

**EVALUATIE
BELEIDSREGEL VEILIGHEIDSONDERZOEKEN
DEFENSIE**

Evaluatiecommissie

Drs. L.F.F. (Lo) Casteleijn, voorzitter

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

26 mei 2015

“Vastberaden maar soepel en met mate”

Documentaire VPRO, 1974

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING

DEEL A KADER

2. PLAATS VAN HET VEILIGHEIDSONDERZOEK IN HET BEVEILIGINGSSYSTEEM

2.1. De bescherming van de nationale veiligheid

2.2. Vertrouwensfuncties bij Defensie

3. VEILIGHEIDSONDERZOEKEN BIJ DEFENSIE

3.1. Kader

3.2. Samenwerking met de AIVD

3.3. Internationale benchmark

DEEL B BEVINDINGEN

4. AANTAL VERTROUWENSFUNCTIES

4.1. Kader

4.2. Bevindingen

4.3. Aanbevelingen

5. ONVOLDOENDE GEGEVENS

5.1. Kader

5.2. Bevindingen

5.3. Aanbevelingen

6. JUSTITIELE ANTECEDENTEN

6.1. Kader

6.2. Bevindingen

6.3. Aanbevelingen

7. FINANCIËLE KWETSBAARHEID

7.1. Kader

7.2. Bevindingen

7.3. Aanbevelingen

8. ROL VAN DE COMMANDANT

8.1. Kader

8.2. Bevindingen

8.3. Aanbevelingen

9. PROCEDUREEL

10.1. Kader

10.2. Bevindingen

10.3. Aanbevelingen

DEEL C CONCLUSIE EN VERVOLGSTAPPEN

10. CONCLUSIE

11. SAMENVATTING AANBEVELINGEN

12. VERVOLGSTAPPEN

BIJLAGEN

- BIJLAGE 1** Instellingsbeschikking Evaluatie Beleidsregel veiligheidsonderzoeken Defensie d.d. 4 maart 2015
- BIJLAGE 2** Overzicht leden evaluatiecommissie, leden klankbordgroep en gesprekspartners
- BIJLAGE 3** Overzicht aantal vertrouwensfuncties binnen Defensie
- BIJLAGE 4** Overzicht weigeringen en intrekkingen 2012-2014
- BIJLAGE 5** Overzicht weigeringen en intrekkingen in verband met onvoldoende gegevens 2012-2014
- BIJLAGE 6** Overzicht weigeringen en intrekkingen in verband met justitiële antecedenten 2012-2014
- BIJLAGE 7** Overzicht weigeringen en intrekkingen in verband met persoonlijke gedragingen en omstandigheden 2012-2014

DEEL A KADER

1. INLEIDING

1.1. Inleiding en probleemstelling

Op 1 november 2013 is de *Beleidsregel veiligheidsonderzoeken Defensie* (Beleidsregel) in werking getreden, die het beleid bevat voor het weigeren of intrekken van een *Verklaring van Geen Bezwaar* (VGB) op grond van de *Wet veiligheidsonderzoeken 1996* (Wvo). Op 3 maart 2015 besloot de Secretaris-Generaal van Defensie tot een evaluatie van de Beleidsregel. Inmiddels is ruim een jaar ervaring opgedaan met de uitvoering. Gebleken is dat knelpunten worden ervaren, die overigens veelal reeds om aandacht vroegen onder de vervallen regelgeving. De door de Secretaris-Generaal ingestelde evaluatiecommissie¹ heeft onderzocht welke knelpunten er zijn in de uitvoering van de Beleidsregel veiligheidsonderzoeken en rapporteert over haar bevindingen en conclusies. Dit, om de opdrachtgever in staat te stellen zich een zo volledig mogelijk beeld te vormen van alle relevante feiten en omstandigheden en hem op die manier in staat te stellen zorgvuldig tot stand gekomen en gemotiveerde vervolgbeslissingen te nemen. De commissie diende in elk geval de onderwerpen te adresseren die als knelpunt reeds meermalen onder de aandacht van de politieke en ambtelijke leiding van Defensie zijn gebracht, te weten:

- het grote aantal vertrouwensfuncties, mede doordat alle militairen op vertrouwensfuncties zijn geplaatst;
- onvoldoende gegevens bij langdurig verblijf in het buitenland;
- geweldsdelicten;
- jeugdzonden;
- financiële kwetsbaarheid;
- de duur van het proces alvorens een VGB al dan niet wordt verstrekt of ingetrokken;
- de rol van de commandant.

De commissie werd voorts gevraagd een kwantitatieve en kwalitatieve analyse te maken over de jaren 2012-2014 en te analyseren in hoeverre de uitkomsten van invloed zijn op een adequate vulling van de Defensieorganisatie, op de positie van Defensie als betrouwbare werkgever en op de positie van Defensie als betrouwbare veiligheidsorganisatie. De commissie werd gevraagd conclusies en aanbevelingen te formuleren in overeenstemming met de *Wet veiligheidsonderzoeken 1996*. Zij heeft dat mede gedaan op grond van gesprekken met de commandanten van de Defensieonderdelen, alsmede de HDP, de HDBV, de staf van de IGK, de AIVD, de CTIVD en de Nationale Politie.²

De commissie heeft vastgesteld dat de praktijk van de veiligheidsonderzoeken voor een VGB bij Defensie tegelijk overzichtelijk en complex is.

Overzichtelijk

De meeste Defensiemedewerkers, in ieder geval alle militairen, zijn nu vanwege de staatsveiligheid op vertrouwensfuncties geplaatst (ongeveer 50.000). In 2014 heeft de MIVD daarvoor 18.500 veiligheidsonderzoeken uitgevoerd. In 80 gevallen werd een VGB geweigerd, in 32 gevallen werd de VGB van Defensiemedewerkers ingetrokken. Per saldo resulteerde dus 0,6% van de veiligheidsonderzoeken in 2014 in een weigering of intrekking.

¹ Zie **Bijlage 1**: Instellingsbeschikking Evaluatiecommissie beleidsregel veiligheidsonderzoeken Defensie, d.d. 4 maart 2015. Voor een overzicht van de leden van de evaluatiecommissie en de leden van de klankbordgroep, zie **Bijlage 2**.

² Voor een overzicht van de gesprekspartners, zie **Bijlage 2**.

Complex

De weigering of intrekking van een VGB wordt in een aantal gevallen als onredelijk ervaren. De uitkomst van het veiligheidsonderzoek is, zo vindt men, niet altijd uitlegbaar en wordt doorgaans ook niet uitgelegd. Bijvoorbeeld als het besluit wordt gebaseerd op het ontbreken van gegevens over betrokkene of zijn of haar partner, of op bepaalde justitiële antecedenten, wordt volstaan met een summiere motivering, waardoor transparantie ontbreekt. Daarbij komt dat bezwaarprocedures over weigeringen en intrekkingen zeer lang duren. Ook rechtspositionele procedures in verband met intrekkingen duren zeer lang, waardoor betrokkenen soms jaren in onzekerheid leven. Die gang van zaken is niet goed in overeenstemming te brengen met de verplichtingen die op Defensie rusten in het licht van goed werkgeverschap en bestuurlijke zorgvuldigheid. Bovendien is onduidelijk welke rol de commandanten moeten spelen, zowel in de VGB-procedure zelf als bij de rechtspositionele behandeling.

Meer in het algemeen wordt de vraag gesteld of het aantal vertrouwensfuncties gezien de aard van het werk van veel Defensiemedewerkers niet kan worden verminderd. Lang niet iedereen heeft toegang tot staatsgeheimen, niet iedereen zou schade kunnen toebrengen aan de vitale systemen en taken van de krijgsmacht. Niemand pleit overigens voor afschaffing van de waarborgen voor de bescherming van de staatsveiligheid. Maar het maakt wel uit hoe die bescherming wordt georganiseerd. Is daarvoor een sluitend veiligheidssysteem van regels en voorwaarden vereist dat zoveel mogelijk risico's uitsluit? Of kiezen we voor een benadering waarbij verkleining van de risico's voor de staatsveiligheid aansluit op andere waarborgen voor het goed en betrouwbaar functioneren van de krijgsmacht? Defensie kent een integraal beveiligingssysteem dat bestaat uit fysieke, informatie- en personele beveiligingsmaatregelen. Daarnaast geldt dat Defensie, meer dan de meeste overheidsdiensten, een zeer hechte, veelal hiërarchische organisatie is. De Defensieorganisatie wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van een groot aantal beveiligingsmaatregelen, integriteits- en gedragsregels, grote sociale controle en een hoge mate van onderlinge afhankelijkheid en vertrouwen, getraindheid en professionaliteit. De handhaving van de gestelde normen wordt verzekerd door onder meer het tuchtrecht en het rechtspositionele recht. Niet overal binnen Defensie gebeurt dat op dezelfde manier, omdat de Defensieonderdelen onderling nogal van elkaar verschillen wat betreft organisatie en werkwijze. Ook lopen de opvattingen over de beste manier om de staatsveiligheid te garanderen uiteen.

De evaluatie van de VGB-praktijk heeft in de eerste plaats betrekking op de genoemde knelpunten, maar moet ook ingaan op de algemene aspecten van de bescherming van de staatsveiligheid bij Defensie. Die is meer dan ooit noodzakelijk en onmisbaar. Wat we zoeken, is een manier om het stelsel van vertrouwensfuncties en de uitvoering van veiligheidsonderzoeken door de MIVD beter in te bedden en in balans te brengen met goed werkgeverschap en modern personeelsbeleid. Dat betekent dat de uitvoeringsregels uit het oogpunt van de staatsveiligheid effectief en toepasbaar moeten zijn, dat het beleid transparant is en dat de uitvoering zonder grote vertragingen en langdurige onzekerheid voor de betrokken medewerkers verloopt. Het betekent ook dat een zo groot mogelijke openheid wordt betracht over de criteria die bij de beoordeling in het kader van veiligheidsonderzoeken een rol spelen en dat alles wordt gedaan aan goede uitleg en voorlichting. Waar mogelijk en zinvol moet de oplossing worden gevonden in differentiatie en maatwerk ten aanzien van de aanwijzing van vertrouwensfuncties (waaronder de vaststelling van de veiligheidsmachtigingsniveaus), de besluitvorming met betrekking tot veiligheidsonderzoeken en de rechtspositionele aspecten.

1.2. Leeswijzer

In Deel A wordt het kader waarbinnen de uitvoering van veiligheidsonderzoeken plaatsvindt geschetst. In Deel B komen de verschillende knelpunten in 6 hoofdstukken aan de orde. Per knelpunt

wordt eerst het kader uiteen gezet. Daarna volgen de kwantitatieve en kwalitatieve bevindingen en de aanbevelingen. Deel C bestaat uit een conclusie, een samenvatting van de aanbevelingen en de vervolgstappen.

2. PLAATS VAN HET VEILIGHEIDSONDERZOEK IN HET BEVEILIGINGSSYSTEEM

2.1. De bescherming van de nationale veiligheid

De bescherming van vitale belangen in de samenleving, zoals territoriale veiligheid, economische veiligheid en ecologische veiligheid, behoort tot de kerntaken van de overheid. Deze belangen omvatten vitale infrastructuur, zoals openbaar bestuur, de energie- en voedselvoorziening, transport, openbare orde en veiligheid. De nationale veiligheid is in het geding als de vitale belangen van de Nederlandse staat en samenleving zo worden geschaad dat maatschappelijke ontwrichting kan optreden.³

Defensie heeft drie hoofdtaken: (i) het beschermen van het eigen grondgebied en dat van bondgenoten, (ii) het bevorderen van de (internationale) rechtsorde en stabiliteit en (iii) het ondersteunen van de civiele autoriteiten.⁴ Het gaat daarbij onder meer om het verlenen van bijzondere bijstand in Nederland en de overzeese gebiedsdelen, terrorismebestrijding en de inzet van de krijgsmacht in (inter)nationale operaties in alle delen van het geweldsspectrum. Om deze bijdragen te kunnen garanderen, dient de integriteit en de paraatheid van de krijgsmacht onder alle omstandigheden te zijn gewaarborgd.⁵

De overheid treft maatregelen ter bescherming van de nationale veiligheid, waaronder de bescherming van staatsgeheimen en de bescherming van vitale infrastructuur. Voor Defensie betekent dat, dat zij bij de uitoefening van haar taken dient te zorgen voor adequate beveiliging van staatsgeheimen, alsmede van de vitale sensor-, wapen-, commando- en informatiesystemen en de strategische bedrijfsprocessen.

Beveiligingsmaatregelen worden getroffen op basis van risicomanagement en risicoanalyses. Binnen Defensie wordt het beveiligingsbeleid door de Beveiligingsautoriteit (BA) vastgesteld, namens de Secretaris-Generaal. Voorts hebben alle Defensieonderdelen Beveiligingscoördinatoren (BC) en heeft iedere afdeling of directie een Beveiligingsfunctionaris. Deze personen vallen binnen de functionele lijn van de Beveiligingsautoriteit. Het Defensiebeveiligingsbeleid omvat richtlijnen voor het identificeren van veiligheidsrisico's en de bepaling van de noodzakelijke beveiligingsmaatregelen. Deze richtlijnen zijn neergelegd in de *Uitvoeringsbepalingen Defensie Beveiligingsbeleid*.⁶ Daarin worden categorieën van zogeheten *Te Beschermen Belangen* onderscheiden. Deze categorieën van *Te Beschermen Belangen* zijn gebaseerd op de mate waarin (i) kennisneming door niet-gerechtigden schade voor de veiligheid of andere gewichtige belangen van Staat of zijn bondgenoten tot gevolg kan hebben en (ii) bij aantasting nadelige invloed op de bedrijfsvoering van Defensie of op die van bondgenoten van de Staat bestaat.

Afhankelijk van de categorie *Te Beschermen Belangen* wordt een samenstel van beveiligingsmaatregelen vastgesteld. Beveiligingsmaatregelen kunnen worden onderscheiden in (i) fysieke beveiligingsmaatregelen (bijvoorbeeld bouwkundige maatregelen), (ii) informatiebeveiligingsmaatregelen (bijvoorbeeld een beveiligd netwerk) en (iii) personele beveiligingsmaatregelen (zoals het veiligheidsonderzoek in de zin van de *Wet veiligheidsonderzoeken*

³ Leidraad Aanwijzing vertrouwensfuncties Defensie, p. 5.

⁴ Zie artikel 97 e.v. Grondwet.

⁵ Leidraad Aanwijzing vertrouwensfuncties Defensie, p. 7 en 8.

⁶ Uitvoeringsbepalingen Defensie Beveiligingsbeleid, Deelgebied beveiliging Algemeen & Organisatie, A/005, Te Beschermen Belangen.

1996). Personele beveiligingsmaatregelen zijn gericht op het verkrijgen van een bepaalde mate van zekerheid dat een persoon de Defensiebelangen niet schaadt.⁷

Daarnaast kent Defensie een aantal instrumenten die bijdragen aan het op goede, betrouwbare en integere wijze functioneren van de Defensieorganisatie. Voorbeelden zijn:

- de *Verklaring Omtrent het Gedrag* (VOG), welke wordt afgegeven door de Dienst Justis van het Ministerie van Veiligheid en Justitie;
- een gedegen proces van werving en selectie;
- interne regelgeving en gedragscodes, zoals de *Uitvoeringsbepalingen Integriteitsbeleid Defensie* en de *Gedragscode Defensie*;
- het afleggen van de eed of belofte;
- de geheimhoudingsverklaring;
- rechtspositionele maatregelen;
- tuchtrechtelijke maatregelen.

Het instellen van een veiligheidsonderzoek is een personele beveiligingsmaatregel die een inbreuk op het grondrecht van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer betekent. Daarom moet deze personele beveiligingsmaatregel terughoudend worden toegepast. Een inbreuk op een grondrecht is alleen toegestaan indien een wettelijke grondslag deze rechtvaardigt. Voor veiligheidsonderzoeken is deze grondslag neergelegd in de *Wet veiligheidsonderzoeken 1996*. Het veiligheidsonderzoek is te allen tijde het sluitstuk van een samenhangend pakket aan beveiligingsmaatregelen ter bescherming van de nationale veiligheid.⁸ Dat betekent echter niet dat met het stelsel van vertrouwensfuncties alle veiligheidsrisico's zijn uit te sluiten. Zoals hierboven uiteengezet, gaat het bij personele beveiligingsmaatregelen om het verkrijgen van een bepaalde mate van zekerheid dat een bepaalde persoon de nationale veiligheid niet schaadt.

