing. Met name in de burgerluchtvaart wordt dit als een knelpunt ervaren. Op burgerluchtvaarterreinen, waar alle functies zijn aangewezen als vertrouwensfunctie, vindt veel personeelsmobiliteit tussen werkgevers plaats. Omdat functieclustering in deze gevallen niet mogelijk is, dient bij wisseling van werkgever telkens een nieuwe VGB te worden aangevraagd. Om deze reden wordt vanuit de burgerluchtvaart al enige tijd aandacht gevraagd voor de wijze waarop de Wvo in die sector toepassing vindt.

Het voornemen om een bredere inzetbaarheid van vertrouwensfunctionarissen mogelijk te maken bestaat al langer. Met de thans voorgestelde aanpassing van de Wvo wordt uitvoering gegeven aan dit voornemen door naast de bestaande systematiek een locatiegebonden VGB te introduceren. Deze VGB wordt afgegeven ten behoeve van functies op locaties waarvan de toegang die noodzakelijk is voor het vervullen van de functie op die locatie een risico kan vormen voor de nationale veiligheid. Dit maakt flexibelere inzet van personeel mogelijk en het voorkomt dat in korte tijd meerdere veiligheidsonderzoeken naar dezelfde persoon moeten worden verricht uitsluitend vanwege een wisseling van werkgever. Hiermee wordt niet alleen het economisch belang van een sector zoals de burgerluchtvaart gediend, ook de mobiliteit binnen een sector wordt bevorderd. Tevens wordt de aan een veiligheidsonderzoek inherent verbonden inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene aanzienlijk beperkt.

Teneinde de locatiegebonden VGB mogelijk te maken dient de Wvo op onderdelen te worden aangepast. Tevens wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt enkele wijzigingen van meer technische aard aan te brengen teneinde de uitvoerbaarheid van de Wvo in de praktijk te verbeteren. Dit betreft de invoering van een aan- en afmeldverplichting voor de werkgever, de invoering van de bevoegdheid om een dwangbevel uit te vaardigen indien de werkgever de kosten die samenhangen met het verrichten van een veiligheidsonderzoek niet betaalt, het opnemen van

¹ Kamerstukken II 2006/07, 30805, nr. 3, p.3-4

een identificatieplicht voor degene die een veiligheidsonderzoek moet ondergaan en de invoering van het gebruik van het BSN-nummer bij de uitvoering van veiligheidsonderzoeken. Tevens wordt voorzien in de mogelijkheid om in specifieke gevallen een veiligheidsonderzoek in te kunnen stellen naar een persoon wiens functie niet kan worden aangewezen als vertrouwensfunctie, maar waar in het belang van de nationale veiligheid een veiligheidsonderzoek in aanvulling op andere beveiligingsmaatregelen wel noodzakelijk wordt geacht.

De locatiegebonden VGB

Functies waarin de functionaris de nationale veiligheid kan schaden kunnen op grond van de Wvo worden aangewezen als vertrouwensfuncties. Bij de beoordeling of een functie in aanmerking komt voor de aanwijzing als vertrouwensfunctie is (in het civiele domein) de Leidraad aanwijzing vertrouwensfuncties leidend. Deze leidraad biedt een eenduidig kader voor de aanwijzing van vertrouwensfuncties en geeft de vakminister de handvatten om op uniforme wijze functies te onderscheiden van waaruit de nationale veiligheid geschaad zou kunnen worden. Wanneer functies zijn aangewezen op de grond dat de functie directe, ongecontroleerde toegang geeft tot mogelijke doelwitten of middelen die een aanslag of spionage faciliteren, waarbij in alle gevallen schade aan de nationale veiligheid ontstaat, is dat veelal vanwege het enkele feit dat voor de vervulling van die functie toegang tot een terrein of locatie (het beschermde belang) noodzakelijk is. Om meer flexibiliteit mogelijk te maken bij de (wisselende) vervulling van functies die thans op deze grond zijn aangewezen als vertrouwensfunctie, wordt in artikel 3a een locatiegebonden VGB geïntroduceerd. Daarbij is de aanwijzing van een locatie voor het vervullen van een functie, waarbij de toegang tot die locatie op zichzelf een risico kan vormen voor de nationale veiligheid, de grond voor het aanmerken van de functie als vertrouwensfunctie. De VGB die ingevolge artikel 3a tweede lid wordt afgegeven voor een functie op een aangewezen locatie, is vervolgens geldig voor alle functies op diezelfde locatie, voor zover deze direct op elkaar aansluiten. Hiermee wordt voorkomen dat in korte tijd meerdere veiligheidsonderzoeken naar dezelfde persoon moeten worden verricht, uitsluitend vanwege een wisseling van werkgever op dezelfde locatie. Hoewel dubbeling zo veel mogelijk moet worden voorkomen, laat dit onverlet dat iemand ook om een andere reden een vertrouwensfunctie kan vervullen op een locatie die is aangewezen op grond van artikel 3a, bijvoorbeeld wanneer diegene ook structureel kennisneemt van staatsgeheime informatie. In die gevallen blijft sprake van twee verschillende VGB's, namelijk een locatiegebonden VGB en een VGB ten behoeve van de specifieke vertrouwensfunctie, en dus twee veiligheidsonderzoeken. Daarbij kan ook de diepgang van het veiligheidsonderzoek verschillen.

De aanwijzing van de locatie geschiedt door de minister die verantwoordelijk is voor het beleidsterrein waartoe de locatie behoort. Voor de aanwijzing van vertrouwensfuncties in de burgerluchtvaart is de Minister van Justitie en Veiligheid verantwoordelijk vanwege diens verantwoordelijkheid voor de veiligheid van de burgerluchtvaart en in het verlengde hiervan zal hij tevens de locaties aanwijzen waar de locatiegebonden VGB in de burgerluchtvaart geldig is. De leidraad aanwijzing vertrouwensfuncties zal ten behoeve van de locatiegebonden VGB aangevuld worden. De grond voor aanwijzing zal hierbij niet wijzigen, wel zal bijvoorbeeld verduidelijkt

worden wat onder een locatie kan worden verstaan. EU-regelgeving zal op dit punt richtinggevend zijn.²

Werkgevers hebben een belangrijke rol in de Wvo, bijvoorbeeld bij de aanmelding voor een veiligheidsonderzoek, het verstrekken van informatie aan betrokkene en de verplichting om de betrokkene uit de vertrouwensfunctie te ontheffen wanneer een VGB is ingetrokken. In de Wvo-context dient het werkgeversbegrip zo opgevat te worden dat het gaat om degene die via het plaatsen van een persoon op een vertrouwensfunctie toegang geeft tot het te beschermen belang.

In situaties waarin geen sprake is van een arbeidsverhouding, kan het wel noodzakelijk zijn om over een VGB te beschikken om werkzaamheden op de aangewezen locatie te kunnen verrichten. Op grond van de voorgestelde wijziging van artikel 1, derde lid, dient in dat geval in de aanwijzing te worden aangegeven wie als werkgever in de zin van de Wvo moet worden aangemerkt.

