

Vergaderjaar 2024–2025

36 676

Wijziging van de Wet veiligheidsonderzoeken in verband met de invoering van een locatiegebonden verklaring van geen bezwaar en enkele andere wijzigingen ter verbetering van de uitvoerbaarheid van deze wet (Wet verbetering uitvoering Wet veiligheidsonderzoeken)

Nr. 3

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 risico voor de nationale veiligheid en de locatie waar zij de 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. Dit heeft tot gevolg dat de betreffende functie op die locatie wordt aangemerkt als vertrouwensfunctie. De VGB die in dat geval wordt afgegeven voor een functie enkel vanwege toegang tot de 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.¹ 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.

¹ De betrokkene kan naast een locatiegebonden VGB ook een VGB nodig hebben die is gerelateerd aan de inhoud van de functie.

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, detacheringsbureaus en payroll-bedrijven 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 arbeidsverhouding tussen de vertrouwensfunctionaris en de werkgever als bedoeld in het Burgerlijk Wetboek feitelijk minder relevant is bij de toepassing van de Wvo. In de memorie van toelichting bij de totstandkoming van de Wvo werd er al op gewezen dat het begrip werkgever uit de Wvo afwijkt van het dagelijks spraakgebruik. 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.²

Hoewel een VGB onder de vigerende wet functie- en werkgeverbonden is, is het onder bepaalde voorwaarden mogelijk 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 eenzelfde (of lager) risicoprofiel kennen. Het Ministerie van Defensie hanteert dit uitgangspunt al langer, maar sinds 1 januari 2020 geldt dit bijvoorbeeld ook 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 vele 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.

Met de thans voorgestelde aanpassing van de Wvo wordt uitvoering gegeven aan de wens om flexibelere inzetbaarheid van personeel op een en dezelfde locatie mogelijk te maken, door naast de bestaande systematiek van een functiegebonden VGB 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. Nu daarmee tevens wordt voorkomen dat in korte tijd meerdere veiligheidsonderzoeken naar dezelfde persoon moeten worden verricht, wordt niet alleen het economisch belang van een sector zoals de burgerluchtvaart gediend, ook wordt de aan een veiligheidsonderzoek inherent

² Kamerstukken II 2006/07, 30 805, nr. 3, p. 3–4.

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 om enkele wijzigingen van inhoudelijke en meer technische aard aan te brengen teneinde de uitvoerbaarheid van de Wvo in de praktijk te verbeteren, zoals een aan- en afmeldplicht van vertrouwensfunctionarissen zodat de diensten middels een register kunnen beschikken over een actueel bestand met actieve vertrouwensfunctionarissen, 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 een identificatieplicht voor degene die een veiligheidsonderzoek moet ondergaan en een grondslag voor het gebruik van het burgerservicenummer (BSN) door de werkgever bij de aanmelding 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. Tot slot wordt voorgesteld strafrechtelijke handhaving te vervangen door bestuurlijke handhaving.

3 Voorgestelde wijzigingen

3.1 De locatiegebonden VGB

Functies waarin de functionaris de nationale veiligheid kan schaden, kunnen op grond van de Wvo worden aangewezen als vertrouwensfuncties. De vakminister beslist over deze aanwijzing. In het civiele domein maakt de vakminister hierbij gebruik van de Leidraad aanwijzing vertrouwensfuncties.³ Deze leidraad biedt een eenduidig kader 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 kunnen 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 onbegeleide toegang tot een terrein of locatie (het beschermde belang) noodzakelijk is. Om de gewenste 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 onbegeleide toegang tot die locatie op zichzelf een risico kan vormen voor de nationale veiligheid, de grond voor het aanmerken van de functie als vertrouwensfunctie. Voor functies in de veilige vracht- en toeleveringsketen bevat het voorgestelde artikel 3b een specifieke voorziening. Functies in deze keten worden onder het bereik van de locatiegebonden VGB gebracht voor zover het vanuit die functies mogelijk is om veilige vracht en post zonder nader beveiligingsonderzoek te manipuleren en in een luchtvaartuig te (doen) laden en indien voor de functie onbegeleide toegang tot deze veilige goederen nodig is. Daarmee ontstaan immers dezelfde risico's voor de nationale veiligheid.

³ <https://www.aivd.nl/onderwerpen/veiligheidsonderzoek/leidraad>

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, ongeacht bij welke werkgever de functie wordt uitgeoefend en voor zover de vervulling daarvan direct op elkaar aansluit. Hoewel dubbeling zo veel mogelijk moet worden voorkomen, kan iemand op de aangewezen locatie een vertrouwensfunctie vervullen die op een andere grond is aangewezen als vertrouwensfunctie (op grond van artikel 3 Wvo), bijvoorbeeld als een functie op de locatie is aangewezen omdat vanuit die functie structureel kennisgenomen wordt van staatsgeheime informatie. In die gevallen zal sprake zijn van twee verschillende VGB's voor een betrokkene, namelijk een locatiegebonden VGB en een VGB ten behoeve van het vervullen van de specifieke aangewezen vertrouwensfunctie.

Daarbij wordt opgemerkt dat in dergelijke gevallen ook meerdere vakministers bevoegd kunnen zijn. De Minister van Justitie en Veiligheid kan bijvoorbeeld als verantwoordelijke het beveiligde gebied van een burgerluchthaven aanwijzen als locatie als bedoeld in artikel 3a, terwijl de Minister van Defensie bevoegd is tot de aanwijzing van vertrouwensfuncties voor (bijvoorbeeld) medewerkers van Koninklijke Marechaussee (KMar) die op Schiphol werken en aldaar belast zijn met grensbewaking. In een dergelijke situatie blijft in beginsel ook sprake van twee veiligheidsonderzoeken, omdat de diepgang en omvang van het veiligheidsonderzoek kan verschillen. In dergelijke gevallen bestaat wel de mogelijkheid, als voor de separaat aangewezen functie een zwaarder onderzoek noodzakelijk is dan voor het onderzoek ten behoeve van de locatiegebonden VGB, op basis van het zwaardere onderzoek twee verklaringen af te geven: één ten behoeve van de separaat aangewezen functie en één ten behoeve van de toegang tot de aangewezen locatie. In dergelijke gevallen zullen alleen de kosten als bedoeld in artikel 9a van de Wvo voor het zwaardere onderzoek in rekening worden gebracht.

3.2 Aanwijzen locatie

Voor de toepassing van deze wet kan onder locatie een specifieke topografische locatie worden verstaan, maar het kan ook een groter gebied of een geografische plaats met permanente faciliteiten betreffen, zoals een luchthaven, een bedrijfscampus, een haven, een verzameling van loodsen en containerdepots. Deze plaatsen zullen als zodanig opgenomen worden in het aanwijsbesluit. Ook kunnen in een aanwijsbesluit een aantal verschillende niet aansluitende (geografische) locaties worden aangewezen die in samenhang gezien kunnen worden omdat de activiteiten die op dergelijke locaties worden uitgeoefend en de daarmee samenhangende risico's voor de nationale veiligheid dezelfde zijn. De vakminister kan dan van oordeel zijn dat de in het besluit gekoppelde locaties wat betreft de toepassing van de Wvo als één locatie beschouwd kunnen worden omdat de activiteiten en daaraan verbonden risico's vergelijkbaar zijn. In de burgerluchtvaart geldt dit, ook wat betreft het EU-kader⁴, bijvoorbeeld voor Rotterdam The Hague Airport en Eindhoven Airport. Uit het voorgestelde artikel 3b volgt dat ook locaties van waaruit het mogelijk is om vracht en post die reeds zijn onderworpen aan beveiligingscontroles zonder nader beveiligingsonderzoek te manipuleren en in een luchtvaartuig te doen laden hieronder vallen.