In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op de uitvoering van veiligheidsonderzoeken. Eerst is het van belang in kaart te brengen in welke gevallen een veiligheidsonderzoek kan worden ingesteld.

2.2. Vertrouwensfuncties bij Defensie

Aanwijzingsgronden

De wet bepaalt dat het instellen van een veiligheidsonderzoek alleen is geoorloofd indien sprake is van een vertrouwensfunctie. Op grond van artikel 3 Wvo kan de minister een functie als vertrouwensfunctie aanwijzen indien de functie de mogelijkheid biedt de nationale veiligheid te schaden. In de relevante uitvoeringsbepalingen⁹ en *Leidraad Aanwijzing vertrouwensfuncties Defensie* is uitgewerkt in welke gevallen een functie binnen Defensie als vertrouwensfunctie aangemerkt kan worden. Daarvoor dient sprake te zijn van een functie:

- (i) waarbij voor een goede uitvoering kennis moet worden genomen (op basis van het *need-to-know*- en *need-to-be*-principe) van staatsgeheimen; of
- (ii) die vitaal is, dat wil zeggen dat de inzetbaarheid van Defensie in het geding is. Om de inzetbaarheid van Defensie te garanderen dienen vitale sensor-, wapen-, commando- en informatiesystemen alsmede strategische bedrijfsprocessen te worden beschermd.

Voor toepassing van het criterium 'kennisneming van staatsgeheimen (stg.)' wordt onderscheid gemaakt naar de mate van rubricering: (i) stg. zeer geheim, (ii) stg. geheim en (iii) stg. confidentieel.

⁷ Leidraad Aanwijzing vertrouwensfuncties Defensie, p. 5.

⁸ Leidraad Aanwijzing vertrouwensfuncties Defensie, p. 6.

⁹ Uitvoeringsbepalingen Defensie Beveiligingsbeleid, Deelgebied Personele Beveiliging, B/002, Vertrouwensfuncties.

Voor de toepassing van het criterium "vitaal" (ii) wordt onderscheid gemaakt naar de in het geding zijnde *Te Beschermen Belangen* (TBB).¹⁰

- Functies waarbij de integriteit van zeer vitale sensor-, wapen-, commando- en informatievoorzieningssystemen in het geding is (TBB 1);
- Functies waarbij de integriteit van vitale sensor-, wapen-, commando- en informatievoorzieningssystemen in het geding is (TBB 2).

Defensie kent nog twee andere categorieën *Te Beschermen Belangen*:

- Belangen waarbij kennisneming door niet-gerechtigden schade aan de veiligheid of andere gewichtige belangen van Staat of zijn bondgenoten tot gevolg heeft of waarbij aantasting een beperkt nadelige invloed heeft op de bedrijfsvoering van Defensie of zijn bondgenoten (TBB3);
- Belangen waarbij kennisneming door niet-gerechtigden schade aan de veiligheid of andere gewichtige belangen van Defensie, één of meer ministeries, zijn bondgenoten of natuurlijke personen tot gevolg heeft of waarbij aantasting een zeer beperkte nadelige invloed heeft op de bedrijfsvoering van Defensie, één of meer ministeries of zijn bondgenoten (TBB4).

De aanwijzingsgrond 'vitaal' is niet van toepassing op goederen en materieel in de categorieën TBB3 en TBB4 omdat goederen en materieel in deze categorieën niet als vitaal voor de bedrijfsvoering van Defensie worden beoordeeld. ¹¹ Indien het voor de uitvoering van de functie noodzakelijk is kennis te nemen van informatie met het rubriceringsniveau Stg. Confidentieel, dan wel in het geval de functionaris in aanraking komt met goederen en materieel waarvan het belang voor de bedrijfsvoering van eenzelfde orde is als informatie met het rubriceringsniveau Stg. Confidentieel (TBB3), dient de functie te worden aangemerkt als een vertrouwensfunctie. Bij toegang tot TBB4 is geen sprake van een vertrouwensfunctie.

In de *Leidraad Aanwijzing Vertrouwensfuncties Defensie* wordt nog een aanwijzingsgrond genoemd. Deze betreft functies die van de bekleeder de hoogste mate van ambtelijke integriteit vereisen (sleutelfuncties of solistische functies). In de Uitvoeringsbepalingen wordt deze grond niet meer apart genoemd, omdat de risico's ook onder (een van) de twee andere aanwijzingsgronden zijn te plaatsen.

Militairen

Defensie kent burgerfuncties en militaire functies.¹² Burgerfuncties kunnen vertrouwensfuncties of niet vertrouwensfuncties zijn. Volgens het huidige beleid bij Defensie zijn alle militairen echter op vertrouwensfuncties geplaatst. Dit volgt ook uit het *Algemeen Militair Ambtenarenreglement*, waarin wordt bepaald dat alle militairen in het bezit dienen te zijn van een VGB.¹³ Dat geldt dus ook voor reservisten.¹⁴ Dit beleid is gebaseerd op de volgende overwegingen. Ten eerste is besloten alle

¹⁰ Uitvoeringsbepalingen B/002-080. In de Uitvoeringsbepalingen Defensie Beveiligingsbeleid, Deelgebied beveiliging Algemeen & Organisatie, A/005 (Te Beschermen Belangen) wordt nader uitgewerkt wat de verschillende categorieën Te Beschermen Belangen inhouden.

¹¹ Bij Defensieopdrachten kan dit echter wel het geval zijn.

¹² De verschillende arbeidsrechtelijke dienstverbanden worden in deze evaluatie buiten beschouwing gelaten. Dat betekent dat bijvoorbeeld niet is gekeken naar de eventuele gevolgen bij inhuur van medewerkers. De commissie merkt daarbij het volgende op. Voor ingehuurde krachten gelden de *Algemene Beveiligingseisen voor Defensieopdrachten* (ABDO), op grond waarvan wat betreft vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken hetzelfde regime geldt als voor medewerkers in dienst van Defensie. Daarbij wordt opgemerkt dat over het algemeen kan worden gezegd dat intrekking van de VGB van een ingehuurde medewerker in de regel minder verstrekende gevolgen heeft dan voor medewerkers in dienst van Defensie, omdat dit voor de laatstgenoemden in de regel ontslag betekent terwijl ingehuurde medewerkers door hun werkgever elders kunnen worden geplaatst. Voorts wordt aangenomen dat ook voor reservisten de gevolgen minder verstrekend zijn nu zij in de regel niet van Defensie afhankelijk zijn voor hun inkomen. Voor de uitvoering van de Wvo en het VGB-beleid worden medewerkers in dienst van Defensie, ingehuurd personeel en reservisten echter wel gelijk behandeld, omdat deze (rechtspositionele) aspecten geen invloed hebben op de positie van de medewerker ten opzichte van de nationale veiligheid.

¹³ Artikel 5 lid 3 Algemeen Militair Ambtenarenreglement.

¹⁴ In dit concept wordt het onderscheid tussen beroepsmilitairen en reservisten niet nader geadresseerd.

militaire functies¹⁵ als vertrouwensfuncties aan te wijzen op grond van het vitaliteitscriterium en ten tweede wordt aangenomen dat dit door de NAVO wordt voorgeschreven. Dit beleid wordt hieronder uiteengezet. Daarna wordt ingegaan op overige internationale regelgeving en afspraken waaruit eisen voor personele beveiliging voortvloeien.

(i) Het vitaliteitscriterium

Volgens het huidige beleid binnen Defensie dienen alle militaire functies op grond van het criterium vitaal te worden aangemerkt als vertrouwensfunctie.¹⁶ In het kader van haar grondwettelijke taakstelling levert Defensie essentiële diensten. Om deze dienstverlening te garanderen, dienen de integriteit en paraatheid van de krijgsmacht onder alle omstandigheden te zijn gewaarborgd.

(ii) NAVO

Volgens het huidige beleid binnen Defensie is het, indien sprake is van uitzending, (doorgaans) voor een goede taakuitoefening noodzakelijk kennis te nemen van gerubriceerde informatie en/of toegang te hebben tot een gerubriceerde omgeving op het niveau NATO SECRET. Op grond hiervan is bepaald dat dit meebrengt dat alle militairen een VGB op veiligheidsmachtigingsniveau B moeten hebben.¹⁷

Overige internationale regelgeving en afspraken

Personele beveiligingsmaatregelen kunnen ook gebaseerd zijn op bijzondere internationale afspraken zoals de *International Traffic in Arms Regulations (ITAR)* en de beveiligingsmaatregelen voor het Project F-35, waarbij de Amerikaanse overheid voor toegang tot gebouwen gerelateerd aan F-35-operaties en onderhoud een *security clearance* op een niveau dat vergelijkbaar is met US SECRET verplicht stelt.¹⁸ Ook kunnen vanuit een *host of lead nation* in een operatiegebied beveiligingsvereisten worden gesteld indien Nederlandse militairen binnen een eenheid van die *host of lead nation* worden tewerkgesteld of gehuisvest.

Veiligheidsmachtigingsniveaus

Het stelsel van vertrouwensfuncties bij Defensie kent vijf verschillende veiligheidsmachtigingsniveaus (VMN), namelijk A, B en C en voor de Koninklijke marechaussee D en E. Bij de aanwijzing van een functie als vertrouwensfunctie dient tevens het VMN te worden vastgesteld. Afhankelijk van de aanwijzingsgrond wordt het VMN bepaald door de mate van rubricering van de informatie, dan wel de aard van de TBB. In **Tabel 1** wordt dit weergegeven.

TABEL 1 Veiligheidsmachtigingsniveaus

Rubricering	TBB	Veiligheids- machtigingsniveau
Dept. vertrouwelijk	TBB 4 (niet vitaal)	Geen (wel VOG)
Stg. CONFIDENTIEEL	TBB 3 (niet vitaal)	C
Stg. GEHEIM	TBB 2 (vitaal)	B / D
Stg. ZEER GEHEIM	TBB 1 (zeer vitaal)	A / E

Uit het voorgaande vloeit voort dat alleen burgers zijn geplaatst op vertrouwensfuncties met VMN C, omdat alle militairen zijn geplaatst op een vertrouwensfunctie met minimaal VMN B.

Procedure aanwijzing van vertrouwensfuncties

Op grond van de Wvo is de minister van Defensie bevoegd tot aanwijzing van een functie als vertrouwensfunctie indien (i) het een functie betreft die binnen een beleidsterrein valt waarvoor de minister van Defensie verantwoordelijk is, of (ii) het een functie betreft die als vertrouwensfunctie moet worden aangemerkt in verband met de daarmee samenhangende noodzaak om toegang te

¹⁵ Technisch gezien kan men niet spreken van 'militaire functies'. Een functie is een vertrouwensfunctie of niet. Vervolgens kan daar een burger of een militair op worden geplaatst.

¹⁶ Leidraad Aanwijzing vertrouwensfuncties, par. 3, p. 7 en 8.

¹⁷ Uitvoeringsbepalingen B/002, norm B-002-30. Deze normstelling volgt uit het bij nota van 31 oktober 2012 (DIS2012016922) door D-MIVD voorgestelde en door de SG goedgekeurde beleid.

¹⁸ Joint Air Force - Army - Navy 6-9.

hebben tot militaire installaties.¹⁹ Deze bevoegdheid is in de meeste gevallen gemandateerd aan de commandanten van de Defensieonderdelen.²⁰ Indien organisatorische en/of functieveranderingen plaatsvinden, dient van elke functie te worden onderzocht of deze op basis van de geldende criteria nog steeds als vertrouwensfunctie moet worden aangemerkt dan wel het VMN moet worden aangepast.²¹ In **Tabel 2** wordt de procedure voor het aanwijzen van vertrouwensfuncties schematisch weergegeven.²²

TABEL 2 Procedure aanwijzing vertrouwensfuncties

	Voorstel	Rechtmatigheidscontrole	Aanmelding bij MIVD	Instemming	Vaststellen
MIVD	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	D-MIVD
KMar	n.v.t.		C-KMar	D-MIVD	C-KMar
CZSK, CLSK, CLAS, DMO, CDC, BS	Lijnmanager of geautoriseerde functionaris	Commandant/beveiligingscoördinator	Commandant/beveiligingscoördinator	D-MIVD	Commandant/beveiligingscoördinator
ABDO ²³	Bedrijf	MIVD	n.v.t.	DG-AIVD (deels)	D-MIVD

3. VEILIGHEIDSONDERZOEKEN BIJ DEFENSIE

3.1. Kader

De uitvoering van veiligheidsonderzoeken wordt onder meer beheerst door de *Wet veiligheidsonderzoeken 1996*, de *Beleidsregel veiligheidsonderzoeken Defensie* en de *Leidraad Persoonlijke Gedragingen en Omstandigheden* (Leidraad PGO). Van de wettelijke bepalingen kan niet worden afgeweken. Van de Beleidsregel kan ook niet worden afgeweken, tenzij dat voor de betrokkene gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de Beleidsregel te dienen doelen. Dit is de zogenoemde hardheidsclausule.²⁴ De Leidraad heeft als doel inzicht te verschaffen in de wijze waarop bepaalde aspecten worden beoordeeld.

De uitvoering van veiligheidsonderzoeken kent, zoals eerder aan de orde is geweest, een wettelijke grondslag in de Wvo. Op grond van artikel 4 Wvo wordt een persoon pas belast met een vertrouwensfunctie, nadat een VGB ten aanzien van die persoon is afgegeven. Op grond van artikel 7 lid 1 Wvo wordt, alvorens een VGB wordt afgegeven, een veiligheidsonderzoek ingesteld. Bij het veiligheidsonderzoek wordt volgens artikel 7 lid 2 Wvo, uitsluitend gelet op:

- justitiële en strafvorderlijke gegevens;
- gegevens betreffende deelneming of steunverlening aan activiteiten die de nationale veiligheid kunnen schaden;
- gegevens betreffende lidmaatschap van of steunverlening aan organisaties die doeleinden nastreven, dan wel ter verwezenlijking van hun doeleinden middelen hanteren, die aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde;
- gegevens betreffende overige persoonlijke gedragingen en omstandigheden, naar aanleiding waarvan betwijfeld mag worden of de betrokkene de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten onder alle omstandigheden getrouwelijk zal volbrengen.

¹⁹ Artikel 2 Wvo.

²⁰ Mandaatregeling Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten en Wet veiligheidsonderzoeken (DIS2002012990).

²¹ Kamerstukken II, 2006-2007, 30 805, nr. 3.

²² Uitvoeringsbepalingen B/002, par. 2.2.

²³ Zie voetnoot 12.

²⁴ Artikel 4:84 Algemene Wet Bestuursrecht.

Van weigering van de VGB kan sprake zijn bij indiensttreding en indien de aanvraag een VGB op een ander (meestal hoger) veiligheidsmachtigingsniveau betreft. De VGB kan worden geweigerd indien onvoldoende waarborgen aanwezig zijn dat de betrokkene onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zal volbrengen of het veiligheidsonderzoek onvoldoende gegevens heeft opgeleverd om daarover een oordeel te kunnen geven.²⁵ De VGB kan worden ingetrokken, indien blijkt dat onvoldoende waarborgen aanwezig zijn dat de betrokkene onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zal volbrengen.²⁶ De wet bepaalt dat de minister bevoegd is een hernieuwd veiligheidsonderzoek in te stellen na het verstrijken van vijf jaren of een veelvoud daarvan sinds het afgeven van de verklaring, of indien hem blijkt van nieuwe feiten en omstandigheden die een hernieuwd onderzoek rechtvaardigen. Onder dit laatste kunnen worden gerekend de door de dienst verkregen justitiële en strafvorderlijke gegevens, alsmede politiegegevens.²⁷

Beleidsregel veiligheidsonderzoeken Defensie

Gelet op de in de Wvo neergelegde bevoegdheid van de minister van Defensie om VGB's te verstrekken, in te trekken en te weigeren, is het betreffende beleid vastgelegd in de Beleidsregel. Deze is gepubliceerd in de Staatscourant.²⁸ De Beleidsregel is per 1 november 2013 in werking getreden. Bij de vaststelling van de nieuwe beleidsregel hebben de volgende overwegingen een rol gespeeld:²⁹

- het integreren van de twee voormalige beleidsregels voor Defensie (tot dat moment bestond er één voor de Koninklijke marechaussee en één voor de andere Defensieonderdelen), in combinatie met beleid dat reeds werd uitgevoerd, maar nog niet was vastgelegd (waaronder het onderzoeken van de partner, in lijn met de AIVD-beleidsregeling);
- het voldoen aan de wens tot verdere harmonisering van de uitvoering van de *Wet veiligheidsonderzoeken 1996* door de AIVD³⁰, respectievelijk de MIVD;
- het doen aansluiten van de normering voor justitiële antecedenten bij het regime van de AIVD (behoudens vier onderdelen: *zero tolerance* voor zeden- en drugsdelicten, alle misdrijven voor de Koninklijke marechaussee en eenvoudige mishandeling);
- het vastleggen van de rol van de commandant (de mogelijkheid tot het geven van een zienswijze ten aanzien van het voornemen tot intrekking).