Aan- en afmeldplicht werkgever

In het huidige systeem van de Wvo is een belangrijke rol weggelegd voor de werkgever van de persoon die een vertrouwensfunctie vervult of mogelijk gaat vervullen. Zowel als het gaat om de vervulling van een bestaande vertrouwensfunctie als wanneer een functie op een later moment als vertrouwensfunctie wordt aangewezen, is het de werkgever die zorg draagt voor de aanmelding bij de AIVD of de MIVD, de daarvoor benodigde schriftelijke instemming van de betrokkene en het verstrekken van informatie aan de betrokkene. Wanneer een VGB is ingetrokken rust op de werkgever de verplichting de betrokkene uit de vertrouwensfunctie te ontheffen. Mede in verband met de introductie van de locatiegebonden VGB worden bestaande verplichtingen voor de werkgever, en in uitzonderlijke gevallen degenen die daarmee worden gelijkgesteld, op enkele onderdelen uitgebreid.

Voor alle werkgevers in de zin van Wvo wordt een verplichting geïntroduceerd om een betrokkene binnen vier weken nadat diegene is belast met de vertrouwensfunctie, aan te melden bij het hoofd van de AIVD. Hiertoe wordt artikel 4 aangevuld met een zesde lid. Tevens is in het wetsvoorstel een afmeldplicht voor de werkgever opgenomen voor het geval de betrokkene wordt ontheven uit de vertrouwensfunctie. Met deze aan- en afmeldplicht krijgen de AIVD en de MIVD een actueel en volledig bestand van (actieve) vertrouwensfunctionarissen in de vorm van een register (artikel 10a nieuw). Dit is mede van belang om een hernieuwd onderzoek op grond van artikel 9 van de Wvo te kunnen uitvoeren. In dat artikel is immers bepaald dat een herhaalonderzoek of hernieuwd veiligheidsonderzoek alleen kan worden ingesteld naar een persoon die een vertrouwensfunctie vervult. Op dit moment beschikken de diensten niet over een actueel en volledig overzicht van actieve vertrouwensfunctionarissen. Om na te gaan of een betrokkene beschikt over een geldige VGB en/of een vertrouwensfunctie vervult, dient altijd navraag te worden gedaan bij de werkgever of soms meerdere werkgevers. Het proces van gegevensverzameling ten behoeve van een veiligheidsonderzoek op grond van artikel 9 van de Wvo (in het bijzonder naar aanleiding van feiten of omstandigheden die een hernieuwd onderzoek rechtvaardigen) wordt steeds verder

² <https://www.aivd.nl/documenten/publicaties/2014/09/08/leidraad-aanwijzing-vertrouwensfuncties>

geautomatiseerd. De aan- en afmeldplicht ten behoeve van het register kan dit proces aanzienlijk versnellen en vereenvoudigen.

In dit verband zijn ook de op 31 december 2021 in werking getreden EU-regels voor het achtergrondonderzoek voor de burgerluchtvaart relevant. Hiermee zijn lidstaten verplicht het achtergrondonderzoek – in Nederland een veiligheidsonderzoek - elk jaar te herhalen dan wel “een mechanisme voor continue evaluatie” van inlichtingeninformatie en justitiële gegevens te implementeren.³ Deze vorm van screenen beoogt een dusdanige koppeling tussen bronnen aan te brengen dat nieuwe justitiële feiten van vertrouwensfunctionarissen direct onder de aandacht van de AIVD komen. De grondslag hiervoor wordt gevormd door artikel 9 op grond waarvan feiten of omstandigheden kunnen blijken die aanleiding zijn voor een hernieuwd veiligheidsonderzoek. Zoals hiervoor al werd toegelicht kunnen alleen actieve vertrouwensfunctionarissen onderworpen worden aan een hernieuwd veiligheidsonderzoek. Met de invoering van een aan- en afmeldplicht van personeel voor werkgevers kunnen de bestanden zuiver worden gehouden. Hiermee wordt voorkomen dat ook personen die niet (meer) op een vertrouwensfunctie werkzaam zijn, worden gescreend op feiten en omstandigheden die tussentijds bekend zijn geworden en waarbij men zonder betrokkene te informeren c.q. toestemming te vragen aan een hernieuwd veiligheidsonderzoek kan onderwerpen, hetgeen een onterechte schending van hun privacy zou betekenen.

Het register is ook noodzakelijk om inzichtelijk te maken dat bij functiewisseling tussen werkgevers op een aangewezen locatie deze wisseling aaneengesloten is. Tussen de afmelding door een werkgever en de aanmelding bij een nieuwe werkgever op een aangewezen locatie mag geen ontbrekende periode zitten. Hierbij geldt een periode van vier weken als uitgangspunt en dient bij een langere periode in beginsel een nieuwe VGB te worden aangevraagd. De diensten kunnen op verzoek van een werkgever mededelen of een persoon in het bezit is van een VGB en de datum waarop een betrokkene is afgemeld door de vorige werkgever. Op deze manier kan de werkgever controleren of een betrokkene beschikt over een geldige VGB en of de functiewisseling aaneengesloten is.

Invordering door middel van een dwangbevel

In artikel 9a van de Wvo is een wettelijke grondslag opgenomen voor de doorberekening van kosten 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. De kosten die bij een werkgever in rekening worden gebracht, worden bij schriftelijk besluit vastgesteld en aan de werkgever medegedeeld. Tegen dit besluit staat ingevolge de Algemene wet bestuursrecht (Awb) de mogelijkheid van bezwaar en beroep open. In de praktijk betalen werkgevers niet altijd (op tijd). In dat geval ontstaat een bestuursrechtelijke geldschuld.

Ingevolge artikel 4:85 Awb is titel 4:4 Awb van toepassing op geldschulden die voortvloeien uit een wettelijk voorschrift dat een verplichting tot betaling uitsluitend aan of door een bestuursorgaan regelt, of een besluit dat vatbaar is voor bezwaar of beroep. Een opgelegde heffing op grond van

³ Uitvoeringsverordening (EU) 2019/103 van 23 januari 2019

artikel 9a Wvo is een beschikking zoals bedoeld in de Awb en valt daarmee dus onder het bereik van titel 4:4 Awb. Bij niet betaling kan het bestuursorgaan een dwangbevel uitvaardigen als invorderingsmaatregel. Daarvoor is – blijkens art. 4:124 Awb ook door een bestuursorgaan – in beginsel een vordering bij de burgerlijke rechter nodig zodat met de aldus verkregen executoriale titel de vordering op het vermogen van de schuldenaar kan worden verhaald. Het is echter ook mogelijk om aan bestuursorganen de bevoegdheid toe te kennen om bestuursrechtelijke geldschulden in te vorderen met een executoriale titel (een dwangbevel) die zij zich hebben verschaft buiten de burgerlijke rechter om. Een dergelijke bevoegdheid bestaat slechts indien zij bij de wet is toegekend (artikel 4:115 Awb). Een dwangbevel levert dan op grond van artikel 4:116 Awb een executoriale titel op in de zin van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Dit brengt mee dat in die gevallen buiten de burgerlijke rechter om verhaal kan worden gezocht op het vermogen van een schuldenaar. De Wvo voorziet thans niet in de bevoegdheid om een dwangbevel uit te vaardigen. Dit betekent dat wanneer de werkgever in gebreke blijft te betalen de betrokken Minister een executoriale titel moet zien te verkrijgen. Daarvoor dient dan in beginsel een vordering bij de burgerlijke rechter te worden ingesteld. Dit is een kostbare en tijdrovende procedure. Daarom wordt in artikel 9a de bevoegdheid voor het uitvaardigen van een dwangbevel toegekend zodat er zonder tussenkomst van de burgerlijke rechter een executoriale titel is om de kosten te verhalen op de werkgevers.

