



Algemene Inlichtingen- en
Veiligheidsdienst
*Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties*

Leidraad aanwijzing vertrouwensfuncties

Nadere uitwerking van de Wet veiligheidsonderzoeken

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Algemene uitgangspunten	4
3. Aanwijzing van vertrouwensfuncties	8

Bijlagen

Bijlage 1: vitale infrastructuur: twaalf sectoren	16
Bijlage 2: beschrijving van de tien impactcriteria	20
Bijlage 3: criteria aanwijzing vertrouwensfunctie politie	26
Bijlage 4: clearances	32
Bijlage 5: voorbeelden besluiten vertrouwensfuncties	35

Inleiding

De Wet veiligheidsonderzoeken (Wvo) biedt de mogelijkheid om functies waarin de functionaris de nationale veiligheid kan schaden, aan te wijzen als vertrouwensfuncties.

De Leidraad aanwijzing vertrouwensfuncties geeft de beleidskaders aan om te bepalen voor welke functies een veiligheidsonderzoek noodzakelijk is en van welk niveau dit veiligheidsonderzoek moet zijn. Het beleid voor de aanwijzing van vertrouwensfuncties sluit aan op de rijksbrede Strategie Nationale Veiligheid (SNV).

Deze Leidraad aanwijzing vertrouwensfuncties vervangt de hiervoor geldende algemene leidraad en de specifieke leidraden voor de politie en de vitale sectoren, alsmede de handleiding bij de algemene leidraad. Deze nieuwe leidraad biedt een eenduidig kader voor de aanwijzing van vertrouwensfuncties. Het geeft de vakminister de handvatten om op uniforme wijze functies te onderscheiden van waaruit de nationale veiligheid geschaad zou kunnen worden. De nieuwe leidraad helpt om tot een scherpe aanwijzing te komen. Dit is wenselijk in het licht van de belangen van functionarissen die (potentiële) vertrouwensfuncties (willen gaan) vervullen en in het belang van werkgevers, die met minder administratieve en financiële lasten worden geconfronteerd.

Voor de AIVD is het van belang dat het alleen veiligheidsonderzoeken uitvoert die daadwerkelijk ter bescherming van de nationale veiligheid worden aangevraagd.

Vertrouwensfuncties komen voor in verschillende sectoren, waaronder de Rijksoverheid, politie, de Dienst van het Koninklijk Huis, defensieorderbedrijven en bedrijven in de vitale sectoren.

Deze leidraad heeft betrekking op het aanwijzen van vertrouwensfuncties in het civiele domein. Vertrouwensfuncties in het militaire domein vallen onder de verantwoordelijkheid van de minister van Defensie, die hiervoor eigen aanwijsbeleid hanteert. De uitvoering van de bijbehorende veiligheidsonderzoeken is een verantwoordelijkheid van de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD). Defensieorderbedrijven vallen in beginsel in het civiele domein, tenzij betrokken functionarissen hun werkzaamheden uitvoeren op militair terrein.

1. Algemene uitgangspunten

1.1 Sluitstukgedachte

Bij de inwerkingtreding van de Wvo is gesteld dat het aanwijzen van vertrouwensfuncties het *sluitstuk* dient te zijn van een samenhangend pakket aan maatregelen ter bescherming van de nationale veiligheid. Het aanwijzen van vertrouwensfuncties en het instellen van een veiligheidsonderzoek kan alleen plaatsvinden nadat *alle in redelijkheid te nemen fysieke en organisatorische maatregelen* zijn genomen, maar desondanks restrisico's overblijven waarbij schade aan de nationale veiligheid mogelijk is. De sluitstukgedachte is tevens van belang om te voorkomen dat onnodig een inbreuk op de privacy wordt gemaakt. Het verrichten van een veiligheidsonderzoek is immers een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betreffende (kandidaat-)functionaris.

1.2 Verantwoordelijkheden vakminister, werkgever en AIVD

De meest betrokken minister (verder te noemen: vakminister) wijst met een besluit¹ vertrouwensfuncties aan. De vakminister is de minister die direct of indirect de politieke verantwoordelijkheid draagt voor de organisatie waar een vertrouwensfunctie moet worden aangewezen. Bij vertrouwensfuncties op een departement is de vakminister de minister die belast is met de leiding van dat ministerie. Bij vertrouwensfuncties

bij andere overheidsorganisaties, bedrijven en instellingen is de vakminister de minister die politiek verantwoordelijk is voor die organisatie of sector.

De vakminister besluit tot aanwijzing van een vertrouwensfunctie in overeenstemming met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze verantwoordelijkheid heeft hij gemandateerd aan het hoofd van de AIVD. De bevoegdheid van de vakminister tot aanwijzing van vertrouwensfuncties kan worden gemandateerd.

De Wvo geeft verantwoordelijkheden aan zowel de vakminister als de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) bij de aanwijzing van vertrouwensfuncties². De vakminister is verantwoordelijk voor het op de goede manier doorlopen van het afwegingsproces waarmee vertrouwensfuncties worden aangewezen, waarbij juist die functies als vertrouwensfunctie worden aangewezen, die de nationale veiligheid kunnen schaden.

² In de Wvo (artikel 11) is een aantal functies uitgezonderd van het regime van vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken: de leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast, de procureur-generaal bij de Hoge Raad, de leden van de Raad van State, de leden van de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman en de substituut-ombudsman, de leden van de Centrale Raad van Beroep en de leden van het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

¹ Dit betreft een besluit conform de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Dit betekent dat de vakminister verantwoordelijk is als een functie ten onrechte niet is aangewezen als vertrouwensfunctie³. Met de overeenstemming tussen de vakminister en de minister van BZK wordt geborgd dat het afwegingsproces daadwerkelijk heeft plaatsgevonden en de aanwijzing door de verschillende vakministers uniform wordt uitgevoerd. Hiertoe dient de vakminister desgevraagd inlichtingen te verstrekken over het genoemde afwegingsproces.

De werkgever is op grond van de Wvo (artikel 3, lid 2 en 3) verplicht om informatie die relevant is voor de aanwijzing van vertrouwensfuncties aan de vakminister en de AIVD te verstrekken, zodat deze in staat zijn om tot de juiste afweging te komen. Ook nadat vertrouwensfuncties zijn aangewezen, is de werkgever verplicht om relevante wijzigingen in de inrichting van zijn bedrijf, organisatie of instelling uit eigen beweging aan de vakminister en de AIVD te verstrekken.

De AIVD is verantwoordelijk voor het uitvoeren van veiligheidsonderzoeken naar personen die een door de verantwoordelijke vakminister aangewezen vertrouwensfunctie (gaan) bekleden. Dat moet binnen de daartoe gestelde termijn van acht weken gebeuren.

³ Dit geldt niet voor functies waarin het op geen enkele manier voorzienbaar was dat met staatsgeheime informatie gewerkt zou moeten worden.

1.3 Gevolgen voor (kandidaat-)vertrouwensfunctionaris

De werkgever licht de (kandidaat-)vertrouwensfunctionaris in over de betekenis en de rechtsgevolgen van de aanmelding voor het veiligheidsonderzoek. De werkgever meldt een persoon die hij wil belasten met een vertrouwensfunctie aan bij het hoofd van de AIVD. Deze aanmelding kan pas plaatsvinden nadat de (kandidaat-)vertrouwensfunctionaris daarmee schriftelijk heeft ingestemd. De werkgever mag de (kandidaat-)vertrouwensfunctionaris pas met de vervulling van een vertrouwensfunctie belasten nadat de AIVD ten aanzien van die persoon een Verklaring van geen bezwaar (Vgb) heeft afgegeven.

Wanneer reeds bestaande en bezette functies naderhand worden aangewezen als vertrouwensfuncties, geldt dat de werkgever de (kandidaat-)vertrouwensfunctionaris zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen acht weken, uit de functie ontheft⁴ als de (kandidaat-)vertrouwensfunctionaris niet instemt met het uitvoeren van het veiligheidsonderzoek of als ten aanzien van de (kandidaat-)vertrouwensfunctionaris een Vgb is geweigerd. Deze termijn geldt ook als een Vgb wordt ingetrokken. Een intrekking is het gevolg van de negatieve uitkomst van een hernieuwd veiligheidsonderzoek, dat door de minister van BZK kan worden ingesteld op grond van nieuwe feiten en omstandigheden⁵.

⁴ Zie Wvo artikel 5, derde lid.

⁵ Zie Wvo artikel 9.

1.4 Vertrouwensfuncties in het bedrijfsleven

Een deel van de vitale infrastructuur is in handen van het bedrijfsleven. Tijdens de parlementaire behandeling van de Wvo is de vraag gerezen of het aanwijzen van vertrouwensfuncties wel past bij verzelfstandiging en privatisering van de overheid. Hierover is toen gesteld⁶ dat de vooronderstelling dat vertrouwensfuncties alleen bij de overheid kunnen voorkomen, niet juist is. Ook in functies in de private sector is het mogelijk de nationale veiligheid te schaden.