Op een aantal aspecten van de Beleidsregel zal in hoofdstuk 4 tot en met 9 worden ingegaan.

Leidraad persoonlijke gedragingen en omstandigheden

De wet bepaalt dat bij het uitvoeren van het veiligheidsonderzoek wordt gelet op gegevens betreffende overige persoonlijke gedragingen en omstandigheden, naar aanleiding waarvan betwijfeld mag worden of de betrokkene de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten onder alle omstandigheden getrouwelijk zal volbrengen.³¹ In de Beleidsregel wordt ten aanzien daarvan verwezen naar de *Leidraad persoonlijke gedragingen en omstandigheden* (Leidraad PGO).³²

In de Leidraad PGO wordt toegelicht op welke wijze persoonlijke gedragingen en omstandigheden in een veiligheidsonderzoek worden getoetst. Daarbij wordt een aantal uitgangspunten voor de beoordeling van persoonlijke gedragingen en omstandigheden genoemd. Ten eerste dient te worden uitgegaan van maatwerk. Ten tweede worden alleen herkenbaar, feitelijk gedrag en feitelijke

25 Artikel 8 Wvo.

26 Artikel 10 Wvo.

27 Artikel 9 Wvo.

28 Stcrt nr. 29945, 25 oktober 2013.

29 Nota DJZ aan SG d.d. 4 oktober 2013, BS2013028648.

30 De AIVD kent voor de uitvoering van veiligheidsonderzoeken twee eigen beleidsregels: *Leidraad beoordelingsperiodes en onvoldoende gegevens* en de *Leidraad justitiële gegevens veiligheidsonderzoeken*.

31 Artikel 7 lid 2 sub d Wvo.

32 Artikel 6 Beleidsregel.

omstandigheden bij de beoordeling betrokken. Ten derde geldt dat wordt gekeken naar de kwetsbaarheid die kan voortvloeien uit bepaalde persoonlijke gedragingen en omstandigheden voor de nationale veiligheid of andere gewichtige staatsbelangen. De criteria waar op wordt getoetst zijn eerlijkheid, onafhankelijkheid, loyaliteit en integriteit. Vervolgens kan een aantal indicatoren wijzen op risico's en kwetsbaarheid in relatie tot de betrokkene. Dit betreft: justitiële antecedenten, staatsgevaarlijke en antidemocratische activiteiten, verslavingen, financiële kwetsbaarheid, ongewenste beïnvloeding, leugenachtig of heimelijk gedrag, niet-integer gedrag en onverantwoord en risicovol gedrag.

Verschillen in de uitvoering van veiligheidsonderzoeken naar veiligheidsmachtigingsniveau

Bij de uitvoering van veiligheidsonderzoeken binnen Defensie wordt gedifferentieerd naar VMN. Hoe hoger het VMN, des te uitgebreider het veiligheidsonderzoek. In **Tabel 3** wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste verschillen in de uitvoering van veiligheidsonderzoeken naar VMN.

TABEL 3 Belangrijke verschillen in de uitvoering van veiligheidsonderzoeken naar veiligheidsmachtigingsniveau

	VMN A/E	VMN B/D	VMN C
Partner	ja	ja	ja
Ouders	ja	ja	
Medebewoners	ja	ja	ja
Broers/zussen	ja		
Kinderen	ja		
Gemeentelijke Basis-Administratie	ja	ja	ja
Bureau Krediet Registratie	ja	evt.	evt.
Centrale Justitiële Documentatie	ja	ja	ja
Veldonderzoek	ja	evt.	evt.

Terugkijktermijnen en hernieuwde onderzoeken

De wet bepaalt niet de terugkijktermijnen van het veiligheidsonderzoek. Deze zijn wel vastgelegd in de Beleidsregel.³³ De terugkijktermijn is de periode waarover het veiligheidsonderzoek zich uitstrekt. In **Tabel 4** worden de verschillende terugkijktermijnen weergegeven. Bij hernieuwde A-onderzoeken zal in de praktijk veelal niet verder dan vijf jaar worden teruggekeken: tot het tijdstip van het vorige veiligheidsonderzoek. Incidenteel komen relevante zaken uit het oudere gedeelte of van vóór de terugkijktermijn aan het licht.

Sinds 2012 is de uitvoering van veiligheidsonderzoeken wat betreft justitiële antecedenten gedynamiseerd. Dat betekent dat, wanneer een veroordeling in de juridische documentatie van een Defensiemedewerker met een vertrouwensfunctie wordt verwerkt, de MIVD automatisch wordt geïnformeerd. Indien daar aanleiding toe bestaat, wordt vervolgens direct een hernieuwd veiligheidsonderzoek gestart. Voorts worden de justitiële antecedenten van militairen voorafgaand aan uitzending geverifieerd. Dit laatste beleid is geïntroduceerd nadat de rechtbank in 2011³⁴ had geoordeeld dat een VGB ten onrechte was ingetrokken in verband met justitiële antecedenten, omdat de desbetreffende korporaal, ondanks het feit dat zijn commandant van zijn veroordeling op de hoogte was, toch was uitgezonden.³⁵ Het is voorts de plicht van de commandant in voorkomend geval zo spoedig mogelijk aan de MIVD te melden dat een medewerker wordt verdacht van of is veroordeeld voor een strafbaar feit.

³³ Artikel 4 Beleidsregel.

³⁴ Rb Assen 4 januari 2011, *ECLI:NL:RBASS:2011:BO9836*.

³⁵ *Kamerstukken* 2001D03345, 25 januari 2011. Zie ook Kamerbrief 9 maart 2011, BS2011007080.

TABEL 4 Terugkijktermijnen en termijnen hernieuwd onderzoek

	VMN A/E	VMN B/D	VMN C
Terugkijktermijn betrokkene	10 jaar	8 jaar	8 jaar
Terugkijktermijn partner	5 jaar	5 jaar	5 jaar
Termijn hernieuwd onderzoek	5 jaar	10 jaar (B) resp. 5 jaar (D en tolken)	10 jaar

Sinds de termijn voor hernieuwde veiligheidsonderzoeken voor B- en C-niveau is verlengd naar tien jaar, maar de terugkijktermijnen daarbij niet zijn aangepast, ontstaat bij hernieuwde onderzoeken een gat van twee jaar. Dit probleem is wat betreft justitiële antecedenten ondervangen met de invoering van het dynamiseren van de justitiële antecedenten in 2012.

3.2. Samenwerking met de AIVD

De AIVD voert alle veiligheidsonderzoeken uit behalve de veiligheidsonderzoeken voor Defensie en een deel van de onderzoeken voor Defensieorderbedrijven. Buiten Defensie heeft de afgelopen jaren een daling plaatsgevonden van het aantal vertrouwensfuncties. In 2011 waren er ongeveer 75.000 vertrouwensfuncties, in 2012 ca. 63.000 en in 2013 ca. 61.000.³⁶ De reductie van het aantal vertrouwensfuncties zet zich nog steeds voort. Zo betroffen in 2011 ruim 5.400 vertrouwensfuncties de Rijksdienst (exclusief Defensie), ongeveer 17.000 de politie en ruim 51.500 de particuliere sector (waarvan ca. 30.000 voor de burgerluchtvaart, 20.000 voor Defensieorderbedrijven en 1.500 voor zogenoemde vitale bedrijven).³⁷

Ingevolge de *Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (Wiv)* en de *Wvo* zijn de AIVD en MIVD belast met het uitvoeren van veiligheidsonderzoeken in het kader van aanstelling op een vertrouwensfunctie. Naar aanleiding van de in opdracht van het kabinet uitgevoerde evaluatie van de Wiv heeft de commissie-Dessens in 2013 het volgende geadviseerd: "Gezien de hoge mate van overlap en de bestaande verschillen in beleid en uitvoering tussen beide diensten op het terrein van veiligheidsonderzoeken, vindt de commissie de vorming van een gemeenschappelijke organisatie voor (de uitvoering van) veiligheidsonderzoeken logisch en efficiënt." Het kabinet heeft deze aanbeveling overgenomen.³⁸

Inmiddels is begonnen met de verkenning voor het tot stand brengen van de gemeenschappelijke eenheid onder de werktitel: *Unit Veiligheidsonderzoeken (UVO)*. Daarbij wordt onder meer gekeken naar de werkprocessen, de ICT, de huisvesting en de juridische aspecten. De streefdatum voor het begin van de gezamenlijke werkzaamheden is 1 juli 2017.

De MIVD en de AIVD hebben verschillen te overbruggen alvorens de UVO tot stand kan worden gebracht. Zo is de positie van de AIVD en de MIVD verschillend. De AIVD voert zijn onderzoeken uit onder beleidsverantwoordelijkheid van de minister van BZK terwijl de aanvrager van het veiligheidsonderzoek (de werkgever) doorgaans een andere instantie is (bijvoorbeeld een ander ministerie of de burgerluchtvaart). Bij Defensie is uitvoering, beleid en werkgeverschap in één hand. Daarnaast bestaan cultuurverschillen tussen beide diensten. Deze vormen geen onoverkomelijke belemmeringen, maar vergen wel aandacht. Wat betreft de uitvoering van veiligheidsonderzoeken door de toekomstige UVO wordt de mogelijkheid onderzocht van een gezamenlijk beleidskader. Nu

³⁶ *Kamerstukken I*, 2014-2015, 33 673, nr. 1.

³⁷ Zie Jaarverslag AIVD 2011.

³⁸ Zie het verslag van het algemeen overleg over de evaluatie van de Wiv van 16 april 2014, waarin de minister van Defensie heeft toegezegd dat de beide diensten de uitvoering van veiligheidsonderzoeken zullen onderbrengen in een gemeenschappelijke unit, *Kamerstukken II*, nr. 33 820, 2013-2014, p. 40.

verschilt de werkwijze op sommige terreinen. Zo doet de AIVD veel meer naslagen dan de MIVD en betreft de AIVD de partner niet in het veiligheidsonderzoek op VMN C. Defensie hanteert in het beoordelingskader bijvoorbeeld een *zero tolerance* beleid ten aanzien van opium- en zedendelicten. Tenslotte is de interne administratieve lijn bij weigeringen en intrekkingen bij de AIVD aanmerkelijk korter dan bij Defensie. Dit komt mede doordat de besluitvorming in de meeste gevallen gemandateerd is op directeursniveau of lager binnen de AIVD.

3.3. Internationale benchmark

Uit België, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Denemarken is informatie ontvangen over het systeem van vertrouwensfuncties en de uitvoering van veiligheidsonderzoeken. Het algemene beeld is dat het beleid in deze landen niet erg verschilt van het Nederlandse beleid. Beroepsmilitairen worden altijd gescreend in genoemde landen. Voor dienstplichtigen geldt dat meestal niet, tenzij de noodzaak bestaat gerubriceerde gegevens in te zien of ruimten te betreden waar die aanwezig zijn. De omgang met gerubriceerde gegevens of het betreden van ruimten waar gerubriceerde gegevens aanwezig zijn, vormen ook de reden om burgerpersoneel te screenen. Vrijwel algemeen geldt dat de VGB wordt verleend op drie niveaus, voor kennisname van informatie met de rubricering stg. confidentieel, stg. geheim of stg. zeer geheim. Over het algemeen worden min of meer dezelfde aspecten beoordeeld als die in Nederland, te weten persoonlijke gedragingen en omstandigheden en justitiële antecedenten. De terugkijktermijn varieert van drie tot tien jaar. In Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk bestaat een bezwaarprocedure. Enkele opvallende zaken zijn het nagenoeg *zero tolerance* beleid dat in België geldt inzake justitiële antecedenten (alleen verkeersovertredingen zijn uitgezonderd, en soldaten en korporaals mogen een veroordeling hebben voor geweldsdelicten zolang de straf lager is dan drie maanden). In het Verenigd Koninkrijk wordt het verzwijgen of liegen zwaar aangerekend, ook al blijkt het feit waarover men heeft gezwegen of gelogen te licht om een VGB te weigeren. De partner wordt meestal ook betrokken in de screening, soms ook verdere familie en huisgenoten. Hernieuwde onderzoeken worden na vijf tot tien jaar gehouden, min of meer volgens de huidige praktijk bij Defensie in Nederland. Interessant is de VGB met beperking in Frankrijk. Indien men een 'smetje' heeft dat te licht is om een VGB te weigeren, kan die met beperkingen worden afgegeven.

DEEL B BEVINDINGEN EN AANBEVELINGEN

4. AANTAL VERTROUWENSFUNCTIES

4.1. Kader

Hiervoor, in paragraaf 2.2, is het kader voor de aanwijzing van vertrouwensfuncties uiteengezet.

4.2. Bevindingen

De commissie constateert dat het bij de VGB-problematiek om relatief kleine aantallen gaat en het aantal intrekkingen en weigeringen geen invloed heeft op de adequate vulling van Defensie. Desalniettemin brengen weigeringen en intrekkingen van VGB's een groot afbreukrisico met zich mee. Niet zelden hebben weigeringen en in sterkere mate intrekkingen de aandacht van de media en de politiek. Ook de bonden hebben interesse in het onderwerp. De gevolgen voor het individu zijn immers meestal verstrekkend, zeker waar het gaat om intrekkingen. Omdat alle militaire en de meeste burgerfuncties vertrouwensfuncties zijn, bestaat geen of nauwelijks ruimte om militairen respectievelijk burgers waarvan de VGB is ingetrokken elders binnen de organisatie te werk te stellen, waardoor in de regel ontslag volgt.

Defensie kent ongeveer 59.000 functies, waarvan er ongeveer 50.000 functies als vertrouwensfunctie zijn aangewezen. In **Bijlage 3** wordt een uitsplitsing naar Defensieonderdeel en VMN weergegeven.

In **Tabel 5** wordt een overzicht gegeven van het aantal weigeringen en intrekkingen. In **Bijlage 4** is het aantal intrekkingen en weigeringen in 2012-2014 uitgesplitst per Defensieonderdeel en naar militair-burger.³⁹

TABEL 5 Aantal weigeringen en intrekkingen

	Weigeringen	Intrekkingen	Totaal	% van het aantal in dat jaar uitgevoerde veiligheidsonderzoeken
2012	92	62	154	1,02%
2013	89	36	125	0,74%
2014	80	32	112	0,60%

Uit de gesprekken met de AIVD en de Nationale Politie is gebleken dat de problematiek zoals Defensie deze kent, binnen de Rijksoverheid niet bestaat. Buiten Defensie worden medewerkers na intrekking van de VGB in de regel elders binnen de organisatie tewerkgesteld, waardoor de gevolgen van het intrekken van de VGB minder ernstig zijn. Zelfs indien het gaat om een medewerker van de AIVD, waar alle functies vertrouwensfuncties zijn, wordt deze vaak elders binnen het Ministerie van BZK geplaatst.

Het voorgaande roept de vraag op in hoeverre het vanuit het oogpunt van de nationale veiligheid noodzakelijk is dat alle militaire en de meeste burgerfuncties bij Defensie vertrouwensfuncties zijn. De sluitstukgedachte vereist immers dat de personele beveiligingsmaatregel terughoudend wordt toegepast.