Identificatieplicht

In de Wvo is thans niet voorzien in een identificatieplicht; het vaststellen van de identiteit van betrokkene geschiedt op grond van de gegevens uit de Opgave Persoonlijke Gegevens (OPG) en de gegevens en bescheiden die de betrokkene in aanvulling daarop ingevolge artikel 4:2 van de Algemene wet bestuursrecht verstrekt. De Wvo bevat alleen de verplichting dat de betrokkene schriftelijk dient in te stemmen met de aanmelding van een werkgever voor het uitvoeren van een veiligheidsonderzoek. In het nieuwe derde lid van de artikelen 4 en 5 wordt geregeld dat het hoofd van de betrokken dienst zorg draagt voor een deugdelijke vaststelling van de identiteit van de betrokkene in het kader van de aanmelding voor het veiligheidsonderzoek. Concreet betekent dit dat de betrokkene bij de aanmelding met de schriftelijke OPG een kopie van een identificatiebewijs dient mee te sturen. Voor het invullen van een elektronische OPG wordt gebruik gemaakt van DigiD waarmee reeds is voorzien in een adequate identificatie van betrokkene.

Gebruik burgerservicenummer

Zoals hiervoor is toegelicht zal de identiteit van een beoogde vertrouwensfunctionaris bij de aanmelding voor een veiligheidsonderzoek worden vastgesteld aan de hand van een wettelijk identiteitsbewijs. In aanvulling hierop dient de uitwisseling van gegevens tussen een werkgever en de diensten ten behoeve van het veiligheidsonderzoek zoveel mogelijk te geschieden aan de hand van het burgerservicenummer (BSN) van betrokkene. De verstrekking van het BSN door de beoogde vertrouwensfunctionaris aan de werkgever zal over het algemeen samenlopen met de gebruikelijke verstrekking van gegevens in een sollicitatieprocedure. De verstrekking van het BSN door de werkgever aan de diensten ten behoeve van het veiligheidsonderzoek wordt geregeld in het nieuwe vierde lid van de artikelen 4 en 5 van de Wvo. Ingevolge de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer kunnen overheidsorganen bij het verwerken van persoonsgegevens in het kader van de uitvoering van hun taak gebruik maken van het BSN. Het gebruik van het BSN is

noodzakelijk om snel en efficiënt gegevens te verzamelen, het helpt om de hoeveelheid uitgewisselde informatie te beperken en het voorkomt dat onnodig gegevens (zoals personalia) moeten worden verstrekt om een verzoek te kunnen beoordelen. De identificatieplicht en het gebruik van het BSN verzekert een behoorlijke en zorgvuldige verwerking van persoonsgegevens door de diensten bij de uitvoering van de Wvo. Wanneer de betrokkene geen BSN heeft, bijvoorbeeld omdat de betrokkene niet de Nederlandse nationaliteit heeft en in het buitenland woont, zal het veiligheidsonderzoek aan de hand van alternatieve persoonsgegevens (zoals voor- en achternaam, geboortedatum en woonadres) worden uitgevoerd.

Veiligheidsonderzoek op grond van artikel 13, tweede lid (nieuw)

Het uitgangspunt van de Wvo is dat functies waarin de functionaris de nationale veiligheid kan schaden aangewezen worden als vertrouwensfuncties waarna de AIVD of de MIVD een veiligheidsonderzoek kan instellen. De verantwoordelijke minister wijst in dergelijke gevallen ingevolge artikel 3 van de Wvo functies aan als vertrouwensfuncties. Er zijn echter situaties waarin het op voorhand aanwijzen van een functie als vertrouwensfunctie niet mogelijk is omdat een risico voor de nationale veiligheid pas ontstaat op het moment dat een functie door een bepaalde persoon wordt vervuld. Dit speelt met name op het terrein van economische veiligheid waar steeds vaker sprake is van toenemende (heimelijke) beïnvloeding door staten en economische middelen worden ingezet om (geo)politieke doelen te realiseren waarbij de nationale veiligheid kan worden geraakt. Investerings-, (strategische) overnames en fusies zijn belangrijke middelen die staten inzetten om (geo)politieke doelen te behalen.⁴ Een voorbeeld hiervan is het verkrijgen van een ondergrondse gasopslag waardoor de noodzakelijke opslag en ter beschikking stelling van gas kan worden gemanipuleerd waardoor de beschikbaarheid van voldoende gas aan Nederlandse huishoudens en bedrijven in gevaar kan komen. Een ander voorbeeld is de overname van een onderneming die sensitieve technologie ontwikkelt, bijvoorbeeld kwantumtechnologie, waarmee in de toekomst mogelijk digitaal versleutelde systemen gekraakt kunnen worden waardoor persoonlijke, vertrouwelijke of zelfs staatsgeheime informatie kan worden gecompromitteerd.

Bij het verwerven van zeggenschap of invloed bij ondernemingen die actief zijn in de vitale sector, vitale processen of sensitieve technologie, kunnen dergelijke risico's optreden. Strategische afhankelijkheden kunnen ontstaan en het risico bestaat dat sensitieve technologie, kennis en informatie worden gecompromitteerd. Het verwerven van zeggenschap of invloed gebeurt vooral door investeringen, fusies of overnames waarbij de verwerver nieuwe bestuurders, leidinggevenden of sleutelfunctionarissen benoemt die verantwoordelijk worden voor een vitaal proces of toegang hebben tot gevoelige informatie, kennis of technologie. In dergelijke gevallen kan het voorkomen dat er geen specifieke functie valt aan te wijzen als vertrouwensfunctie omdat niet in alle gevallen of bij alle functionarissen (wanneer de functie door meerdere personen wordt vervuld) een risico voor de nationale veiligheid ontstaat. Ook is het risico voor de nationale veiligheid vaak afhankelijk van meerdere factoren die op voorhand niet altijd bekend of duidelijk zijn maar om meer inzicht vragen, zoals het risico dat de desbetreffende verwerver onder invloed staat van een staat waarvan bekend is dat het een of meer offensieve programma's heeft. En

⁴ Bijvoorbeeld: Kamerstukken II, 2019/20, 33009, nr. 92 (Kamerbrief over financiering van het bedrijf Smart Photonics)

andere relevante factor is de mate van zeggenschap of invloed die een verwerver daadwerkelijk krijgt. Contractueel kan dit anders zijn afgesproken, dan op het eerste gezicht wordt aangenomen nadat een verwervingsactiviteit is aangekondigd. Zo is het mogelijk dat bijvoorbeeld onderdeel van het contract is dat naast een minderheidsaandeel de investeerder ook een bestuurder mag benoemen. Ook is het mogelijk dat onderdeel van de transactie is dat de verwerver personeelsuitwisseling faciliteert tussen medewerkers en sleutelfunctionarissen van de doelonderneming en de eigen onderneming.

