

Vergaderjaar 2013–2014

33 673

Wijziging van de Wet veiligheidsonderzoeken in verband met het opnemen van een grondslag voor het doorberekenen van kosten verbonden aan het uitvoeren van veiligheidsonderzoeken alsmede enkele andere wijzigingen

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 24 september 2013

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

blz.

1. Inleiding	1
2. Algemeen	2
3. Kostendoorberekening	4
4. Tarifiering	6
5. Weigering in verband met onvoldoende gegevens	7
6. Administratieve lasten	7

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet veiligheidsonderzoeken in verband met het opnemen van een grondslag voor het doorberekenen van kosten verbonden aan het uitvoeren van veiligheidsonderzoeken alsmede enkele andere wijzigingen. Deze leden staan op zichzelf sympathiek tegenover het voorliggende wetsvoorstel om de kosten van veiligheidsonderzoeken zowel bij de private sector als de publieke sector in rekening te brengen. Ook zijn zij een groot voorstander van een efficiënte inzet van schaarse financiële middelen. Graag leggen de leden de regering een aantal vragen voor.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden zijn van mening dat onnodige veiligheidsonderzoeken moeten worden tegengegaan. Door de

kosten van deze onderzoeken door te berekenen aan werkgevers kan een drempel ontstaan waardoor het aantal veiligheidsonderzoeken afneemt. Naar de mening van deze leden mag deze drempel niet betekenen dat de onveiligheid toeneemt omdat werkgevers te terughoudend worden bij het aanvragen van veiligheidsonderzoeken. Deze leden hebben enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de SP-fractie hebben met enige verbazing kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel, dat een wettelijke grondslag beoogt te geven voor de doorberekening van kosten aan de werkgever voor het verrichten van handelingen ten behoeve van een veiligheidsonderzoek met betrekking tot een persoon die een werkgever wil belasten met de vervulling van een vertrouwensfunctie. Deze leden merken op dat een financiële prikkel een scherpere aanwijzing van vertrouwensfuncties zou moeten bewerkstelligen. Het voorliggende wetsvoorstel roept bij deze leden veel vragen op.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven het standpunt van de regering dat de kosten, die rechtstreeks verband houden met veiligheidsonderzoeken, in aanmerking komen voor doorberekening aan de werkgever. Naar het oordeel van deze leden wordt het voorliggende wetsvoorstel dan ook voldoende gemotiveerd in de laatste twee alinea's van pagina vijf van de memorie van toelichting. De leden hebben nog enkele vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij hebben enkele vragen.

2. Algemeen

De leden van de VVD-fractie vragen aandacht voor het belang van onze nationale veiligheid. Die mag naar hun mening niet in het geding komen. Deze leden vragen hoe het voorliggende wetsvoorstel garandeert dat een bepaalde functie, zo dat nodig is, daadwerkelijk als een vertrouwensfunctie wordt aangewezen en dat die aanwijzing niet om financiële redenen wordt nagelaten. Deze leden vragen de regering daar nader op in te gaan.

Uit de memorie van toelichting maken de leden van de VVD-fractie op dat er sinds 2007 sprake is van een daling van het aantal vertrouwensfuncties. Deze leden vragen in hoeverre het voorliggende wetsvoorstel dan nodig is. Waarom zou het aangescherpte beleid voor het aanwijzen van vertrouwensfuncties niet voldoende zijn? Waarom is het voorliggende wetsvoorstel noodzakelijk, zo vragen de leden van de VVD-fractie. De leden van de VVD-fractie constateren dat in de memorie van toelichting wordt aangegeven dat er met name in de private sector «pools» worden gevormd met vertrouwensfunctionarissen zonder directe band met een specifieke functie teneinde een flexibele personeelsinzet mogelijk te maken. In hoeverre weet de regering of ook in de «publieke» sector onnodig functies worden aangemerkt als «vertrouwensfuncties», omdat de kosten voor vereist onderzoek niet door de werkgever zelf worden gedragen? Graag krijgen deze leden hierop een reactie van de regering.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) de afgelopen jaren een toenemende vraag ervaren heeft voor het aanwijzen van vertrouwensfuncties. Daarnaast staat dat vanwege een scherpere aanwijzingsbeleid het aantal vertrouwensfuncties vanaf 2007 is gedaald. Deze leden vragen hoe moet het één zich tot het ander verhoudt. Worden er meer vertrouwensfuncties

aangevraagd, maar is dankzij het scherper aanwijzingsbeleid het aantal vertrouwensfuncties toch afgenomen?