Met het huidige beleid alle militairen op een vertrouwensfunctie te plaatsen is in feite de rol van de commandant c.q. de beveiligingscoördinator bij het aanwijzen van vertrouwensfuncties uitgehold. Zelfs ten aanzien van het VMN heeft de commandant bij militaire functies weinig

³⁹ In deze tabel zijn niet meegenomen de 'openstaande' voornemens tot intrekking en weigering, maar alleen de besluiten.

beoordelingsruimte: B of A. Dit staat op gespannen voet met de verantwoordelijkheid van de commandant voor de inrichting en uitvoering van de bedrijfsvoering binnen zijn Defensieonderdeel.

Alle militaire functies vertrouwensfuncties?

Het beleid alle militaire functies als vertrouwensfuncties aan te wijzen, is gebaseerd op twee aannames:

- (i) voor een goede taakuitoefening gedurende een uitzending is het (doorgaans) noodzakelijk kennis te nemen van gerubriceerde informatie en/of toegang te hebben tot een gerubriceerde omgeving op niveau NATO of *mission* SECRET. Hiervoor is een *Personnel Security Clearance* die overeenkomt met het VMN B vereist. Opdat alle militairen - in verband met de uitzendgereedheid - altijd beschikken over een VGB met het juiste VMN voor uitzending, is elke militaire functie als vertrouwensfunctie met minimaal VMN B aangemerkt.
- (ii) alle militairen werken met vitale of zeer vitale sensor-, wapen-, commando-, en informatievoorzieningssystemen of strategische bedrijfsprocessen.

Ad (i) Is het (doorgaans) noodzakelijk voor de goede taakuitoefening tijdens een uitzending toegang te hebben tot een omgeving of informatie op het niveau NATO SECRET?

Ten eerste komen niet alle militairen op uitzending in aanraking met informatie gerubriceerd op het niveau NATO SECRET. In tegendeel: het is eerder de minderheid. Dat betekent dat de aanname dat het voor een goede taakuitoefening noodzakelijk is om toegang tot informatie op het niveau NATO SECRET te hebben, niet juist is. Ten tweede stelt de NAVO geen harde eisen ten aanzien van de diepgang. Dit wordt overgelaten aan de veiligheidsdiensten van de lidstaten, al geeft men wel een aantal richtpunten.⁴⁰

Ad (ii) In hoeverre werken alle militairen met (zeer) vitale sensor-, wapen-, commando-, en informatievoorzieningssystemen of strategische bedrijfsprocessen?

De commissie meent dat de in de regelgeving opgenomen definitie van '(zeer) vitaal' ruimte laat voor de conclusie dat niet alle door militairen beklede functies vertrouwensfuncties behoeven te zijn, of dat met een lager veiligheidsmachtingsniveau kan worden volstaan. Niet iedere militair werkt immers met vitale sensor-, wapen-, commando- of informatiesystemen, of strategische bedrijfsprocessen.

Wat betreft de vraag of het noodzakelijk is dat de meeste burgerfuncties vertrouwensfuncties zijn, stelt de commissie vast dat de burgerfuncties alleen als vertrouwensfunctie worden aangewezen indien sprake is van één van de twee aanwijzingsgronden als beschreven in paragraaf 2.2. Volgens de commissie is er daarom geen aanleiding om de aanwijzing van bestaande vertrouwensfuncties voor burgers te herzien.

De commissie constateert dat binnen de Defensieorganisatie zeer verschillend wordt gedacht over de vraag of het uitgangspunt dat alle militaire functies vertrouwensfuncties zijn, moet worden verlaten. Daarbij gaat het onder meer over de betekenis van het geweldmonopolie van de krijgsmacht en het dragen en gebruiken van een persoonlijk wapen. De bestaande regelgeving laat dit in het midden. Sommigen menen dat niet alleen bij vitale wapensystemen, maar ook bij het dragen en gebruiken van het persoonlijk wapen risico's voor de staatsveiligheid zo veel mogelijk dienen te worden uitgesloten en dat daarvoor een veiligheidsonderzoek niet kan worden gemist. Anderen vinden dat het dragen en gebruiken van een persoonlijk wapen in de dagelijkse praktijk gebonden is aan strikte regels van fysieke veiligheid, geoefendheid en hiërarchische organisatie. De staatsveiligheid is hierbij volgens hen niet in het geding.

⁴⁰ NATO Directive on Personnel Security (AC/35-D/2000-REV7).

Het staat wel vast dat de commandanten in de Defensieorganisatie niet op gelijke wijze uitvoering zullen kunnen en willen geven aan het loslaten van de beleidslijn dat alle militaire functies vertrouwensfuncties zijn. In sommige Defensieonderdelen is de ruimte voor vermindering van het aantal vertrouwensfuncties, mede door internationale afspraken, minimaal. Binnen andere Defensieonderdelen lijken in beginsel wel mogelijkheden te bestaan voor vermindering. Bij gezamenlijke ("paarse") inzet dient echter rekening te worden gehouden met eventuele strengere vereisten op basis van (internationale) regelgeving.

4.3. Aanbevelingen

In het licht van het voorgaande en omdat het gaat om een vraagstuk met principiële kanten beveelt de commissie aan op dit moment geen wijziging aan te brengen in het beleid dat alle militaire functies vertrouwensfuncties zijn.⁴¹

Daarbij speelt nog een overweging een rol. Vrijwel alle gesprekspartners gaven te kennen dat in verband met andere betrouwbaarheids- en integriteitsrisico's toch een screening gewenst is van het militaire personeel dat niet op vertrouwensfuncties werkzaam is of in dienst wil treden, vergelijkbaar met het *Betrouwbaarheids- en Geschiktheidsonderzoek* (BGO) bij de Nationale Politie. In dat verband wordt de VOG ontoereikend geacht, onder meer omdat die alleen betrekking heeft op (een beperkt aantal) justitiële gegevens. Het introduceren van een parallelsysteem voor screening naast het stelsel van veiligheidsonderzoeken kent in ieder geval twee nadelen. Ten eerste zou dat, gezien de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer, een wettelijke grondslag vereisen (bij de politie is dat de Politiewet). Ten tweede is het niet wenselijk en efficiënt om bij Defensie twee verschillende systemen van screening naast elkaar te laten werken, zeker ook niet in het licht van de gezamenlijke *Unit Veiligheidsonderzoeken* (UVO) met de AIVD.

Om recht te doen aan bovenstaande bevindingen en overwegingen verdient het de voorkeur te kiezen voor consequente differentiatie van de niveaus van vertrouwensfuncties. Nu hebben, zoals eerder in ons rapport werd vastgesteld, alle militairen een VGB op het veiligheidsmachtigingsniveau B of A. Maar lang niet alle militairen hebben toegang tot hoger gerubriceerde documenten of werken met vitale wapen- of informatiesystemen of vitale bedrijfsprocessen. Dit betekent dat volgens de commissie voor een groot aantal (militaire) functies het VMN C (weer) van toepassing moet worden.

Het veiligheidsonderzoek voor VMN C kan volgens de commissie minder vergaand zijn dan dat voor de niveaus B en A. Aanbevolen wordt om bij het VMN C niet langer de partner, medebewoners en familieleden te betrekken. De commissie verwacht dat deze aanpassing naar schatting betrekking zal hebben op 15.000 à 20.000 militairen, vooral in de rangen van soldaten en onderofficieren. De commandanten van de Defensieonderdelen dienen te bepalen welke functies op VMN C aangewezen kunnen worden. De commissie acht voorts de nu gehanteerde terugkijktermijn van 8 jaar bij VMN C te lang in verhouding tot de omvang van het veiligheidsrisico op dat niveau en beveelt, mede in het licht van de sluitstukgedachte, de terugkijktermijn te verkorten naar 5 jaar. De uitvoering van de veiligheidsonderzoeken op B- en A-niveau moet naar het oordeel van de commissie ongewijzigd blijven. Zoals eerder is vastgesteld, is de NAVO-regelgeving geen belemmering voor de hier aanbevolen differentiatie.

Voor zover aan de orde dienen commandanten de toename in de beveiligingsrisico's door de verlaging van veiligheidsmachtigingsniveaus zoals hierboven aanbevolen te beperken aan de hand van fysieke en informatiebeveiligingsmaatregelen. De commissie verwacht dat dit slechts in beperkte mate noodzakelijk zal zijn.

⁴¹ Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat het verlaten het uitgangspunt dat alle militaire functies als vertrouwensfuncties dienen te worden aangemerkt zou betekenen dat artikel 5 lid 3 van het Algemeen Reglement voor Militaire Ambtenaren zou moeten worden gewijzigd.

5. ONVOLDOENDE GEGEVENS

5.1. Kader

Zoals gezegd bepaalt de wet dat de VGB kan worden geweigerd indien sprake is van onvoldoende gegevens. Volgens de Beleidsregel is dat het geval indien (cumulatief):⁴²

- de betrokkene of diens partner direct voorafgaand aan de aanmelding voor een veiligheidsonderzoek niet gedurende een aaneengesloten periode van respectievelijk tien dan wel acht jaar (voor betrokkene) of vijf jaar (voor de partner van betrokkene) in Nederland verbleef, en
- het voor de MIVD niet mogelijk is over de ontbrekende periode voldoende gegevens over de betrokkene of diens partner te verkrijgen, omdat de AIVD of MIVD geen daartoe geëigende samenwerkingsrelatie heeft op het gebied van veiligheidsonderzoeken met een collegadienst van het land of de landen waar de betrokkene of diens partner heeft verblijven.

Uit de toelichting op de Beleidsregel volgt dat van een 'ontbrekende periode' sprake is als langer dan in beginsel drie maanden in het buitenland is verbleven. In dat geval ontbreken betrouwbare en verifieerbare politieke en justitiële gegevens.⁴³ In de toelichting op de Beleidsregel wordt vervolgens uitgebreid ingegaan op de gevolgen daarvan.⁴⁴ Het ontbreken van relevante informatie over deze periode van drie maanden leidt tot de conclusie dat onvoldoende waarborgen bestaan dat betrokkene de op hem rustende rechten en plichten, welke voortvloeien uit de vertrouwensfunctie, onder alle omstandigheden getrouwelijk zal volbrengen.

Volgens de toelichting op de Beleidsregel is het in dat geval noodzakelijk dat die gegevens in het desbetreffende land worden opgevraagd. Dat kan in verreweg de meeste gevallen uitsluitend via een overeenkomst tussen de AIVD en de civiele dienst van dat land. De AIVD gebruikt een toetsingskader op grond waarvan de dienst al dan niet tot het sluiten van een dergelijke overeenkomst overgaat. Slechts in een incidenteel geval kan de MIVD rechtstreeks naslag doen via de militaire dienst van het desbetreffende land.

Het uitwisselen van persoonsgegevens met buitenlandse diensten kan worden gezien als een van de meest vergaande vormen van samenwerking tussen inlichtingendiensten. Pas als voldoende (wederzijds) vertrouwen is opgebouwd door samen te werken op andere inlichtingenterreinen, wordt bezien of met een vreemde dienst persoonsgegevens kunnen worden uitgewisseld. De AIVD gaat een dergelijk samenwerkingsverband aan indien aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan. Deze betreffen onder meer de naleving van de mensenrechten, professionaliteit, betrouwbaarheid en de democratische inbedding van de betreffende partnerdienst. Omdat (politieke) ontwikkelingen van invloed zijn op het bestaan van een samenwerkingsverband, is de lijst aan verandering onderhevig. Een belangrijke overweging is voorts dat samenwerking tussen diensten doorgaans gebeurt op basis van het *quid pro quo*-principe. De AIVD verplicht zich dan om ook over Nederlanders en (ex-)onderdanen van het andere land in Nederland informatie te leveren.

Op de MIVD rust een inspanningsverplichting om binnen de grenzen van het redelijke al datgene te doen wat nodig is om de voor een verantwoorde oordeelsvorming benodigde betrouwbare gegevens over betrokkene te verkrijgen. Het is echter vaste jurisprudentie dat aan die inspanningsverplichting is voldaan indien is vastgesteld dat met het desbetreffende land geen samenwerkingsverband voor

42 Artikel 4 en 5 Beleidsregel.

43 Toelichting Beleidsregel, nr. 7.

44 Toelichting bij artikel 5 Beleidsregel.

de uitwisseling van persoonsgegevens bestaat.⁴⁵ Diplomatieke vertegenwoordigingen van Nederland ter plaatse gelden in dit verband niet als alternatief voor een collega-dienst.

Indien een samenwerkingsverband bestaat, verzoekt de MIVD in de regel via de AIVD aan de zusterdienst om naslag te doen naar de desbetreffende persoon. Vervolgens wordt maximaal twaalf maanden - met meerdere rappels - gewacht op respons. Indien na die periode geen informatie is ontvangen, wordt de VGB alsnog geweigerd of ingetrokken. In ongeveer 75% van de gevallen waarin aan een buitenlandse zusterdienst wordt gevraagd naslag te doen, wordt binnen drie maanden geantwoord.

Indien geen samenwerking bestaat waarbij persoonsgegevens kunnen worden uitgewisseld, is het niet wenselijk en verantwoord dat aan een ander land wordt meegedeeld welke persoon op een vertrouwensfunctie in Nederland wordt geplaatst dan wel wie de partner is van een persoon die op een vertrouwensfunctie is aangesteld. De mededeling dat een bepaalde persoon op een vertrouwensfunctie is of wordt geplaatst, kan immers leiden tot verhoogde aandacht van de dienst van een ander land. Daardoor kan ook druk worden uitgeoefend op betrokkene en/of diens familie in het land van herkomst. De MIVD heeft vastgesteld dat dit zich in het verleden ook daadwerkelijk heeft voorgedaan.

Beleid bij studie, stage, (vrijwilligers)werk of reizen in en naar het buitenland

Omdat tegenwoordig meer wordt gereisd, is het beleid ter zake versoepeld. Dit geldt indien betrokkene (i) door Defensie of het Rijk in het buitenland is geplaatst, of (ii) in het buitenland is geweest voor studie, werkzaamheden voor een NGO, stage of als backpacker (max. 1 jaar) of (iii) is uitgezonden voor een Nederlandse multinational of een internationale organisatie (max. 3 jaar). Bij (ii) en (iii) mag het niet om risicolanden of aandachtsgebieden van de AIVD of MIVD gaan.⁴⁶ Voorts geldt dat in deze gevallen maximaal een VGB op B- of D-niveau wordt verstrekt.

Tot 1 september 2015 kunnen medewerkers waarvan de VGB is ingetrokken in verband met onvoldoende gegevens over de partner een beroep doen op een *Tijdelijke Voorziening*⁴⁷ waardoor ontslag kan worden voorkomen. Deze voorziening is geschapen nadat bleek dat medewerkers zich bij het aangaan van een relatie mogelijk onvoldoende bewust waren van het partnerbeleid. Met de Tijdelijke Voorziening kan de medewerker gedurende maximaal vijf jaar werkzaamheden uitvoeren waarvoor geen VGB nodig is, waarna weer kan worden gesolliciteerd naar een vertrouwensfunctie. Na deze periode van (maximaal) vijf jaar zullen gegevens van de partner gedurende de volledige terugkijktermijn van vijf jaar inzichtelijk moeten zijn.

5.2. Bevindingen

In **Tabel 6** wordt een overzicht gegeven van het aantal weigeringen en intrekkingen in verband met onvoldoende gegevens in 2012-2014. In **Bijlage 5** is het aantal intrekkingen en weigeringen in 2012-2014 uitgesplitst per Defensieonderdeel en naar militair-burger.

TABEL 6 Aantal weigeringen en intrekkingen in verband met onvoldoende gegevens

	Weigeringen		Intrekkingen		Totaal
	Betrokkene	Partner	Betrokkene	Partner	
2012	13	7	0	2	22
2013	14	11	2	15	42
2014	16	8	1	12	37

⁴⁵ Zie ABRvS 14 januari 2015, *ECLI:NL:RBDHA:2014:9296*, r.o. 3.1.

⁴⁶ Nota D-MIVD aan SG d.d. 3 oktober 2013, "Het beleid bij een veiligheidsonderzoek indien sprake is van langdurig buitenlands verblijf", DIS2013014292. Zie ook Toelichting bij artikel 5 Beleidsregel.