Op grond van artikel 8, lid 2, onder f, artikel 10, lid 2, onder g, artikel 63 van de Wiv 2017 en de Regeling naslag Wiv 2017 kunnen de diensten in de in die regeling genoemde gevallen de eigen bestanden raadplegen om na te gaan of er ten aanzien van een bepaalde persoon of instantie in de bestanden bij de dienst relevante (geëvalueerde) gegevens beschikbaar zijn die eventueel gedeeld kunnen worden met de verzoeker.

Op grond van de regeling is het mogelijk een verzoek om naslag te doen met betrekking tot bedrijven of organisaties die door een overname van of door, investering in of fusie dan wel samenwerkingsverband met bedrijven (AIVD) of defensieorderbedrijven (MIVD), dan wel door levering van producten of diensten aan de Nederlandse overheid, in een positie kunnen komen waarin zij de nationale veiligheid schade kunnen toebrengen. Een naslag biedt in deze gevallen echter onvoldoende aanknopingspunten om de risico's voor de nationale veiligheid in kaart te kunnen brengen. Bij een naslag raadplegen de diensten immers alleen de eigen systemen om na te gaan of er ten aanzien van een bepaalde persoon of instantie relevante reeds beschikbare gegevens beschikbaar zijn. Er is geen sprake van een onderzoek en het is dus niet mogelijk om bijvoorbeeld buitenlandse diensten te bevragen of externe bronnen te raadplegen. Een veiligheidsonderzoek biedt deze mogelijkheden wel. Daarom wordt voorgesteld in artikel 13, tweede lid (nieuw) te bepalen dat op verzoek van een verantwoordelijke minister mededeling kan worden gedaan (waartoe een veiligheidsonderzoek kan worden ingesteld) in verband met de door de verantwoordelijke minister te hanteren beveiligingsmaatregelen. Hiermee wordt aangesloten bij de sluitstukgedachte. Dit houdt in dat een mededeling alleen kan worden gedaan nadat alle in redelijkheid te nemen fysieke en organisatorische maatregelen zijn genomen, maar er desondanks restrisico's overblijven waarbij schade aan de nationale veiligheid mogelijk is. Een restrisico kan bijvoorbeeld het gegeven zijn dat in zeer specifieke gevallen de functies van (nieuwe) bestuurders, of sleutelfunctionarissen niet bij voorbaat kunnen worden aangewezen als vertrouwensfuncties, terwijl inzicht wat betreft de persoon door de vakminister noodzakelijk wordt geacht ten behoeve van besluitvorming door de betreffende vakminister. Ook de andere voorwaarden en eisen uit artikel 13 zijn in dit geval van toepassing. Zo moet het verzoek betrekking hebben op personen met de Nederlandse nationaliteit of personen die in Nederland verblijven of recentelijk hebben verbleven. Ook moet de betrokkene toestemming geven voor het veiligheidsonderzoek zodat mededeling kan worden gedaan aan de verantwoordelijke minister. De mededeling bevat de conclusies die uit het ingestelde veiligheidsonderzoek kunnen worden getrokken, dan wel de vaststelling dat het onderzoek onvoldoende gegevens heeft opgeleverd om op basis daarvan conclusies te kunnen trekken of dat de betrokken persoon niet heeft ingestemd met het instellen van een veiligheidsonderzoek. De desbetreffende persoon wordt schriftelijk in kennis gesteld van de zakelijke inhoud van deze mededeling. Deze kennisgeving geldt als een beschikking waartegen

ingevolge de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bezwaar en beroep mogelijk is. In deze bestuursrechtelijke procedure zijn de belangen van betrokkene geborgd en kan de bestuursrechter ook beschikken over eventuele staatsgeheime informatie die in het dossier zit en waarover de betrokkene zelf niet kan beschikken. De mededeling die wordt afgegeven zal uiteindelijk betrokken worden bij het besluitvormingsproces door de verantwoordelijke minister in het kader waarvan het verzoek is gedaan. De verwachting is dat een verzoek van een vakminister op grond van het nieuwe artikel 13, tweede lid, niet vaak zal voorkomen. Desondanks is de noodzaak voor een wettelijke voorziening aanwezig vanwege eerder geconstateerde risico's voor de nationale veiligheid.

Bestuursrechtelijke handhaving

In artikel 14 van de Wvo is thans voorzien in strafrechtelijke handhaving. Hoewel overtreding van de in artikel 14 genoemde bepalingen wel plaatsvindt, met name het belasten van een werknemer met een vertrouwensfunctie zonder dat de werknemer in het bezit is van een VGB, vindt strafrechtelijke handhaving in de praktijk niet plaats. Daarom wordt thans voorzien in bestuursrechtelijke handhaving in plaats van strafrechtelijke handhaving. Het bestuursrecht biedt de mogelijkheid om herstelsancties op te leggen die strekken tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding. Artikel 14 betreft "doorlopende overtredingen", oftewel overtredingen die gedurende een bepaalde tijd – en derhalve niet op één moment of verschillende afzonderlijke momenten – worden gepleegd, die op het moment van constatering nog plaatsvinden en waarvan de gevolgen vaak nog ongedaan kunnen worden gemaakt. De last onder dwangsom is bij uitstek geschikt voor dit soort overtredingen aangezien hiermee de rechtmatige situatie kan worden hersteld en verdere voortzetting van de overtreding kan worden voorkomen. Dit komt een goede en effectieve uitvoering van de Wvo ten goede.

4. Gevolgen, uitvoering, toezicht en handhaving

Het wetsvoorstel brengt verandering met zich mee voor zowel werkgevers als werknemers. De voorgestelde wijzigingen liggen in het verlengde van de huidige wettelijke bepalingen. De werkgevers in de burgerluchtvaart worden, conform hun verzoek, tegemoetgekomen in de vraag om de administratieve lasten en tarifieringskosten te verminderen. Werkgevers worden met deze wetswijziging beter in staat de inzet van medewerkers in te plannen, functies bij vacaturevervulling zijn in voorkomend geval sneller te vervullen en voor werknemers wordt de mogelijkheid van mobiliteit bevorderd. Voor werknemers die frequent wisselen van werkgever is een positief effect van de invoering van een locatiegebonden VGB dat zij in beginsel nog maar eens per vijf jaar genooddaakt worden een OPG in te vullen en een veiligheidsonderzoek te ondergaan, mits zij op dezelfde locatie werkzaam blijven. Een overstap tussen werkgevers op een aangewezen locatie kan geschieden zonder eerst een veiligheidsonderzoek af te wachten. De medewerkers zijn op deze manier flexibeler inzetbaar. Ook wordt het mogelijk bij meerdere werkgevers op de aangewezen locatie tegelijkertijd in dienst te zijn op basis van dezelfde locatiegebonden VGB. Hiermee wordt meer recht gedaan aan het proportionaliteitsbeginsel. Vermeden wordt immers dat een veiligheidsonderzoek wordt uitgevoerd enkel omdat de werknemer van werkgever wisselt binnen dezelfde aangewezen locatie terwijl het risico voor de nationale veiligheid gelijk blijft. Bij het overstappen naar een andere werkgever wordt een wijziging in feiten en omstandigheden van een vertrouwensfunctionaris in de tussenliggende periode gemonitord door middel van automatisch

alerteren. Daarbij krijgt de UVO een melding van nieuwe justitiële gegevens of gegevens over staatsgevaarlijke of antidemocratische activiteiten. Mogelijke risico's bij deze niet inzichtelijke periode tussen twee werkgevers worden hiermee zoveel mogelijk gemitigeerd.