De leden van de PvdA-fractie constateren dat in 2013 de nieuwe «Leidraad aanwijzen vertrouwensfuncties» wordt geïmplementeerd. Betekent dit dat het aantal vertrouwensfuncties verder zal afnemen? Zo ja, betekent dit dan ook dat het doel van het voorliggende wetsvoorstel om het aantal veiligheidsonderzoeken te verkleinen en het beslag op publieke middelen te verminderen, ook (gedeeltelijk) via de nieuwe leidraad kan worden bereikt? Zo nee, waarom niet?

De leden van de SP-fractie constateren dat de regering stelt dat «het belang van het wetsvoorstel is gelegen in het (verder) kunnen beperken of terugdringen van de nog immer grote en groeiende maatschappelijke behoefte aan «screening» van personeel en als zodanig te kunnen beperken binnen het kader van de nationale veiligheid». Deze leden vragen zich af waarom dit noodzakelijk is. Het aanwijzen van vertrouwensfuncties en de screening van medewerkers geven een belangrijke invulling aan het maatschappelijke veiligheidsbelang. Daar komt bij dat het kabinet voornemens is om de «Leidraad aanwijzen vertrouwensfuncties» verder aan te scherpen. De leden van de SP-fractie merken op dat daarmee ook al wordt beoogd om zorgvuldiger om te gaan met het aanwijzen van vertrouwensfuncties. Waarom dan dit scepje er nog bovenop, zo vragen deze leden. Daarnaast vragen deze leden in hoeverre het voorliggende wetsvoorstel, waarbij de kosten van het uitvoeren van veiligheidsonderzoeken worden doorberekend aan de afnemers, wordt ingegeven door de wens van de regering om forse bezuinigingen door te voeren bij de AIVD. Welke bedrag aan bezuinigingen heeft de regering met dit wetsvoorstel ingeboekt op de begroting van de AIVD?

Voor de leden van de CDA-fractie staat het belang van de nationale veiligheid voorop. Het aanwijsbeleid van vertrouwensfuncties behoort naar de overtuiging van deze leden te berusten op inhoudelijke criteria en niet op financiële overwegingen. De regering stelt dat het aanwijsbeleid, zoals dat rijksbreed gevoerd wordt en waarbij het belang van de nationale veiligheid voorop staat, regelmatig ter discussie gesteld is (memorie van toelichting, pagina 2). Deze leden vragen hoe de regering het voorliggende wetsvoorstel plaatst in het licht van die discussie. Wordt de discussie met dit wetsvoorstel met een conclusie afgesloten? In de memorie van toelichting wijst de regering op het verschijnsel «poolvorming», overigens zonder dat te kwantificeren. De regering stelt dat «poolvorming» in strijd is met de Wet veiligheidsonderzoeken (Wvo). De leden van de CDA-fractie vragen waarom er op dit punt een wetswijziging nodig is. Gaat het in dit verband niet om handhaving van de bestaande wettelijke bepalingen?