1.5 Nationaliteitskwestie

Voor vertrouwensfuncties bij de overheid geldt op grond van artikel 125e Ambtenarenwet de eis van het hebben van de Nederlandse nationaliteit. Alleen indien 'het dienstbelang dat bepaaldelijk vordert' kan een uitzondering op dit vereiste worden gemaakt. In de Wvo is echter geen bepaling opgenomen op grond waarvan voor de vervulling van een vertrouwensfunctie het bezit van de Nederlandse nationaliteit wordt vereist. Met name buiten de overheid kan het stellen van een dergelijke eis leiden tot een moeilijk of niet-uitvoerbare regeling ten aanzien van het vervullen van vertrouwensfuncties. Desalniettemin kan een vakminister hier zelf eisen aan stellen. De Minister van Defensie heeft bijvoorbeeld in de Algemene Beveiligingseisen voor Defensieorderbedrijven (ABDO) bepalingen opgenomen over de nationaliteit van vertrouwensfunctionarissen.

1.6 Categorieën vertrouwensfuncties

Vertrouwensfuncties worden aangewezen op niveau A, B of C, waarbij niveau A de zwaarste categorie is⁷.

1.7 Functieclustering/mobiliteit vertrouwensfunctionarissen

Op grond van de Wvo wordt een veiligheidsonderzoek ingesteld naar een persoon in verband met de vervulling van een bepaalde functie die is aangewezen als vertrouwensfunctie. Er wordt in het veiligheidsonderzoek gekeken naar de kwetsbaarheden van die specifieke functie in relatie tot de desbetreffende persoon. Daaruit volgt dat als diezelfde persoon een andere vertrouwensfunctie gaat vervullen, opnieuw een veiligheidsonderzoek moet worden uitgevoerd. Desondanks is het onder bepaalde voorwaarden mogelijk om van vertrouwensfunctie te wisselen zonder dat een nieuw veiligheidsonderzoek en een nieuwe Vgb nodig is. Om deze mobiliteit mogelijk te maken, worden functies met vergelijkbare kwetsbaarheden aan elkaar gekoppeld (functieclustering). In beginsel zijn dit functies die op dezelfde grond en op hetzelfde niveau zijn aangewezen. Deze clusters moeten door de vakminister in de lijst vertrouwensfuncties van de betreffende werkgever worden vastgelegd. Belangrijke randvoorwaarden waaraan de werkgever moet voldoen, zijn de actuele registratie van de bezetting van vertrouwensfuncties en de afgiftedata van Vgb's.

⁶ Tweede Kamer, 1995-1996, *Nota naar aanleiding van het verslag*, 24023, nr. 5.

⁷ Tweede Kamer, 1994-1995, *Memorie van toelichting Wet veiligheidsonderzoeken*, 24023, nr. 3, p.11.

1.8 Herhaalonderzoeken

De uitvoering van periodieke herhaalonderzoeken na vijf jaar of een veelvoud daarvan is in de wet als mogelijkheid opgenomen. Binnen het Rijk is in de Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijk het uitgangspunt afgesproken dat veiligheidsonderzoeken voor A-vertrouwensfuncties elke vijf jaar worden herhaald en voor B- en C- vertrouwensfuncties minimaal eens in de tien jaar. In overleg met de beveiligingsambtenaar (BVA) kan hiervan worden afgeweken.

1.9 Veranderingen binnen een organisatie

Op de werkgever⁸ rust op grond van artikel 3, lid 2 en 3 van de Wvo, de verplichting om alle wijzigingen c.q. veranderingen die van invloed (kunnen) zijn op de aanwijzing van vertrouwensfuncties aan de AIVD voor te leggen.

De lijst vertrouwensfuncties dient aangepast te worden middels een wijzigingsbesluit indien de volgende situaties zich voordoen:

- er worden nieuwe vertrouwensfuncties bij een organisatie(onderdeel) aangewezen;
- een vertrouwensfunctie komt te vervallen

omdat deze niet meer voldoet aan de criteria die aan een vertrouwensfunctie worden gesteld;

- een functiebenaming of -nummer is gewijzigd;
- de benaming van een organisatie(onderdeel) is gewijzigd.

Bovengenoemde aanpassingen moeten verrat worden in een wijzigingsbesluit. Als alleen een functiebenaming of -nummer wijzigt, kan er ook voor worden gekozen om dit te verwerken in het eerstvolgende wijzigingsbesluit. In de tussentijd worden eventuele Vgb's afgegeven op de 'oude' benaming van de geldende lijst.

De vakminister - of namens hem de gemandateerde - moet een dergelijk wijzigingsbesluit ook voor instemming aan het hoofd van de AIVD voorleggen. De procedure voor een wijzigingsbesluit is dezelfde als de procedure om een vertrouwensfunctie aan te wijzen. Een voorbeeld van een wijzigingsbesluit is opgenomen in de bijlage.

⁸ Het werkgeversbegrip in de Wvo dient zo opgevat te worden dat het gaat om degene die toegang geeft tot het te beschermen belang of, in concreto, die iemand een vertrouwensfunctie laat vervullen (Kamerstukken II 2006/07, 30805, nr 3, p. 3-4 (MvT)). Dat hoeft dus niet per se de werkgever in arbeidsrechtelijke zin te zijn. Zie ook Wvo artikel 1, lid 2 en 3.

2 Het aanwijzen van vertrouwensfuncties

Om te komen tot de aanwijzing van vertrouwensfuncties worden de volgende 9 stappen doorlopen.

Stap 1. Domein

- Is sprake van functies bij Defensie of waarbij structurele toegang tot militair terrein noodzakelijk is? = aanwijzing conform Leidraad vertrouwensfuncties Defensie⁹
- Overige functies = deze Leidraad aanwijzen vertrouwensfuncties

Van iedere functie of groep van functies, moet vervolgens door de vakminister in beeld worden gebracht wat het belang is en waar de dreiging vandaan komt. Voorts moet de vakminister beschrijven wat hij al heeft gedaan om te voorkomen dat de dreiging daadwerkelijk de geschetste belangen schaadt (weerstand) en wat de impact zou zijn als ondanks de genomen maatregelen, de dreiging zich daadwerkelijk voordoet. Dit vindt plaats in de hierna volgende 4 stappen:

Stap 2. Belang

Is binnen de betreffende organisatie sprake van een functie of functies waarbij één of meerdere van de vitale belangen in het geding zijn?

In de Strategie Nationale Veiligheid (SNV)⁹ worden de volgende belangen onderkend (zie bijlage 1 voor de uitwerking):

- 1 territoriale veiligheid;
- 2 fysieke veiligheid;
- 3 economische veiligheid;
- 4 ecologische veiligheid;
- 5 sociale en politieke stabiliteit.

Op basis hiervan kan de organisatie beziën of in de organisatie functionarissen werken die in staat zijn om aan de genoemde belangen schade toe te brengen.

Stap 3. Dreiging

Is binnen de betreffende organisatie sprake van een functie of functies die valt of vallen binnen één of meer van de drie dreigingstypen?

De functie:

- a. geeft structureel toegang tot kwetsbare en/of staatsgeheime informatie en/of kernbelangen die bij compromittering schade aan de nationale veiligheid veroorzaken (informatie);
- b. geeft directe, ongecontroleerde toegang tot mogelijke doelwitten of middelen die een aanslag of spionage faciliteren, waarbij in alle gevallen schade aan de nationale veiligheid ontstaat (toegang);

⁹ Het kabinet heeft in 2007 met de Strategie Nationale Veiligheid ingestemd. De strategie wordt gecoördineerd door het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

c. is een sleutelpositie in een organisatie die de democratische rechtsorde bewaakt en is daarmee een nationale voorbeeldfunctie (boegbeeld).¹⁰

Stap 3a. Dreiging bij informatie

- *Buiten de Rijksoverheid.* Is het voor de uitoefening van een functie noodzakelijk om in aanraking te komen met informatie die, indien deze in handen van onbevoegden komt, schade aan de nationale veiligheid kan toebrengen? Het gaat daarbij om informatie zoals onderkend in de *Kwetsbaarheidsanalyse Spionage (KWAS)*¹¹.
- *Binnen de Rijksoverheid.* Is het voor de uitoefening van een functie noodzakelijk en voorzienbaar om in aanraking te komen met staatsgeheim gerubriceerde gegevens (Zeer Geheim, Geheim en/of Confidentieel)? Dreiging, impact en weerstand volgen in die gevallen uit de rubricering en de daaraan gestelde beveiligingseisen conform het Voorschrift informatiebeveiliging rijksdienst - bijzondere informatie (Vir-bi). Het vaststellen van de vertrouwensfunctie vindt plaats op grond van ernst én waarschijnlijkheid (zie stap 5).

