



Aan de minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Mevrouw mr. drs. H.G.J. Bruins Slot
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

Uw kenmerk
2022-0000341758

Ons kenmerk
2022/0095

Datum
5 september 2022

Betreft
Reactie CTIVD op wijziging Wvo

Geachte mevrouw Bruins Slot,

Naar aanleiding van uw verzoek, ontvangt u hierbij de reactie van de CTIVD op het voorstel tot wijziging van de Wet veiligheidsonderzoeken (Wvo), dat tevens voor openbare consultatie is voorgelegd. In het wetsvoorstel wordt de Wvo op een aantal punten gewijzigd, namelijk: het creëren van een locatiegebonden Verklaring van Geen Bezwaar (VGB) zodat personen binnen die locatie makkelijker van functie kunnen wisselen, de invoering van een aan- en afmeldplicht van vertrouwensfunctionarissen, de invoering van de bevoegdheid om een dwangbevel uit te vaardigen, het opnemen van een identificatieplicht, de invoering van het gebruik van het BSN-nummer, de wijziging van strafrechtelijke handhaving naar bestuursrechtelijke handhaving bij niet-naleving van artikel 14 Wvo en tot slot de mogelijkheid om in specifieke gevallen een veiligheidsonderzoek te kunnen instellen naar een persoon wiens functie niet kan worden aangewezen als vertrouwensfunctie.

De CTIVD is pas verzocht te reageren op het wetsvoorstel nadat het al in consultatie was gegaan, zij is dan ook niet betrokken geweest in het voortraject van het wetsvoorstel.

Hierna zal de CTIVD met betrekking tot een aantal onderwerpen toelichten waar vragen zijn gerezen die nadere toelichting en mogelijk aanpassing behoeven.

Bezoekadres:
Oranjestraat 15 | 2514 JB Den Haag
T 070 315 58 20 | F 070 318 71 68

Postadres:
Postbus 85556 | 2508 CG Den Haag
E info@ctivd.nl | www.ctivd.nl

Locatiegebonden VGB

In het wetsvoorstel wordt een locatiegebonden VGB mogelijk gemaakt. De afgifte van een locatiegebonden VGB voorkomt dat er in relatief korte tijd meerdere veiligheidsonderzoeken naar dezelfde persoon worden gedaan wanneer deze persoon van functie wisselt op dezelfde locatie. Dit biedt, met name voor de burgerluchtvaart, administratieve voordelen en beperkt het aantal keer dat inbreuk wordt gemaakt op de privacy van de betrokkene. Echter kan bij deze nieuwe mogelijkheid tot afgifte van een locatiegebonden VGB de situatie ontstaan dat een persoon twee VGB's heeft, namelijk wanneer deze op een aangewezen locatie werkzaam is én kennis neemt van staatsgeheime informatie. Dan heeft deze persoon een locatiegebonden VGB en een functiegebonden VGB. Dit wordt ook als zodanig benoemd in de toelichting bij de voorgestelde wetswijziging.

De CTIVD onderschrijft de voordelen die een locatiegebonden VGB met zich mee kunnen brengen en voorziet als zodanig geen toezichtsproblemen bij het creëren van deze mogelijkheid in de nieuwe Wvo. De mogelijke situatie waarin een persoon twee VGB's heeft, namelijk een vanwege de locatie en de ander vanwege de functie, roept de nodige vragen op, die mede de toezichtbaarheid raken. Uit de toelichting op het wetsvoorstel blijkt niet of tegelijkertijd sprake kan zijn van twee geldende VGB's op twee verschillende niveaus, die in feite voor dezelfde functie gelden. Betrokkene bekleedt doorgaans immers maar één functie. Geldt in een dergelijk geval enkel de VGB met het hoogste niveau, met daarbij bijvoorbeeld de aantekening dat de VGB ook locatiegebonden is? Hoe wordt de eenheid tussen beide VGB's en de daaraan voorafgaande trajecten verzekerd? Betekent een en ander dat een werkgever in deze gevallen twee veiligheidsonderzoeken dient aan te vragen (en te betalen)?

Voorts voorziet het wetsvoorstel in een overgangsbepaling voor vertrouwensfunctionarissen die werkzaam zijn op een locatie, die na inwerkingtreding van het wetsvoorstel, als aangewezen locatie worden beschouwd. De VGB's van betrokkenen worden dan omgezet in locatiegebonden VGB's. Het wetsvoorstel voorziet echter niet in een overgangsbepaling voor de situatie waarin een vertrouwensfunctionaris, volgens het wetsvoorstel, uiteindelijk twee VGB's zou moeten hebben. Het blijft onduidelijk welke vertrouwensfuncties (en -functionarissen) zich hiervoor kwalificeren en hoe deze worden geïdentificeerd. Daarbij blijft onduidelijk of de vertrouwensfunctionarissen mogelijk aan een aanvullend veiligheidsonderzoek moeten worden onderworpen.