De leden van de SGP-fractie vinden het belangrijk dat voor specifieke vertrouwensfuncties een veiligheidsonderzoek kan plaatsvinden. Doorberekening van de kosten daarvan kan gerechtvaardigd zijn. Deze leden vragen of de wettelijke mogelijkheden niet te vaak worden toegepast. Deze leden constateren dat de vraag naar het aanwijzen van vertrouwensfuncties toeneemt. De regering geeft aan dat hierbij vaak de vraag naar integriteit achter ligt. Deze leden vragen of hiermee niet verder wordt afgegaan van het oorspronkelijke doel van de bescherming van de nationale veiligheid. Deze leden wijzen hierbij ook op de nota naar aanleiding van het verslag bij het oorspronkelijke wetsvoorstel dat heeft geleid tot de Wvo: «Met het wetsvoorstel wordt een nadere regeling getroffen met betrekking tot de in de Wet IVD aan de BVD en de MID opgedragen taak tot het verrichten van veiligheidsonderzoeken. De invulling van de «open» begrippen veiligheid en andere gewichtige belangen van de Staat dient dan ook plaats te vinden tegen de achter-

grond van die wet. Met de Wet IVD wordt beoogd gewichtige staatsbelangen te beschermen tegen systematische heimelijke aantastingen waardoor onaanvaardbare risico's voor die belangen ontstaan.»¹

De leden van de SGP-fractie vragen of de toetsing bij een veiligheidsonderzoek in het kader van nationale veiligheid zwaarder is dan bij onderzoeken gericht op de integriteit van betrokkenen? Zou hier in de wet geen onderscheid gemaakt moeten worden tussen veiligheidsonderzoeken en integriteitsonderzoeken? In vervolg op het advies van de afdeling advisering van de Raad van State, vraagt de regering in de toelichting om aandacht voor de vorming van pools van werknemers. Enerzijds geeft de regering aan dat dit strijdig is met artikel 7 van de Wvo. Anderzijds zegt de regering met het voorliggende wetsvoorstel wel te beogen het aantal te verminderen, maar dit betekent blijkbaar niet automatisch dat poolvorming niet meer mogelijk is. Vindt de regering het gewenst dat elke mogelijkheid voor poolvorming onmogelijk wordt gemaakt? Voldoet dit wetsvoorstel dan wel om dat doel te bereiken? Zo nee, betekent dit dat er dus nog steeds een mogelijkheid is om, in strijd met de wet, tot poolvorming over te gaan?

Ook vragen de leden van de SGP-fractie op welke manier het voorliggende wetsvoorstel concreet bijdraagt aan de vermindering van pools. Is dit alleen via de lijn van de toerekening van kosten of worden er ook nog andere maatregelen genomen? De regering overweegt om tot uitbreiding van functieclustering over te gaan. Aan welke vormen van clustering denkt de regering concreet? Denkt de regering ook aan functieclustering voor functies bij verschillende (soorten) werkgevers, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

3. Kostendoorberekening

In het kader van de kostendoorberekening vragen de leden van de VVD-fractie aandacht voor een arrest van de Hoge Raad², waarin is bepaald dat activiteiten die uitsluitend, dan wel in overwegende mate in het algemeen belang zijn, geen dienst betreffen waarvoor de overheid de kosten in rekening mag brengen bij degene op wie genoemde activiteiten zich richten. Deze leden vragen de regering hoe dit arrest zich verhoudt tot het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de doorberekening van de kosten van veiligheidsonderzoeken zal betekenen dat de AIVD bij benadering jaarlijks 9 miljoen euro aan de publieke sector en 6 miljoen euro aan de private sector zal doorberekenen (pagina zeven van de memorie van toelichting). Daarnaast lezen deze leden ook dat met het voorliggende wetsvoorstel het beslag op publieke middelen moet worden afgezwakt (pagina drie van de memorie van toelichting). In hoeverre is er sprake van een «vestzak-broekzak-effect» als het grootste deel van de kosten elders binnen de publieke sector moet worden opgebracht? De leden van de PvdA-fractie constateren dat het voor komt dat er veiligheidsonderzoeken worden aangevraagd voor personen die uiteindelijk helemaal niet in een vertrouwensfunctie worden aangesteld. Deze leden delen de mening dat dergelijke, min of meer overbodige onderzoeken kunnen worden voorkomen wanneer de aanvragers de kosten daarvan moeten betalen. Ziet de regering nog andere mogelijkheden om dergelijke aanvragen te verminderen? Zo ja, welke?