Een functionaris heeft toegang tot kwetsbare en/of staatsgeheime informatie en kan ervoor zorgen dat onbevoegde derden hiervan kennis kunnen nemen. Bij de Rijksoverheid betreft dit informatie die conform het Vir-bi als staatsgeheim is gerubriceerd. Alle informatie die een kwetsbaarheid vormt voor de nationale veiligheid moet op grond van het Vir-bi als staatsgeheim worden gerubriceerd. Buiten de Rijksoverheid betreft het informatie waarvan kennisname de nationale veiligheid aantast én waarvan verondersteld kan worden dat derde partijen er belang bij hebben deze te bezitten. Deze informatie kan bijvoorbeeld aanwezig zijn in vitale sectoren. De door de AIVD opgestelde Kwetsbaarheidsanalyse Spionage (KWAS) geeft een richtlijn voor het onderkennen van zeer kwetsbare informatie (zie ook www.aivd.nl/publicaties).

Deze informatie heeft in ieder geval betrekking op:

- politieke stellingname van Nederland ten opzichte van de EU, NATO, Defensie en economische politiek, mensenrechten en minderhedenbeleid en Nederlandse steun ter bevordering van democratie in andere landen;

¹⁰ Zie voor een specifieke uitwerking van de criteria bij de politie: bijlage 3

¹¹ Zie voor een specifieke uitwerking van de criteria bij de politie: bijlage 3

- kwetsbare wetenschappelijke en hoogwaardige technologische informatie¹²;
- kwetsbare kennis over het afgifteproces van visa en paspoorten;
- kwetsbare politie-informatie (zie bijlage 3);
- toegang tot kwetsbare informatiesystemen.

Bij het aanwijzen op grond van ‘informatie’ wordt door de vakminister aangegeven waar de informatie in algemene zin betrekking op heeft. De kwetsbaarheid van de informatie moet hiermee zichtbaar worden; alleen beschrijven dat iets staatsgeheime of waardevolle informatie betreft, is niet afdoende. De departementen kunnen hierbij mogelijk aansluiten op hun verantwoordelijkheid in het kader van de KWAS om kernbelangen in kaart te brengen. Kernbelangen zijn die cruciale belangen die een organisatie kwetsbaar maken voor spionage. Een overzicht van alle kernbelangen bij ieder departement vergemakkelijkt het aanwijzen van vertrouwensfuncties aanzienlijk.

¹² Hieronder kan ook die informatie worden geschaard die op grond van internationaal verdragrecht is beschermd en waar een internationale rubricering voor is afgesproken (bijvoorbeeld in de nucleaire sector).

Stap 3b. Dreiging bij toegang tot aanslagdoelen en -middelen

- Is sprake van functies waarin het noodzakelijk is toegang te hebben tot mogelijke doelwitten van een (terroristische of links- of rechts-extremistische) aanslag of de middelen om deze te plegen?
- Is sprake van functies waarin het noodzakelijk is toegang te hebben tot of bevoegd te zijn om de middelen te verstrekken die spionage mogelijk maken?
- Is sprake van functies waarin het noodzakelijk is ongecontroleerde toegang te hebben tot vitale processen, zoals bedoeld in de SNV (zie bijlage 1), die, zonder dat daarvoor bijzondere barrières hoeven te worden genomen, langdurig kunnen worden verstoord?

Onder aanslagdoelen vallen personen en objecten die zijn aangewezen in het kader van het Stelsel Bewaken en Beveiligen vanwege een dreiging die raakt aan de nationale veiligheid. Voor dit dreigingstype kunnen in ieder geval vertrouwensfuncties worden aangewezen bij de politie. Bij middelen die spionage kunnen faciliteren, kan worden gedacht aan de afdelingen waar paspoorten worden verkregen, zoals consulaire afdelingen. In relatie tot de Dienst van het Koninklijk Huis zijn vertrouwensfuncties aangewezen voor functionarissen die noodzakelijkerwijs in de uitoefening van hun functie structureel verkeren in de (onmiddellijke) nabijheid van een lid of leden van het Koninklijk Huis.

De aanwijzing van vertrouwensfuncties kan alleen plaatsvinden als beveiligingsmaatregel in relatie tot dreigingen die voortkomen uit bewust menselijk handelen, waarbij de dreiging van binnenuit (de organisatie) komt. Tegen dreigend natuurgeweld is immers niet te beveiligen door de aanwijzing van vertrouwensfuncties. De aanwijzing van vertrouwensfuncties vindt in beginsel alleen plaats in verband met de beveiliging tegen dreigingen die in het kader van de SNV zijn onderkend. Desalniettemin is aanwijzing van vertrouwensfuncties in verband met andere voor de sector relevante dreigingen ook mogelijk. Voorwaarde daarbij is dat gemotiveerd moet worden aangegeven waarom sprake is van een potentiële dreiging van binnenuit, die verband houdt met bewust menselijk handelen. Aanvullend geldt dat aan de overige in deze paragraaf gestelde uitgangspunten moet zijn voldaan:

- vertrouwensfuncties als sluitstuk van de beveiliging;
- restricties inschalen aan de hand van de systematiek van de Nationale Risicobeoordeling (NRB);
- Motiveren van het aanwijzingsbesluit.

De NRB-systematiek houdt in dat impact en waarschijnlijkheid worden afgewogen, zie stap 5 en bijlage 2.

Stap 3c. Dreiging bij nationale voorbeeldfuncties

Is sprake van functies waarin politieke bestuurders worden geïnformeerd zonder verdere ambtelijke toetsing? Dragen deze functionarissen eindverantwoordelijkheid binnen hun organisatie en zijn zij daarmee in staat de democratische besluitvorming direct te beïnvloeden?

Een functionaris heeft een sleutelpositie in een organisatie die een rol heeft in bescherming van de democratische rechtsorde. Misbruik van de positie kan niet worden opgelost in de hiërarchische lijn van de organisatie, omdat de functionaris eindverantwoordelijk is in de ambtelijke lijn en de politieke leiding informeert en adviseert zonder tussenkomst van derden. Misbruik van deze positie zou afbreuk doen aan de kernbelangen van de organisatie en daarmee aan het vertrouwen in de democratische rechtsorde en de sociale en politieke stabiliteit van de Nederlandse samenleving. Dit maakt de sleutelpositie tevens een nationale voorbeeldfunctie. Bij de Rijksoverheid geldt dit uitsluitend voor de functies in de Top Management Groep van de Algemene Bestuursdienst (ABD)¹³ en ambassadeurs. Bij de Hoge Colleges van Staat betreft het tevens de hoogste ambtelijke functionarissen. Ook de politietop kan op deze grond worden aangewezen.

¹³ Bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, dat niet is aangesloten op de TMG, betreft het functies van hetzelfde niveau.

Stap 4. Weerstand

Zijn alle in redelijkheid te nemen organisatorische, fysieke, personele en ICT-beveiligingsmaatregelen getroffen en zijn er dan nog restrisiko's aanwezig?

Het bieden van voldoende weerstand tegen potentiële dreigingen door beveiligingsmaatregelen te nemen, wordt in het licht van de Wvo de toepassing van de 'sluitstukgedachte' genoemd. Vertrouwensfuncties kunnen pas worden aangewezen als na implementatie van alle in redelijkheid te nemen beveiligingsmaatregelen nog restrisiko's aanwezig zijn.

- De toepassing van de sluitstukgedachte betekent concreet dat informatie is beveiligd conform de vereisten van het Vir-bi of, buiten de Rijksoverheid, in redelijkheid te nemen vergelijkbare beveiligingsmaatregelen.
- De sluitstukgedachte in relatie tot toegang houdt in dat geen of zo weinig mogelijk personen ongecontroleerd toegang hebben tot aanslagdoelen en/of -middelen (zie stap 3b) die, zonder dat daarvoor bijzondere barrières hoeven te worden genomen, langdurig kunnen worden verstoord.
- In geval van nationale voorbeeldfuncties wordt de sluitstukgedachte toegepast door het dreigingstype alleen toe te passen bij eindverantwoordelijken binnen de organisatie.

In zijn algemeenheid geldt dat organisatorische en personele maatregelen in het kader van de sluitstukgedachte van belang zijn,

waaronder het voeren van een integriteitsbeleid¹⁴.

Voor wat betreft de beveiliging van de vitale infrastructuur is primair de eigenaar en beheerder ervan verantwoordelijk voor deze beveiliging van de vitale infrastructuur ('goed huisvaderschap'). Dit laat onverlet dat de vakminister die verantwoordelijk is voor het vitale product of de dienst waar het betreffende bedrijf onder valt, er zorg voor draagt dat de sluitstukgedachte is toegepast, voordat hij een voorstel doet voor de aanwijzing van vertrouwensfuncties.

Stap 5. Impact en waarschijnlijkheid

- Stel de impact van de dreiging, zoals verwoord in stap 3, vast.
- Stel vast of sprake is van een verhoogde dreiging.
- Scoor de functies om het niveau van de vertrouwensfuncties vast te stellen.