Een afname van de administratieve druk geldt ook voor de werkgevers. Voor hen zijn minder aanvragen met de daaraan verbonden administratie noodzakelijk indien de nieuwe werknemer al in het bezit is van een locatiegebonden VGB. De aan het veiligheidsonderzoek verbonden kosten nemen daarmee vanzelfsprekend ook af. De verwachting is dat voor bijvoorbeeld personeel op de locatie Schiphol tien procent minder veiligheidsonderzoeken per jaar zullen hoeven te worden uitgevoerd, waarbij de administratieve verplichtingen voor werknemers en werkgevers met eenzelfde percentage zullen verminderen. Het aantal veiligheidsonderzoeken daalt daarmee met ongeveer 3500 per jaar. Hiermee wordt een primaire besparing van ongeveer €650.000,- voor de burgerluchtvaartsector gerealiseerd. Dit betreft uitsluitend de kosten die door de UVO in rekening worden gebracht bij de werkgevers. Daarnaast zal een werkgever ook minder uitvoeringskosten hebben in relatie tot de aanvraag van veiligheidsonderzoeken.

Administratieve lastendruk

Naast genoemde positieve effecten brengt het wetsvoorstel ook een (beperkte) lastenverzwaring met zich mee voor werkgevers en werknemers.

Tot op heden bestaat voor werknemers slechts de verplichting, naast het met de OPG verlenen van toestemming voor het verrichten van een veiligheidsonderzoek, tot het aanleveren van informatie die op grond 4:2 van de Awb noodzakelijk is voor het veiligheidsonderzoek. Dit betreft onder meer de aanlevering van een kopie van een identificatiebewijs ter adstructie van de identiteit van de betrokkene. Met het wetsvoorstel wordt deze identificatieverplichting van een wettelijke grondslag voorzien. De uitvoeringslast voor de werknemer is echter minimaal en ligt in lijn met de bestaande praktijk en de al bestaande verplichting een kopie van zijn identiteitsbewijs af te geven aan de werkgever ten behoeve van administratieve verplichtingen rondom de loonheffing.

In het huidig wettelijk stelsel dient een werkgever, ingevolge artikel 4, eerste lid van de Wvo, een betrokkene aan te melden voor een veiligheidsonderzoek. Daartoe wordt van de werkgever een aantal (merendeels administratieve) handelingen verlangd. In grote lijnen komt hier weinig verandering in. De werkgever krijgt er wel een meldplicht bij. Hij moet de medewerker aanmelden als deze daadwerkelijk de vertrouwensfunctie gaat vervullen en afmelden als hij de vertrouwensfunctie weer verlaat. De diensten krijgen op deze manier een overzicht van alle personen geplaatst op een vertrouwensfunctie. Dit is van belang voor het automatisch alerteren. Het systeem van alertering geeft inzicht in de vraag of er ten aanzien van een vertrouwensfunctionaris sprake is van nieuwe feiten en omstandigheden als bedoeld in artikel 9 van de Wvo die een hernieuwd veiligheidsonderzoek rechtvaardigen. Door de aan- en afmelding wordt voorkomen dat ook personen in de automatische alertering worden meegenomen die niet (langer) op een vertrouwensfunctie geplaatst zijn.

De administratieve belasting van een aan- en afmelding zal vanzelfsprekend van werkgever tot werkgever verschillen. Voor kleine bedrijven zal het gaan om een enkele keer per jaar. De kosten voor het handmatig aan- of afmelden van een vertrouwensfunctionaris zijn vastgesteld aan de

hand van concrete werkzaamheden. Het invullen van een hiertoe bestemd formulier op de website van de AIVD en toezenden per mail neemt ongeveer drie minuten in beslag. Ervan uitgaande dat deze handeling wordt uitgevoerd door een administratief medewerker met een gemiddeld intern uurtarief van €39,- worden de kosten voor een handmatige aan- of afmelding geschat op gemiddeld ongeveer €1,95. Deze kosten kunnen hoger of lager uitvallen, mede afhankelijk van het aantal vertrouwensfunctionarissen dat de werkgever in dienst heeft. Bij een frequente inzender als een grote luchtvaartmaatschappij zal het mogelijk gaan om duizenden meldingen per jaar waarmee een hoge tijdbelasting op jaarbasis goed voorstelbaar is. In dit geval is het wenselijk om deze gegevens op geautomatiseerde wijze te delen met de UVO.

Wat betreft de afmelding van vertrouwensfunctionarissen is er inmiddels enige ervaring. Sinds 1 januari 2022 wordt als gevolg van Europese regelgeving automatisch alerteren toegepast bij personen geplaatst op een vertrouwensfunctie binnen de burgerluchtvaart in Nederland. Met dit systeem wordt de UVO op de hoogte gebracht als er bij een vertrouwensfunctionaris wijzigingen zijn in het Justitieel Documentatie Systeem (JDS). Dit geldt ook als de AIVD nieuwe informatie ontvangt over staatsgevaarlijke of antidemocratische activiteiten van een vertrouwensfunctionaris. Deze nieuwe feiten of omstandigheden kunnen voor de AIVD aanleiding zijn een hernieuwd veiligheidsonderzoek in te stellen.

De werkgever meldt in dit proces de betrokkene die de vertrouwensfunctie heeft verlaten af bij de UVO. De automatische alertering wordt dan gestopt. Een aantal grote werkgevers deelt periodiek deze gegevens geautomatiseerd met de UVO. Deze ervaring wordt meegenomen bij de implementatie van het wetsvoorstel. Aan het automatisch delen van de gegevens zijn naar verwachting ook kosten verbonden voor de werkgever, bijvoorbeeld voor het samenstellen en automatisch genereren van een bestand en het inrichten van een server om het bestand te delen. De kosten die hieraan verbonden zijn, zullen variëren per werkgever en worden geschat tussen €1880,- en €3760,-. Deze berekening is gebaseerd op de ervaring met het delen van gegevens in de burgerluchtvaartsector ten behoeve van automatisch alerteren. Daarbij is uitgegaan van vijf tot tien mandagen en een intern uurtarief van €47,-.