Van belang is verder dat, indien een vakminister tot vorenbedoelde locatiekoppeling besluit, niet volstaan kan worden met enkel het aanwijzen van de feitelijke (geografische) locaties. De vakminister dient in het aanwijsbesluit tevens op te nemen wie de integrale verantwoorde-

⁴ Uitvoeringsverordening (EU) 2019/103 van 23 januari 2019, *PbEU* 2019, L 21/13.

lijkheid draagt of dragen voor het toegangsbeheer van de betreffende (gekoppelde) locatie(s). Het is mogelijk dat er voor één aangewezen locatie meerdere verantwoordelijken voor het toegangsbeheer zijn. Dit zal dan moeten blijken uit het aanwijzingsbesluit dat op grond van artikel 3a, eerste lid wordt genomen. Voor de locaties waar functies worden uitgeoefend van waaruit het mogelijk is om vracht en post die reeds zijn onderworpen aan beveiligingscontroles te manipuleren en in een luchtvaartuig te doen laden wordt hierin reeds voorzien met de goedkeuring van onder andere (locatiegebonden) erkende agenten en bekende afzenders door de bevoegde autoriteit als bedoeld in de EU uitvoeringsverordening 2015/1998.⁵

Hiermee kan voldaan worden aan de verplichting voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ex artikel 10, derde lid, om de verantwoordelijke voor het toegangsbeheer van een bepaalde aangewezen locatie onverwijld te informeren indien een VGB is ingetrokken. Indien voor de betreffende locatie meer dan één verantwoordelijke voor het toegangsbeheer is aangewezen, zullen deze verantwoordelijken allen worden geïnformeerd over het intrekken van een VGB. De persoon van wie een VGB is ingetrokken moet immers de toegang tot alle delen van de aangewezen locatie worden ontzegd.

Het aanwijsbesluit wordt niet gepubliceerd. Wel informeert de vakminister de betreffende sector of het betreffende bedrijf over de (voorgenomen) aanwijzing. Hieraan gaat vaak uitvoerig overleg vooraf. De werkgever informeert vervolgens de werknemers voor wie de aanwijzing gevolgen heeft, bijvoorbeeld omdat zij na de aanwijzing een geldige VGB nodig hebben. Voor toekomstige werknemers wordt in vacatureteksten aangegeven dat een screening onderdeel is van de sollicitatieprocedure.

3.3 Consequenties voor het veiligheidsonderzoek

In de bestaande systematiek van veiligheidsonderzoeken worden vertrouwensfuncties afhankelijk van de mate waar de functie mogelijkheid biedt de veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat te schaden, onderscheiden in a-, b- en c functies. Daarmee samenhangend worden veiligheidsonderzoeken naar omvang en diepgang onderverdeeld in a-, b- en c-onderzoeken.

In dit stelsel is het uitgangspunt dat de kwetsbaarheid van de specifieke functie bepalend is voor het uit te voeren onderzoek. Bij de aanwijzing van een locatiegebonden VGB, waarbij de enkele toegang tot die locatie ten behoeve van het vervullen van een functie een risico kan opleveren voor de nationale veiligheid, is de specifieke functie minder relevant. Tevens blijft de verklaring 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. Opnieuw, ook hier is niet relevant welke functie daadwerkelijk vervuld gaat worden.

Deze verschuiving van een functiegericht veiligheidsonderzoek naar een toegangsgericht veiligheidsonderzoek brengt met zich mee dat in aanvulling op de huidige a, b en c onderzoeken een nieuw onderzoek zal worden geïmplementeerd ten behoeve van de locatiegebonden VGB.

Deze wijziging heeft geen gevolgen voor de huidige doorlooptijden van het veiligheidsonderzoek.

⁵ *PbEU* 2015, L 299/1.

3.4 Aan- en afmeldplicht

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 Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) of de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD), de daarvoor benodigde schriftelijke instemming van de betrokkene en het verstrekken van informatie aan de betrokkene. Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor deze reguliere aanmelding voor een vertrouwensfunctie als bedoeld in artikel 4, eerste lid, van de Wvo. Wel wordt voorgesteld dat de betrokkene na de initiële aanmelding en daarop afgegeven VGB door de verantwoordelijke Minister (in de praktijk door de AIVD of de MIVD) wordt aangemeld in het register (artikelen 4 en 5, lid 4; voorgesteld artikel I, onderdelen D en E).

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. Zo wordt met het voorgestelde derde lid van artikel 10a (voorgesteld artikel I, onderdeel J) een verplichting geïntroduceerd voor werkgevers om te voorzien in de aanmelding in het register van een betrokkene die al in het bezit is van een locatiegebonden VGB. Ook wordt ten behoeve van het register in artikel 14a (voorgesteld artikel I, onderdeel M) geregeld dat de werkgevers de (op het moment van inwerkingtreding van artikel 10a) actieve vertrouwensfunctionarissen eenmalig aanmelden in het register. Omdat dit een aanzienlijke administratieve belasting is voor zowel de werkgevers als de diensten, zal vooruitlopend op de inwerkingtreding in overleg met (vertegenwoordigers van) de werkgevers voorzien worden in een proces waarmee op vrijwillige basis gefaseerd aangemeld kan worden.

Daarnaast is in het wetsvoorstel een afmeldplicht voor de werkgever opgenomen voor het geval de betrokkene wordt ontheven uit de vertrouwensfunctie (artikel 4 en 5, lid 7; voorgesteld artikel I, onderdelen D en E). Deze afmeldplicht is niet beperkt tot de locatiegebonden functies maar geldt voor alle werkgevers en alle VGB's. Binnen vijf weken na het ontheffen uit de vertrouwensfunctie moet de werkgever de betrokkene afmelden. Van ontheffing uit de vertrouwensfunctie is sprake wanneer de betrokkene niet langer belast is met het vervullen van de vertrouwensfunctie. Er hoeft dus geen besluit van de werkgever aan ten grondslag te liggen, ontheffing kan bijvoorbeeld ook het gevolg zijn van een besluit van de betrokkene om de arbeidsovereenkomst op te zeggen.

Eenzelfde plicht geldt voor werkgevers indien de betrokkene na afgifte van de VGB toch niet wordt belast met de vervulling van een vertrouwensfunctie. Het kan immers voorkomen dat een kandidaat-vertrouwensfunctionaris op het laatste moment, nadat al een VGB is afgegeven, afziet van de functie, toch niet geschikt blijkt te zijn (het veiligheidsonderzoek gaat immers niet over geschiktheid), of wegens omstandigheden een andere functie (niet zijnde een vertrouwensfunctie) gaat vervullen bij de werkgever. Ook in deze gevallen is het van belang dat de betrokkene spoedig wordt afgemeld in het register.

Indien er sprake is van een intrekking van de verklaring van geen bezwaar als bedoeld in artikel 10, eerste lid, van de Wvo zal, gelet op het spoedeisende karakter en om het risico voor de nationale veiligheid tot een minimum te beperken, de betrokkene onverwijld na intrekking door de

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties of van Defensie afgemeld worden in het register. Tevens informeert die Minister de verantwoordelijke(n) voor het toegangsbeheer indien het de intrekking van een locatiegebonden VGB betreft, zodat de betrokkene de toegang tot de aangewezen locatie kan worden ontzegd. Op dat moment is immers vastgesteld dat er onvoldoende waarborgen aanwezig zijn dat de betrokkene de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zal volbrengen (vergelijk artikel 10, lid 1, Wvo).

