



Leidraad persoonlijke gedragingen en omstandigheden

Voorwoord

Jaarlijks worden door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) tienduizenden veiligheidsonderzoeken gedaan naar personen die een vertrouwensfunctie (gaan) vervullen. Dit zijn functies waarin personen de nationale veiligheid kunnen schaden. Personen kunnen een vertrouwensfunctie alleen bekleden als de AIVD of de MIVD een verklaring van geen bezwaar heeft afgegeven voor het uitoefenen van de betreffende functie. Door het uitvoeren van veiligheidsonderzoeken worden door de AIVD en de MIVD tijdig kwetsbaarheden onderkend die een risico kunnen vormen voor de nationale veiligheid.

In de afgelopen periode groeide de behoefte aan inzicht over de onderwerpen waaraan de diensten in veiligheidsonderzoeken aandacht schenken. Deze leidraad biedt inzicht in de persoonlijke gedragingen en omstandigheden van (kandidaat-)vertrouwensfunctionarissen die in veiligheidsonderzoeken aan de orde komen. Wij gaan ervan uit dat deze uitleg over de criteria, indicatoren en de bezwaar- en beroepsmogelijkheden u als werkgever of (kandidaat-)vertrouwensfunctionaris meer duidelijkheid biedt in het verloop van een veiligheidsonderzoek.

De minister van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties

Dr. G. ter Horst

De minister van Defensie

E. van Middelkoop

Inhoud

Leidraad persoonlijke gedragingen en omstandigheden	5
1. Uitgangspunten beoordeling	6
2. De criteria waarop wordt getoetst	7
3. Indicatoren	8
4. Toezicht en bezwaarprocedure	10

Leidraad persoonlijke gedragingen en omstandigheden

Toelichting op de wijze waarop persoonlijke gedragingen en omstandigheden een rol spelen bij veiligheidsonderzoeken door de AIVD en de MIVD

Aanleiding

In het maatschappelijk debat zijn in het recente verleden vragen gerezen naar de wijze waarop de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) veiligheidsonderzoeken uitvoeren. Vaak was dit naar aanleiding van specifieke zaken. Omdat een veiligheidsonderzoek vergaande gevolgen kan hebben voor de privacy en sociale zekerheid van de onderzochte kandidaat, kunnen de diensten niet publiekelijk ingaan op individuele zaken. Om desondanks meer inzicht te geven in het toetsingskader van de diensten, wordt in deze leidraad toegelicht hoe het thema persoonlijke gedragingen en omstandigheden in een veiligheidsonderzoek aan bod komt.

Het veiligheidsonderzoek

Naar personen die een vertrouwensfunctie gaan vervullen wordt een veiligheidsonderzoek uitgevoerd. Vertrouwensfuncties zijn door de verantwoordelijke ministers aangewezen, omdat medewerkers in deze functies schade kunnen toebrengen aan de nationale veiligheid of andere gewichtige belangen van de Staat. Het veiligheidsonderzoek is erop gericht risico's te minimaliseren door te onderzoeken of een persoon kwetsbaar is. Voor dit onderzoek wordt gekeken naar verschillende facetten van het leven van de betrokkene. De persoon die een functie ambieert die als vertrouwensfunctie is aangewezen, kan daarom vragen en informatieverzoeken over zijn of haar werkomstandigheden en privéleven verwachten. Een dergelijk ingrijpend onderzoek vindt plaats met een zo groot mogelijke bescherming van de privacy.

Doel

Deze leidraad is bedoeld om toe te lichten hoe persoonlijke gedragingen en omstandigheden in een veiligheidsonderzoek aan de orde komen. Hiervoor wordt een beeld gegeven van het toetsingskader van de diensten bij veiligheidsonderzoeken. Als een zogenaamde 'verklaring van geen bezwaar' (VGB) wordt afgegeven heeft de betrokken dienst vanuit het oogpunt van de nationale veiligheid geen bezwaar tegen plaatsing van betrokkene op de vertrouwensfunctie. Het veiligheidsonderzoek leidt altijd tot een op de persoon en functie toegespitst besluit. In de leidraad wordt eerst uitgelegd op welke uitgangspunten de beoordeling is gebaseerd. Vervolgens wordt toegelicht aan welke criteria een vertrouwensfunctionaris moet voldoen en welke indicatoren kunnen wijzen op risico's en kwetsbaarheid in relatie tot de betrokkene. Tot slot wordt uitgelegd hoe het toezicht en de bezwaarprocedure zijn ingericht.