Het informeren, bij de intrekking van een locatiegebonden VGB, van degene die verantwoordelijk is voor het toegangsbeheer van de locatie die ingevolge artikel 3a, eerste lid, is aangewezen heeft voor de UVO geen noemenswaardige gevolgen. Dit is in lijn met het informeren van de aanvrager en zal slechts een enkele keer per maand voorkomen.

Gegevensbescherming

In de fase van beleidsontwikkeling is een gegevensbeschermingseffectbeoordeling uitgevoerd. De belangrijkste met het wetsvoorstel samenhangende gegevensverwerking is zoals hiervoor aangegeven de aan- en afmelding van een vertrouwensfunctionaris door de werkgever. De conclusie van de gegevensbeschermingseffectbeoordeling is dat de verwerkte gegevens niet als een nieuwe gegevensverwerking beschouwd hoeven te worden en dat het risico van deze verwerking als zeer laag gezien kan worden. De persoonsgegevens die met deze aan- en afmeldverplichting worden verwerkt, zijn immers geen nieuwe gegevens die aan de diensten verstrekt worden. Deze gegevens zijn al bekend bij de diensten als gevolg van het eerder verrichte veiligheidsonderzoek.

De gegevens omtrent aan- en afmelding worden uitsluitend verwerkt ten behoeve van de automatische alertering als bedoeld in artikel 9 van de Wvo. Vooralsnog zijn de noodzakelijke gegevens bij aan- en afmelding, de naam van de medewerker, het BSN, de geboortedatum en het VGB-nummer. De UVO streeft ernaar deze dataset in de toekomst te beperken.

De bescherming van deze persoonsgegevens die op grond van de Wvo worden verstrekt is in overeenstemming met de wettelijke vereisten. Hierin treedt geen verandering op. Overeenkomstig artikel 17 van de Wet op de inlichtingen en veiligheidsdiensten 2017 (Wiv 2017) worden de gegevens verwerkt overeenkomstig de eisen die daaraan bij of krachtens de Wiv 2017 of de Wvo zijn gesteld. De persoonsgegevens worden door het nemen van technische en organisatorische maatregelen bij de AIVD en de MIVD op een dusdanige manier verwerkt dat een passende beveiliging ervan gewaarborgd is, en dat zij onder meer beschermd zijn tegen ongeoorloofde of onrechtmatige verwerking en tegen onopzettelijk verlies, vernietiging of beschadiging. De verwerking van de gegevens geschiedt met inachtneming van hoofdstuk 3, paragraaf 3.1 van de Wiv 2017.

De aanpassingen in het wetsvoorstel vergen aanpassingen op het gebied van ICT en bedrijfsvoering bij de UVO. Deze aanpassingen worden meegenomen met een reeds ingezette moderniseringsslag bij de UVO en leiden niet tot noemenswaardige extra lasten of kosten. De aanpassingen in het wetsvoorstel zoals de invoering van het gebruik van het BSN geven de mogelijkheid het werkproces bij de UVO te stroomlijnen en foutmarges te verminderen. Daarnaast geeft het gebruik van het BSN een extra mogelijkheid om de persoonsgegevens die bij het veiligheidsonderzoek worden betrokken te verifiëren. Bij de koppeling met gegevensbestanden binnen de rijksoverheid kan ook gebruik gemaakt worden van het BSN in plaats van een set van persoonsgegevens. Omdat het BSN een uniek nummer is, is de UVO er zeker van dat de gegevens over de juiste persoon worden uitgewisseld.

Handhaafbaarheid

Het wetsvoorstel brengt een wijziging met zich mee wat betreft sanctionering bij het niet naleven van wettelijke bepalingen. Het huidige artikel 14 van de Wvo kent, als sluitstuk op de bestuursrechtelijke handhaving en het toezicht door een vakminister, een strafbepaling. Ingevolge artikel 14 Wvo wordt hij die niet tijdig voldoet aan een in de artikelen 3, tweede en derde lid, 4, eerste en derde lid, 5, eerste en derde lid en 10, tweede lid opgenomen verplichtingen gestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de vierde categorie. Geconstateerd is dat sinds de totstandkoming van de Wvo strafrechtelijke sanctionering nimmer is toegepast.

In de Memorie van Toelichting bij de bestaande Wvo is onder meer het volgende opgenomen.

"Bij vertrouwensfuncties binnen de sfeer van de overheid zal aan bestuurlijke handhaving de belangrijkste plaats toekomen. Voor zover het gaat om vertrouwensfuncties in de particuliere sector dient te worden bedacht dat een goede personele beveiliging natuurlijk in het eigen belang is van organisaties, waarbinnen vertrouwensfuncties zijn aangewezen. Waar het gaat om bedrijven waar vertrouwensfuncties zijn aangewezen in verband met de uitvoering van overeenkomsten die de veiligheid en andere gewichtige belangen van de staat raken, zal bestuurlijke handhaving ook

een rol spelen via selectie op beveiligingsaspecten van potentiële contractspartners en het afdwingen van de naleving van eenmaal gesloten overeenkomsten.”

In lijn met het uitgangspunt van bestuurlijke handhaving is ervoor gekozen artikel 14 aan te passen, overeenkomstig de richtlijnen van het integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving. Bestuursrechtelijke handhaving en sancties dienen immers het uitgangspunt bij de uitvoering door bestuursorganen van wetten te zijn, als die wetgeving specifiek een rechtsbetrekking tussen burgers en bedrijven enerzijds en de overheid anderzijds scheppen. In deze context heeft bestuursrechtelijke sanctionering voor de handhaving door het bestuursorgaan dat met de uitvoering van de wet is belast de voorkeur.

De wijziging in dit kader wordt als noodzakelijk gezien. De aan- en afmelding is essentieel bij de totstandkoming van een sluitend bestand van actieve vertrouwensfunctionarissen. Geborgd moet worden dat de periode dat een vertrouwensfunctionaris werkzaam is op een aangewezen locatie zo goed als mogelijk inzichtelijk is. Daarbij komt dat de al genoemde automatische alertering uitsluitend mag worden toegepast op werknemers die daadwerkelijk een vertrouwensfunctie bezetten. Zonder aan- en afmelding bestaat de mogelijkheid dat niet-vertrouwensfunctionarissen worden meegenomen in dit proces wat een onterechte privacy inbreuk met zich mee zou brengen.

Het bestuursorgaan kan na de wijziging van artikel 14 een bestuurlijke sanctie opleggen wegens overtreding van opgelegde verplichtingen. Daarbij is expliciet de keuze gemaakt om in artikel 14 de bevoegdheid te introduceren om een last onder dwangsom op te leggen bij overtreding van de genoemde bepalingen als bedoeld in artikel 5:2, eerste lid, onder b van de Awb.