3.5 Register

Met de hiervoor beschreven 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 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. In dit verband zijn ook de op 31 december 2021 in werking getreden EU-regels voor het achtergrondonderzoek voor de burgerluchtvaart relevant.⁶ 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.⁷ 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 hoeven vragen aan een hernieuwd veiligheidsonderzoek kan onderwerpen, hetgeen een onterechte beperking van hun privacy zou betekenen.

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 geautomatiseerd. De aan- en afmeldplicht ten behoeve van het register kan dit proces aanzienlijk versnellen en vereenvoudigen en voorkomt tevens dat ten onrechte een inbreuk op de privacy wordt gemaakt mocht betrokkene niet meer op de vertrouwensfunctie werkzaam zijn. In dat geval is een (geautomatiseerde) naslag naar een betrokkene niet wenselijk.

Het register is ook noodzakelijk om inzichtelijk te maken dat bij functiewisseling tussen werkgevers op een aangewezen locatie deze wisseling aaneengesloten is. Tussen de datum waarop een vertrouwensfunctionaris wordt ontheven van de functie en de aanmelding bij een nieuwe

⁶ Uitvoeringsverordening (EU) 2019/103 van 23 januari 2019, *PbEU* 2019, L 21/13. De inwerking-treding van deze uitvoeringsverordening is uitgesteld in Uitvoeringsverordening (EU) 2020/910 van 30 juni 2020, *PbEU* 2020, L 208/43.

⁷ Uitvoeringsverordening (EU) 2019/103 van 23 januari 2019, *PbEU* 2019, L 21/13.

werkgever op een aangewezen locatie mag geen ontbrekende periode zitten. Hiervoor geldt op grond van artikel 3a, derde lid, een periode van maximaal vijf weken vanaf het moment dat iemand is ontheven uit de vertrouwensfunctie. Indien een betrokkene de binnen vijf weken die daarop volgen niet wordt aangemeld voor de volgende functie, vervalt de afgegeven VGB van rechtswege en dient een nieuwe VGB te worden aangevraagd. De diensten kunnen een werkgever mededelen of een persoon in het bezit is van een VGB, de datum van afgifte en indien van toepassing de datum waarop een betrokkene is afgemeld door de vorige werkgever. Deze melding zal geautomatiseerd plaatsvinden naar aanleiding van een verzoek van een werkgever op een daartoe ingericht kanaal. Op deze manier kan de werkgever controleren of een betrokkene beschikt over een geldige VGB en of de functiewisseling aaneengesloten is.

De dataverwerking ten behoeve van het register vindt plaats op systemen van de diensten waarmee de gegevens op een dusdanige manier verwerkt worden dat een passende beveiliging ervan gewaarborgd is en dat deze gegevens onder meer beschermd zijn tegen ongeoorloofde of onrechtmatige verwerking en tegen onopzettelijk verlies, vernietiging of beschadiging. De toegang tot het register zal plaatsvinden met een door de diensten ingericht kanaal. De toegang tot dat kanaal is voorbehouden aan bij de diensten bekende werkgevers, alsmede de vakminister ten behoeve van de uitoefening van de bevoegdheden uit artikel 14. Hiermee blijft de toegang tot het register beperkt tot een relatief kleine groep. Bevraging door de werkgevers vindt (geautomatiseerd) plaats op basis van hit-no hit en uitsluitend op grond van de gegevens die zijn vermeld in artikel 10a. Dit zijn gegevens die ook al bekend zullen zijn bij deze werkgevers. De respons vanuit het register op de bevraging zal zo min mogelijk identificerende kenmerken van een betrokkene bevatten. Feitelijk is de werkgever immers slechts geïnteresseerd in het antwoord op de vraag of (beoogd) werknemer al een geschikte VGB heeft en op welke datum deze is afgegeven.

In het kanaal zullen verder de nodige technische en procedurele waarborgen worden gecreëerd, zoals authenticatie, autorisatie en logging. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat de afmelding van een vertrouwensfunctionaris bij het register niet leidt tot een gegevensverstrekking anders dan een mededeling dat de betreffende functionaris op juiste wijze is afgemeld.

3.6 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 artikel 9a van de 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 artikel 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.

3.7 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 (Artikel I, onderdelen D en E) 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. Voor het invullen van een elektronische OPG wordt gebruik gemaakt van DigiD waarmee is voorzien in een adequate identificatie (en instemming) van betrokkene. Als door een betrokkene bij de aanmelding voor een veiligheidsonderzoek gebruik wordt gemaakt een schriftelijke OPG dient betrokkene in de OPG vermelding te maken van het soort identiteitsbewijs waarover hij beschikt alsmede het documentnummer hiervan. Tezamen met het BSN is dit voldoende waarborg voor een deugdelijke vaststelling van de identiteit van betrokkene bij het veiligheidsonderzoek.

3.8 Gebruik burgerservicenummer (BSN)

De verstrekking van het BSN door de beoogde vertrouwensfunctionaris aan de UVO geschiedt met de OPG dan wel de e-OPG. In geval van verstrekking met de schriftelijke OPG, verloopt de verzending aan de UVO via de werkgever. Daarmee is sprake van een verwerking van het BSN door de werkgever. Op dit moment bestaat hiervoor geen duidelijke wettelijke basis. Daarom is in het voorgestelde vierde lid van de artikelen 4 en 5 een grondslag opgenomen voor de verwerking van het BSN door de werkgever bij de aanmelding van een veiligheidsonderzoek.

3.9 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 (heime-lijke) 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.⁸ 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 vergelijkbare 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, leidinggevendenden 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 statelijke actor waarvan bekend is dat het een of meer offensieve programma's heeft. En 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, tweede lid, onder f, artikel 10, tweede lid, onder g, en 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

⁸ Bijvoorbeeld: Kamerstukken II 2019/20, 33 009, nr. 92 (Kamerbrief over financiering van het bedrijf Smart Photonics).

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 naslag Wiv 2017 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 de Minister van Economische Zaken mededeling kan worden gedaan (waartoe een veiligheidsonderzoek kan worden ingesteld) voor zover dat noodzakelijk is voor uitvoering van de Wet veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames (Wet Vifo) en de in dat kader door de Minister van Economische Zaken gehanteerde beveiligingsmaatregelen, over een in dat verzoek aangeduide persoon, niet zijnde een vertrouwensfunctionaris. De bepaling is beperkt tot de taak van de Minister van Economische Zaken in het kader van de Wet Vifo.