Alles samengenomen leidt de mogelijkheid dat sommige vertrouwensfunctionarissen over twee verschillende VGB's beschikken ten behoeve van dezelfde functie potentieel tot een ongewenst administratief verwarrende situatie. Dit dient nader te worden uitgewerkt, zowel voor de praktijk als de overgangsbepalingen. Vanuit toezichtsperspectief heeft het de voorkeur de situatie van dubbele VGB's zoveel mogelijk te voorkomen.

Invoering aan- en afmeldverplichting voor de werkgever en het in te stellen register

In het wetsvoorstel is een nieuwe verplichting voor de werkgever opgenomen om een vertrouwensfunctionaris aan- en af te melden. Op die manier kunnen de AIVD en de MIVD over een compleet en actueel register beschikken van alle actieve vertrouwensfunctionarissen. Dit helpt te voorkomen dat er hernieuwde veiligheidsonderzoeken worden uitgevoerd naar personen die geen vertrouwensfunctie meer bekleden. Daarbij kan eveneens, op verzoek van een werkgever, beter worden gecontroleerd of betrokkene over een geldige VGB beschikt (bijvoorbeeld bij functiewisseling binnen een aangewezen locatie). Ook zorgt een dergelijk register ervoor dat de AIVD en de MIVD voldoen aan de op 31 december 2021 in werking getreden EU-regels voor het achtergrondonderzoek voor de burgerluchtvaart. Deze EU-verordening (Uitvoeringsverordening (EU) 2019/103 van 23 januari 2019) verplicht lidstaten jaarlijks (dan wel via een continu mechanisme) te controleren of sprake is van nieuwe justitiële feiten bij vertrouwensfunctionarissen. Zonder een up-to-date register van actieve vertrouwensfunctionarissen, bestaat er een risico dat personen die geen vertrouwensfunctie meer bekleden alsnog worden gescreend op nieuwe justitiële feiten. Regels over de verdere inrichting en beheer van het register worden bij AMvB nader gesteld.

De AIVD en de MIVD dienen over een zo actueel mogelijk overzicht te beschikken van actieve veiligheidsfunctionarissen. De CTIVD staat dan ook positief tegenover de verplichting tot het aan- en afmelden van een vertrouwensfunctionaris. Ten aanzien van het register dat hiervoor zal worden gebruikt, heeft de CTIVD enkele opmerkingen. Zo staat in de toelichting op het wetsvoorstel dat de Unit Veiligheidsonderzoeken ernaar streeft om de dataset (het register) te beperken. De CTIVD vraagt zich af in welk opzicht de dataset zal worden beperkt en beveelt aan dit verder te concretiseren. Een nadere toelichting omtrent inhoud en reikwijdte van het AMvB is geboden. Daarnaast dient de wijze waarop is voorzien in het inzage-, correctie- en blokkeringsrecht van de betrokkene te worden uitgewerkt en te worden aangevuld met een actieve verplichting om betrokkene te informeren omtrent wijzigingen in het register die betrokkene betreffen. Een en ander laat onverlet dat het algemene uitgangspunt moet zijn dat het register alleen die gegevens bevat die strikt noodzakelijk zijn voor de met het register beoogde functie. Om de betrouwbaarheid en bruikbaarheid van het register te kunnen waarborgen, dient duidelijk te zijn dat bij AMvB hieromtrent regels zullen worden gesteld, zoals ten aanzien van de snelheid waarmee wijzigingen in het register behoren te worden opgenomen. Bovendien dient in de AMvB te worden uitgewerkt door wie en op welke wijze om informatie uit het register kan worden verzocht. Hierbij valt te denken aan werkgevers die willen controleren of hun (nieuwe) werknemer al in het bezit is van een geldend VGB.