⁴⁷ SG 2 Tijdelijke Voorziening bij intrekking van de VGB in verband met onvoldoende gegevens over de partner.

Uit de gevoerde gesprekken is naar voren gekomen dat sommige commandanten begrip hebben voor het beleid – vanaf een bepaald veiligheidsmachtigingsniveau ook de partner te onderzoeken. Men acht het vanuit het oogpunt van de staatsveiligheid te rechtvaardigen dat het veiligheidsonderzoek zich uitstrekt tot de directe omgeving. Tegelijk bestaat binnen de Defensieorganisatie – zowel onder commandanten als Defensiemedewerkers - veel onbegrip ten aanzien van de wijze waarop het beleid wordt uitgevoerd. De abstracte notie van staatsveiligheid versus het invoelbare verhaal van de betrokkene en de commandant als het gaat om partners maakt dat het beleid moeilijk is uit te leggen. Intrekking wegens onvoldoende gegevens over de partner wordt door sommige commandanten gezien als intrekking “buiten eigen schuld”. Door vrijwel alle gesprekspartners is opgemerkt dat het gebrek aan transparantie met name problematisch is, omdat (aspirant-) medewerkers daardoor geen rekening kunnen houden met het beleid bij de keuzes die zij maken. Het betekent voorts dat Defensie potentiële medewerkers met relevante buitenlandervaring en internationale netwerken niet kan binnenhalen. Bovendien zou de huidige benadering haaks staan op het diversiteitsbeleid, omdat het medewerkers van buitenlandse origine daardoor moeilijk wordt gemaakt een partner te hebben afkomstig uit of woonachtig in het land van herkomst. Het onbegrip richt zich met name op:

- het feit dat, bij een ontbrekende periode, alleen informatie van een zusterdienst telt (en niet een lokale VOG, diplomatieke documenten of van de immigratiedienst);
- het feit dat de maximale toegestane ontbrekende periode drie maanden is;
- de terugkijktermijn van vijf jaar bij partners;
- een gebrek aan transparantie ten aanzien van het beleid, vooral wat betreft het niet publiceren van de landenlijst;
- het feit dat (bij onvoldoende gegevens over de partner) geen ruimte bestaat aspecten als het functioneren, de lengte van het dienstverband en de verdiensten van de medewerker mee te wegen.

Tijdens de gevoerde gesprekken werden regelmatig knelpunten genoemd die inmiddels worden ondervangen door het versoepelde beleid voor stage, studie, werk en reizen in en naar het buitenland. Daaruit leidt de commissie af is af dat de Defensieorganisatie niet voldoende bekend is met dit beleid. Dat is niet verwonderlijk, aangezien het geen gepubliceerd beleid betreft. Ondanks het versoepelde beleid voor studie, stage, werk en reizen komen intrekkingen en weigeringen wegens onvoldoende gegevens over de betrokkene of de partner nog relatief vaak voor (zie Bijlage 6). Het versoepelde beleid kent immers beperkingen. Zo staat het beleid niet toe dat een VGB op VMN A wordt verstrekt, zonder dat dit wordt gemotiveerd. Ook kent het beleid beperkingen naar tijd en land. Het feit dat een verblijf in aandachtsgebieden niet onder het versoepelde beleid valt, wordt soms moeilijk begrepen. De aandachtsgebieden van de MIVD worden genoemd in het Openbare Jaarverslag van de dienst. Hoewel vanuit het oogpunt van de nationale veiligheid te rechtvaardigen (), wordt het feit dat een verblijf van drie maanden of langer in () altijd een weigering of een intrekking meebrengt, niet altijd begrepen gezien de Nederlandse handelsbanden met ().

Ondanks de poging om met de *Tijdelijke Voorziening* de ernst van de gevolgen bij intrekking van de VGB in verband met onvoldoende gegevens weg te beperken, heeft de commissie de indruk dat de problemen op dit punt nog niet zijn opgelost.

Recent is aan twee reservisten een VGB verstrekt die gekoppeld is aan de specifieke reservistenfunctie. Het ging daarbij om personen die langdurig in () hadden verbleven (waarbij ten aanzien van één van hen ook de partner langdurig in () had verbleven). Hoewel het veiligheidsonderzoek onvoldoende justitiële en politieke gegevens heeft opgeleverd, is besloten om op basis van de gegevens die wel over de respectievelijke verblijven in () beschikbaar waren, een

VGB af te geven. Indien betrokkene in de toekomst naar een functie met eenzelfde VMN overgaat, zal (aanvullende) naslag worden gedaan om te bezien of ook in relatie tot die nieuwe specifieke functie geen veiligheidsrisico bestaat. Deze oplossing heeft kenmerken van het Franse voorbeeld van de VGB met beperkingen.

5.3. Aanbevelingen

Aan de knelpunten ligt enerzijds een gebrek aan informatie ten grondslag en anderzijds het feit dat alternatieve informatie niet wordt betrokken bij het veiligheidsonderzoek.

De volgende oplossingen kunnen de knelpunten (verder) verzachten:

- (i) Geen onderzoek naar de partner, medebewoners en familieleden bij VMN C, waardoor een (significante) groep wordt uitgezonderd van 'omgevingsonderzoek'.
- (ii) Aanpassen van de duur van de maximale 'ontbrekende periode'. Voorgesteld wordt deze te verlengen naar 6 maanden, zodat stage en studie (doorgaans 4 tot 6 maanden, de duur van een semester) worden ondervangen. Risico's in verband met verblijven in een risico- of aandachtgebied zouden kunnen worden ondervangen door een *debriefing* van betrokkene door de MIVD (zie ten aanzien hiervan ook het volgende punt).
- (iii) Vanuit het oogpunt van goed werkgeverschap: een uitbreiding van de inspanningsverplichting waarbij niet wordt beoordeeld wat er niet is, maar wat er wél is: lokale VOG's, diplomatieke documenten, documenten van werkgever, immigratiediensten en/of een gesprek met betrokkene of met de partner. Dit vereist mogelijk een aanpassing in de capaciteit en expertise van de dienst(en) alsmede de zelfwerkzaamheid van de betrokkene bij het verzamelen van alternatieve documentatie.
- (iv) Betere voorlichting van Defensiemedewerkers over reizen, partners en de consequenties daarvan voor hun baan. De beveiligingsfunctionaris dient hier een grotere rol te spelen en moet fungeren als vraagbaak.
- (v) Publicatie van het versoepelde beleid bij stage, studie, werk of reizen. Tevens beveelt de commissie aan niet per definitie de mogelijkheid van het verstrekken van een VGB op VMN A uit te sluiten bij toepassing van het versoepelde beleid.
- (vi) Het herhaaldelijk onder de aandacht brengen van lijst met risicolanden en aandachtgebieden. Deze is niet gerubriceerd. De risicolanden zijn: Afghanistan, Irak, Iran, Noord-Korea, Pakistan, Turkmenistan en Wit-Rusland, alsmede gebieden waar een gewapend conflict is. De aandachtsgebieden zijn de Russische Federatie, Bosnië-Herzegovina, Syrië, Libanon, de Palestijnse gebieden, Egypte, Iran en de Perzische golf, Mali, de Golf van Guinee, Somalië, Zuid-Soedan, Centraal-Afrika, China en Venezuela.⁴⁸ De commissie heeft voorts vastgesteld dat met betrekking tot EU-landen doorgaans geen probleem zal rijzen. Voor het overige is het van groot belang altijd contact op te nemen met de beveiligingsfunctionaris.
- (vii) Betere voorlichting voor aspirant-medewerkers en –reservisten door het introduceren van een online zelftest, zodat geen onjuiste verwachtingen worden gecreëerd.
- (viii) Het onderzoeken van de mogelijkheid de VGB met beperkingen breder te introduceren, ook bij niet-reservisten.

Tot slot raadt de commissie af de *Tijdelijke Voorziening* structureel te maken. Deze wordt immers overbodig met uitvoering van de dit rapport opgenomen aanbevelingen. Als een Defensiemedewerker niet op een vertrouwensfunctie kan blijven, wordt in het kader van het personeelsbeleid geprobeerd hem of haar op passende wijze te werk te stellen. Het herintroduceren van het VMN C voor militairen, waarbij de partner niet wordt gescreend, zal ook bijdragen aan het creëren van de ruimte daarvoor.

⁴⁸ Volgens het Openbare Jaarverslag van 2013 van de MIVD.

6. JUSTITIËLE ANTECEDENTEN

6.1. Kader

De wet bepaalt dat bij veiligheidsonderzoeken onder andere wordt gelet op justitiële antecedenten. In de Beleidsregel is dit aspect uitgewerkt. Gezien de specifieke taakstelling voor Defensie alsmede de omstandigheden waaronder de Defensietaken dienen te worden uitgevoerd, bestaan twee verschillende toetsingskaders. Het eerste kader (i) betreft een strenger kader voor zware feiten, waarbij minder ruimte bestaat feiten en omstandigheden mee te wegen. Het tweede kader (ii), voor lichtere feiten, biedt meer ruimte voor het meewegen van feiten en omstandigheden:⁴⁹

- (i) Veroordelingen, transacties of strafbeschikkingen voor zogenoemde zware feiten leiden in de regel tot intrekking of weigering. Dit zijn alle Opiummisdrijven, alle zedendelicten (m.u.v. algemene pornografie), alle misdrijven waarvoor een gevangenisstraf van drie jaar of meer staat (m.u.v. van eenvoudige mishandeling), en voor medewerkers van de Koninklijke marechaussee alle misdrijven. Weigering vindt eveneens plaats bij verdenking van een zwaar feit. Bij de beoordeling van het justitieel antecedent dient rekening te worden gehouden met de aard van het gegeven, de pleegdatum, de zwaarte van de straf of maatregel en de leeftijd van betrokkene ten tijde van het plegen.
- (ii) Veroordelingen, transacties of strafbeschikkingen voor zogenoemde lichte feiten (alle andere justitiële gegevens, dus zowel overtredingen als misdrijven) kunnen tot intrekking of weigering leiden. Daarbij dient - naast de aard van het gegeven, de pleegdatum, de zwaarte van de straf en de leeftijd van betrokkene ten tijde van het plegen - ook de relatie tussen de justitiële en strafvorderlijke gegevens en de specifiek (te vervullen) functies te worden meegewogen, alsmede de zienswijze van de commandant.

Bij de inwerkingtreding van de Beleidsregel werd een taakstraf van 40 uur of meer, een vrijheidsstraf van 20 dagen of meer en een transactie van 1000 EUR of meer (de zogenoemde 40/20/1000 norm) als voldoende zwaar aangemerkt om de intrekking te rechtvaardigen.⁵⁰ Deze systematiek van normering brengt met zich mee dat in deze gevallen slechts zelden doorslaggevend gewicht kan worden toegekend aan de factoren als de aard van het gegeven, de pleegdatum, de zwaarte van de straf of maatregel en de leeftijd van betrokkene ten tijde van het plegen.

Jeugdzonden

Ten aanzien van jeugdstraffen wordt - gelet op de aard en zwaarte van de delicten, de pleegdatum van het strafbare feit, de mogelijke recidive en de zwaarte van de opgelegde straf - bezien of de gegevens zodanig zijn dat er aanleiding is het delict aan te merken als jeugdzonde en derhalve niet aan de intrekking of weigering ten grondslag te leggen.

De VGB kan niet worden geweigerd of ingetrokken vanwege de aanvaarding van een Halt-afdoening.⁵¹

De Beleidsregel bepaalt ook dat justitiële antecedenten van de partner kunnen worden meegenomen in de besluitvorming. Het tweede toetsingskader is in dat geval van toepassing.⁵²

49 Artikel 2 en 3 Beleidsregel.

50 Zie toelichting bij artikel 2 lid 3 Beleidsregel.

51 Kamerbrief 10 maart 2015.

52 Artikel 2 lid 5 Beleidsregel.

6.2. Bevindingen

In Tabel 7 wordt een overzicht gegeven van het aantal weigeringen en intrekkingen in verband met justitiële antecedenten in 2012-2014. In Bijlage 6 is het aantal intrekkingen en weigeringen in 2012-2014 uitgesplitst naar weigeringen en intrekkingen, per Defensieonderdeel, naar militair-burger en per delict(categorie).

TABEL 7 Aantal weigeringen en intrekkingen in verband met justitiële antecedenten

	Weigeringen	Intrekkingen	Totaal
2012	68	56	124
2013	54	15	69
2014	45	10	55

Het hogere aantal intrekkingen wegens justitiële antecedenten in 2012 is het gevolg van het invoeren van het dynamiseren van justitiële antecedenten bij veiligheidsonderzoeken, zoals in paragraaf 3.1. uiteengezet.

Uit de gevoerde gesprekken is gebleken dat de Beleidsregel als zodanig in principe voldoende ruimte biedt voor een genuanceerde uitkomst, maar dat deze in de praktijk vrijwel niet tot uiting komt. Zowel het eerste toetsingskader (voor zware feiten) als, in verdergaande mate, het tweede toetsingskader (voor lichte feiten) biedt beoordelingsruimte voor het meewegen van feiten en omstandigheden. Vrijwel alle gesprekspartners hebben echter gesteld dat besluitvorming in de regel niet passend is. De uitkomst van de besluitvorming wordt als digitaal ervaren, omdat de hoogte van de straf in de meeste gevallen doorslaggevend is. De zogenoemde 40/20/1000-norm fungeert in de praktijk als een valbijl. Vrijwel alle gesprekspartners pleiten voor herziening van deze norm, omdat deze niet aansluit op de maatschappelijke realiteit. Daarbij speelt ook dat de gevolgen van het als valbijl hanteren van de 40/20/1000-norm als onevenredig worden ervaren, omdat intrekking van de VGB de facto ontslag betekent, terwijl een taakstraf van 40 uur door commandanten over het algemeen niet als voldoende wordt gezien voor een dergelijke rechtspositionele maatregel.

Voorts geldt dat de rol van de commandant, zoals deze thans is vastgelegd in de Beleidsregel, in de praktijk niet voldoende tot uiting komt. Dit onderwerp komt verder aan de orde in hoofdstuk 8 over de rol van de commandant.

De commissie stelt vast dat, indien sprake is van een taakstraf van 40 uur, de valbijlnorm van 40/20/1000 in de weg staat aan het kunnen beoordelen van het delict als jeugdzonde. Deze uitzondering wordt daarom in de praktijk niet of nauwelijks toegepast. In sommige gevoerde gesprekken is aan de orde geweest dat het mogelijk wenselijk is soepeler met jeugdzonden om te gaan, omdat dit zou passen bij de maatschappelijke verantwoordelijkheid van Defensie.

6.3. Aanbevelingen

De commissie constateert dat het enkele verhogen van de huidige norm voor wat als zware straf geldt de discussie over welke justitiële antecedenten binnen Defensie aanvaardbaar zijn, niet kan oplossen. Het principale knelpunt is dat de zwaarte van de straf als doorslaggevend wordt beschouwd indien de 40/20/1000 norm is overschreden, waardoor de 40/20/1000 norm als een valbijl werkt. Deze normeringsystematiek brengt met zich mee dat de beleidsvrijheid zodanig wordt ingeperkt dat geen sprake meer is van gewogen, passende besluitvorming. Deze uitwerking acht de commissie onwenselijk. Dit brengt de commissie tot de volgende aanbevelingen:

- (i) het aanpassen van de hoogte van de norm voor wat voor Defensiemedewerkers in het kader van veiligheidsonderzoeken als zware straf geldt. De commissie heeft ter zake deskundigen om advies gevraagd bij het bepalen van een nieuwe norm. Tegen deze

achtergrond meent de commissie dat de handhaving van de 40/20/1000-norm gewenst is voor vertrouwensfuncties op VMN A, ook al omdat het wenselijk is dat de normering op het hoogste veiligheidsmachtigingsniveau aansluit op de overige vertrouwensfuncties op VMN A binnen het Rijk. Ook wat betreft de Koninklijke marechaussee wordt, gezien de bijzondere taakstelling bij de opsporing van strafrechtelijke feiten, geadviseerd om voor VMN D en E de bestaande norm te handhaven. Ten aanzien van het VMN B en C zal wat betreft de commissie als vuistregel voor wat als zware straf geldt worden gehanteerd 80 uur werkstraf of meer, een vrijheidsstraf van 40 dagen of meer, of een geldboete van € 2.000 of hoger. Deze normering sluit aan bij de *Oriëntatiepunten voor Straftoemeting van het Landelijk overleg van de voorzitters van strafsectoren van de gerechtshoven en rechtbanken (LOVS)* alsook de vigerende *Richtlijnen voor strafvordering van het Openbaar Ministerie*.