De impact van de dreiging wordt vastgesteld door deze te scoren. In bijlage 2 zijn de impactcriteria van de SNV uitgewerkt. Voor staatsgeheim gerubriceerde informatie geldt de volgende impact:

Zeet Geheim:	catastrofaal ¹⁵
Geheim:	zeer ernstig
Confidentieel:	ernstig

¹⁴ Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR), artikel 9.

¹⁵ In het Vir-bi wordt respectievelijk gesproken over zeer ernstige schade, ernstige schade en schade. De terminologie in de SNV wijkt hiervan af. Vanwege de aansluiting op de SNV, ook voor vertrouwensfuncties die op andere gronden dan de omgang met staatsgeheime informatie worden aangewezen, wordt hier de SNV-terminologie gehanteerd.

De waarschijnlijkheid wordt voor de aanwijsgonden ‘informatie’ en ‘nationale voorbeeldfuncties’ standaard gezien als ‘mogelijk’ en voor de aanwijsggrond ‘toegang’ standaard als ‘waarschijnlijk’¹⁶. Afwijkingen daarop kunnen gemaakt worden als sprake is van een verhoogde dreiging voor specifieke organisaties, functies of informatie¹⁷. De AIVD levert daarvoor aan de vakministers periodiek informatie over organisaties, functies of informatie waarvoor een verhoogde dreiging geldt. Door deze informatie kunnen functies op specifieke plekken en/of waar met specifieke informatie wordt gewerkt op een hoger niveau worden aangewezen.

Het niveau van de vertrouwensfunctie kan ook worden bepaald door de mate waarin wordt gewerkt met staatsgeheime informatie. Voor informatie die is gerubriceerd als Staatsgeheim Zeer Geheim geldt dat functionarissen die direct betrokken zijn bij de omgang met Ministerraadnotulen of andere ZG informatie en deze volledig inzien, een vertrouwensfunctie op niveau A wordt aangewezen. Bijvoorbeeld de SG, DG, hun stafmedewerkers en directeuren van beleidsdirecties op de departementen.

Voor functionarissen die deze informatie niet standaard en niet integraal inzien, maar voor wie het wel voorzienbaar is dat het voor de uitoefening van hun werkzaamheden noodzakelijk is om kennis te nemen van zeer geheime informatie, kan worden volstaan met een vertrouwensfunctie op niveau B. Hierbij moet worden gedacht aan beleidsmedewerkers bij beleidsdirecties die weliswaar met enige regelmaat, maar niet standaard, delen van de Ministerraadnotulen inzien. Voor functionarissen voor wie inzage in de Ministerraadnotulen niet kan worden voorzien maar voor wie incidenteel toch inzage nodig is, is geen aanwijzing.

¹⁶ Het hanteren van dreigingsniveau ‘waarschijnlijk’ voor de aanwijsggrond ‘toegang’ sluit aan op het niveau dat eind 2011 bij vaststelling van de ‘Leidraad vitale sectoren’ gekozen is.

¹⁷ Een verlaagde dreiging wordt niet op individuele functies toegepast, maar is alleen mogelijk als het algemene dreigingsbeeld naar beneden wordt bijgesteld, en geldt in dat geval voor alle potentiële vertrouwensfuncties.

Na vaststelling van de impact en waarschijnlijkheid kan het niveau voor de verschillende vertrouwensfuncties worden bepaald aan de hand van de tabel.

	A-VF
	B-VF
	C-VF
	Geen VF

Catastrofaal	B	B	A	A	A
Zeer ernstig		C	B	A	A
Ernstig			C	B	A
Aanzienlijk					
Beperkt gevolg					
Impact Waarschijnlijk- heid	Zeer onwaar- schijnlijk	Onwaar- schijnlijk	Mogelijk	Waarschijnlijk	Zeer waarschijnlijk

Stap 6. Aanwijsbesluit vertrouwensfuncties opstellen

Stel een gemotiveerde lijst op met functies die na het doorlopen van de eerdere stappen volgens de vakminister zouden moeten worden aangewezen als vertrouwensfuncties.

Deze lijst moet zijn voorzien van een toelichting ofwel een motivering van het besluit ex. artikelen 3:46 en 3:47 van de Algemene wet bestuursrecht. Hierin wordt, op grond van de uitgangspunten zoals hierboven beschreven, op consistente wijze duidelijk gemaakt dat de functionaris schade aan de nationale veiligheid kan aanrichten, die niet door andere beveiligingsmaatregelen kan worden afgedekt en waarbij de schade valt in de categorieën van de methodiek van de SNV, zoals hierboven

genoemd. Er wordt een causaal verband gelegd tussen de functie en de mogelijke aantasting van het belang.

Het niveau van de aanwijzing wordt op grond van de uitkomst van stap 5 gemotiveerd. Naast de hierboven genoemde motivering wordt op de lijst vertrouwensfuncties vermeld bij welke directie/afdeling de functionaris werkzaam is.

Indien een vastgestelde lijst vertrouwensfuncties tussentijds wordt gewijzigd, is sprake van een wijzigingsbesluit op een bestaande lijst. De bovenstaande uitgangspunten gelden dan ook, maar in relatie tot de wijzigingsvoorstellen.

Stap 7. Overeenstemming met de minister van BZK

Leg het concept-besluit met de lijst van vertrouwensfuncties ter instemming voor aan de minister van BZK (voor deze: hoofd AIVD).

Overeenkomstig hetgeen is bepaald in de Wvo vindt de aanwijzing van vertrouwensfuncties plaats in overeenstemming met de minister van BZK. Het hoofd van de AIVD is daartoe gemandateerd. De vakminister doet een verzoek om instemming met het aangeboden concept-besluit. De AIVD toetst deze nog op de waarschijnlijkheid van de dreiging, waardoor mogelijk een hoger niveau van aanwijzing gevraagd wordt. Daarnaast toetst de AIVD of het aanwijzingsproces juist is doorlopen en toegepast. Indien op de processtappen een externe toets heeft plaatsgevonden (zie stap 9), volstaat de AIVD met de vaststelling of over deze externe toets een positieve verklaring is afgegeven.

Stap 8. Vaststelling

Neem een formeel besluit tot aanwijzing van de lijst vertrouwensfuncties en stuur een afschrift aan de AIVD.

Wanneer overeenstemming is bereikt over het besluit tot aanwijzing van vertrouwensfuncties, neemt de vakminister een formeel besluit tot aanwijzing van vertrouwensfuncties, met de gemotiveerde lijst als bijlage. De vakminister verzendt een afschrift aan de AIVD.

Bij het formeel vaststellen van de lijst komt de tot dan toe geldende lijst met vertrouwensfuncties te vervallen.

Periodiek: Stap 9. Auditverklaring

Vraag een externe toets aan bij de Accountantsdienst Rijk (ADR).

Ten behoeve van een uniforme en rechtmatige aanwijzing vindt periodiek (minimaal eens in de vijf jaar) een externe toets plaats van de lijst vertrouwensfuncties. Deze toets wordt door de vakminister aangevraagd. Een dergelijke toets kan plaatsvinden aan de hand van de volgende vraagstelling: Is het concept-aanwijsbesluit conform de stappen 1 tot en met 6 in de leidraad aanwijzing vertrouwensfuncties tot stand gekomen en kloppen de inhoudelijke stellingnames omtrent belang, dreiging, weerstand en impact, bijvoorbeeld: werken de functionarissen daadwerkelijk met de in de motivatie benoemde staatsgeheime informatie?

Daarnaast kan de auditor gevraagd worden te onderzoeken of er een sluitende administratie van de vertrouwensfuncties bestaat en of alle medewerkers die een vertrouwensfunctie vervullen in het bezit zijn van een geldige Vgb.

Bijlage 1

Vitale infrastructuur: twaalf sectoren

Deze bijlage is een hulpmiddel bij stap 2 in het aanwijsp proces: het vaststellen of er sprake is van vitale belangen in een bepaalde organisatie.

Vitale infrastructuur wordt als volgt gedefinieerd: producten, diensten en de onderliggende processen die als zij uitvallen, maatschappelijke ontwrichting kunnen veroorzaken. Dat kan zijn omdat sprake is van veel slachtoffers en grote economische schade, of als het herstel heel lang duurt en er geen reële alternatieven zijn, terwijl deze producten en diensten niet gemist kunnen worden.

De vitale infrastructuur in Nederland bestaat uit twaalf sectoren. Deze twaalf sectoren zijn onderverdeeld in vitale producten, diensten en onderliggende processen, die weer zijn onderverdeeld in specifieke vitale elementen dan wel vitale objecten.