1. Uitgangspunten beoordeling

Maatwerk

In deze leidraad wordt een aantal indicatoren genoemd die een rol kunnen spelen in een veiligheidsonderzoek. Op hoofdlijnen kunnen deze thema's in alle veiligheidsonderzoeken een rol spelen. De beoordeling van deze indicatoren verschilt echter altijd van geval tot geval. Dit heeft te maken met de specifieke kwetsbaarheden die bij een bepaalde functie horen. Bij de beoordeling spelen de specifieke eisen van de vertrouwensfunctie een rol. Bij vertrouwensfuncties die expliciet zijn aangewezen op grond van de integriteit die benodigd is in de uitoefening van de functie, zullen de eisen die gesteld worden aan de integriteit van de kandidaat deels anders zijn dan bij functies die zijn aangewezen in verband met bijvoorbeeld de structurele omgang met staatsgeheimen. Bij functies die zijn aangewezen op grond van integriteit zijn de nationale veiligheid en andere gewichtige staatsbelangen namelijk in het geding doordat schending van de integriteit het aanzien van vooral de Nederlandse overheid ernstig schaadt. Daarnaast wordt de context waarbinnen gedragingen of omstandigheden zich voordoen altijd afgewogen. Dit leidt ertoe dat ieder veiligheidsonderzoek op maat gesneden wordt. Deze individuele beoordeling is in de Wet veiligheidsonderzoeken verankerd.

Herkenbaar, feitelijk gedrag

Om kwetsbaarheden te onderkennen worden de persoonlijke gedragingen en omstandigheden van betrokkene in het veiligheidsonderzoek betrokken. Daarbij wordt uitgegaan van herkenbaar, feitelijk gedrag en feitelijke omstandigheden. Wanneer in het veiligheidsonderzoek informatie naar voren komt over gedragingen of omstandigheden die de betrokkene kwetsbaar kunnen maken, moeten er voldoende gegevens zijn om aannemelijk te maken dat deze gedragingen plaats hebben gevonden of plaatsvinden. Daarmee wordt voorkomen dat een

oordeel zou worden gevormd over de kwetsbaarheid van een betrokkene op basis van een gerucht of verdachtmaking die onvoldoende bevestigd kan worden.

Kwetsbaarheid als risico

In een veiligheidsonderzoek wordt een oordeel gevormd over de kwetsbaarheid van betrokkene bij het vervullen van een bepaalde vertrouwensfunctie. Deze eventuele kwetsbaarheid levert een risico op voor de nationale veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat. Dit betekent dat er geen weigering of intrekking van een VGB plaatsvindt alleen op basis van een bepaalde gedraging of omstandigheid. Het gaat bij de beoordeling altijd over de kwetsbaarheid die uit de persoonlijke gedragingen en omstandigheden kan voortvloeien. Een moreel oordeel over de persoonlijke gedragingen en omstandigheden is, in het kader van een veiligheidsonderzoek, dan ook niet relevant. De onderzochte kwetsbaarheid gaat om de uitoefening van een specifieke functie door een (kandidaat-) vertrouwensfunctionaris. Het veiligheidsonderzoek richt zich dan ook op betrokkene zelf. De omgeving van betrokkene, met name de eventuele partner, wordt in het veiligheidsonderzoek meegenomen met als doel de eventuele kwetsbaarheid van de betrokkene te kunnen vaststellen.

2. De criteria waarop wordt getoetst

Eerlijk

Voor een betrouwbare vervulling van een vertrouwensfunctie is het van belang dat de betrokkene eerlijk is over relevante feiten en informatie. In situaties waarin wordt geconstateerd dat betrokkene bewust onjuiste mededelingen doet of bewust relevante informatie verzwijgt, al dan niet met de bedoeling te misleiden, is er sprake van oneerlijk gedrag.

Onafhankelijk

Betrokkene moet de vertrouwensfunctie onafhankelijk kunnen uitoefenen. Afhankelijkheid kan het gevolg zijn van persoonlijk gedrag, zoals verslavingen of zware financiële problemen. Dit kan betrokkene belemmeren in zijn of haar belangenafweging. Afhankelijkheid kan ook volgen uit de omgeving van betrokkene, bijvoorbeeld door (ongewenste) beïnvloeding door de partner, familie, vrienden of buitenlandse overheden.

Loyaal

In een veiligheidsonderzoek wordt onderzocht of betrokkene voldoende loyaal is aan de werkgever, de Nederlandse samenleving en de democratische rechtsorde. Loyaliteitsproblemen kunnen bij vertrouwensfuncties leiden tot integriteitsschendingen die de nationale veiligheid kunnen schaden. Loyaliteitsproblemen ten opzichte van de Nederlandse samenleving en de democratische rechtsorde kunnen ook een gevaar opleveren voor de nationale veiligheid of andere gewichtige staatsbelangen.

Integer

Integriteit is een eigenschap die overeenkomt met de principes rechtvaardigheid, eerlijkheid en gelijke behandeling. Integer gedrag wordt gekenmerkt door zich gewetensvol in te zetten voor de opgedragen taken en bevoegdheden.