- (ii) het niet meer hanteren van deze norm als valbijl, zodat overige relevante feiten en omstandigheden evenzeer gewicht in de schaal leggen. De hoogte van de straf gaat zwaarder meetellen naar mate het veiligheidsmachtigingsniveau stijgt.
- (iii) het zowel bij lichte als zware feiten schriftelijk raadplegen van de commandant.
- (iv) het integreren van de twee eerder genoemde toetsingskaders voor zware respectievelijk lichte feiten tot één toetsingskader, omdat de aanbevelingen onder (ii) en (iii) de verschillen tussen beide toetsingskaders wegnemen.

7. FINANCIËLE KWETSBAARHEID

7.1. Kader

Financiële kwetsbaarheid kan volgens de *Leidraad Persoonlijke Gedragingen en Omstandigheden* blijken uit zware financiële problemen. De kwetsbaarheid kan worden afgewogen op basis van de houding van de betrokkene ten opzichte van de hoogte van de schuld, het vermogen en het patroon van inkomsten en uitgaven.

7.2. Bevindingen

In **Tabel 8** wordt een overzicht gegeven van het aantal weigeringen en intrekkingen in verband met financiële kwetsbaarheid in 2012-2014. In **Bijlage 7** is het aantal intrekkingen en weigeringen in verband met persoonlijke gedragingen en omstandigheden in 2012-2014 uitgesplitst naar categorie, weigeringen of intrekkingen, Defensieonderdeel en militair of burger.

TABEL 8 Aantal weigeringen en intrekkingen in verband financiële kwetsbaarheid

	Weigeringen	Intrekkingen	Totaal
2012	1	1	2
2013	0	2	2
2014	0	4	4

Zeker in het huidige tijdsgewricht is het hebben van schulden niet uniek. Alleen al het verkopen van een huis (al dan niet gedwongen na een echtscheiding) kan leiden tot een restschuld. Meerdere gesprekspartners hebben aangegeven de indruk te hebben dat het hebben van schulden vaak zonder meer reden is voor het label 'financieel kwetsbaar', ongeacht de oorzaak van de schuld. Dit leidt volgens hen tot het verzwijgen van schulden, met een vergroting van de risico's tot gevolg. De commissie merkt op dat dit beeld strookt met de werkelijkheid en concludeert dat er behoefte is aan meer transparantie ten aanzien van de beoordeling van schulden.

Recent heeft zich een aantal gevallen voorgedaan waarbij sprake was van schulden maar de VGB uiteindelijk niet is ingetrokken. Hierbij speelde een aantal aspecten een rol, die zouden kunnen worden gebruikt als oriëntatiepunten bij de beoordeling van nieuwe gevallen.

Financiële kwetsbaarheidsgevallen zijn met name problematisch waar het om intrekkingen gaat, omdat intrekking in de regel ontslag betekent. Het ontnemen van inkomen aan mensen met financiële problemen staat op gespannen voet met goed werkgeverschap. Dat geldt helemaal wanneer deze problemen zijn ontstaan als gevolg van bijvoorbeeld een echtscheiding of het ongunstig verkopen van een huis. De mate van verwijtbaarheid is dan immers kleiner dan wanneer kredieten worden aangegaan voor consumptie.

7.3. Aanbevelingen

De commissie doet twee aanbevelingen, die beide zien op het verbeteren van de transparantie.

- (i) Het publiceren van criteria voor de vraag of sprake is van financiële kwetsbaarheid in de beleidsregel veiligheidsonderzoeken, zodat de beoordeling inzichtelijk wordt voor medewerkers. Daarbij dienen in ieder geval, naast de hoogte van de schuld, de volgende oriëntatiepunten te worden genoemd:
 - De hoogte van de schuld en het perspectief dat de financiële problemen binnen afzienbare tijd zijn opgelost.
 - De houding van de betrokkene. Deze moet gericht zijn op het zo snel mogelijk opheffen van de schuld. Een belangrijke indicatie daarvoor is toepassing van de gemeentelijke schuldhulpverlening, zoals de *Wet Schuldensanering Natuurlijke Personen* en begeleiding door het *Bureau Bedrijfsmaatschappelijk Werk van Defensie* (BMW). Ten aanzien van het BMW wordt geadviseerd de samenwerking met de MIVD beter te waarborgen en te bestendigen.
 - Het bieden van directe en volledige transparantie. Dat begint al bij het invullen van de *Staat van Inlichtingen*. Vaak wordt door de betrokkene het belang onderschat van het reeds in dat stadium volledig en correct inzage geven. Door betere voorlichting, onder meer door aanpassing en precisering van de vraagstelling in de *Staat van Inlichtingen* zou kunnen worden bijgedragen aan transparantie. Recent is in een aantal gevallen, met expliciete toestemming van betrokkene, overeengekomen dat het BMW op verzoek aan de MIVD informatie verschaft. Onderzocht dient te worden op welke manier deze werkwijze vast in de procedure kan worden opgenomen en niet afhankelijk is van de welwillendheid van afzonderlijke medewerkers van het BMW en de MIVD.
 - Het waarborgen van beveiligingsbegeleiding waar dat mogelijk is vanuit het eigen Defensieonderdeel, onder andere door aanpassing van de werkzaamheden en periodieke gesprekken.
- (ii) Herhaaldelijke voorlichting over de mogelijkheden om de consequenties van schulden te beperken. Defensie kent voldoende vangnetten om medewerkers te helpen.

8. ROL VAN DE COMMANDANT

8.1. Kader

Op grond van de Beleidsregel⁵³ dient de commandant te worden geïnformeerd over een voornemen tot intrekking van een VGB. Bij intrekking van de VGB in verband met justitiële antecedenten is de

⁵³ Artikel 3 Beleidsregel.

MIVD verplicht de commandant schriftelijk te raadplegen, behoudens indien het gaat om zware strafrechtelijke feiten. Zware strafrechtelijke feiten zijn alle opiumdelicten, zedendelicten, misdrijven waarvoor drie jaar of meer gevangenisstraf staat (met uitzondering van eenvoudige mishandeling) en alle misdrijven indien het de Koninklijke marechaussee betreft. De commandant van de Koninklijke Marechaussee wordt dus, bij intrekkingen wegens justitiële antecedenten, nooit expliciet om een zienswijze gevraagd. Volgens de toelichting bij de Beleidsregel moet de commandant bij lichte strafrechtelijke gevallen expliciet worden gevraagd om "specifieke informatie die relevant kan zijn voor de beoordeling". In overige gevallen (dus bij zware strafrechtelijke feiten, intrekking in verband met onvoldoende gegevens of persoonlijke gedragingen of omstandigheden) staat het de commandant vrij op eigen initiatief een zienswijze te verstrekken. Dat geldt ook voor de commandant van de Koninklijke marechaussee.

Met specifieke informatie die relevant kan zijn voor de beoordeling wordt bedoeld op informatie die volgens de Beleidsregel bij de beoordeling dient te worden betrokken. Bij lichte strafrechtelijke feiten is dat in ieder geval informatie die ziet op de relatie tussen de specifieke strafvorderlijke gegevens en de specifieke (te vervullen) vertrouwensfunctie.

8.2. Bevindingen

De knelpunten met betrekking tot de rol van commandant zijn enerzijds inhoudelijk en anderzijds procedureel.

Inhoudelijk

Zoals hiervoor in paragraaf 6.2. gesignaleerd, is uit de gevoerde gesprekken gebleken dat commandanten van mening zijn dat hun rol in de praktijk onvoldoende tot zijn recht komt. De commissie constateert dat dit enerzijds komt doordat commandanten onvoldoende geïnformeerd zijn en anderzijds omdat onduidelijk is ten aanzien van welke aspecten zijn zienswijze de besluitvorming kan beïnvloeden.

Van belang is dat commandanten inzicht hebben in de wijze waarop zij de besluitvorming kunnen beïnvloeden, en vooral welke aspecten geen rol spelen in de afweging. Door misverstanden hierover ontstaan zowel bij de commandant zelf als bij de betrokkene onjuiste verwachtingen. De inhoud van de commandantenzienswijze beperkt zich meestal tot het functioneren en de persoonlijke verdiensten van de betrokken medewerker. Uit de toelichting blijkt echter dat het goede functioneren van betrokkene op zichzelf onvoldoende zegt over de waarborgen dat onder alle omstandigheden getrouwelijk de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende verplichtingen zullen worden uitgevoerd. Dergelijke argumenten in de commandantenzienswijze worden dan ook met een standaardoverweging afgedaan. De MIVD (formeel de SG) zou ook niet geëquipeerd zijn om aspecten als functioneren en optreden tijdens inzetten te beoordelen in het licht van staatsveiligheid.

Procedureel

Sinds het vastleggen van de rol van de commandant in de Beleidsregel is door commandanten beperkt gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot het geven van een zienswijze. Dit heeft verschillende oorzaken:

- Er bestaat onduidelijkheid over de vraag in welke gevallen de commandant een zienswijze kan geven. Alleen bij lichte justitiële antecedenten is de MIVD verplicht de commandant schriftelijk te raadplegen. In de overige gevallen kan hij op eigen initiatief een zienswijze verstrekken.
- Commandanten zijn bij de uitoefening van hun rol in de VGB-procedure, in verband met privacy, afhankelijk van de informatieverschaffing door betrokkene. Deze informatiebarrière maakt dat zij over onvoldoende informatie beschikken om tot een zienswijze te komen.

- Volgens verschillende gesprekspartners verloopt het informeren van de commandanten, indien een militair is geplaatst bij een ander Defensieonderdeel, niet altijd vlekkeloos. Waarschijnlijk heeft dit ook te maken met de manier waarop processen intern geregeld zijn.

8.3. Aanbevelingen

De aanbevelingen van de commissie zijn als volgt:

- (i) Teneinde de commandant in staat te stellen zijn rol goed te kunnen uitoefenen, wordt aanbevolen te onderzoeken hoe zijn informatiepositie kan worden verbeterd. Een mogelijkheid daartoe is de commandant een afschrift te sturen van het voornemen of het besluit. Onderzocht dient te worden in hoeverre dit mogelijk is in het licht van de *Wet Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002* en overige wet- en regelgeving. Een andere mogelijkheid is betrokkene in het voornemen expliciet erop te wijzen dat hij of zij de commandant van een afschrift kan voorzien met het oog op de mogelijkheid van het indienen van een zienswijze door de commandant.
- (ii) Onderzoeken in hoeverre de verbetering van interne processen binnen de Defensieonderdelen aan een goede en efficiënte invulling van de rol van de commandant kan bijdragen.
- (iii) Het verplicht schriftelijk raadplegen en/of horen van de commandant door de MIVD bij zowel zware als lichte strafrechtelijke feiten, onvoldoende gegevens en persoonlijke gedragingen en omstandigheden. Dat betekent de commandant in alle gevallen expliciet om een zienswijze wordt gevraagd. De commissie adviseert om een handleiding op stellen waarin de uitoefening van de rol van de commandant wordt uiteengezet.

Met de in paragraaf 4.3. aanbevolen differentiatie dient de commandant zijn sleutelrol te spelen bij de aanwijzing van de vertrouwensfuncties en het bepalen van de veiligheidsmachtigingsniveaus.

9. PROCEDUREEL

9.1. Kader

Volgens de wet dient zo spoedig mogelijk, doch binnen acht weken (56 kalenderdagen) op de aanvraag van het veiligheidsonderzoek te worden besloten.⁵⁴ In verreweg de meeste gevallen is de uitslag van het veiligheidsonderzoek positief en wordt een VGB afgegeven. Indien de uitslag van het veiligheidsonderzoek negatief is wordt in de meeste gevallen voorafgaand aan het besluit op de aanvraag een voornemen tot intrekking of weigering van de VGB verzonden. Daarbij heeft de betrokkene de gelegenheid om binnen 20 dagen een zienswijze in te dienen. Indien de betrokkene reeds in dienst is, kan tevens de commandant binnen die periode een zienswijze geven. Deze vorm van horen brengt mee dat er in de praktijk doorgaans minder dan 56 kalenderdagen (36 kalenderdagen) voor de besluitvorming overblijven. In een aantal gevallen kan de besluitvormingstermijn echter worden opgeschort, waardoor de besluitvorming feitelijk langer dan 8 kalenderweken in beslag zal nemen. Zowel aanvrager als betrokkene worden door middel van een brief over het opschorten door de MIVD geïnformeerd. Opschorten is onder andere geoorloofd bij naslag in het buitenland of wanneer betrokkene niet beschikbaar is voor een interview (bijvoorbeeld vanwege vakantie). Bij hernieuwde onderzoeken op hetzelfde VMN wordt soms in overleg met de aanvrager opgeschort waarbij de oude VGB geldig blijft.

Tegen het besluit tot weigering of intrekking kan betrokkene in bezwaar. De minister, die op het bezwaar beslist, vraagt daartoe advies aan de Bezwarencommissie veiligheidsonderzoeken. De Bezwarencommissie hoort de betrokkene, waarna een niet-bindend advies wordt opgesteld. Na

⁵⁴ Artikel 10 lid 2 Wvo.

beoordeling van het advies stelt de Afdeling Juridische Zaken van de MIVD een besluit op bezwaar op, dat ter tekening wordt aangeboden aan de minister. Het besluit op bezwaar dient volgens de wet binnen twaalf weken na het verstrijken van de bezwaartermijn te zijn genomen.⁵⁵ Na de bezwaarfase staat nog beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrecht van de Raad van State open.

9.2. Bevindingen

Sinds het wegwerken van de grote achterstand in de jaren 2009-2012 ligt het percentage van het aantal aanvragen waarop binnen de termijn van acht weken wordt besloten (ruim) boven de afgesproken 90% (in 2014 95%). Op initiële aanvragen (bij sollicitaties) wordt in 97% binnen de termijn van acht weken beslist. Dit komt, omdat bij de uitvoering van de onderzoeken de nadruk wordt gelegd op initiële onderzoeken naar sollicitanten. De commissie acht deze verbetering een prestatie van formaat.

In 2013 is in ruim 77% van de gevallen bezwaar aangetekend tegen een besluit tot intrekking en in ruim 30% van de gevallen tegen een besluit tot weigering. In 2014 is in ruim 78% van de gevallen bezwaar aangetekend tegen een besluit tot intrekking en in ruim 28% van de gevallen tegen een besluit tot weigering.

Verschillende gesprekspartners hebben gezegd dat het erg lang stil kan blijven nadat een zienswijze is ingediend, terwijl de termijn van 20 dagen voor het indienen van de zienswijze door sommigen als kort wordt ervaren. Die termijn wordt overigens altijd, na een verzoek daartoe, door de MIVD verlengd.

Zodra een VGB is ingetrokken, dient betrokkene binnen acht weken van de vertrouwensfunctie te worden ontheven. De koppeling tussen de uitvoering van het VGB-beleid en het rechtspositionele beleid hapert; er is geen eenduidig uitvoeringsbeleid. Verschillende gesprekspartners hebben gezegd dat de professionele ondersteuning van de Bezwarencommissie moet worden verbeterd. De Bezwarenprocedure, eventueel gevolgd door (hoger) beroep, neemt zeer veel tijd in beslag. Dit zorgt voor rechtspositionele problemen. Betrokkene moet soms zelfs enkele jaren wachten op de definitieve besluitvorming en heeft dan al die tijd geen duidelijkheid omtrent zijn of haar positie. Dit is vanuit het oogpunt van goed werkgeverschap zeer betreurenswaardig. Het komt zelfs voor dat de rechter oordeelt dat een intrekking moet worden teruggedraaid, gezien het tijdsverloop.