Met de keuze voor een dwangsom speelt mee dat de diensten tot taak hebben het verrichten van veiligheidsonderzoeken als bedoeld in de Wet veiligheidsonderzoeken. Het belang van de nationale veiligheid staat daarbij voorop. Een punitieve sanctie (met de bedoeling de overtreder van de bestuurlijke norm leed toe te voegen) is niet de weg om de nationale veiligheid te bevorderen. De nationale veiligheid is ermee gediend dat een werkgever zich bewust is van het gegeven dat functies bij zijn bedrijf kwetsbaar zijn en dat dit van hem bepaalde maatregelen vereist. In het systeem van de wet is het dan ook aan verantwoordelijke minister en de werkgever gezamenlijk om te bezien welke functies dienen te worden aangewezen om het belang van de nationale veiligheid te borgen en vervolgens uitvoering te geven aan de verplichtingen die daarmee samenhangen. In lijn daarmee is ook de vakminister die toeziet of vervolgens op een juiste wijze en in overeenstemming met de wet wordt gewerkt. Indien geconstateerd wordt dat een werkgever niet voldoet aan de wettelijke bepalingen geeft de last onder dwangsom meer mogelijkheden om normconform gedrag af te dwingen dan het huidige artikel 14.

Met deze wijziging krijgt de vakminister een efficiënt middel om de bepalingen van de Wvo af te dwingen als blijkt dat een werkgever niet voldoet aan de vereisten van de wet. Het doel van het opleggen van een last onder dwangsom is uitdrukkelijk om tot herstel van de met de Wvo strijdige situatie te komen, herhaling te voorkomen dan wel normconform gedrag te stimuleren.

Met deze wijziging wordt niet verwacht dat er structurele gevolgen zijn voor de werklast van de rechterlijke macht of andere bestuursorganen. Er vindt geen verschuiving plaats wat betreft de verantwoordelijkheden van de vakminister als toezichthouder. Tevens zal het opleggen van een

bestuurlijke sanctie altijd een ultimum remedium dienen te blijven. Bestuurlijk overleg zal altijd het uitgangspunt zijn bij de uitvoering en handhaving van de Wvo. Daarnaast leidt de wijziging niet tot een toename van besluiten tot weigering of intrekking van de VGB en eventueel daaropvolgende bezwaar- en beroepsprocedures. Tot slot is tussenkomst van de burgerlijk rechter door invoering van het derde lid van artikel 9a niet meer nodig om een executoriale titel te verkrijgen.

5. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Artikel 16a voorziet in een overgangsrechtelijke regeling voor gevallen waarin een persoon is belast met de vervulling van een (op grond van artikel 3) aangewezen vertrouwensfunctie op een locatie die na inwerkingtreding van artikel 3a op grond van dat artikel wordt aangewezen. Artikel 16a regelt in het eerste lid dat de reeds afgegeven VGB's in dat geval aangemerkt worden als een VGB die is afgegeven voor een functie op een aangewezen locatie. In aansluiting daarop wordt in het tweede lid geregeld dat reeds afgegeven VGB's ook na wisseling van functie of werkgever geldig blijven op de aangewezen locatie.

6. Advies en consultatie

Nader in te vullen na consultatie.

Artikelsgewijze toelichting

ARTIKEL I

Onderdeel A

Het eerste lid bevat verder een technische wijziging waarmee de functies die op een aangewezen locatie worden uitgeoefend en op grond van artikel 3a, tweede lid, zijn aangemerkt als vertrouwensfunctie en onder de definitie van vertrouwensfunctie worden gebracht.

In het tweede lid is de definitie van register opgenomen waarin wordt verwezen naar artikel 10a (nieuw). Met dit register kan een volledig en actueel bestand worden samengesteld van personen die werkzaam zijn in een vertrouwensfunctie. Het register zal niet openbaar te raadplegen zijn. Wel kan door de diensten op verzoek van een werkgever op een aangewezen locatie aan die werkgever worden medegedeeld of een persoon in het bezit is van een verklaring en de datum waarop een betrokkene is afgemeld door een werkgever.

Met de wijziging van het derde lid is de mogelijkheid om de definitie van het begrip werkgever uit te breiden ook van toepassing wanneer een locatie op grond van artikel 3a is aangewezen. De aanwijzing van degene die als werkgever moet worden aangemerkt, geschiedt gelijktijdig met de aanwijzing van de locatie.

Onderdeel B

Op grond van artikel 3a, eerste lid, wordt een locatie aangewezen waarbij de toegang tot deze locatie ten behoeve van het uitoefenen van een functie op zichzelf een risico voor de nationale veiligheid kan vormen. Dergelijke functies die op de betreffende locatie worden uitgeoefend worden aangemerkt als vertrouwensfunctie. De voor de functie noodzakelijke toegang tot die locatie is daarbij het doorslaggevende criterium. Aanwijzing van de locatie geschiedt door de minister die verantwoordelijk is voor het beleidsterrein waartoe de locatie behoort, in overeenstemming met de Minister van BZK.

Het blijft hierbij mogelijk dat iemand tegelijkertijd een vertrouwensfunctie vervult die op grond van artikel 3 is aangewezen, bijvoorbeeld omdat de betrokkene structureel kennisneemt van staatsgeheime informatie. In dat geval zal sprake zijn van twee VGB's en dus twee veiligheidsonderzoeken. Het tweede lid regelt dat alle functies die op een aangewezen locatie worden uitgeoefend en waarvoor de toegang tot die locatie het risico voor de nationale veiligheid kan opleveren voor de toepassing van de Wvo aangemerkt worden als vertrouwensfunctie. Tenzij anders bepaald gelden de bepalingen in de Wvo omtrent op grond van artikel 3 aangewezen vertrouwensfuncties derhalve ook voor functies die op grond van artikel 3a, tweede lid zijn aangemerkt als vertrouwensfuncties op een aangewezen locatie.

Artikel 3a derde lid regelt dat een afgegeven locatiegebonden VGB voor een functie die op een aangewezen locatie wordt uitgevoerd ook na wisseling van functie of werkgever geldig blijft op de aangewezen locatie. Een nieuwe VGB, en dus een nieuw veiligheidsonderzoek, is hierdoor niet noodzakelijk bij wisseling van werkgever waarvoor de locatiegebonden VGB geldt. Dit sluit aan bij het uitgangspunt dat de toegang tot de locatie en het daarbij behorende risico voor de nationale veiligheid doorslaggevend is en niet zo zeer de functie of de aard van de werkzaamheden.

Het vierde lid van artikel 3a correspondeert met het tweede lid van artikel 3 op grond waarvan een verplichting rust op de werkgever om in geval van een aangewezen vertrouwensfunctie desgevraagd aan de betrokken minister en aan het hoofd van de AIVD de inlichtingen te geven over de inrichting van zijn bedrijf, dienst of instelling die nodig zijn voor de beoordeling van de mate waarin een functie de mogelijkheid biedt de nationale veiligheid te schaden. Dezelfde verplichting komt op de werkgever te rusten indien het een werkgever betreft op een aangewezen locatie.

Ook het vijfde lid correspondeert met een reeds bestaande bepaling, namelijk het vierde lid van artikel 3 dat bepaalt dat binnen vijf jaren na de aanwijzing van een functie als vertrouwensfunctie en vervolgens telkens na vijf jaren wordt nagegaan of de aanwijzing gehandhaafd moet blijven. Diezelfde verplichting geldt bij de aanwijzing van een locatie.