De leden van de PvdA-fractie begrijpen dat wanneer werkgevers de kosten van een veiligheidsonderzoek zelf moeten gaan betalen dit er toe kan leiden dat werkgevers, meer dan nu nog het geval is, terughoudend om zullen gaan met aanvragen voor vertrouwensfuncties en veiligheidsonder-

¹ Kamerstuk 24 023, nr. 5, blz. 2 en 3.

² Zaaknummer 10/04967, 9 september 2011.

zoeken. Deze leden merken op dat dit een beoogd effect is van het voorliggende wetsvoorstel. Wat niet wordt beoogd is dat werkgevers vanwege financiële motieven, kwetsbare functies niet meer gaan voorleggen, hoewel zij daartoe wel verplicht zijn. Ziet de regering dit risico ook? Is de in het voorliggende wetsvoorstel voorziene verhoging van de strafmaat, bij het niet nakomen van de wettelijke plicht de «vakminister» te informeren over kwetsbare functies, afdoende om te voorkomen dat dergelijke informatie niet meer zal worden verstrekt? Voorts vragen deze leden of het hierbij uitmaakt of de werkgever, die zijn wettelijke plicht niet nakomt, een publiek of privaat lichaam is.

De leden van de SP-fractie zien risico's in het voorliggende wetsvoorstel van de regering. De regering stelt dat voorkomen moet worden dat een werkgever vanwege financiële motieven het risico van kwetsbare functies binnen zijn organisatie onderschat of onderwaardeert. Indien dat zou gebeuren, zouden de maatschappelijke risico's toe kunnen nemen. Deze leden achten een dergelijke ontwikkeling ongewenst. Hoe gaat de regering dit voorkomen? De regering stelt enkel strengere wetgeving en hogere straffen voor. Deze leden betwijfelen of dat voldoende is en vragen de regering hierop te reageren.

De leden van de SP-fractie vragen of de toename aan bureaucratie en kosten opweegt tegen de inkomsten van de tarifiering.

Daarnaast willen deze leden graag opgemerkt zien dat indien er financieel voordeel valt te halen uit dit wetsvoorstel, dit enkel zal gelden voor de private sector. De leden van de SP-fractie merken op dat in de publieke sector deze meerkosten betaald zullen moeten worden uit publieke middelen, net zoals de AIVD dat nu onder de huidige wetgeving doet. Ofwel, er is sprake van vestzak-broekzak, waarbij financieel dus enkel verschil wordt gemaakt doordat bureaucratie en juridisering toe zullen nemen, met kostenstijgingen tot gevolg, aldus de leden van de SP-fractie.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader in te gaan op het arrest van de Hoge Raad van 9 september 2011³, waarin is bepaald dat activiteiten die uitsluitend, dan wel in overwegende mate in het algemeen belang zijn, geen dienst betreffen waarvoor de overheid de kosten in rekening mag brengen bij degene op wie genoemde activiteiten zich richten.

Deze leden onderschrijven de opvatting van de Raad van State dat «het introduceren van een kostenprikkel met als enige doel het aantal vertrouwensfuncties te verminderen tot het ongewenste effect kan leiden dat de werkgever vanwege financiële motieven het risico van kwetsbare functies binnen zijn organisatie onderschat of onderwaardeert, zodat de vakminister niet goed in staat zal zijn de dreigingen voor de nationale veiligheid te onderkennen en ten onrechte zal afzien van het aanwijzen van vertrouwensfuncties» (Advies Raad van State, pagina 2). Deze leden vragen de regering op dit punt nader in te gaan op het advies van de Raad van State. Op grond van welk criterium beoordeelt de regering het aantal aangewezen vertrouwensfuncties als te hoog? Wordt een vertrouwensfunctie aangewezen op grond van inhoudelijke criteria of wil de regering expliciet of impliciet een quotum hanteren? Als het doel van het voorliggende wetsvoorstel is om het aantal veiligheidsonderzoeken en het aantal aangewezen vertrouwensfuncties terug te dringen, is de regering dan ook van plan een evaluatie uit te voeren? Zo ja, zal dan op grond van de evaluatie de doorberekening van kosten ook weer kunnen worden heroverwogen, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de CDA-fractie constateren dat artikel 3, derde lid Wvo de werkgever verplicht uit eigen beweging de vakminister te informeren over voor de aanwijzing van vertrouwensfuncties relevante wijzigingen in de