Deze wet heeft tot doel eventuele risico's voor de nationale veiligheid die ontstaan als gevolg van bepaalde verwervingsactiviteiten zoals investeringen en fusies, tot een minimum te beperken. Het gaat met name om risico's voor de aantasting van de continuïteit van vitale processen, de aantasting van de integriteit en exclusiviteit van kennis en informatie, en het ontstaan van strategische afhankelijkheden. Op grond van de Wet Vifo kan de Minister van Economische Zaken nagaan wat de achtergrond is van degene die de activiteit verricht, wat diens motieven zijn en wat de mogelijke gevolgen zijn van de activiteit voor de ondernemingen en het risico als gevolg daarvan voor de nationale veiligheid. De Minister van Economische Zaken beschikt daarbij over diverse informatiebronnen en hij kan bij de beoordeling ook meewegen of en zo ja welke (potentiële) risico's kunnen worden gemitigeerd door middel van het verbinden van een of meer eisen of voorschriften aan het besluit waarmee de overname of investering wordt getoetst (artikel 34 en 35 wet Vifo). De Minister van Economische Zaken beschikt evenwel niet over de bronnen waarover de inlichtingen- en veiligheidsdiensten beschikken. Indien de Minister na toepassing van de bevoegdheden die hem krachtens de Wet Vifo toekomen van oordeel is dat er sprake is van een (rest)risico voor de nationale veiligheid, kan hij een verzoek doen op grond van het nieuw voorgestelde tweede lid van artikel 13. 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. Dit komt tot uitdrukking in de zinsnede «door de Minister van Economische Zaken gehanteerde beveiligingsmaatregelen».

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 Minister van Economische Zaken. 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. Indien betrokkene toestemming weigert, is het aan de Minister van Economische Zaken om te bepalen welke gevolgen hieraan worden verbonden.

De desbetreffende persoon wordt schriftelijk in kennis gesteld van de zakelijke inhoud van deze mededeling. Deze kennisgeving geldt als een beschikking waartegen ingevolge de 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 Minister van Economische Zaken in het kader waarvan het verzoek is gedaan. De verwachting is dat een verzoek 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.

3.10 Bestuursrechtelijke handhaving

In artikel 14 van de Wvo is thans voorzien in strafrechtelijke handhaving bij overtreding van een aantal bepalingen van de wet.⁹ 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 komt voor – vindt strafrechtelijke handhaving in de praktijk niet plaats. Daarom voorziet dit voorstel 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 bestuursdwangs als sluitstuk van het bestaande toezichtskader van de vakminister 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. Op grond van artikel 5:32, eerste lid, Awb kan in plaats van een last onder bestuursdwang ook worden gekozen voor een last onder dwangsom. Dit komt een goede en effectieve uitvoering van de Wvo ten goede.

3.11 Gebruik van tenuitvoerleggingsgegevens en gerechtelijke strafgegevens

In artikel 7 worden tenuitvoerleggingsgegevens en gerechtelijke strafgegevens als bedoeld in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens toegevoegd aan de limitatieve lijst van gegevens waar in een veiligheidsonderzoek op kan worden gelet. Deze toevoeging betreft het herstel van een hiaat dat is ontstaan toen per 1 januari 2019 tenuitvoerleggingsgegevens en gerechtelijke strafgegevens als afzonderlijke categorieën

⁹ Dit betreft de verplichtingen voor werkgevers om gegevens te verstrekken en geen personen vertrouwensfuncties te laten (blijven) vervullen zonder een passend VGB.

werden toegevoegd aan de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.¹⁰ De huidige Wvo stamt uit 2015 en noemt zodoende deze categorieën niet. De expliciete vermelding van deze gegevens in de Wvo betekent dat deze gegevens meegewogen kunnen worden in veiligheidsonderzoeken. Hiermee wordt de situatie van vóór 1 januari 2019 hersteld, zijnde de situatie dat alle gegevens die onder de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens vallen, met de enkele uitzondering van persoonsdossiers, kunnen worden meegewogen in veiligheidsonderzoeken. De vermelding van tenuitvoerleggingsgegevens en gerechtelijke strafgegevens in artikel 7 roept nadrukkelijk géén verplichting in het leven voor de beheerders van deze gegevens om ze aan de diensten te verstrekken. Verstrekking zal uitsluitend vrijwillig kunnen plaatsvinden op grond van artikel 39 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017. De vermelding heeft dus enkel het effect dat áls de diensten over deze gegevens beschikken, dat ze dan mogen worden meegewogen in veiligheidsonderzoeken.

3.12 Delegatiegrondslag erkenning VGB's

De huidige systematiek van de Wvo zorgt ervoor dat ook bij iedere overstap van of naar Defensie een nieuw veiligheidsonderzoek moet plaatsvinden en een nieuwe VGB moet worden verstrekt. Dit is enerzijds omdat de VGB functie- en daarmee werkgevergebonden is, anderzijds is dit een gevolg van de uit artikel 2 van de wet voortvloeiende gescheiden ministeriële verantwoordelijkheid voor wat betreft de uitvoering van veiligheidsonderzoeken en de besluiten tot afgifte, weigering en intrekking van VGB's door de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Defensie. Voor Rijksambtenaren geldt dat zij als gevolg van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren middels een arbeidsovereenkomst in dienst zijn van dezelfde werkgever, de Staat, en daarbinnen met een VGB eenvoudiger tussen ministeries kunnen overstappen zonder verplicht nieuw veiligheidsonderzoek. Onder andere Defensie valt daar echter buiten op grond van artikel 3, onderdeel c van de Ambtenarenwet 2017, vanwege de bijzondere taakstelling van de krijgsmacht en de gevolgen die dit heeft voor medewerkers. Iedere overstap van of naar Defensie vereist daardoor altijd een nieuw veiligheidsonderzoek. Opname van deze delegatiegrondslag voor het wederzijds erkennen van een door de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Defensie afgegeven VGB, maakt het in de toekomst mogelijk om ook overstappen van en naar Defensie te kunnen vereenvoudigen.

4. Gevolgen, uitvoering, toezicht en handhaving

4.1 Gevolgen van het wetsvoorstel

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 binnen een aangewezen locatie frequent wisselen van werkgever is een positief effect van de invoering van een locatiegebonden VGB dat zij alleen nog in het kader van een hernieuwd onderzoek genoodzaakt worden een OPG in te vullen en een veiligheidsonderzoek te

¹⁰ Staatsblad 2018, 401.

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 (Unit Veiligheidsonderzoeken, een gemeenschappelijke eenheid van de AIVD en MIVD) 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 op een aangewezen locatie. Met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal dit met name gaan om werkgevers in de burgerluchtvaartsector. 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 daarmee samenhangende administratieve verplichtingen voor werknemers en werkgevers met eenzelfde percentage zullen verminderen. Het aantal veiligheidsonderzoeken daalt daarmee naar schatting 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.

Het invullen van een OPG voor een veiligheidsonderzoek voor een functie in de burgerluchtvaartsector kost gemiddeld naar schatting 30 minuten. Indien een werknemer met een locatiegebonden VGB bij een overstap geen OPG hoeft in te vullen, leidt dit dus tot een reductie van 30 minuten. Voor het berekenen van de regeldrukkosten voor burgers wordt op basis van CBS-statistieken een bedrag van € 15 gekozen als standaard omrekenfactor. De regeldrukkosten voor burgers nemen met € 7,50 af.

4.2 Administratieve lastendruk

Naast genoemde positieve effecten brengt het wetsvoorstel ook een (beperkte) lastenverzwaring mee. 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 Awb noodzakelijk is voor het veiligheidsonderzoek.

In het huidig wettelijk stelsel dient een werkgever, ingevolge artikel 4, eerste lid, van de Wvvo, 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 ten behoeve van het register als bedoeld in artikel 10a van de wet, zodat de diensten

een actueel overzicht krijgen van alle personen die daadwerkelijk zijn geplaatst op een vertrouwensfunctie. Dit is vooral van belang bij de vaststelling 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.