Een integere vervulling van vertrouwensfuncties bij de overheid is een fundament van de nationale veiligheid omdat het een belangrijke voorwaarde is voor het aanvaarden van overheidsgezag en het naleven van wet- en regelgeving door burgers.

De burger moet vertrouwen kunnen hebben in het integer functioneren van vertrouwensfunctionarissen bij de overheid.

Op grond van deze criteria wordt bezien of betrokkene de intentie heeft de vertrouwensfunctie betrouwbaar te vervullen en of hij of zij daartoe in staat kan worden geacht.

3. Indicatoren

Justitiële antecedenten

Justitiële antecedenten kunnen aanleiding zijn om onvoldoende waarborgen te zien dat een vertrouwensfunctie betrouwbaar kan worden vervuld. Uit deze antecedenten kan blijken of iemand een probleem heeft met eerlijkheid, onafhankelijkheid, loyaliteit of integriteit. Om vast te stellen of deze gedragingen iemand kwetsbaar kunnen maken in een vertrouwensfunctie telt de actualiteit van de antecedenten mee, de aard en zwaarte van eventuele delicten, de zwaarte van de opgelegde straffen of maatregelen en de hoeveelheid antecedenten die zijn vastgelegd. Bovendien wordt meegewogen hoe jong de betrokkene was ten tijde van het vastleggen van de gegevens. De beoordeling van justitiële antecedenten bij (kandidaat-)vertrouwensfunctionarissen vindt onder andere plaats op basis van beleidsregels die voor verschillende sectoren zijn ontwikkeld.

Staatsgevaarlijke en antidemocratische activiteiten

Gegevens die betrekking hebben op het deelnemen of het verlenen van steun aan activiteiten die de nationale veiligheid kunnen schaden vormen een belangrijke indicator. Dit geldt ook voor gegevens over het lidmaatschap of het verlenen van steun aan organisaties die doeleinden nastreven die aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde. De staatsgevaarlijke en antidemocratische activiteiten kunnen zich tevens uiten in de middelen die zij hanteren voor het verwezenlijken van hun doelen¹. De aandachtsgebieden die in dit kader van belang zijn, zijn onder andere terrorisme, gewelddadig activisme, extremisme, spionage, proliferatie van massavernietigingswapens en georganiseerde misdaad.

Verslavingen

Een verslaving leidt tot lichamelijke en/of psychische afhankelijkheid. Deze afhankelijkheid kan bestaan uit het al dan niet excessief gebruik van middelen zoals drank, drugs of andere stoffen die het gedrag kunnen beïnvloeden. Iemand kan ook verslaafd zijn aan gokken of seks. Het gedrag dat uit zo'n afhankelijkheid voortkomt kan ertoe leiden dat een betrokkene onvoldoende in staat is om een vertrouwensfunctie betrouwbaar te vervullen. Bij het gebruik van verboden middelen, zoals drugs, bestaat bovendien het gevaar van verbinding met het criminele milieu.

Financiële kwetsbaarheid

Financiële kwetsbaarheid kan blijken uit zware financiële problemen. De kwetsbaarheid kan worden afgewogen op basis van de houding van betrokkene ten opzichte van de hoogte van de schulden, het vermogen en het patroon van inkomsten en uitgaven.

De financiële situatie kan ertoe leiden dat betrokkene kwetsbaar wordt geacht voor bijvoorbeeld omkoping of chantage. Ook kan er een risico zijn dat iemand door zware financiële problemen geen weerstand kan bieden aan verleidingen als heling of het te gelde maken van vertrouwelijke informatie.

Ongewenste beïnvloeding

Het risico van ongewenste beïnvloeding kan blijken uit de aard van de relatie met bepaalde personen, organisaties of buitenlandse overheden. Ongewenste beïnvloeding kan ertoe leiden dat de betrokkene belemmerd wordt in zijn of haar onafhankelijke belangenafweging. Beïnvloeding kan bijvoorbeeld plaatsvinden door iemand in de omgeving van de betrokkene met een criminele achtergrond die betrokkene aanzet tot onwenselijk gedrag. Het in contact staan met een buitenlandse inlichtingendienst levert een grote kwetsbaarheid op. Het komt vaak voor dat betrokkene dit zelf niet

¹ Zie artikel 7, lid 2, onder b en c van de Wet veiligheidsonderzoeken d.d. 10 oktober 1996

door heeft. Vanwege het risico kan dit wel leiden tot weigering of intrekking van een VGB. Ook het lidmaatschap van een groepering die de autonomie van betrokkene vergaand inperkt (vaak als sekte aangeduid) kan een indicator voor ongewenste beïnvloeding zijn. Het risico op ongewenste beïnvloeding kan worden versterkt door sterke druk op loyaliteit aan de familie of het land van herkomst.