Verder merkt de CTIVD op dat zowel de huidige Wvo als het voorstel tot wijziging van de Wvo niet voorzien in een concrete bewaartermijn van de gegevens die ten behoeve van het veiligheidsonderzoek zijn verworven, dan wel de dossiers van de veiligheidsonderzoeken. Voor zover de CTIVD kan overzien, is de noodzakelijkheid beperkt om gegevens, die ten behoeve van veiligheidsonderzoeken zijn verzameld (waaronder dus ook de ingevulde Opgave Persoonlijke Gegevens (OPG)), voor langere tijd te bewaren terwijl de betrokkene geen vertrouwensfunctie meer bekleedt. De CTIVD wijst er in dit kader op dat de – van toepassing zijnde – systematiek van

de Wiv 2017 vereist dat gegevens die niet langer betekenis hebben, worden verwijderd en vernietigd.

Invoering van de bevoegdheid om een dwangbevel uit te vaardigen indien de werkgever de kosten die samenhangen met het verrichten van een veiligheidsonderzoek niet betaalt

In het voorstel tot wijziging van de wet wordt de wijze waarop de kosten voor het veiligheidsonderzoek kunnen worden gevorderd van de werkgever aangepast. In dit verband, mede ingegeven door de 'overdraagbaarheid' van de VGB, merkt de CTIVD op dat het wetsvoorstel en de toelichting als zodanig niet ingaan op de vraag of de kosten van een veiligheidsonderzoek kunnen worden verhaald op de betrokken werknemer, bijvoorbeeld bij overgang naar een andere werkgever. Wanneer er bij overgang naar een andere werkgever financiële of andere belemmeringen kunnen worden opgeworpen, zou dit de effectiviteit van de beoogde flexibilisering nadelig kunnen beïnvloeden. Het zou tevens een bron kunnen worden voor klachten.

Veiligheidsonderzoek naar een persoon wiens functie niet kan worden aangewezen als vertrouwensfunctie

In artikel 13 van de huidige Wvo bestaat de mogelijkheid om naar aanleiding van een verzoek van een volkenrechtelijke organisatie of een andere mogendheid een 'mededeling' te doen over een persoon. Dit verzoek wordt gedaan aan de minister van BZK, waarna de AIVD een veiligheidsonderzoek uitvoert. Dit kan enkel met toestemming van betrokkene zelf. Bij een mededeling wordt dus wel een veiligheidsonderzoek uitgevoerd, maar leidt dit niet tot afgifte van een VGB. In het wetsvoorstel wordt het nu ook mogelijk voor ministers om een verzoek om een mededeling te doen bij de minister van BZK over een persoon, zonder dat de functie die de persoon in kwestie bekleedt (of gaat bekleden) een vertrouwensfunctie is. In de toelichting bij het wetsvoorstel worden voorbeelden gegeven van personen die werkzaam zijn in het bestuur van bedrijven die onderdeel zijn van de vitale infrastructuur. De verwachting is dat slechts in 'zeer specifieke gevallen' door een minister het verzoek zal worden gedaan om een mededeling over een persoon te doen.

Deze nieuwe toevoeging aan artikel 13 Wvo leidt op een aantal punten tot onduidelijkheden. De CTIVD vraagt zich in de eerste plaats af vanuit waar de behoefte bestaat om deze mogelijkheid te creëren en in hoeverre dit een effectief middel is. De Wvo biedt namelijk op grond van artikel 3 Wvo al de mogelijkheid om vertrouwensfuncties aan te wijzen binnen bedrijven (en instellingen) die onderdeel zijn van de vitale infrastructuur (zie ook de Leidraad aanwijzing vertrouwensfuncties). In dat kader merkt de CTIVD op dat de nieuwe toevoeging aan artikel 13 Wvo niet geheel in lijn lijkt te zijn met hoe de wetgever artikel 13 Wvo (destijds artikel 12 Wvo) heeft bedoeld (zie *Kamerstukken II 1994-1995, 24 023, nr. 3, p. 20*). De nieuwe bevoegdheid die met de uitbreiding van artikel 13 Wvo wordt gecreëerd, lijkt dan ook niet te passen binnen de kaders van dat artikel.

Verder blijkt uit de voorgestelde wettekst en de toelichting onvoldoende concreet welke 'zeer specifieke gevallen' zich lenen voor het doen van een verzoek tot een mededeling. In de

toelichting staat beschreven dat het gaat om situaties waarin het niet mogelijk is om op voorhand de functie als vertrouwensfunctie aan te wijzen, omdat een risico voor de nationale veiligheid pas ontstaat wanneer de functie door een bepaalde persoon wordt vervuld. De CTIVD vindt dit een (te) ruime omschrijving, waardoor het risico ontstaat dat bij vergelijkbare situaties verschillende procedures worden gevolgd. Eveneens is onduidelijk waaraan de minister van BZK het verzoek toetst, wanneer deze een verzoek tot mededeling van een andere minister ontvangt. Mede vanuit rechtszekerheidsperspectief, dienen verschillende interpretaties in de context van nationale veiligheid te worden voorkomen.