De twaalf vitale sectoren in Nederland zijn:

Vitale sector	Verantwoordelijk ministerie
Energie	Economische Zaken
Telecommunicatie/ICT	Economische Zaken
Drinkwater	Infrastructuur en Milieu
Voedsel	Economische Zaken
Gezondheid	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Financieel	Financiën
Keren en beheren oppervlaktewater	Infrastructuur en Milieu
Openbare orde en veiligheid	Veiligheid en Justitie
Rechtsorde	Veiligheid en Justitie
Openbaar bestuur	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (plus Defensie en Buitenlandse Zaken)
Transport	Infrastructuur en Milieu
Chemische en nucleaire industrie	Infrastructuur en Milieu (Chemie) en Economische Zaken (Nuclear)

De chemische en nucleaire industrie zijn later (april 2004) toegevoegd aan de vitale sectoren. Dit is niet omdat Nederland niet zonder chemische en nucleaire industrie zou kunnen, maar omdat de effecten bij een ramp (chemische uitstoot, nucleaire meltdown) zodanig zijn dat de maatschappelijke gevolgen van vergelijkbaar niveau zullen zijn als bij de overige sectoren.

Bescherming van de vitale infrastructuur in Nederland

De bescherming van de vitale infrastructuur in Nederland is onderdeel van de Strategie Nationale Veiligheid (SNV). De SNV richt zich op de bescherming van de samenleving en bevolking op eigen grondgebied tegen interne en externe dreigingen. Doel van de SNV is om inzichtelijk te maken wat de belangrijkste dreigingen tegen Nederland zijn en om te identificeren welke middelen bijdragen aan het voorkomen van een incident of het beperken van de gevolgen van dat incident.

De SNV kent een *all-hazard* benadering: *elke soort dreiging* die relevant kan zijn, moet worden meegenomen bij het bepalen van de mate waarin de bescherming van de vitale producten, diensten en processen is vormgegeven. Hierbij kan het gaan om dreigingen met een natuurlijke oorzaak, zoals overstromingen, maar ook om technisch of organisatorisch falen of dreigingen die voortkomen uit het al dan niet opzettelijk handelen van mensen.

De werkwijze voor de versterking van de nationale veiligheid bestaat uit drie fasen:

1. Analyse van dreigingen en beoordeling van risico's (Wat komt er op Nederland af?)

Om de vitale sectoren goed te kunnen beschermen, is het van belang continu te beschikken over een scherp beeld van de (potentiële) dreigingen. Deze dreigingen worden aan de hand van de *Nationale Risicobeoordeling* (NRB) inzichtelijk gemaakt. Deze methode, die wordt beschreven in het document *Werken met scenario's, risicobeoordeling en capaciteiten*¹⁸, is ontwikkeld door wetenschappers in samenwerking met functionarissen uit het bedrijfsleven en de overheid.¹⁹ De methode biedt een handvat voor een uniforme risicobeoordeling, waarbij het risico wordt bepaald door zowel de *waarschijnlijkheid* dat een scenario binnen een periode van vijf jaar plaatsvindt als de *impact op vijf vitale belangen* (territoriale veiligheid, fysieke veiligheid, economische veiligheid, ecologische veiligheid, en sociale en politieke stabiliteit). De vakdepartementen zijn verantwoordelijk voor het ontwikkelen van scenario's op het eigen beleidsterrein.

¹⁸ te vinden via www.rijksoverheid.nl

¹⁹ De Technische Universiteit Delft, het Sociaal en Cultureel Planbureau, TNO Defensie en Veiligheid, Aon Global Risk Consulting, het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, het Milieu en Natuur Planbureau, de AIVD en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De methode kan jaarlijks worden aangepast aan nieuwe inzichten en ontwikkelingen.

De impact van een bepaald scenario wordt bepaald aan de hand van tien *impactcriteria*. De tien gekozen criteria zijn gebaseerd op de vijf vitale belangen van Nederland en worden samen representatief geacht voor het kunnen beoordelen en rangschikken van alle mogelijke incidentscenario's op basis van impact (schade, verlies, kosten, en dergelijke).

De tien impactcriteria, gerangschikt per vitaal belang.

Vitaal belang	Impactcriterium
Territoriale veiligheid	Aantasting van de integriteit van het grondgebied. Aantasting van de integriteit van de internationale positie van Nederland.
Fysieke veiligheid	Doden. Ernstig gewonden en chronisch zieken. Lichamelijk lijden (gebrek aan primaire levensbehoeften).
Economische veiligheid	Kosten.
Ecologische veiligheid	Langdurige aantasting van milieu en natuur (flora en fauna).
Sociale en politieke stabiliteit	Verstoring van het dagelijks leven. Aantasting van de democratische rechtsstaat. Sociaal-psychologische impact.

Voor elk van de tien impactcriteria geldt dat de impact meetbaar wordt gemaakt op basis van een indeling naar vijf categorieën, oplopend in ernst: Beperkt gevolg, Aanzienlijk gevolg, Ernstig gevolg, Zeer ernstig gevolg en Catastrofaal gevolg. De waarschijnlijkheid van een bepaald scenario wordt eveneens ingedeeld in vijf categorieën: Zeer onwaarschijnlijk, Onwaarschijnlijk, Mogelijk, Waarschijnlijk en Zeer waarschijnlijk.

2. Capaciteitenanalyse (Heeft Nederland de benodigde capaciteiten?)

Vervolgens wordt op basis van de risicobeoordeling een capaciteitenanalyse doorlopen. In die capaciteitenanalyse worden de middelen en/of capaciteiten (mensen, materieel, kennis, vaardigheden, afspraken) geïdentificeerd die noodzakelijk zijn ter voorkoming van een incident of ter beperking van de gevolgen van een incident. Van deze geïdentificeerde capaciteiten wordt bepaald of de bestaande capaciteit voldoende is en of capaciteiten versterkt dan wel nieuw ontwikkeld moeten worden.

Bij het maken van de capaciteitenanalyse vormen de uitkomsten van de NRB het uitgangspunt. Ten aanzien van de scenario's die een hoge impact en/of hoge waarschijnlijkheid scores volgens de schaal van de NRB wordt bepaald wat de oorzaak is van deze hoge score. Hierna wordt gezien welke capaciteiten de hoge score kunnen terugbrengen als ze versterkt worden.

De capaciteitenanalyse vindt plaats door een werkgroep waarin alle relevante deskundigheden en belangen zijn opgenomen. Het primair verantwoordelijke vakdepartement stelt de werkgroep samen. Uit alle afzonderlijke capaciteitenanalyses wordt in de bevindingenrapportage aan het kabinet geadviseerd welke capaciteiten ontwikkeld dan wel versterkt moeten worden in het belang van de nationale veiligheid.

3. Beleidsopvolging (Hoe en waar moet de nationale veiligheid worden verbeterd?)

De ministerraad besluit vervolgens of, en zo ja, waar en hoe, de nationale veiligheid moet worden verbeterd door versterking van capaciteiten. De politiek-bestuurlijke keuzes worden daarna uitgewerkt in beleid, wetgeving en concrete maatregelen.

Bijlage 2

Beschrijving van de tien impactcriteria²⁰

Deze bijlage is een hulpmiddel bij stap 5 in het aanwijsproces, het bepalen van de impact van de schade die door een functionaris kan worden aangebracht.

Tien impactcriteria, gerangschikt per vitaal belang.

Vitaal belang	Impactcriterium
Territoriale veiligheid	Aantasting van de integriteit van het grondgebied. Aantasting van de integriteit van de internationale positie van Nederland.
Fysieke veiligheid	Doden. Ernstig gewonden en chronisch zieken. Lichamelijk lijden (gebrek aan primaire levensbehoeften).
Economische veiligheid	Kosten.
Ecologische veiligheid	Langdurige aantasting van het milieu en natuur (flora en fauna).
Sociale en politieke stabiliteit	Verstoring van het dagelijks leven. Aantasting van de democratische rechtsstaat. Sociaal-psychologische impact.

De impact voor elk van de tien criteria wordt meetbaar gemaakt op basis van een indeling naar vijf klassen: A - B - C - D - E.

A	Beperkt gevolg
B	Aanzienlijk gevolg
C	Ernstig gevolg
D	Zeer ernstig gevolg
E	Catastrofaal gevolg

²⁰ Voor de volledige beschrijving van de tien impactcriteria wordt verwezen naar de methodiek van de Strategie Nationale Veiligheid. Overigens kan de methodiek van de Strategie Nationale Veiligheid jaarlijks worden aangepast aan nieuwe inzichten en ontwikkelingen. De uitwerking van de methodiek in deze bijlage is uit oktober 2009.

Hieronder volgt een nadere uitwerking van de tien impactcriteria.