Daarnaast wordt met het wetsvoorstel voor de werkgever op een aangewezen locatie een aanmeldplicht geïntroduceerd indien een betrokkene bij hem in dienst treedt met behoud van een eerder afgegeven locatiegebonden verklaring van geen bezwaar. Dit zal niet leiden tot een extra administratieve belasting, aangezien de werkgever voorheen betrokkene moest aanmelden voor een veiligheidsonderzoek. De regeldrukkosten zullen naar verwachting verminderen aangezien het invullen van een aanmeldingsformulier meer tijd kost dan de aanmelding ten behoeve van het register. Daarbij zij opgemerkt dat, indien de periode tussen twee functies langer is dan vijf weken, de VGB van rechtswege vervalt en de werkgever alsnog een veiligheidsonderzoek dient aan te vragen.

De administratieve belasting van de aan- en afmeldingen zal vanzelfsprekend van werkgever tot werkgever verschillen. Voor kleine bedrijven zal het gaan om mogelijk een enkele keer per jaar. De regeldrukkosten zijn inzichtelijk gemaakt met behulp van het Standaard Kosten Model (SKM) zoals omschreven in het Handboek Meting Regeldrukkosten. De kosten voor het handmatig afmelden van een vertrouwensfunctionaris zijn berekend aan de hand van concrete werkzaamheden. Het invullen van een hiertoe bestemd formulier op de website van de AIVD en toezenden per e-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 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 of de rijksoverheid 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. Voor de berekening van de regeldrukkosten zijn de variabelen die ten grondslag liggen aan de handeling van het afmelden vermenigvuldigd met het aantal afmeldingen. Naar verwachting zal de UVO 25.000 afmeldingen per jaar ontvangen. De regeldruk voor alle werkgevers is dan € 48.750 (€ 1,95 x 25.000).

In de uitvoeringstoets zijn werkgevers bevraagd over de te verwachten kosten voor het aan- en afmelden van medewerkers. De antwoorden waren divers, variërend van geen extra kosten tot één extra medewerker (1 FTE) om alle aan- en afmeldingen te verwerken. Deze schattingen werden gebaseerd op een uitgebreidere meldplicht, namelijk de aanmeldplicht nadat de vertrouwensfunctionaris met de vertrouwensfunctie is belast en de afmeldplicht bij het niet (meer) vervullen van de vertrouwensfunctie. Naar aanleiding van de ingebrachte punten bij de internetconsultatie en de uitvoeringstoets, is in het wetsvoorstel de aanmeldplicht in die zin aangepast dat bij initiële veiligheidsonderzoeken de afgifte van de initiële verklaring van geen bezwaar door een van de diensten te beschouwen is als de aanmelding in het register. Een separate aanmelding voor het register bij een initieel veiligheidsonderzoek is hiervoor niet meer noodzakelijk. Hiermee worden de administratieve lasten van werkgevers aanzienlijk beperkt. Wel hebben werkgevers de verplichting om eenmalig een overzicht te geven van de bij hen werkzame vertrouwensfunctionarissen. De diensten zullen de werkgevers hierin

zoveel als mogelijk faciliteren teneinde de administratieve lasten tot een minimum te kunnen beperken.

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.¹¹

Een aantal grote werkgevers deelt daarvoor periodiek onderdelen van het personeelsbestand geautomatiseerd met de UVO. Deze ervaring wordt meegenomen bij de implementatie van het wetsvoorstel. De diensten zullen zich inzetten om bij de uitvoering van het wetsvoorstel werkgevers te faciliteren in het geautomatiseerd delen van personeelsinformatie. Onderkend wordt dat aan het automatisch delen van de gegevens kosten zijn 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 worden echter beschouwd als relatief beperkt en zullen variëren per werkgever. Een schatting van de uitvoeringskosten is dat deze tussen € 1.880 en € 3.760 zullen bedragen. 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. Hierbij is uitgegaan van de situatie dat de administratie op orde is en de benodigde informatie beschikbaar is bij degene die de informatie dient te delen met de UVO.

De diensten ontwikkelen in dat kader een (internet)kanaal waarmee werkgevers gefaciliteerd worden om aan- en afmeldingen op eenvoudige wijze door te kunnen geven. Daarnaast kan in dit kanaal een werknemer bij een overstap worden aangemeld door de nieuwe werkgever. Indien de periode tussen twee functies langer is dan vijf weken, vervalt de locatiegebonden VGB van rechtswege en kan de nieuwe werkgever betrokkene niet aanmelden voor het register maar wel een aanvraag voor een veiligheidsonderzoek indienen. Aan de ontwikkeling van een (internet)kanaal en register door de diensten zijn kosten verbonden. De initiële kosten worden geschat op ongeveer € 600.000. De jaarlijkse operationele en personeelskosten worden geschat op € 350.000 per jaar. Deze kosten zijn opgenomen in de begroting van de diensten.

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

Zoals hieronder is aangegeven is het wetsvoorstel voor advies voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). ATR adviseert de aan- en afmeldverplichting lastenluw en werkbaar vorm te geven in aansluiting op de bedrijfsvoering van werkgevers. Dit advies is overgenomen. Werkgevers zullen hierin gefaciliteerd worden.

4.3 Gegevensbescherming

In de fase van beleidsontwikkeling is door de UVO een gegevensbeschermingseffectbeoordeling uitgevoerd. De belangrijkste met het wetsvoorstel samenhangende gegevensverwerking is zoals hiervoor aangegeven de aan- en afmelding van een vertrouwensfunctionaris door de werkgever in

¹¹ Uitvoeringsverordening (EU) 2019/103 van 23 januari 2019, *PbEU* 2019, L 21/13.

het register. De conclusie van de gegevensbeschermingseffectbeoordeling is dat de verwerkte gegevens niet als een nieuwe gegevensverwerking beschouwd hoeven te worden en dat de impact op de privacy 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 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 verkleinen.

4.4 Handhaafbaarheid

Het wetsvoorstel brengt een wijziging met zich mee wat betreft sanctioenering 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 van de 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 sanctioenering 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 beveiligingsa-

specten van potentiële contractspartners en het afdwingen van de naleving van eenmaal gesloten overeenkomsten.»¹²

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. Bestuurlijke 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 sanctiëring 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 alertering ten behoeve van de taak als bedoeld in artikel 9 van de wet 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 beperking van hun privacy 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 bestuursdwang op te leggen bij overtreding van de genoemde bepalingen als bedoeld in artikel 5:2, eerste lid, onder b, Awb.

Met de keuze voor bestuursdwang speelt mee dat de diensten tot taak hebben het verrichten van veiligheidsonderzoeken als bedoeld in de Wvo. 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 bestuursdwang meer mogelijkheden om normconform gedrag af te dwingen dan het huidige artikel 14. Zoals hierboven onder 3.9 is aangegeven volgt uit de Awb (artikel 5:32, eerste lid) dat de bevoegdheid een last onder bestuursdwang op te leggen mede de bevoegdheid omvat een last onder dwangsom op te leggen.

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 bestuursdwang is uitdrukkelijk bedoeld als ultimum remedium om tot herstel van de met de Wvo strijdige situatie te komen, herhaling te voorkomen dan wel normconform gedrag te stimuleren.

¹² Kamerstukken II 1994/95, 24 023, nr. 3, p. 22.

Met deze wijziging wordt niet verwacht dat er structurele gevolgen zijn voor de werklust 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 ultimatum 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 14a 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 14a 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. In het derde lid tenslotte wordt de eenmalige verplichting aan werkgevers opgelegd om binnen een maand na inwerkingtreding alle bij die werkgever werkzame vertrouwensfunctionarissen in het register aan te melden.