Leugenachtig of heimelijk gedrag

Leugenachtig gedrag omvat het bewust doen van onjuiste mededelingen en/of het opzettelijk schetsen van een onvolledig beeld. Ook het verdraaien van feiten en/of het verzwijgen van gevraagde of relevante informatie met de bedoeling te misleiden is leugenachtig gedrag. Heimelijk gedrag is het hebben van een geheim waarvan de eventuele openbaring negatieve consequenties zou kunnen hebben voor de (omgeving van de) betrokkene. Leugenachtig of heimelijk gedrag kan iemand daardoor gevoelig maken voor chantage door anderen en kwetsbaar voor niet-integer gedrag van de betrokkene zelf.

Niet-integer gedrag

Onder niet-integer gedrag wordt bijvoorbeeld verstaan dat afbreuk wordt gedaan aan het aanzien en gezag van de functie, de werkgever en daarmee schade wordt toegebracht aan de nationale veiligheid en/of andere zwaarwichtige belangen van de Staat. Niet-integer gedrag kan zowel in de werksituatie als daarbuiten voorkomen. Een schending van de professionele integriteit bestaat uit het oneigenlijk gebruik maken van de bevoegdheden die vanuit de functie zijn verkregen.

Onverantwoord en risicovol gedrag

Onverantwoord en risicovol gedrag kan bestaan uit het feit dat een betrokkene geen acht slaat op de fysieke integriteit en veiligheid van anderen. Ook kan het zich uiten in risicovolle, onverantwoorde uitgaven of andere vormen van impulsief gedrag die uiteindelijk een risico kunnen vormen voor de nationale veiligheid.

Deze indicatoren kunnen er op wijzen dat iemand kwetsbaar is of een risico vormt voor de nationale veiligheid.

4. Toezicht en bezwaarprocedure

Zorgvuldigheid en toezicht

Voor het veiligheidsonderzoek vergaren de diensten informatie van de betrokkene zelf, uit gegevensbestanden en van personen uit de omgeving van de betrokkene. Voor het uitvoeren van veiligheidsonderzoeken gebruiken de diensten geen bijzondere bevoegdheden zoals het af luisteren van telefonisch verkeer. De wet sluit dit ook uit.

Om een zorgvuldige werkwijze te garanderen hebben de diensten de werkwijze voor veiligheidsonderzoeken vastgelegd. De verschillende rollen in het onderzoeksteam zijn gescheiden om een objectieve beoordeling van de vergaarde informatie te garanderen. Zo wordt de beoordeling van het veiligheidsonderzoek door een andere medewerker uitgevoerd dan degene die de gesprekken heeft gevoerd. Daarnaast wordt de zorgvuldigheid gewaarborgd door middel van collegiale toetsing. De (onafhankelijke) Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) houdt onder andere toezicht op de rechtmatigheid van de uitvoering van de Wet veiligheidsonderzoeken. De commissie heeft daarvoor volledige toegang tot alle relevante informatie en kan desgewenst in contact treden met betrokken personen, waaronder medewerkers van de diensten.

Bezwaar en beroep

Wanneer een dienst op basis van het veiligheidsonderzoek concludeert dat er onvoldoende waarborgen zijn dat betrokkene de vertrouwensfunctie onder alle omstandigheden getrouwelijk zal vervullen, geeft hij een voornemen tot weigering (of intrekking) van de VGB af. Dit biedt de betrokkene de kans om zijn of haar visie op dit voornemen kenbaar te maken, waarop de dienst het besluit kan heroverwegen. In bepaalde gevallen gaat de dienst direct over tot afgifte van een weigerings- of intrekkingsbesluit.

Tegen de weigering of intrekking kan betrokkene bezwaar maken bij een bezwarencommissie. Deze commissie hoort de betrokkene en de dienst en bekijkt het dossier. Op basis hiervan geeft zij een advies aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dan wel de minister van Defensie over het bezwaar van betrokkene. Hierop wordt het besluit door of namens de minister gehandhaafd of herzien. Wanneer betrokkene zich hier niet in kan vinden, kan beroep worden aangetekend bij de rechtbank en hoger beroep bij de Raad van State.

Betrokkene kan slechts in beperkte mate inzage krijgen in het dossier van zijn of haar veiligheidsonderzoek. De bronnen met wie in het kader van het onderzoek wordt gesproken blijven geheim. Omwille van de rechtsbescherming van betrokkene kunnen de rechtbank en de Raad van State wel inzage in het volledige dossier krijgen, dus ook in de geheime stukken. Betrokkene moet hiervoor de rechtbank dan wel de Raad van State toestemming geven.



Colofon

Dit is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst

www.aivd.nl

Ministerie van Defensie

Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst

www.defensie.nl/mivd

Oktober 2009