In 2014 is onderzoek gedaan naar de oorzaak van de overschrijding van besluitvormingstermijnen. In 60% van de gevallen bleek te oorzaak te liggen bij het veldonderzoek. Dit heeft enerzijds te maken met problemen bij de vulling van vacatures voor veldonderzoekers en anderzijds met de complexiteit van sommige onderzoeken. Daarnaast blijkt de besluitvormingstermijn van 8 kalenderweken niet realistisch in gevallen waarin intrekking of weigering aan de orde is. Het opstellen van voornemens vergt relatief veel capaciteit. Daarbij komt dat naar aanleiding van de zienswijze vaak aanvullend onderzoek moet worden gedaan en het traject zowel bij de MIVD als de daarop volgende parafenlijn op het Plein tijdrovend is.

9.3. Aanbevelingen

De commissie beveelt het volgende aan:

- (i) Herziening van het gehele proces, van enerzijds het VGB-traject (het aanvragen van het veiligheidsonderzoek, het uitvoeren daarvan, de besluitvorming, eventuele aanvullende naslag en eventuele rechtsmiddelen) en anderzijds het rechtspositionele traject (waaronder

⁵⁵ Artikel 7:10 lid 1 Awb.

eventuele schorsing, ontheffing uit de vertrouwensfunctie en ontslag). Daarbij is het van groot belang dat beide trajecten over en weer goed op elkaar aansluiten. Het proces dient zodanig te zijn ingericht dat is gewaarborgd dat een zorgvuldige belangenafweging plaatsvindt waarbij ook recht wordt gedaan aan het belang van betrokkene om binnen een redelijke termijn uitsluitel over zijn of haar positie te krijgen. Dit zal een cultuurverandering vergen bij de verschillende ketenpartners. De commissie heeft kennis genomen van het feit dat, op initiatief van de *Divisie Personeel en Organisatie Defensie*, een werkgroep is ingesteld waarin alle ketenpartners zijn vertegenwoordigd. Deze beoogt de huidige intrekingsprocedure alsmede de daarmee samenhangende rechtspositionele procedures in kaart te brengen. Daarnaast zal de werkgroep de mogelijkheden voor verbeteringen inventariseren. De commissie acht het van groot belang dat binnen afzienbare termijn resultaten worden geboekt.

- (ii) Onderzoeken hoe de professionele ondersteuning van de Bezwarencommissie veiligheidsonderzoeken kan worden verbeterd en de doorlooptijd van bezwaarprocedures kan worden verkort.

DEEL C CONCLUSIE EN VERVOLGSTAPPEN

10. CONCLUSIE

De evaluatiecommissie onderstreept dat de staatsveiligheid hoge eisen stelt en zal blijven stellen aan de militaire en burgermedewerkers van Defensie en dat het stelsel van vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken onmisbaar is om de staatsveiligheid zo goed mogelijk te kunnen waarborgen. Ook in de toekomst zal het voorkomen dat een VGB wordt geweigerd of ingetrokken en zal het voorkomen dat dit discussie oproept.

De commissie is er van overtuigd dat de in dit rapport voorgestelde aanbevelingen de knelpunten aanzienlijk kunnen verzachten. Dit is zowel in het belang van Defensie als betrouwbare veiligheidsorganisatie als in het belang van Defensie als betrouwbare werkgever. De commissie heeft geconstateerd dat het aantal weigeringen en intrekkingen in de onderzoeksperiode van 2012-2014 geen invloed heeft op de adequate vulling van de Defensieorganisatie. Hoewel het probleem klein is in aantallen constateert de commissie dat de praktijk van de veiligheidsonderzoeken de positie van Defensie als betrouwbare werkgever aantast.

De (her)introduktie van het veiligheidsmachtigingsniveau C voor militairen, het in verschillende opzichten versoepelen van het beleid en het versterken van de rol van de commandant, maakt het mogelijk met vergaande differentiatie maatwerk te leveren. Op die manier wordt recht gedaan aan Defensie als betrouwbare veiligheidsorganisatie aan de ene kant en goed werkgeverschap en modern personeelsbeleid aan de andere kant.

De aanpassing van het beleid vergt een cultuurverandering. De met het onderzoek en de besluitvorming belaste functionarissen en instanties dienen te beschikken over inzicht in alle relevante aspecten, in staat te zijn deze zorgvuldig te wegen en beoordelen en de beschikbare informatie met goede maatvoering om te zetten in besluiten.

De commissie is van mening dat de aanbevelingen niet in de weg staan aan de ontwikkeling van de gemeenschappelijke *Unit Veiligheidsonderzoeken (UVO)* met de AIVD. Een deel van de aanbevelingen (zoals het (her)introduktieren van het veiligheidsmachtigingsniveau C en het bij dat niveau niet screenen van de partner) betekent immers juist een toenadering tot de AIVD. De totstandkoming van de UVO vereist voorts geen volledige beleidsharmonisatie tussen de MIVD en de AIVD. Defensie is een overheidsorganisatie met bijzondere kenmerken, waarbij het soms noodzakelijk is bepaalde aspecten anders vorm te geven dan elders in de Rijksoverheid. De positie van de commandant is daarvan een voorbeeld. De commissie is van oordeel dat, indien de commandant in staat is zijn rol goed uit te voeren, dit - gezien de bijzonder hechte en hiërarchische organisatie - bijdraagt aan Defensie als betrouwbare veiligheidsorganisatie.

De aanbevelingen beogen bij de uitvoering van het VGB-beleid (i) de transparantie (ii) de toepasselijkheid en (iii) het tempo van de procedures te verbeteren.

Transparantie

Het gebrek aan draagvlak voor het huidige stelsel en beleid is in belangrijke mate te wijten aan het ontbreken van voldoende voorlichting, informatievoorziening en motivering. De transparantie dient te worden vergroot door publicatie van beoordelingscriteria en intensivering van de voorlichting. Het is noodzakelijk herhaaldelijk aan voorlichting te doen onder Defensiemedewerkers, commandanten, uitvoerders (zoals personeelsfunctionarissen, juristen en adviseurs) en aspirant-Defensiemedewerkers en -reservisten. Om meer begrip te creëren voor de uitvoering van het beleid, dienen besluiten tot weigering en intrekking beter te worden gemotiveerd. Daarbij dient ook, indien

bepaalde informatie niet kan worden vrijgegeven (bijvoorbeeld door de rubricering), te worden uitgelegd waarom dat het geval is.

Om effectiever te communiceren, beveelt de commissie aan om gebruik te maken van de communicatiekanalen van de vier zogenoemde functionele lijnen. Dit zijn de functionele beveiligingslijn, de commandantenlijn, de personeelslijn en de communicatielijn. Dit maakt het mogelijk om de verschillende ketenpartners op doelgerichte wijze te informeren, zodat ieder zijn of haar rol goed kan uitoefenen en verwachtingen kunnen worden gemanaged. Een belangrijke rol is weggelegd voor de beveiligingsfunctionaris. Deze dient toegankelijk en goed geëquipeerd te zijn zodat vragen van medewerkers snel kunnen worden beantwoord.

Toepasselijkheid

Er dient te worden gewaarborgd dat de uitkomst van de besluitvorming altijd toepasselijk is en een gewogen beslissing omvat. Het is van belang voor de Defensieorganisatie dat de besluitvorming materieel en formeel op zodanige wijze is ingebed dat dit recht doet aan de belangen van staatsveiligheid alsmede aan de belangen van Defensie als goed werkgever.

Tempo

Omdat de gevolgen van de besluitvorming voor de individuele medewerker verstrekkend kunnen zijn, dient te worden gewaarborgd dat zo snel mogelijk, met in achtneming van de beginselen van behoorlijk bestuur (waaronder zorgvuldigheid), tot een definitieve uitkomst wordt gekomen. Daarbij dient voortdurend aandacht te worden gegeven aan het belang van de betrokkene spoedig uitsluitel over zijn of haar positie te verkrijgen.

De commandant speelt een belangrijke rol in dit kader. Zijn rol en verantwoordelijkheid begint reeds bij de aanwijzing van vertrouwensfuncties. De commandant is gemandateerd om – met instemming van D-MIVD - functies als vertrouwensfuncties aan te wijzen en het veiligheidsmachtigingsniveau te bepalen. Dat betekent ook dat de commandant de facto ook beslist welke functies *niet* als vertrouwensfuncties worden aangemerkt, waarbij D-MIVD geen rol heeft. Dit illustreert dat de verantwoordelijkheid van de commandant in het kader van personele beveiliging zeer vergaand is. Het verminderen van het aantal vertrouwensfuncties en het (her)introduceren van het veiligheidsmachtigingsniveau C (voor militairen) zal de knelpunten verzachten doordat ontslag in veel gevallen kan worden voorkomen. Indien militairen niet meer per definitie op een vertrouwensfunctie met veiligheidsmachtigingsniveau B dienen te worden geplaatst, heeft de commandant immers meer ruimte tot een goede afweging te komen tussen het belang van het beschermen van de nationale veiligheid en het belang als goed werkgever te opereren.

11. SAMENVATTING AANBEVELINGEN

Samengevat beveelt de commissie het volgende aan:

Vertrouwensfuncties

- Geen verandering aan te brengen in het beleid alle militairen op een vertrouwensfunctie te plaatsen.
- Het (her)introduceren van het veiligheidsmachtigingsniveau (VMN) C voor militairen. Deze aanbeveling zal naar schatting betrekking hebben op 15.000 à 20.000 militairen.
- Het niet meer onderzoeken van de partner, medebewoners en familieleden en het verkorten van de terugkijktermijn van 8 naar 5 jaar bij het VMN C.

Onvoldoende gegevens

- Het in het kader van onvoldoende gegevens verlengen van de duur van de 'ontbrekende periode' naar 6 maanden, zodat een verblijf in het buitenland in verband met stage, studie, werk of reizen in beginsel geen problemen oplevert.
- Een uitbreiding van de inspanningsverplichting voor de MIVD bij onvoldoende gegevens, waarbij niet wordt beoordeeld wat er niet is, maar wat er wél is: lokale VOG's, diplomatieke documenten, documenten van werkgever, immigratiediensten en/of een gesprek met betrokkene of met de partner.
- Betere voorlichting van Defensiemedewerkers over buitenlandse reizen, partners en de consequenties daarvan voor hun baan. De beveiligingsfunctionaris dient hier een grotere rol te spelen en moet fungeren als vraagbaak.
- Publicatie van het versoepelde beleid bij onvoldoende gegevens in het kader van stage, studie, werk of reizen in het buitenland. Tevens beveelt de commissie niet aan om, bij toepassing van het versoepelde beleid, per definitie de mogelijkheid van het verstrekken van een VGB op VMN A uit te sluiten.
- Het herhaaldelijk onder de aandacht brengen van de lijst met risicolanden en aandachtgebieden. De risicolanden zijn: Afghanistan, Irak, Iran, Noord-Korea, Pakistan, Turkmenistan en Wit-Rusland, alsmede gebieden waar een gewapend conflict is. De aandachtsgebieden zijn (volgens het Openbare Jaarverslag van de MIVD van 2013) de Russische Federatie, Bosnië-Herzegovina, Syrië, Libanon, de Palestijnse gebieden, Egypte, Iran en de Perzische golf, Mali, de Golf van Guinee, Somalië, Zuid-Soedan, Centraal-Afrika, China en Venezuela. De commissie heeft voorts vastgesteld dat met betrekking tot EU-landen doorgaans geen probleem zal rijzen.
- Betere voorlichting voor aspirant-medewerkers en –reservisten.
- Het onderzoeken van de mogelijkheid de VGB met beperkingen breder te introduceren, ook bij niet-reservisten.
- De *Tijdelijke Voorziening* niet te verlengen omdat deze gezien de overige aanbevelingen overbodig wordt.

Justitiële antecedenten

- Het aanpassen van de hoogte van de norm bij de veiligheidsmachtigingsniveaus B en C voor wat als zware straf geldt naar 80 uur werkstraf of meer, een vrijheidsstraf van 40 dagen of meer of een geldboete van € 2.000 of hoger.
- Het niet meer hanteren van deze norm als valbijl, zodat overige relevante feiten en omstandigheden evenzeer gewicht in de schaal leggen. De hoogte van de straf gaat zwaarder meetellen naar mate het veiligheidsmachtigingsniveau stijgt.
- Het integreren van de toetsingskaders voor zware respectievelijk lichte feiten tot één toetsingskader, omdat de andere aanbevelingen de verschillen tussen beide toetsingskaders wegnemen.

Financiële kwetsbaarheid

- Het publiceren van de criteria bij het vaststellen van financiële kwetsbaarheid.

- Het herhaaldelijke voorlichting geven over de mogelijkheden om de consequenties van schulden te beperken.

Rol van de commandant

- Het expliciet bij iedere intrekking schriftelijk raadplegen van de commandant, waarbij een handleiding de commandant ondersteunt bij de uitoefening van zijn rol.
- Onderzoeken hoe de informatiepositie van de commandant - in overeenstemming met de wet- en regelgeving - kan worden verbeterd. Tevens onderzoeken hoe de verbetering van interne processen binnen de Defensieonderdelen aan een goede en efficiënte invulling van de rol van de commandant kan bijdragen. Ook een handleiding kan hieraan bijdragen.

Procedureel

- Herziening van het gehele proces van enerzijds het VGB-traject (het aanvragen van het veiligheidsonderzoek, het uitvoeren daarvan, de besluitvorming, eventuele aanvullende naslag en eventuele rechtsmiddelen) en anderzijds het rechtspositionele traject (waaronder eventuele schorsing, ontheffing uit de vertrouwensfunctie en ontslag).
- Onderzoeken hoe de professionele ondersteuning van de Bezwarencommissie veiligheidsonderzoeken kan worden verbeterd en de doorlooptijd van bezwaarprocedures kan worden verkort.

12. VERVOLGSTAPPEN

De commissie acht de volgende stappen in ieder geval noodzakelijk.

- (i) Het aanpassen van de *Beleidsregel veiligheidsonderzoeken Defensie* alsmede de toelichting daarop.
- (ii) Het door de commandanten herijken van de aanwijzing van vertrouwensfuncties en het bepalen van het veiligheidsmachtigingsniveau van alle militaire functies.
- (iii) Het aanpassen van de *Uitvoeringsbepalingen Defensie Beveiligingsbeleid*.
- (iv) Het intrekken van de notas⁵⁶ betreffende het beleid dat elke militair een VGB met minimaal VMN B dient te bezitten.
- (v) Het aanpassen van de Leidraad Persoonlijke Gedragingen en Omstandigheden.
- (vi) Het opstellen van een communicatieplan ten behoeve van het nieuwe beleid. Dit dient onder meer te omvatten de voorlichting over reizen, partners, risicolanden en aandachtsgebieden, voorlichting over (het beperken van de) consequenties van schulden.

De uitvoering kan worden neergelegd bij een thematisch samenwerkingsverband. Daarbij is het van belang om inzichtelijk te maken welke gevolgen de uitvoering van de aanbevelingen hebben op de bij de MIVD benodigde kwantitatieve en kwalitatieve capaciteit. Voorts dient te worden zeker gesteld dat de aanbevelingen worden meegenomen bij het tot stand komen van de gemeenschappelijke *Unit Veiligheidsonderzoeken (UVO)*.

⁵⁶ Nota D-MIVD aan SG d.d. 31 oktober 2012 (DIS2012016922).