6. Advies en consultatie

6.1 Internetconsultatie en uitvoeringstoets

Op 20 juli 2022 is het wetsvoorstel gedurende acht weken gepubliceerd voor internetconsultatie. Parallel aan de internetconsultatie is een uitvoeringstoets verricht door de Unit Veiligheidsonderzoeken (UVO). In de uitvoeringstoets is onderzoek gedaan naar de gevolgen van de wetswijziging en de uitvoerbaarheid ervan voor de verschillende doelgroepen die door de wetswijziging geraakt worden. Daarnaast zijn de meest betrokken organisaties en instanties gericht geconsulteerd.

De reacties zowel bij de consultatie als bij de uitvoeringstoets zijn overwegend positief en nut en noodzaak van het wetsvoorstel wordt breed onderschreven. Er zijn consultatieadviezen ontvangen van de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL), Amsterdam Airport Schiphol (Schiphol), de Koninklijke Marechaussee (KMar), Air Cargo Netherlands (ACN), de Commissie van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (CTIVD) en het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR)¹³. Hieronder wordt ingegaan op de hoofdlijnen van de ontvangen adviezen voor zover deze betrekking hebben op het onderhavige wetsvoorstel.

Schiphol, ACN en Kmar

Schiphol, ACN en de **Kmar** hebben verzocht om verduidelijking van het begrip «gebied» in relatie tot de locatiegebonden VGB zodat dit begrip niet beperkt wordt tot een specifieke luchthaven of topografische locatie. In paragraaf 3.2 is nader toegelicht dat een locatie ook een groter gebied en/of meerdere locaties (zoals regionale luchthavens) kan omvatten zodat de locatiegebonden VGB na wisseling van functie of werkgever ook op die locaties van toepassing is. De aanwijzing van meerdere locaties kan tot

¹³ Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

gevolg hebben dat de VGB in de praktijk gebonden is aan een domein, zoals de Kmar suggereerde. Het uitgangspunt blijft echter de aanwijzing van een of meerdere locaties.

De suggestie van **Schiphol** om ook digitale toegang tot een locatie onder de reikwijdte van de regeling te brengen, is niet overgenomen. Uitgangspunt is dat de toegang tot en aanwezigheid op de aangewezen locatie fysiek is; daarin is het risico voor de nationale veiligheid gelegen. Wanneer een werknemer op een andere dan de aangewezenlocatie toegang heeft tot bijvoorbeeld camerasystemen, kan of die locatie aangewezen worden of de betreffende functie aan te wijzen op grond van artikel 3 van de Wvo.

ACN en het **ATR** hebben aangegeven dat de procedure voor het aan- en afmelden van medewerkers onduidelijk is en gefaciliteerd zou moeten worden, bij voorbeeld door middel van een portal. Dit advies is overgenomen. Zoals toegelicht in paragraaf 3.4 zal een kanaal ontwikkeld worden waar aan- en afmeldingen geautomatiseerd kunnen plaatsvinden en waartoe de werkgevers op basis van hit-no-hit kunnen controleren of iemand een geldig VGB heeft. De stelling van ACN dat het wetsvoorstel niet voorziet in deeltijdbanen bij meerdere werkgevers is niet juist. Het voorstel biedt juist (ook) een oplossing voor werknemers die op dezelfde locatie werkzaam zijn voor meerdere werkgevers en/of in verschillende functies. Bij wisseling van werkgever of functie op dezelfde locatie, blijft de VGB geldig (voorgesteld artikel 3a, derde lid).

Schiphol heeft een voorkeur uitgesproken voor een overgangstermijn van 1 kalendermaand in plaats van de aanvankelijk opgenomen vier weken tussen twee werkgevers. De periode tussen opeenvolgende functies als bedoeld in artikel 3a, derde lid is aangepast naar vijf weken.

Daarnaast signaleert **Schiphol** een risico in het niet op elkaar aansluiten van de informatie van de AIVD en het toegangsbeheersysteem van de luchthaven. De diensten zijn echter niet verantwoordelijk voor de beveiliging van de luchthaven en de bijbehorende administratie, dit is een verantwoordelijkheid voor de werkgevers en de beheerder of toegangverlener. Wel informeert de UVO de toegangverlener bij intrekking van de locatiegebonden VGB.

Het advies van Schiphol om de aanmeldplicht en de VGB aanvraag samen te laten vallen is overgenomen. De UVO zal de betrokkene bij afgifte van een VGB opnemen in het register.

In de consultatieronde zijn meermalen opmerkingen gemaakt over het gebruik van het BSN. Dat heeft tot de conclusie geleid dat de aanvankelijk opgenomen verplichting voor de werkgevers om het BSN te verstrekken, geschrapt kan worden. Volstaan kan worden met een algemene grondslag voor de verwerking van het BSN (voorgesteld artikel 4, vierde lid) mede omdat in veel gevallen de betrokkene het BSN zelf verstrekt met het invullen van de (e)OPG.

Commissie van toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (CTIVD)

De **CTIVD** heeft in haar advies onder meer aangegeven dat uit de toelichting niet blijkt of tegelijkertijd sprake kan zijn van twee geldende VGB's op twee verschillende niveaus, die in feite voor dezelfde functie gelden. Ook het ATR heeft een vergelijkbare vraag gesteld. In de memorie van toelichting is hierop verduidelijkt dat bij een gelijktijdige aanvraag van twee VGB's slechts één onderzoek plaatsvindt waarna de twee VGB's, één

voor locatie en één voor de specifieke functie, worden afgegeven. De aanvrager betaalt daarvoor maar één keer de kosten.

Ook vraagt de CTIVD aandacht voor een overgangsbepaling voor de situatie waarin een vertrouwensfunctionaris, volgens het wetsvoorstel, uiteindelijk twee VGB's zou moeten hebben. Anders dan de CTIVD stelt, verplicht het wetsvoorstel niet tot twee VGB's. Voor werkzaamheden op een aangewezen locatie geldt op grond van dit wetsvoorstel alleen de locatiegebonden VGB. Dit laat onverlet dat ook sprake kan zijn van een VGB voor een functie die is aangewezen op grond van artikel 3 van de Wvo. In de huidige situatie kan een werknemer echter ook al beschikken over verschillende VGB's. Daarbij is geen sprake van een administratief verwarrende situatie en dat wordt met het onderhavige wetsvoorstel evenmin voorzien.

De opmerkingen van de CTIVD ten aanzien van het register en de aanvankelijk voorgestelde algemene maatregel van bestuur blijven onbesproken, aangezien de grondslag voor de AMvB op advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is komen te vervallen.

De CTIVD heeft ook aangegeven dat het inzage-, correctie- en blokkeringsrecht van de betrokkene moet worden uitgewerkt en aangevuld met een actieve verplichting om betrokkene te informeren omtrent wijzigingen in het register die betrokkene betreffen. Vooropgesteld wordt dat het register slechts minimale administratieve gegevens zal bevatten die al bekend zullen zijn bij de betrokkene. Er is dus geen aanleiding om te voorzien in aanvullende rechten voor de betrokkenen, evenmin in aanvullende regels inzake datareductie, zoals de CTIVD adviseerde.