1. Aantasting van de integriteit van het grondgebied

Oppervlakte	Lokaal Max. 100 km ²	Regionaal 100-1000 km ²	Provinciaal 1000-10.000 km ²	Landelijk > 10.000 km ²
Tijdsduur				
2 tot 6 dagen	A	A	B	C
1 tot 4 weken	A	B	C	D
1 tot 6 maanden	B	C	D	E
Langer dan 6 maanden	C	D	E	E

2. Aantasting van de integriteit van de internationale positie van Nederland

Aantal indicator-categorieën	Maximaal 1 indicatorcategorie	Maximaal 2 indicatorcategorieën	Maximaal 3 indicatorcategorieën
Mate			
Beperkt	A	B	C
Gemiddeld	B	C	D
Aanzienlijk	C	D	E

Toelichting: er is een aantal indicatoren dat invulling geeft aan dit criterium. Deze worden als volgt in categorieën ingedeeld:

- **acties** (bijvoorbeeld demonstraties tegen Nederland/EU/NATO/Westen gericht, negatieve publiciteit en/of haatcampagnes in media en/of op websites en dergelijke tegen Nederland/EU/NATO/Westen);
- **politieke betrekkingen** (bijvoorbeeld uitwijzing van diplomaten en/of beëindiging van diplomatieke betrekkingen met Nederland/EU/NATO/Westen, blokvorming tegen Nederland/EU/NATO/Westen);
- **niet-politieke betrekkingen** (bijvoorbeeld boycot van goederen uit Nederland/EU/NATO/Westen, afwijzen of afzeggen van handelsovereenkomsten en/of andere commerciële overeenkomsten met Nederland/EU/NATO/Westen).

De klassenindeling wordt vervolgens gebaseerd op:

- het aantal indicatorcategorieën dat van toepassing is;
- het aantal indicatoren per relevante categorie dat van toepassing is;
- de ernst waarmee de indicatoren worden aangetast.

De gradatie 'beperkt' geldt als er per relevante categorie maximaal één indicator van toepassing is en als deze indicator niet in ernstige mate van toepassing is.

De gradatie 'aanzienlijk' geldt als over de relevante categorieën opgeteld meer dan de helft van alle indicatoren van toepassing is, ongeacht de ernst ervan.

De gradatie 'gemiddeld' geldt voor de tussengelegen gevallen.

3. Doden

Aantal	<10	10-100	100-1.000	1.000-10.000	>10.000
Tijdstip					
Direct overlijden (binnen een jaar)	A	B	C	D	E
Vervroegd overlijden (binnen 2-20 jaar)	A	A	B	C	D

4. Ernstig gewonden en chronisch zieken

Aantal	<10	10-100	100-1.000	1.000-10.000	>10.000
	A	B	C	D	E

5. Lichamelijk lijden (gebrek aan primaire levensbehoeften)

Aantal	<10.000 getroffen	10.000-100.000 getroffen	100.000-1 miljoen getroffen	>1 miljoen getroffen
Tijdsduur				
2 tot 6 dagen	A	B	C	D
1 tot 4 weken	B	C	D	E
1 maand of langer	C	D	E	E

6. Kosten

Kosten in €	<50 miljoen	50-500 miljoen	500 miljoen-5 miljard	5 miljard-50 miljard	>50 miljard
	A	B	C	D	E
1. Materiële schade					
2. Gezondheidsschade					
3. Financiële schade					
4. Bestrijdingskosten en herstel					
Economische schade totaal					

De impact wordt gebaseerd op de totaal geleden schade in geld; de schaden in de afzonderlijke categorieën 1 t/m 4 worden opgeteld.

7. Langdurige aantasting van milieu en natuur (flora en fauna)

Ten aanzien van dit impactcriterium gelden twee aspecten:

- aantasting van natuur- en landschappelijke gebieden die als beschermingswaardig zijn aangewezen, en
- aantasting van het milieu in algemene zin, ook buiten de genoemde natuur- en landschappelijke gebieden.

Aspect A

Relatieve oppervlakte	<3%	3-10%	>10%
Beleidscategorie			
Broedgebieden van weidevogels	A	B	C
EHS-gebieden ²¹	B	C	D
Natura 2000-gebieden ²²	C	D	E
Waddenzee	C	D	E

²¹ Ecologische Hoofdstructuur.

²² Natuurgebieden aangewezen in de Natura 2000-regelgeving.

Aspect B

Absolute oppervlakte getroffen gebied	Lokaal (maximaal 30 km ²)	Regionaal (30-300 km ²)	Provinciaal (300-3000 km ²)	Landelijk (>3000 km ²)
	A	B	C	D

8. Verstoring van het dagelijks leven

Aantal	< 10.000 getroffen	10.000-100.000 getroffen	100.000-1 miljoen getroffen	> 1 miljoen getroffen
Tijdsduur				
1-2 dagen	A	A	B	C
3 dagen tot 1 week	A	B	C	D
1 week tot 1 maand	B	C	D	E
1 maand of langer	C	D	E	E

9. Aantasting democratische rechtsstaat

Aantal indicatoren	Maximaal 1 uit 6 indicatoren	Maximaal 2 uit 6 indicatoren	>=3 uit 6 indicatoren
Tijdsduur			
Maximaal een week	A	B	C
Maximaal een maand	B	C	D
Langer dan een maand	C	D	E
Een jaar of langer	D	E	E

Toelichting: onderstaande indicatoren geven invulling aan dit criterium.

- aantasting van het functioneren van de politieke vertegenwoordiging;
- aantasting van het functioneren van het openbaar bestuur;
- aantasting van het functioneren van het financiële stelsel;
- aantasting van de openbare orde en veiligheid;

- aantasting van de vrijheden en/of rechten (godsdienst, meningsuiting, vereniging, kiesrecht);
- aantasting van geaccepteerde Nederlandse waarden en normen zoals gebruikelijk in het maatschappelijk verkeer dan wel vastgelegd in wetgeving.

De score op dit criterium wordt gebaseerd op:

- het aantal indicatoren van toepassing;
- de tijdsduur;
- de mate waarin een indicator is aangetast.

10. Sociaal-psychologische impact: woede en angst

Aantal significante categorieën	0 significante categorieën	1 significante categorie	2 significante categorieën	3 significante categorieën
Eindgradatie				
Laag	A	-	-	-
Gemiddeld	A	B	C	D
Hoog	-	C	D	E

Toelichting: er is een aantal indicatoren dat uiting geeft aan woede en angst. Dat zijn de drivers (bepalende indicatoren) van angst en woede. Het scoringsmechanisme is gebaseerd op enerzijds het van toepassing zijn van deze drivers en anderzijds de intensiteit waarmee zij van toepassing zijn. De indicatoren worden in drie categorieën opgedeeld: de perceptie van het incident, het verwachtingspatroon rond het incident en het handelingsperspectief.

Bijlage 3

Criteria aanwijzing vertrouwensfuncties op basis van het werken met kwetsbare politie-informatie

Vertrouwensfuncties worden bij de politie aangewezen op niveau A en P (buiten de politie A en B). A-vertrouwensfuncties zijn kwetsbaarder of kunnen meer schade toebrengen dan P-vertrouwensfuncties. De P-vertrouwensfuncties zijn een variant van het B-niveau, waarvan de uitvoering onder mandaat door de politie zelf plaatsvindt. Het aanwijzen van vertrouwensfuncties en instellen van een veiligheidsonderzoek kan alleen plaatsvinden nadat alle in redelijkheid te nemen fysieke en organisatorische maatregelen zijn genomen, maar desondanks restrisico's overblijven waarbij schade aan de nationale veiligheid mogelijk is.

Aanwijzing op basis van politie-informatie

Een belangrijk uitgangspunt voor de aanwijzing van een vertrouwensfunctie binnen de politie is de toegang tot politiegegevens binnen de door de Wet politiegegevens (Wpg) gestelde kaders. De meeste vertrouwensfuncties binnen de politie zijn vertrouwensfuncties vanwege de toegang tot gevoelige, dan wel kwetsbare politiegegevens. Bij functies met een bijzondere informatiepositie betreft het functies waar beschikt wordt over gevoelige informatie, over veel gegevens die met elkaar gecombineerd gevoelige informatie opleveren of vanwege de mogelijkheid tot sturing geven op basis van gevoelige informatie.

Bij dit criterium gaat het om de mate waarin een bekleeder van een functie toegang heeft tot informatie én daarmee het inzicht en overzicht kan verwerven, of om een functie waarin het handelen van andere functionarissen kan worden beïnvloed. Het betreft hier A- en P-functies. De mate van schade die een functionaris kan aanrichten, is afhankelijk van de gevoeligheid van de informatie en de mate van overzicht. Met de vaststelling van de verwerkingsgrondslag zoals bepaald in de Wet politiegegevens, kan het niveau van de vertrouwensfunctie worden bepaald. Hiermee is de Wpg goed te verbinden met de gebruikte terminologie binnen het Vir-bi (Voorschrift informatiebeveiliging rijksdienst – Bijzondere informatie) en SNV (Strategie Nationale Veiligheid) op het gebied van omgang met staatsgeheime informatie; een belangrijke maatstaf voor de aanwijzing van het vertrouwensfunctieniveau binnen de leidraad (zie tabel 1).