BIJLAGE 1



INSTELLINGSBESCHIKKING D.D. 4 maart 2015, nr.BS/2015005250

DE MINISTER VAN DEFENSIE

Overwegende dat,

- op 1 november 2013 de Beleidsregel veiligheidsonderzoeken Defensie ("beleidsregel") in werking is getreden;
- deze gaat over de uitvoering van de Wet op de Veiligheidsonderzoeken ("Wvo") binnen Defensie, en nadere regels geeft voor het al dan niet verstrekken van een verklaring van geen bezwaar (VGB) voor het uitoefenen van een vertrouwensfunctie;
- inmiddels ruim een jaar ervaring is opgedaan met de uitvoering van de beleidsregel;
- gedurende dat jaar is gebleken dat knelpunten worden ervaren, die veelal ook al om aandacht vroegen onder de vervallen regelgeving;
- er aanleiding is de uitvoering van de beleidsregel te evalueren,

Besluit,

1. In te stellen de *Evaluatiecommissie beleidsregel veiligheidsonderzoeken Defensie*

2. OPDRACHT EN DOELSTELLING

- a. Onderzoek welke knelpunten er zijn in de uitvoering van de beleidsregel veiligheidsonderzoeken Defensie, rapporteer over de bevindingen en conclusies, en doe aanbevelingen om vastgestelde knelpunten weg te kunnen nemen, in overeenstemming met de Wet op de veiligheidsonderzoeken. Dit teneinde de opdrachtgever in staat te stellen zich een zo volledig mogelijk beeld te vormen van alle relevante feiten en omstandigheden en hem op die manier in staat te stellen zorgvuldig tot stand gekomen en gemotiveerde vervolgbeslissingen te nemen.
- b. Sub vragen:
 - (1) Inventariseer welke elementen in de uitvoering van de beleidsregel worden ervaren als knelpunt en beschrijf waarom deze als zodanig

worden ervaren; adresseer hierbij in elk geval de onderwerpen die reeds meermalen als knelpunt onder de aandacht van de politieke en ambtelijke leiding van Defensie zijn gebracht, te weten:

- (a) Het grote aantal vertrouwensfuncties, waaronder het aanwijzen van alle militaire functies als vertrouwensfuncties;
 - (b) onvoldoende gegevens bij langdurig verblijf in het buitenland, in het bijzonder bij aandachts- en risicogebieden;
 - (c) geweldsdelicten;
 - (d) jeugdzonden;
 - (e) financiële kwetsbaarheid;
 - (f) de duur van het proces alvorens een VGB al dan niet wordt verstrekt of ingetrokken;
 - (g) de rol van de commandant.
- (2) A) Maak een kwantitatieve analyse van de genomen besluiten in de afgelopen 3 jaar (2012 – 2014) Maak daarbij de gronden voor intrekking dan wel weigering van de vgb getalsmatig inzichtelijk;
B) analyseer in hoeverre de kwantitatieve uitkomsten de ervaren knelpunten bevestigen;
- (3) A) Maak een kwalitatieve analyse van de ervaren knelpunten over de afgelopen 3 jaar (2012 – 2014);
B) Relateer de uitkomsten aan de kwantitatieve analyse onder (2);
- (4) Analyseer in hoeverre de uitkomsten onder (2) en (3) van invloed zijn op een adequate vulling van de Defensieorganisatie, op de positie van Defensie als betrouwbare werkgever, en op de positie van Defensie als betrouwbare veiligheidsorganisatie;
- (5) Formuleer op grond van de bevindingen onder (1) tot en met (4) conclusies en aanbevelingen, in overeenstemming met de Wet op de veiligheidsonderzoeken.

3. SAMENSTELLING EVALUATIECOMMISSIE

- a. Het evaluatieteam bestaat uit:

- Voorzitter: drs. L.F.F. Casteleijn
 - Lid: Vertegenwoordiger CDS
 - Lid: Medewerker ADR
 - Lid: Vertegenwoordiger BA
 - Co-Secretaris, tvs. Lid: Medewerker. DJZ
 - Co-secretaris, tvs. Lid: Medewerker MIVD
- b. De evaluatiecommissie wordt ondersteund door een klankbordgroep, die bestaat uit:
- Vertegenwoordigers CZSK, CLAS, CLSK, KMar
 - Het adviesteam VGB-zaken (portefeuillehouders BSG, CDS, DJZ, MIVD, HDP)
 - Medewerker HDB

4. Bevoegdheden commissie

De leden van de evaluatiecommissie handelen met inachtneming van het Protocol Interne Onderzoeken Defensie (aanwijzing SG A/989 d.d. 5 april 2013). Zij zijn bevoegd tot het verrichten van die handelingen die zij voor de uitvoering van het onderzoek noodzakelijk achten. Dit omvat onder meer:

- het horen van betrokkenen werkzaam binnen het ministerie van Defensie;
- het voeren van gesprekken met externe personen die in het proces van onderzoek relevant worden geacht, mits zij daaraan hun medewerking willen verlenen;
- het opvragen van relevante documentatie.

5. Toepasselijkheid Wet vergoedingen adviescolleges en commissies

- a. Op dit besluit is de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies van toepassing;
- b. De vergoeding van de voorzitter vindt plaats overeenkomstig het bepaalde in het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies.

6. Tijdenpad

De evaluatie dient uiterlijk 15 mei 2015 te zijn afgerond. Indien voor of uiterlijk op die datum blijkt dat nader onderzoek noodzakelijk is om de onderzoeksvragen te beantwoorden, zal hierover met de opdrachtgever overleg plaatsvinden.

7. Rapportage en informatieverstrekking

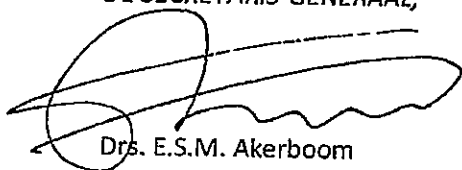
- De voorzitter van de evaluatiecommissie rapporteert aan de opdrachtgever:
- na afloop schriftelijk door middel van een rapportage met de bevindingen, conclusies en aanbevelingen conform de opdracht in artikel 2;
 - relevante bijzonderheden en overige relevante bevindingen en adviezen.

De evaluatiecommissie behandelt alle verzamelde informatie vertrouwelijk. Alle verzamelde informatie zal na afsluiting van het onderzoek worden overgedragen aan de opdrachtgever.

DE MINISTER VAN DEFENSIE,

Voor deze,

DE SECRETARIS-GENERAAL,

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke, positioned above the name.

Dr. E.S.M. Akerboom

BIJLAGE 2

Samenstelling Evaluatiecommissie

Drs. L.F.F. (Lo) Casteleijn	-	Voorzitter
[REDACTED]	-	BA
[REDACTED]	-	ADR
[REDACTED]	-	CDS
[REDACTED]	-	DJZ, co-secretaris
[REDACTED]	-	MIVD, co-secretaris

Samenstelling Klankbordgroep

[REDACTED]	-	Namens HDP
[REDACTED]	-	Namens HDB
[REDACTED]	-	Namens DJZ
[REDACTED]	-	Namens BSG
[REDACTED]	-	Namens BA
[REDACTED]	-	Namens MIVD
[REDACTED]	-	Namens CDS
[REDACTED]	-	Namens CZSK
[REDACTED]	-	Namens CLAS
[REDACTED]	-	Namens CLSK
[REDACTED]	-	Namens KMar
[REDACTED]	-	Namens CDC
[REDACTED]	-	Namens DMO

Gesprekspartners

SBN P.J. Bindt	-	D-MIVD	-	03 maart 2015
Drs. L.H. Kok	-	C-CDC	-	13 maart 2015
LTGEN drs. J.H. Wehren	-	PCDS	-	18 maart 2015
LGEN M.C. de Kruif	-	C-CLAS	-	26 maart 2015
VADM M.J.M. Borsboom	-	D-DMO	-	27 maart 2015
LGEN dr. J.A.J. Leijtens	-	C-KMar	-	31 maart 2015
Mr. J.P. Spijk	-	Vz. Bezwarencommissie	-	31 maart 2015
[REDACTED]	-	Hoofd BUVO AIVD	-	03 april 2015
[REDACTED]	-	Kwartiermaker UVO	-	03 april 2015
Mr. H.N. Brouwer	-	Vz. CTIVD	-	08 april 2015
SBN dr. ir. A.J. de Waard	-	H-DBV	-	10 april 2015
Mr. M. Gazenbeek	-	PSG	-	10 april 2015
Mr. P.J. Stolk	-	Vml. vz. Bezwarencommissie	-	13 april 2015
[REDACTED]	-	Nationale Politie	-	13 april 2015
LGENMARNNS R. Verkerk	-	C-CZSK	-	13 april 2015
[REDACTED]	-	Stafofficier IGK	-	17 april 2015
[REDACTED]	-	Stafofficier IGK	-	
[REDACTED]	-	Stafofficier IGK	-	
[REDACTED]	-	Stafofficier IGK	-	
[REDACTED]	-	Stafofficier IGK	-	
[REDACTED]	-	Stafofficier IGK	-	
LTGEN A. Schnitger	-	C-CLSK	-	20 april 2015
SBN H. Itzig Heine	-	HDP	-	22 april 2015

BIJLAGE 3

Aantal vertrouwensfuncties bij Defensie (gevulde plaatsen)

Defensieonderdeel	A	B	C	D	E	Totaal VF	Niet-VF	Vaststellen	Totaal
BS	1.278	561	6			1.845	20	21	1.886
CDC	335	4.358	1.864	6	6	6.569	1.982	536	9.087
KMar						-			-
		424	83	4.666	906	6.079		4	6.083
CLAS	1.176	16.811	1.174	2	1	19.164	578	213	19.955
CLSK	889	6.557	58			7.504	1	13	7.518
CZSK	655	7.736	1.246		2	9.639	5	22	9.666
DMO	314	2.287	290	2		2.893	286	1.280	4.459
Totaal	4.647	38.734	4.721	4.676	915	53.693	2.872	2.089	58.654

VF: vertrouwensfunctie

Niet-VF: niet-vertrouwensfunctie

Vaststellen: burgerfuncties waarvan nog moet worden vastgesteld of het vertrouwensfuncties zijn

Bron: Inlichtingen Veiligheid Administratieve Naslag (IVAN) 18-05-2015.

BIJLAGE 4

**Overzicht intrekkingen en weigeringen
2012-2014
Uitgesplitst naar Militairen-Burgers**

	Intrekkingen										Weigeringen									
	CZSK	CLAS	CLSK	KMar	CDC	DMO	BS	ABDO	Totaal	CZSK	CLAS	CLSK	KMar	CDC	DMO	BS	ABDO	Totaal		
2012	6-1	34-2	6-0	4-0	0-8	0	1-0	0	51-11	18-0	47-0	2-0	6-0	0-6	0	0-2	0-11	73-19		
JA	6-1	33-2	5-0	3-0	0-6				47-9	17-0	34-0	2-0	6-0	0-2			0-7	59-9		
PGO		1-0		1-0	0-2			2-2			1-0					0-2	0-1	1-3		
OG B								0		1-0	9-0			0-2			0-1	10-3		
OG P			1-0				1-0	2-0			3-0			0-2			0-2	3-4		
2013	3-0	14-3	3-1	5-0	1-1	0-1	2-1	0-1	28-8	17-0	45-4	5-2	3-0	0-1	0	3-3	0-6	73-16		
JA	2-0	9-1	1-0	1-0	0-1				13-2	15-0	32-0	2-0	2-0	0-1			0-2	51-3		
PGO		1-0	1-1	1-0				3-1		1-0	1-1	1-0				2-1	0-3	5-5		
OG B	1-0	0-1						1-1			8-2	1-1	1-0			0-1		10-4		
OG P		4-1	1-0	3-0	1-1		2-1	0-1	11-4	1-0	4-1	1-1				1-1	0-1	7-4		
2014	2-1	10-0	4-0	3-1	1-2	0-3	3-0	0-2	23-9	14-0	37-2	5-2	7-0	1-3	1-0	1-1	0-6	66-14		
JA	1-1	5-0		0-1		0-2			6-4	7-0	20-0	5-0	7-0	0-1	1-0		0-4	40-5		
PGO		1-0	1-0		1-2	0-1	2-0	0-1	5-4		6-2	0-1				1-1		7-4		
OG B	1-0								1-0	5-0	8-0			1-2				14-2		
OG P		4-0	3-0	3-0			1-0	0-1	11-1	2-0	3-0	0-1					0-2	5-3		

JA = Justitiële antecedenten
 PGO = Persoonlijke gedragingen en omstandigheden
 OG = Onvoldoende gegevens (Betrokkene of Partner)

Totale aanvragen:
 2012 = circa 15.000 aanvragen
 2013 = 17.000 aanvragen
 2014 = 18.632 aanvragen

De weigeringen op aanvragen door DCWS (in 2014: 49) zijn toegerekend naar het OPCO waarvoor betrokkene was bestemd. Het aantal aanvragen door DCWS in 2014 bedroeg 4.335. Dat betekent dat 1,13% van de sollicitanten waarvoor een aanvraag wordt gedaan, afvalt vanwege een weigering. De weigeringen DCWS verdeeld naar OPCO: CZSK 13, CLAS 27, CLSK 2 en KMar 7

BIJLAGE 5

Overzicht intrekkingen en weigeringen - Onvoldoende gegevens betrokkene of partner
2012-2014

Uitgesplitst naar Militairen-Burgers

	Intrekkingen										Weigeringen								
	CZSK	CLAS	CLSK	KMar	CDC	DMO	BS	ABDO	Totaal		CZSK	CLAS	CLSK	KMar	CDC	DMO	BS	ABDO	Totaal
2012	0	0	1-0	0	0	0	1-0	0	2-0		1-0	11-1	0	0	0-4	0	0	0-3	12-8
OG B									0			8-1			0-2			0-1	9-4
OG P			1-0				1-0		2-0			3-0			0-2			0-2	3-4
2013	1-0	4-2	1-0	3-0	1-1	0	2-1	0-1	12-5		1-0	12-3	2-2	1-0	0	0	1-2	0-1	17-8
OG B	1-0	0-1							1-1		8-2	1-1	1-0				0-1		10-4
OG P		4-1	1-0	3-0	1-1		2-1	0-1	11-4		1-0	4-1	1-1				1-1	0-1	7-4
2014	1-0	4-0	3-0	3-0	0	0	1-0	0-1	12-1		7-0	11-0	0-1	0	1-2	0	0	0-2	19-5
OG B	1-0								1-0		5-0	8-0			1-2				14-2
OG P		4-0	3-0	3-0			1-0	0-1	11-1		2-0	3-0	0-1					0-2	5-3

BIJLAGE 6

**Overzicht intrekkingen en weigeringen - Justitiële antecedenenten
2012-2014
Uitgesplitst naar Militairen - Burgers**

	Intrekkingen										Weigeringen									
	CZSK	CLAS	CLSK	KMar	CDC	DMO	BS	ABDO	Totaal		CZSK	CLAS	CLSK	KMar	CDC	DMO	BS	ABDO	Totaal	
JA 2012	6-1	33-2	5-0	3-0	0-6	0	0	0	47-9		17-0	34-0	2-0	6-0	0-2	0	0	0-7	59-9	
Drugs	3-0	7-1						10-1			2-0			1-0	0-1			0-2	3-3	
Zeden		5-0	1-0		0-2			6-2			1-0								1-0	
Mishandeling	3-0	18-1	4-0		0-4			25-5			3-0	8-0	1-0	2-0				0-1	14-0	
Doodslag	0-1	2-0						2-1			1-0	1-0						0-1	2-1	
Diefstal		1-0						1-0			4-0	5-0		1-0	0-1				10-1	
Openstaand*	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----		9-0	16-0	1-0	2-0				0-4	28-4	
Overig				3-0				3-0			1-0								1-0	
JA 2013	2-0	9-1	1-0	1-0	0	0-1	0	13-2			15-0	32-0	2-0	2-0	0-1	0	0	0-2	51-3	
Drugs	1-0	3-0	1-0			0-1		5-1				2-0							2-0	
Zeden		1-0						1-0				2-0							2-0	
Mishandeling	1-0	3-1		1-0				5-1			4-0	9-0	1-0					0-1	14-1	
Doodslag								0				1-0							1-0	
Diefstal		1-0						1-0			1-0	3-0		2-0					6-0	
Openstaand*	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----		9-0	15-0	1-0					0-1	25-1	
Overig		1-0						1-0			1-0				0-1				1-1	
JA 2014	1-1	5-0	0	0-1	0	0-2	0	6-4			7-0	20-0	5-0	7-0	0-1	1-0	0	0-4	40-5	
Drugs								0				8-0	1-0					0-3	9-3	
Zeden								0				1-0	1-0						2-0	
Mishandeling	1-0	4-0				0-2		5-2			4-0	2-0		3-0				0-1	9-1	
Doodslag								0											0	
Diefstal	0-1	1-0		0-1				1-2			1-0	4-0		1-0					6-0	
Openstaand*	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----		2-0	5-0	2-0	2-0	0-1	1-0			12-1	
Overig								0				1-0	1-0						2-0	

* Openstaande zaak: zolang geen uitspraak rechter altijd weigering (initieel onderzoek sollicitant). Na uitspraak kan opnieuw worden gesolliciteerd en volgt dan een nieuw VO.

BIJLAGE 7