Verder merkt de CTIVD op dat zowel de huidige Wvo als het voorstel tot wijziging van de Wvo niet voorzien in een concrete bewaartermijn van de gegevens die ten behoeve van het veiligheidsonderzoek zijn verworven, dan wel de dossiers van de veiligheidsonderzoeken. Voor zover de CTIVD kan overzien, is de noodzakelijkheid beperkt om gegevens, die ten behoeve van veiligheidsonderzoeken zijn verzameld waaronder dus ook de ingevulde Opgave Persoonlijke Gegevens, voor langere tijd te bewaren terwijl de betrokkene geen vertrouwensfunctie meer bekleedt. De CTIVD wijst er in dit kader op dat de – van toepassing zijnde – systematiek van de Wiv 2017 vereist dat gegevens die niet langer betekenis hebben, worden verwijderd en vernietigd. De bewaartermijn voor de gegevens die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van veiligheidsonderzoeken is vastgelegd in de Selectielijst voor de archiefbescheiden van de AIVD en de nog niet overgedragen archiefbescheiden van zijn voorgangers de Centrale Veiligheidsdienst (CVD) en de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) vanaf 1946. De vernietigingstermijn is hierin vastgesteld op 10 jaar.

De vraag van de CTIVD of de kosten van een veiligheidsonderzoek kunnen worden verhaald op de betrokken werknemer, bijvoorbeeld bij overgang naar een andere werkgever, moet bevestigend worden beantwoord. Dit staat echter los van het huidige voorstel.

In reactie op de vragen van de CTIVD over de praktische toepassing van de wijziging van artikel 13 van de Wvo wordt opgemerkt dat de reikwijdte van artikel 13 hiermee inderdaad wordt uitgebreid ten opzichte van de situatie bij inwerkingtreding van artikel 13 in 1996. Het past bij de taak van de wetgever om wetgeving actueel te houden en waar nodig aan te passen aan nieuwe behoeftes en ontwikkelingen in de samenleving. Nu het nog steeds gaat om de uitvoering van veiligheidsonderzoeken op verzoek van een Minister (en geen naslag of inlichtingenonderzoek), ligt aanpassing van de Wvo voor de hand. Wat betreft de uitwerking en

toepassing in de praktijk zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij de reeds bestaande beleidsregel inzake artikel 13. Deze beleidsregel zal te zijner tijd worden aangevuld, waarbij ook aandacht zal worden besteed aan de concrete toepassing van de door de CTIVD genoemde punten, zoals de wijze waarop een verzoek wordt getoetst en op welk niveau een onderzoek plaatsvindt. Ten aanzien van de behoefte aan deze wijziging en de «zeer specifieke gevallen» waarin dit aan de orde zal zijn, is het voorstel op advies van de afdeling advisering van de Raad van State aangepast in die zin dat de reikwijdte van het voorgestelde tweede lid van artikel 13 thans beperkt is tot verzoeken van de Minister van Economische Zaken in de uitvoering van de Wet Vifo. Voor het overige is het reeds bestaande kader van artikel 13 van de Wvo van toepassing. Dat betekent dat betrokkene moet instemmen met een veiligheidsonderzoek (artikel 13, derde lid) en het is aan de verzoeker van de mededeling om te bepalen welke gevolgen moeten worden verbonden aan een mededeling met een negatieve strekking.

De CTIVD gaat ervan uit dat de wijzigingen die met het wetsvoorstel worden beoogd, niet van invloed zullen zijn op de doorlooptijden van de uit te voeren veiligheidsonderzoeken. Deze aanname klopt en de toelichting is op dit punt aangevuld.

De CTIVD constateert dat toelichting ontbreekt op de termijnen die worden genoemd ten aanzien van het aan- en afmelden van veiligheidsfunctionarissen, het melden van een intrekking van een VGB en het ontheffen uit de functie na intrekking van de VGB. Ook ontbreekt een onderbouwing voor de verschillen in termijnen. Overeenkomstig deze constatering is zowel de wettekst als de toelichting aangepast.

Tot slot heeft de CTIVD gevraagd naar de verhouding tussen de Wvo en de Wiv 2017. In reactie hierop wordt verwezen naar de Regeling UVO en de toelichting daarop¹⁴ waarin dit uiteen is gezet.

Adviescollege toetsing regeldruk (ATR)

Het **ATR** heeft op 14 september 2022 een advies uitgebracht met betrekking tot het wetsvoorstel. Het ATR heeft de gevolgen voor de regeldruk beoordeeld aan de hand van een toetsingskader en een aantal adviezen opgenomen. Het ATR stelt vast dat het wetsvoorstel nut en noodzaak van de wijzigingen onderbouwt en ziet geen aanleiding voor adviespunten op dit punt. Het ATR adviseert bij het wetsvoorstel en de uitvoeringsprocedures gegevens zo veel als mogelijk te hergebruiken en lastenluw uit te vragen. Het ATR adviseert de aan- en afmeldverplichting lastenluw en werkbaar vorm te geven in aansluiting op de bedrijfsvoering van werkgevers. Het ATR adviseert de analyse van de regeldrukeffecten van het voorstel compleet te maken, conform de Rijksbrede methodiek. Het eindoordeel van het ATR is het wetsvoorstel in te dienen, nadat met de adviespunten rekening is gehouden. Deze adviezen van het ATR worden onderschreven en zijn veelal verwerkt in het wetsvoorstel. Zo is afgezien van de opname van een wettelijke verplichting om een kopie paspoort bij een schriftelijke OPG in te dienen en deze verplichting te vervangen door in de OPG het soort identiteitsbewijs waarover een betrokkene beschikt alsmede het documentnummer hiervan te vermelden.

¹⁴ Regeling van 20 september 2018 van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Defensie houdende het stellen van regels met betrekking tot een Unit Veiligheidsonderzoeken, Stcrt. 2018, 53581.

Ten aanzien van het verzoek om strafbare feiten te vermelden in de (e)OPG, heeft het ATR aangegeven dat dit gegevens zijn die reeds bij de overheid bekend zijn. Vanuit regeldrukperspectief heeft het de voorkeur om gegevens die al bij de overheid bekend zijn, door de overheid zelf te laten raadplegen en niet opnieuw uit te vragen bij burgers of bedrijven. De diensten kunnen inderdaad beschikken over gegevens omtrent strafbare feiten, maar het verzoek om deze gegevens te vermelden in de (e)OPG heeft ook tot doel om de integriteit en betrouwbaarheid van een betrokkene te controleren. Het opvragen van deze gegevens heeft dus een belangrijke meerwaarde in het veiligheidsonderzoek.

De conclusie die getrokken kan worden na de uitvoering van deze consultatie en uitvoeringstoets is dat de wet uitvoerbaar is. Met name de identificatieplicht (artikel 4, derde lid en artikel 5 derde lid), de verwerking van het BSN (artikel 4, vierde lid en artikel 5 vierde lid), de kosten invorderen bij dwangbevel (artikel 9a), het informeren toegangsverlener bij intrekking locatiegebonden VGB (artikel 10, derde lid) en de invoering van een last onder dwangsom (artikel 14) zijn daarbij genoemd als zonder verdere aanpassingen uitvoerbaar.

De opmerkingen, adviezen en aanbevelingen zijn dus zoveel mogelijk meegewogen in het wetsvoorstel en verwerkt in de memorie van toelichting.

Artikelsgewijze toelichting

ARTIKEL I

Onderdeel A

Het eerste lid, onderdeel a, bevat 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 onder de definitie van vertrouwensfunctie worden gebracht.

In onderdeel b is de definitie van register opgenomen waarin wordt verwezen naar artikel 10a (nieuw).

Met de wijziging in het tweede 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. Zoals nu ook het geval is, geschiedt de aanwijzing van degene die als werkgever moet worden aangemerkt, gelijktijdig met de aanwijzing van de locatie in het aanwijsbesluit van de vakminister.