³ Zaaknummer 10/04967.

inrichting van zijn dienst, bedrijf of instelling. Om de preventieve werking van dat artikel te vergroten wordt de strafmaat verhoogd (pagina vijf van de memorie van toelichting). In hoeveel gevallen is de afgelopen vijf jaar strafrechtelijk opgetreden tegen overtreding van deze verplichtingen, zo vragen de leden. De regering geeft een indicatie dat de AIVD op jaarbasis de publieke sector voor 9 miljoen euro en de private sector voor 6 miljoen euro in rekening zou kunnen brengen. Gaat het hier om een bijdrage ter dekking van de kosten of om een kostendekkend tarief? De leden van de CDA-fractie vragen wat de gemiddelde kosten per veiligheidsonderzoek zijn. Zijn de kosten per onderzoek zo hoog dat die kunnen werken als een reële economische prikkel? De regering stelt immers het volgende: «de doorberekening van kosten aan de werkgever zal voor de werkgever een stimulans vormen om, bij een indicatie dat de noodzaak om tot aanwijzing over te gaan bestaat, goed in het oog te houden of wellicht het treffen van additionele organisatorische of materiële beveiligingsmaatregelen vanuit bedrijfseconomisch standpunt niet mogelijk is, waardoor aanwijzing van vertrouwensfuncties achterwege kan blijven (pagina vier van de memorie van toelichting).

De leden van de SGP-fractie ondersteunen het streven om het aantal vertrouwensposities terug te dringen, maar vragen de regering of de keuze voor een kostenprikkel wel het meest geschikte middel hiervoor is. Waarom scherpt de regering het beleid ten aanzien van de aanwijzing van vertrouwensposities niet aan, teneinde het nagestreefde doel te bereiken? Ook het genoemde doel, de werkgever stimuleren zodat onnodig verloop op vertrouwensfuncties wordt tegengegaan, kan met minder vergaande middelen worden bereikt. Deze leden vragen de regering te motiveren waarom zij tot de keuze van het genoemde middel is gekomen. Zijn er ook nog andere mogelijkheden om invloed uit te oefenen om werkgevers te bewegen tot alternatieve en minder vergaande beveiligingsmaatregelen om hetzelfde doel van bescherming te bereiken? Wordt het veiligheidsonderzoek in de praktijk niet te gemakkelijk gezien als de ultieme oplossing, terwijl het oorspronkelijk is bedoeld als een regeling voor restrisico's?