Tabel 1: Bepaling van het niveau voor de verschillende vertrouwensfuncties conform de SNV

Catastrofaal	P (B)	P (B)	A	A	A
Zeer ernstig		C	P (B)	A	A
Ernstig			C	P (B)	A
Aanzienlijk					
Beperkt gevolg					
Impact / Waarschijnlijkheid	Zeer onwaar- schijnlijk	Onwaar- schijnlijk	Mogelijk	Waarschijn- lijk	Zeer waarschijn- lijk

	A-VF
	P- of B-VF
	C-VF
	Geen VF

Na de vaststelling van de impact en waarschijnlijkheid van het gebruik van (vertrouwelijke) informatie in relatie tot de staatsveiligheid, kan het niveau voor de verschillende vertrouwensfuncties worden bepaald aan de hand van de hierna volgende tabel.

Tabel 2: Overzicht bepaling vertrouwensfuncties

Type onderzoek	Wettelijke grondslag	Dreigingsniveau	Functiespecifieke toewijzing
A-onderzoek	Artikel 60*	Stg. Zeer geheim/ Catastrofaal	Korpschef, de politiechef van de eenheid + aangewezen medewerkers (o.a. operationele leden KL, hoofden VIK, veiligheidsonderzoekers, medewerkers RID-Wiv)
	Artikel 12 Wpg	Stg. Zeer geheim/ Catastrofaal	(plv.) chef CIE en (plv.) chef RID-OO
	Artikel 10 WPG (en Artikel 11 lid 2 en Artikel 11 lid 4)	Stg. Zeer geheim/ Catastrofaal	RID, CIE, directeuren Operatiën, overige leden Korps/Eenheidsleiding en hoofden operatiën, team High Tech Crime, Inwinning
P-onderzoek**	Artikel 9 Wpg (en Artikel 11 lid 1)	Hoog Integriteitsrisico/ Ernstig	Informatieorganisatie, opsporingsafdelingen, VIK-medewerkers (voor zover geen A) en overige medewerkers zoals op de lijst vertrouwensfuncties Politie

* Artikel 60=art 60 Wet op inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002

1. De korpschef, de politiechef van een eenheid, de commandant van de Koninklijke Marechaussee, de Directeur-Generaal van de Rijksbelastingdienst van het Ministerie van Financiën verrichten werkzaamheden ten behoeve van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst.
2. Onze ministers onder wie de in eerste lid genoemde ambtenaren ressorteren, onderscheidenlijk de korpschef en de korpsbeheerder van het politiekorps van Bonaire, Sint Eustatius en Saba wijzen in overeenstemming met onze minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ondergeschikten van deze ambtenaren aan tot de feitelijke uitvoering van en toezicht op de aldaar bedoelde werkzaamheden.

** P-onderzoeken: buiten de politie betreft dit B-veiligheidsonderzoeken.

Vaststellen kwetsbaarheid bij artikel 9 Wpg

Bij de aanwijzing van vertrouwensfuncties op P- of B-niveau op grond van artikel 9 Wpg dient het antwoord op onderstaande vragen bevestigend te zijn.

1. Is binnen de functie sprake van structureel omgaan met gevoelige informatie met betrekking tot zware criminaliteit?
2. Of is er sprake van functionarissen op (boven)regionaal niveau, die verantwoordelijk zijn voor de inhoud van het onderzoek en de inzet van personeel, en die structureel toegang hebben tot ten minste gevoelige informatie met betrekking tot middencriminaliteit (micri)? Dit is van toepassing vanaf het operationele niveau.

Begripsbepaling

1. Gevoelige politie-informatie

Operationele informatie met betrekking tot het proces opsporing. Compromittering van dergelijke informatie leidt tot frustratie van lopende onderzoeken binnen de opsporing. Onderscheid kan worden gemaakt in informatie met betrekking tot de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, de zware criminaliteit, de middencriminaliteit en overige criminaliteit.

2. Georganiseerde criminaliteit

Er is sprake van georganiseerde criminaliteit indien groepen die primair gericht zijn op illegaal gewin systematisch misdaden plegen met ernstige gevolgen voor de samenleving, en in staat zijn deze misdaden op betrekkelijk effectieve wijze af te schermen, in het bijzonder door de bereidheid te tonen fysiek geweld te gebruiken of personen door middel van corruptie uit te schakelen.

Van belang is dat in het geval van georganiseerde criminaliteit de drie elementen gelijktijdig aanwezig zijn: illegaal gewin, ernstige gevolgen en afscherming.

Georganiseerde criminaliteit dient hierbij niet verward te worden met zware criminaliteit. Immers, ernstige misdrijven hebben niet zonder meer ernstige gevolgen voor de samenleving. Dit geldt evenzo voor systematisch gepleegde misdrijven. Een incidentele ontvoering, het exploiteren van een kleine hashlijn of systematisch gepleegde fietsendiefstallen worden, met andere woorden, niet tot de georganiseerde criminaliteit gerekend.

3. Zware criminaliteit

Het gaat hier om gecompliceerde misdrijven die de integriteit van de rechtsstaat aantasten en niet vallen onder de definitie van georganiseerde criminaliteit.

4. Middencriminaliteit

Het gaat hier om vormen van (ernstige) criminaliteit, vaak districtoverschrijdend, met een stelselmatig veelal gewelddadig karakter waardoor maatschappelijke onrust en/of aanzienlijke schade ontstaat. In de praktijk gaat het hier in het bijzonder om vormen van aangifte-gerelateerde criminaliteit, zoals bedrijfsinbraken, overvallen, woninginbraken, ramkraken en voertuigcriminaliteit. Maar ook om de landelijk benoemde speerpunten bij de politie. Het zijn delicten waar burgers direct mee geconfronteerd worden of hinder van ondervinden. Daarnaast worden aspecten meegenomen als criminaliteitsbeleid, ernst, omvang en zichtbaarheid van de criminele activiteiten.

In de praktijk is het onderscheid tussen zware criminaliteit en middencriminaliteit niet altijd helder en duidelijk. Er kan sprake zijn van een vloeiende overgang tussen deze vormen van criminaliteit. In die situaties is het van belang een afweging te maken over het structurele karakter van het in aanraking komen met zware criminaliteit alvorens men overgaat tot aanwijzen.

5. Overige criminaliteit

Overige criminaliteit is in te delen in twee soorten.

- Veelvoorkomende criminaliteit: vormen van criminaliteit die eenvoudig van aard zijn. Het betreft hier criminaliteit, criminelen en andere problemen die het bewakingsgebied van het team/district beïnvloeden. In beginsel worden geen bijzondere opsporingsmiddelen ingezet.
- Lokaal ernstige criminaliteit: delicten die hetzij vanuit de ernst van de daad, hetzij vanuit de impact voor het slachtoffer en zijn omgeving, een ernstige inbreuk op de rechtsorde vormen. De criminaliteit beïnvloedt niet alleen het team/district maar overschrijdt soms ook de districtgrens binnen één regio.

Met de toepassing van de Wpg zijn er ook functies die een bijzondere (informatie)positie hebben die, gewogen naar de Wpg, als uitkomst niet de gewenste screeningscategorie geven. Dit hangt vooral samen met de landelijke scope van de functieverantwoordelijkheid en het specifieke taakveld (bijvoorbeeld de Landelijke Eenheid). Uitzonderingen hierop worden onder andere benoemd in de kolom 'functiespecifieke toewijzing' in de tabel. Dit overzicht is echter niet uitputtend. Er moet blijvend gekeken worden naar mogelijke schade aan de nationale veiligheid.

Funcieclustering vertrouwensfuncties politie

Er wordt in het veiligheidsonderzoek gekeken naar de kwetsbaarheden van die specifieke functie in relatie tot de desbetreffende persoon. Desondanks is het onder bepaalde voorwaarden mogelijk om van vertrouwensfunctie te wisselen zonder dat een nieuw veiligheidsonderzoek nodig is. Dit houdt in dat vertrouwensfunctionarissen in beginsel hun Vgb kunnen 'meenemen'. Om deze mobiliteit mogelijk te maken, worden functies met vergelijkbare kwetsbaarheden aan elkaar gekoppeld (funcieclustering). De funcieclusters bestaan uit vertrouwensfuncties met dezelfde mate van kwetsbaarheid oftewel schade die de functionaris kan toebrengen aan de nationale veiligheid.²³ De funcieclustering geldt voor alle vertrouwensfuncties binnen de politie. De clusters die binnen de politie worden gehanteerd, worden vermeld in de lijst vertrouwensfuncties politie.

²³ Een voorwaarde bij clustering is dat er een herhaalonderzoek plaats dient te vinden na verloop van telkens vijf jaar sinds de initiële afgifte van de Vgb.

Bijlage 4 Clearances

Op grond van artikel 13 van de Wvo kunnen clearances worden aangevraagd ten behoeve van de Europese Unie (EU), de North Atlantic Treaty Organization (NATO) of de European Space Agency (ESA). Om te werken met gerubriceerd materiaal van de EU, NATO of ESA en/of toegang te krijgen tot hun instellingen eisen deze internationale organisaties in veel gevallen een clearance. Met name bij de EU kan ook voor het bijwonen van vergaderingen een clearance vereist zijn.