Onderdeel B

De aanpassing in het huidige artikel, te vernummernen tot eerste lid, betreft een technische wijziging waarmee de voorgestelde wijzigingen ook (kunnen) gelden binnen het Ministerie van Defensie.

Met het voorgestelde tweede lid wordt de mogelijkheid geïntroduceerd om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te regelen dat de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Defensie elk de VGB's kunnen erkennen die de ander heeft afgegeven. Met het woord «wederzijds» wordt in dit lid uitgedrukt dat in de algemene maatregel van bestuur erkenning in beide richtingen kan worden geregeld. Het is dus de mogelijkheid tot erkenning die wederzijds is, niet de individuele erkenning. Dit volgt ook uit de systematiek van de wet, waarin het immers altijd dan wel de Minister van Binnenlandse Zaken en

Koninkrijksrelaties, dan wel de Minister van Defensie is die de VGB afgeeft. De erkenning van een individuele VGB gebeurt dus altijd eenzijdig door de andere Minister.

Onderdeel C

Nadat een functie bij een werkgever als vertrouwensfunctie is aangewezen, geeft een werkgever (kort gezegd) uit eigen beweging inlichtingen over wijzigingen in zijn bedrijf waarmee zicht gehouden kan worden over de mate waarin functies de nationale veiligheid kunnen schaden. Met de toevoeging aan artikel 3 wordt die verplichting uitgebreid met een jaarlijkse inschatting van het personeelsverloop. Met dit inzicht is het voor de UVO als uitvoeringsorganisatie van veiligheidsonderzoeken beter mogelijk om capaciteitsinschattingen te maken. Deze verplichting wordt lastenluw vorm gegeven. In beginsel zal deze informatie gedeeld kunnen worden tijdens regulier contact met de UVO, maar iedere andere invulling is in overleg mogelijk.

Onderdeel D

Onderdeel D introduceert de locatiegebonden VGB. Het tweede lid bepaalt dat functies die op de betreffende locatie worden uitgeoefend, worden aangemerkt 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.

Het vijfde lid van artikel 3a correspondeert met de inlichtingenplicht op grond van het tweede en derde lid van artikel 3. Dezelfde verplichting komt op de werkgever te rusten indien het een werkgever betreft op een aangewezen locatie, dan wel de verantwoordelijke voor het toegangsbeheer van de betreffende locatie.

Ook het zesde lid correspondeert met een reeds bestaande bepaling, namelijk het vierde lid van artikel 3. Diezelfde verplichting geldt bij de aanwijzing van een locatie.

Artikel 3b is opgenomen ten behoeve van de veilige vrachtketen in de luchtvaartsector. Dit is toegelicht in het algemene deel van de toelichting.

Onderdelen E en F

De identificatieplicht in het nieuwe derde lid van de artikelen 4 en 5 verzekert dat de diensten de juiste gegevens verwerken. Het nieuwe vierde lid van de artikelen 5 en 6 biedt een grondslag voor de werkgever om het BSN te verwerken (namelijk te verstrekken aan de UVO) voor een ander doel dan waarvoor zij het BSN hebben verkregen. Dit is toegelicht in het algemene deel van de toelichting.

Het voorgestelde zevende lid van artikel 4 (nieuw) bevat de administratieve verplichting die strekt tot het afmelden van personen die een vertrouwensfunctie vervullen of op een aangewezen locatie werkzaam zijn. Complementair hieraan is in artikel 5 een zevende lid opgenomen met een afmeldplicht voor personen die werkzaam zijn op een nadien aangewezen vertrouwensfunctie of locatie.

Het voorgestelde achtste lid van artikel 4 (nieuw) bevat de administratieve verplichting die strekt tot het afmelden van personen ten aanzien van wie een VGB is afgegeven, maar die de functie waar de VGB op ziet niet zullen gaan vervullen. Dit is toegelicht in het algemene deel van de toelichting.

Onderdeel G

Dit betreft de toevoeging van tenuitvoerleggingsgegevens en gerechtelijke strafgegevens aan de limitatieve lijst van gegevens waarop in de uitvoering van een veiligheidsonderzoek wordt gelet. Dit is toegelicht in het algemene deel van de toelichting.

Onderdeel H

Het voorgestelde artikel 9a bevat de grondslag voor de bevoegdheid tot het uitvaardigen van een dwangbevel. Dit moet immers bij formele wet worden toegekend. Artikel 9a voorziet hierin zodat zonder tussenkomst van de burgerlijke rechter een executorialie 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 I

Het voorgestelde vierde lid (nieuw) regelt dat een betrokkene direct uit het register wordt verwijderd, indien een VGB is ingetrokken. Als de locatiegebonden VGB wordt ingetrokken, heeft dat geen automatische gevolgen voor een eventuele tweede VGB. Over een eventuele tweede VGB zal een afzonderlijk besluit moeten worden genomen. Dit is toegelicht in het algemene deel van deze toelichting.

Onderdeel J

In het voorgestelde artikel 10a (nieuw) wordt het register van vertrouwensfunctionarissen geregeld. Het register is een bestand met een beperkte dataset van gegevens die in het tweede lid limitatief zijn opgesomd. Onder «eigenschappen van de verklaring» (onderdeel i) wordt bijvoorbeeld verstaan het intensiteitsniveau van het veiligheidsonderzoek dat aan de verklaring ten grondslag heeft gelegen, of het een functiegebonden of locatiegebonden betreft, en in het geval van een locatiegebonden verklaring: voor welke locatie de verklaring is afgegeven.

Onderdeel K

Ingevolge artikel 3, eerste lid, is de vakminister bevoegd functies aan te wijzen die de mogelijkheid bieden de nationale veiligheid te schaden. Zoals toegelicht in het algemene deel van de toelichting, zijn er op het terrein van economische veiligheid 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. De wijziging van artikel 13 voorziet hierin ten behoeve van de Minister van Economische Zaken. De overige voorwaarden uit artikel 13 zijn onverkort van toepassing bij een verzoek op grond van het nieuwe tweede lid.

Onderdeel L

In dit artikel wordt de bevoegdheid voorgesteld om een last onder bestuursdwang op te leggen bij overtreding van de genoemde bepalingen. Dit is reeds toegelicht in paragraaf 4.4 van het algemene deel van de toelichting.

Onderdeel M

Artikel 14a bevat een nieuwe 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, maar die als gevolg daarvan nog wel is gekoppeld aan de aard en inhoud van de functie en aan een specifieke werkgever. Artikel 14a voorziet 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 de 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. Dit laat onverlet dat functies die (mede) op andere gronden dan de locatie is aangewezen als vertrouwensfunctie, als zodanig in stand blijven. Van belang is dat het register een juist, actueel en volledig beeld geeft van de met een functie belaste vertrouwensfunctionarissen. Daartoe worden werkgevers met het derde lid verplicht eenmalig gegevens aan te leveren van alle bij hen werkzame vertrouwensfunctionarissen.

Onderdeel N

Met onderdeel N komen de artikelen 15 en 16 te vervallen. Deze bepalingen zijn van overgangsrechtelijke aard en zijn inmiddels uitgewerkt.

Artikel II

Dit artikel wijzigt de Luchtvaartwet zodat correct verwezen blijft worden naar de toepasselijke bepalingen in de Wet veiligheidsonderzoeken.

Artikel III

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,
J.J.M. Uitermark

De Minister van Defensie,
R.P. Brekelmans