Het wetsvoorstel is weinig concreet over hoe deze nieuwe mogelijkheid zijn uitwerking in de praktijk krijgt. De CTIVD vraagt zich af hoe diepgaand het 'veiligheidsonderzoek' ten behoeve van een mededeling is en of dit identiek is aan een veiligheidsonderzoek op veiligheidsmachtigingsniveau A, B of C of dat hiervoor een nieuw type veiligheidsonderzoek wordt ingericht. Dit geldt overigens eveneens voor de al bestaande mogelijkheid voor het doen van een mededeling in het huidige artikel 13 Wvo. Daarnaast vraagt de CTIVD zich af wat het effect in de praktijk is wanneer de strekking van de mededeling negatief is of wanneer betrokkene weigert mee te werken.

Kortom, de strekking van deze nieuwe bevoegdheid dient nader geconcretiseerd te worden. De voorgestelde wettekst biedt te weinig handvatten voor de uitvoering door de AIVD en voor het toezicht door de CTIVD. Daarbij lijkt met deze nieuwe bevoegdheid niet een nieuw afgebakende categorie veiligheidsonderzoek te worden beoogd, maar eerder een verbreding van een in de Wiv 2017 gegeven bevoegdheid tot het doen van naslag. Daarmee is het passender om de onderhavige problematiek in de Wiv 2017 onder te brengen en niet in de Wvo. Dit zou een zuivere afbakening tussen de Wiv 2017 en de Wvo bevorderen.

Termijnen

De CTIVD gaat ervan uit dat de wijzigingen die met het wetsvoorstel worden beoogd, niet van invloed zullen zijn op de doorlooptijden van de uit te voeren veiligheidsonderzoeken. Een en ander zou in de toelichting verduidelijkt kunnen worden.

De CTIVD constateert dat toelichting ontbreekt op de termijnen die worden genoemd ten aanzien van het aan- en afmelden van veiligheidsfunctionarissen, het melden van een intrekking van een VGB en het ontheffen uit de functie na intrekking van de VGB. Ook ontbreekt een onderbouwing voor de verschillen in termijnen: voor het aan- en afmelden geldt een maximale termijn van vier weken, elders wordt gesproken van 'onverwijld' of van 'zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen vier weken'. En in de huidige Wvo is weer bepaald dat wanneer een VGB wordt ingetrokken, de werkgever binnen een termijn van acht weken de persoon uit de functie dient te ontheffen (artikel 5 lid 3 Wvo). De CTIVD acht dergelijke lange en inconsistente termijnen niet wenselijk noch vanuit het belang van nationale veiligheid, noch bezien van vanuit het belang van een actueel en betrouwbaar register.



Wisselwerking Wiv 2017 en Wvo

In meer algemene zin merkt de CTIVD op dat in de Wiv 2017, de huidige Wvo en het wetsvoorstel tot wijziging van de Wvo niet duidelijk wordt vermeld hoe gegevens die op grond van een van deze wetten worden verzameld zich tot elkaar verhouden. Zo biedt geen van de wetten concrete handvatten wanneer gegevens verzameld ten behoeve van een veiligheidsonderzoek in het inlichtingenproces mogen worden gebruikt. Andersom blijkt uit geen van de wetten duidelijk wanneer, ten behoeve van een veiligheidsonderzoek, gebruik mag worden gemaakt van gegevens uit het inlichtingenproces. Mag de Unit Veiligheidsonderzoeken bijvoorbeeld door middel van *hit-no-hit* toegang krijgen tot gegevens die nog niet op relevantie zijn beoordeeld?

Het is niet ondenkbaar dat vanuit het inlichtingenproces behoefte is aan gegevens afkomstig uit veiligheidsonderzoeken en andersom. De CTIVD acht het daarom van belang een en ander hieromtrent nader te concretiseren in zowel de nieuwe Wvo als in de – nog te wijzigen – Wiv 2017.

Vanzelfsprekend is de CTIVD beschikbaar om bovenstaande bevindingen nader toe te lichten.

Een afschrift van deze brief zal aan de minister van Defensie worden verzonden.

Hoogachtend,

Dr. N.A.N.M. van Eijk
Voorzitter CTIVD

Mr. drs. K.C. Koese
Secretaris CTIVD