Ten behoeve van de afgifte van een clearance wordt een veiligheidsonderzoek uitgevoerd door de AIVD. De AIVD is in Nederland de bevoegde National Security Authority (NSA). De AIVD is bevoegd veiligheidsonderzoeken in te stellen naar personen met de Nederlandse nationaliteit. Deze veiligheidsonderzoeken worden dus niet ingesteld in verband met de vervulling van een vertrouwensfunctie (artikel 3 Wvo), maar op verzoek van een internationale organisatie (artikel 13 Wvo).

De clearance wordt door de betreffende organisatie (EU, NATO en ESA) vereist. De aanvraag kan direct door de betreffende organisatie worden gedaan. In geval van rijksambtenaren verloopt de aanvraag vaak via de BVA van het betreffende departement. Ook dan blijft de organisatie die de clearance vereist de formele aanvrager. In deze paragraaf wordt de aanvraagprocedure beschreven. De onderzoeken worden uitgevoerd op basis van artikel 13 van de Wvo.

Aanvraagprocedure

Een clearance wordt aangevraagd door middel van de Aanmelding Veiligheidsonderzoek. Deze vindt u op de website www.aivd.nl.

a. Betrokkene gaat tevens een vertrouwensfunctie bekleden binnen de eigen organisatie.

Voor de functie zal een veiligheidsonderzoek aangevraagd worden; de aanvraag voor de clearance wordt hiermee gecombineerd.

De volgende documenten zijn noodzakelijk voor de aanvraag:

- Op de Aanmelding wordt het gewenste niveau van de clearance toegevoegd, bijvoorbeeld 'EU-secret'.
- Betrokkene vult een Opgave persoonlijke gegevens in.

- Tevens dient men een bewijs bij te voegen waaruit het niveau van de clearance blijkt dat door de internationale organisatie wordt gevraagd.

b. Betrokkene bekleedt al een vertrouwensfunctie binnen de eigen organisatie.

Voor deze functie zal betrokkene reeds in het bezit zijn van een Vgb. Als dat veiligheids-onderzoek minder dan 5 jaar geleden heeft plaatsgevonden, kan op basis daarvan een clearance afgegeven worden. Op grond van de verstrekte Vgb wordt een clearance afgegeven.

Indien het onderzoek langer dan 5 jaar geleden heeft plaatsgevonden, handelt u zoals bij de hierboven beschreven situatie a.

De volgende documenten zijn noodzakelijk voor de aanvraag:

- Op de Aanmelding kunt u het gewenste niveau van de clearance invullen, bijvoorbeeld 'EU-secret'. Vult u bij 'Toelichting' in welk veiligheidsonderzoek (A, B of C) in het verleden is ondergaan.
- Betrokkene hoeft geen Opgave persoonlijke gegevens in te vullen.
- Wel dient men een bewijs bij te voegen waaruit het niveau van de clearance blijkt dat door de internationale organisatie wordt gevraagd.

c. Betrokkene bekleedt geen vertrouwensfunctie binnen de eigen organisatie.

De volgende documenten zijn noodzakelijk voor de aanvraag:

- Op de Aanmelding kunt u aangeven dat het om een clearance gaat en het gewenste niveau van de clearance toevoegen, bijvoorbeeld 'EU-secret'.
- Betrokkene vult een Opgave Persoonlijke Gegevens in.
- Tevens dient men een bewijs bij te voegen waaruit het niveau van de clearance blijkt dat door de internationale organisatie wordt gevraagd (bijvoorbeeld een uitnodiging voor een vergadering of een ledenlijst van een werkgroep).

Afgifte clearance

Na positieve afronding van het onderzoek wordt een clearance verstrekt aan de inzender. De betrokkene ontvangt hiervan een kennisgeving. Op de clearance wordt de geldigheidsduur vermeld. Het is aan te bevelen dat betrokkene een kopie van het afschrift meeneemt als de instelling wordt bezocht.

Aandachtspunten

- Alleen volledig ingevulde en ondertekende formulieren worden in behandeling genomen. Onvolledig of onduidelijk ingevulde formulieren leiden tot vertraging van het onderzoek.
- Op het formulier dient altijd te worden aangegeven om welk niveau clearance het gaat.

Betrokkene heeft nodig:	Betrokkene vult in Opgave Persoonlijke Gegevens:
NATO ²⁴ /EU/ESA Confidential clearance	C
NATO/EU/ESA Secret clearance	B
EU/ESA Top secret clearance	A
NATO Cosmic top secret clearance	A

- De aanvraag dient tijdig ingestuurd te worden, ongeveer 8 weken van tevoren.
- Spoedgevallen kunnen pas na overleg tussen de aanvrager en de verantwoordelijke accountmanager van de AIVD met voorrang behandeld worden.
- Indien betrokkene of (in het geval van een onderzoek op het niveau secret of hoger) diens partner enige tijd in het buitenland heeft verbleven, kan dit de doorlooptijd van het onderzoek vertragen.

²⁴ Bij NATO clearances bestaan ook de varianten 'Atomic' en 'Atomal'.

Bijlage 5

Voorbeeld aanwijzings- en wijzigings- besluit vertrouwensfuncties

Aanwijzingsbesluit

Het aanwijzingsbesluit en de bijlage(n) moeten minimaal de onderstaande gegevens bevatten. Besluit houdende aanwijzing vertrouwensfuncties bij (*nader in te vullen*)

De minister van (*nader in te vullen*) in overeenstemming met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;

Gelet op artikel 3, eerste lid, Wet veiligheidsonderzoeken,

BESLUIT:

Artikel 1

De (*nader in te vullen functies*) aan te wijzen als vertrouwensfuncties of;
De functies bij (*nader in te vullen*), genoemd in de bijgevoegde bijlage, aan te wijzen als vertrouwensfuncties.

Artikel 2

Dit besluit treedt in werking met ingang van de datum van ondertekening.

Den Haag, (*datum nader in te vullen*)

DE MINISTER VAN (*nader in te vullen*),

Toelichting

Motivering van het besluit ex. artikelen 3:46 en 3:47 van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 3:46 Algemene wet bestuursrecht

Een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering.
(dat wil zeggen een motivering moet een deugdelijke feitelijke grondslag hebben en de motivering moet het besluit kunnen dragen).

Tekst waarin staat op grond van welk criterium de genoemde vertrouwensfuncties zijn aangewezen sluitstuk van de beveiliging + welk soort onderzoek.

Artikel 3:47 Algemene wet bestuursrecht

De motivering wordt vermeld bij de bekendmaking van het besluit. Daarbij wordt zo mogelijk vermeld krachtens welk wettelijk voorschrift het besluit wordt genomen (dat wil zeggen het besluit moet berusten op een voor belanghebbenden kenbare motivering).

In de tekst moet worden verwezen naar artikel 3, eerste lid, WVO.

Met een aanwijzing van categorieën van functies kan worden volstaan, mits ondubbelzinnig tot uitdrukking komt welke functies zijn bedoeld. Het voordeel van een categoriale aanwijzing is gelegen in het feit dat in één besluit de noodzaak wordt vastgelegd dat de betrokken organisatie of organisatorische eenheid over een aantal vertrouwensfunctionarissen beschikt. Binnen de functiegroepen moet wel aangegeven worden wat het criterium is om tot aanwijzing over te kunnen gaan.

Verder dient de bijlage bij het aanwijzingsbesluit overeen te komen met de organisatiestructuur van het ministerie/de overheidsinstelling/het politiekorps/het bedrijf. De bijlage kan er als volgt uitzien:

Bijlage ministerie (*nader in te vullen*)

	Functienummer	AF001
Kolom 1	Positie 1 Positie 2 Positie 3 e.v.	soort veiligheidsonderzoek (A / B / C) aan directie/onderdeel toegekende letter nummer (minimaal drie cijfers)
Kolom 2	Naam van de functie	
Kolom 3	Naam directie en dienstonderdeel	
Kolom 4	Aantal functionarissen op de functie	

Wijzigingsbesluit

Wijzigingsbesluit houdende aanwijzing vertrouwensfuncties bij (*nader in te vullen*)

De minister van (*nader in te vullen*) in overeenstemming met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;

Gelet op artikel 3, eerste lid, Wet Veiligheidsonderzoeken,

BESLUIT::

Artikel 1

Vermelding van nieuwe vertrouwensfuncties, intrekking, (andere) wijzigingen conform m.n. hoofdstuk 5 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Artikel 2

Dit besluit treedt in werking met ingang van de datum van ondertekening.

Den Haag, (*datum nader in te vullen*)

DE MINISTER VAN (*nader in te vullen*),

Toelichting

Motivering van het besluit ex. artikelen 3:46 en 3:47 van de AWB.

Het wijzigingsbesluit heeft in dit geval betrekking op het feit dat (*nader in te vullen*)
+ vermelding van het basisbesluit + vermelding van:

Functie :	Functienummer :
Directie :	Aantal functionarissen :
Afdeling :	



Colofon

Dit is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
www.aivd.nl

September 2014