4. Tarifiering

De leden van de SP-fractie constateren dat met het invoeren van tarifiering de regering een drempel opwerpt. Deze leden merken op dat als organisaties bereid zijn het risico te nemen en het ergens toch onverhoopt zou fout gaan, de rekening daarvan bij de samenleving komt te liggen. Daarnaast betekent het voorliggende wetsvoorstel dat het initiatief meer bij de organisaties zelf komt te liggen, aldus deze leden. Hoe gaat de regering toezien op naleving van de wettelijke voorschriften omtrent het aanwijzen van vertrouwensfuncties? Hoe gaat zij handhaven en welke kosten zijn hiermee gemoeid? De leden van de SP-fractie vragen verder of de problemen, die in de memorie van toelichting worden aangehaald, alleen opgelost kunnen worden door tarifiering. Zo wordt er gesproken van «poolvorming» waarbij sprake is van een groep vertrouwensfunctionarissen die gescreend zijn door de AIVD, terwijl er geen directe band is met een vertrouwensfunctie. Dergelijke «pools» zouden bestaan om een flexibele personeelsinzet mogelijk te maken. Deze leden delen de mening van de regering dat dit onwenselijk is, maar zien in tarifiering geen oplossing. Die «pools» kunnen dan gewoon blijven bestaan, alleen komt de rekening voor de veiligheidsonderzoeken bij de onderneming zelf te liggen. Wanneer de regering daadwerkelijk iets wil doen aan deze «poolvorming», waarom kiest zij er dan niet voor om in het voorliggende wetsvoorstel maatregelen op te nemen om het tegen te gaan, zoals bijvoorbeeld door de verplichting dat na een veiligheidsonderzoek iemand ook daadwerkelijk in een vertrouwensfunctie moet worden benoemd (uiteraard onder voorbehoud dat uit het onderzoek geen bezwaren naar

boven zijn gekomen)? Deze leden zien daar meer heil in, omdat daarmee het probleem direct aangepakt wordt. Zij vragen de regering hierop te reageren.

De leden van de CDA-fractie lezen dat tarifiering van veiligheidsonderzoeken werkgevers stimuleert «om een personeelsbeleid te voeren waarin onnodig verloop op vertrouwensfuncties wordt teruggedrongen» (pagina twee van de memorie van toelichting). Deze leden vragen wat de regering verstaat onder «onnodig verloop». Hoeveel veiligheidsonderzoeken zijn het gevolg van «onnodig verloop»?

De leden van de SGP-fractie wijzen erop dat een indicatie van de kosten per veiligheidsonderzoek, die in rekening worden gebracht bij de werkgever, in de memorie van toelichting ontbreekt. Deze leden hechten eraan dat in economisch slechte tijden bedrijven niet te maken krijgen met onevenredige lastenverzwaringen. Deze leden vragen de regering daarom een indicatie te geven om zo tot een goede afweging te kunnen komen tussen de bedrijfseconomische gevolgen en de belangen van de doorberekening van kosten door de staat.

5. Weigering in verband met onvoldoende gegevens

Voor de leden van de SGP-fractie is het duidelijk waarom de regering dezelfde gronden voor de intrekking van de verklaring wil hanteren als voor het weigeren van de verklaring. De consequenties van een intrekking op grond van onvoldoende gegevens om een oordeel te kunnen geven zijn echter niet vergelijkbaar, aldus deze leden. Een intrekking van de verklaring zal leiden tot het verlies van de baan met vertrouwenspositie, wat de rechtszekerheid van betrokkenen niet ten goede zal komen. Deze leden vragen de regering om een reactie op de mogelijkheid van dergelijke consequenties.

6. Administratieve lasten

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat een opgelegde heffing een beschikking is zoals bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht waartegen de gebruikelijke rechtsmiddelen open staan. Deze leden vragen of er niet gewoon sprake is van een rekening die moet worden betaald voor gemaakte kosten. Kan de regering op deze vragen ingaan?

De leden van de SP-fractie constateren dat de kosten wel eens hoger zouden kunnen worden dan de baten doordat de regering met het voorliggende wetsvoorstel bureaucratie bewerkstelligt. Er zal gefactureerd moeten worden. Organisaties zullen willen weten hoe dit bedrag tot stand is gekomen. Daarvoor zullen de uren geregistreerd en de werkzaamheden nader toelicht moeten worden. Daar komt bij dat tegen het besluit om de kosten in rekening te brengen bij de betreffende organisatie open staat voor bezwaar en beroep ingevolge de Algemene wet bestuursrecht. Daarmee wordt een heel traject van juridisering toegevoegd, aldus deze leden, wat de administratieve lasten en de bureaucratie verder zal doen oplopen.

De voorzitter van de commissie,
Berndsen-Jansen

De adjunct-griffier van de commissie,
Thomassen