Onderdelen C en D

De identificatieplicht in het nieuwe derde lid van de artikelen 4 en 5 verzekert dat de diensten de juiste gegevens verwerken. Geldige identificatiebewijzen zijn documenten waarvan artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht bepaalt dat daarmee de identiteit van personen kan worden vastgesteld. Wanneer er sprake is van een dubbele nationaliteit gaat de voorkeur uit naar identificatie door middel van een Nederlands identificatiebewijs omdat dit in de praktijk beter werkbaar is. Een vergelijkbare verplichting wordt opgenomen in het vierde lid van de artikelen 4 en 5, namelijk de verplichting voor de werkgever om het BSN aan de diensten te verstrekken. Het gebruik van het BSN door de diensten behoeft geen regeling aangezien het verwerken van het BSN door overheidsorganen is toegestaan indien hiervoor een wettelijke grondslag is. De Wet algemene bepalingen burgerservicenummer (Wabb) biedt deze wettelijke grondslag voor overheidsorganen indien zij het BSN verwerken voor de vervulling van hun publiekrechtelijke taak. De uitvoering van de Wvo is voor beide diensten de uitvoering van een wettelijke taak en valt dus onder de Wabb.

Het nieuwe zesde en zevende lid van artikel 4 bevat de administratieve verplichting die strekt tot het aan- en afmelden van personen die een vertrouwensfunctie vervullen of op een aangewezen locatie werkzaam zijn teneinde een actueel bestand te verkrijgen van actieve vertrouwensfunctionarissen. Complementair hieraan is in artikel 5 een zesde lid opgenomen met een afmeldplicht voor personen die werkzaam zijn op een nadien aangewezen locatie.

Onderdeel E

Bestuursorganen hebben in een aantal gevallen de bevoegdheid om bestuursrechtelijke geldschulden bij dwangbevel in te vorderen. De geldschuldenregeling in de Awb creëert echter geen algemene dwangbevelbevoegdheid. De bevoegdheid tot het uitvaardigen van een dwangbevel moet bij formele wet worden toegekend. Artikel 9a voorziet hierin zodat zonder tussenkomst van de burgerlijke rechter een executoriale titel bestaat voor de invordering bij dwangbevel van geldschulden die voortvloeien uit artikel 9a van de Wvo. Afdeling 4.4.4.2 van de Awb bevat algemene regels voor de invordering bij dwangbevel en is dus ook van toepassing op een dwangbevel op grond van het derde lid van artikel 9a van de Wvo.

Onderdeel F

Het nieuwe derde lid van artikel 10 strekt ertoe een extra waarborg te creëren voor het geval een VGB wordt ingetrokken van een persoon die werkzaam is op een aangewezen locatie als bedoeld in artikel 3a (nieuw). De werkgever heeft de verplichting de betrokken persoon binnen acht weken na de intrekking van de verklaring uit de vertrouwensfunctie te ontheffen (artikel 10, lid 2). Het is onvermijdelijk dat er enige tijd zit tussen de intrekking van de VGB en het ontheffen uit de vertrouwensfunctie. De werkgever zal ook de toegangverlener moeten informeren zodat de betrokkene niet langer toegang heeft tot de aangewezen locatie. Ook daar zal in de regel enige tijd overheen gaan. Om te voorkomen dat een persoon met een ingetrokken VGB toch toegang heeft tot de aangewezen locatie, zal de minister die verantwoordelijk is voor de intrekking van de VGB ook de toegangverlener informeren over deze intrekking zodat de toegang zo snel mogelijk kan worden ontzegd.

Onderdeel G

In het voorgestelde artikel 10a wordt het register van vertrouwensfunctionarissen geregeld. De regels omtrent het beheer en de inrichting van dit register worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur geregeld.

Onderdeel H

Ingevolge artikel 3, eerste lid, is de vakminister bevoegd functies aan te wijzen die de mogelijkheid bieden de nationale veiligheid te schaden. Er zijn situaties waarin het op voorhand aanwijzen van een functie als vertrouwensfunctie niet mogelijk is, terwijl er wel behoefte is inzicht te verkrijgen of een persoon bij de uitoefening van werkzaamheden geen risico vormt voor de nationale veiligheid. Met de afgifte van een mededeling als bedoeld in artikel 13, eerste lid, wordt hierin voorzien ten behoeve van andere mogendheden en volkenrechtelijke organisaties. Gebleken is dat ook een vakminister in bijzondere gevallen bij besluitvorming waarbij de nationale veiligheid een rol speelt inzicht hoeft omtrent een persoon, niet zijnde een vertrouwensfunctionaris. Met de toevoeging van artikel 13, tweede lid, wordt hierin voorzien.

Onderdeel I

In dit artikel wordt de bevoegdheid geïntroduceerd om een last onder dwangsom op te leggen bij overtreding van de genoemde bepalingen. In geval de overtreder een last onder dwangsom opgelegd heeft gekregen en niet voldoet aan de last, is de overtreder een dwangsombedrag verschuldigd. Deze schuld ontstaat van rechtswege. De verbeurde dwangsom moet worden betaald binnen zes weken nadat zij van rechtswege is verbeurd. Wanneer de overtreder nalaat binnen deze termijn het bedrag te betalen, dan is hij vanaf het einde van die termijn in verzuim. De betrokken minister zal middels een invorderingsbeschikking moeten laten weten dat een dwangsom is verbeurd (artikel 5:37 Awb). Tegen de invorderingsbeschikking is bezwaar en beroep mogelijk. Indien de overtreder blijft weigeren om te betalen zullen vervolgens via de gebruikelijke procedure een aanmaning en een dwangbevel moeten worden uitgevaardigd.

Onderdeel J

Artikel 16 bevat een overgangsrechtelijke bepaling voor de situatie waarin vertrouwensfunctionarissen voorafgaand aan de inwerkingtreding van artikel 3a werkzaam zijn op een locatie die na inwerkingtreding van artikel 3a ingevolge dat artikel wordt aangewezen. Deze personen vervullen een vertrouwensfunctie die met het oog op toegang op grond van artikel 3 is aangewezen en die is gekoppeld aan de aard en inhoud van de functie en aan een specifieke werkgever. Deze aanwijzing wordt ingetrokken wanneer de locatie wordt aangewezen op grond van artikel 3a. Daarom voorziet artikel 16a erin dat VGB's die reeds zijn afgegeven op het moment dat artikel 3a in werking treedt, gelijk gesteld worden met VGB's die zijn afgegeven ten behoeve van een functie die wordt vervuld op een aangewezen locatie. In het tweede lid wordt artikel 3a, derde lid, van overeenkomstige toepassing verklaard zodat ook die VGB's geldig zijn voor alle volgende functies op de aangewezen locatie.

Artikel II

Uit de inwerkingtredingbepaling vloeit voort dat het tijdstip van inwerkingtreding van de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. Van deze gefaseerde inwerkingtreding kan gebruik worden gemaakt als dit voor de uitvoering van de nieuwe wettelijke regeling noodzakelijk is.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De Minister van Defensie,