

**Datum**  
12 december 2024  
**Onze referentie**  
BS2023039141



Ministerie van Defensie

Aan STASDEF  
Van DGB  
Afgestemd met DJZ, CDS/DAOG  
In afschrift aan MINDEF

**TER BESLISSING**

**Datum**  
12 december 2024  
**Onze referentie**  
BS2024018060

**Opgesteld door**

## Nota

Maatregelen training buitenlandse mogendheden door Nederlandse oud-militairen

**Aantal bijlagen**  
1

### Aanleiding

Op 17 november 2022 heeft het Kamerlid Valstar tijdens de vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Defensie voor het jaar 2023 een motie ingediend. De motie roept de regering op om "te onderzoeken welke maatregelen, waaronder strafbaarstelling, mogelijk zijn om te voorkomen dat voormalige Defensiemedewerkers trainingen geven aan ten minste die landen die een offensief cyberprogramma tegen Nederland voeren, concrete voorstellen te doen." Deze motie is op 10 maart 2023 opgevolgd door schriftelijke vragen van het lid Valstar met overeenkomstige strekking. De antwoorden op de schriftelijke vragen en uitleg van de uitvoering van de motie zijn op 6 juli 2023 verzonden. In de kamerbrief is aangegeven dat er wordt onderzocht of aanvullende maatregelen genomen kunnen worden. Door diverse oorzaken heeft beantwoording langer geduurd dan voorzien.

Door de VS is in 2023 in bilateraal overleg aandacht gevraagd voor deze materie en is in juni 2023 tijdens het jaarlijkse NAVO-juristenoverleg ook hierover van gedachten gewisseld.

### Geadviseerd besluit

Geadviseerd wordt om een genommerde risicogerichte aanpak te hanteren op een viertal punten, waarbij de bestaande juridische regelgeving beter kan worden toegepast en het personeel gericht op dit onderwerp wordt voorgelicht:

1. Het aanpassen van de Gedragsregels Defensie waarin de risico's zijn uitgewerkt;
2. Het vergroten van bewustwording van werving door buitenlandse mogendheden;
3. Een risicobenadering te hanteren waarbij een debriefing wordt gedaan bij uitdiensttreding;
4. Een ruimere benadering te kiezen hanteren van het begrip "informatie", zodat met het bestaande juridische instrumentarium (waaronder het strafrecht) breder kan worden ingezet en gehandhaafd.

Een andere mogelijkheid is een toetsing vooraf over vervolgwerkzaamheden van een Defensiemedewerker (militair en burger). Omdat dit een omvangrijk wetgevingstraject van meerdere jaren vereist waarvan onvoldoende duidelijk is of het verder bij zou dragen aan het verder verkleinen van de huidige risico's, wordt dit niet geadviseerd.

## Kernpunten

- Het advies is om de risicogerichte aanpak met alle betrokken partijen uit te werken en te implementeren. Het gaat hierbij om de punten 1, 2, 3 en 4 te weten; *aanpassen Gedragsregels Defensie, bewustwording, debriefing* en het begrip *informatie definiëren* waarbij bestaande juridische regelgeving beter kan worden toegepast.
- Ten aanzien van *bewustwording* gaat het om doelgroepen die werken met risicovolle informatie en/of specifieke (militaire) kennis hebben. Deze doelgroepen zijn nader gespecificeerd. Hierbij is ook de Inlichtingen- en Veiligheidsdienst betrokken.
- Ten aanzien van *debriefing* moet dit gebeuren door de beveiligingsfunctionaris van het onderdeel waarbij collega's uit dienst treden en die vallen onder de doelgroepen zoals hierboven benoemd.
- Ten aanzien van *informatie definiëren* gaat het niet alleen om schriftelijke informatie, handboeken e.d. maar ook om tactieken en systematieken en technische informatie, alles wat bijvoorbeeld een vlieger leert tijdens diens opleiding wat betreft NAVO-tactieken, strategieën, inclusief visuele informatie en mondelinge informatie. De functiegroep is groter dan alleen de vlieger en betreft ook burger functies.
- Voor een *toetsing vooraf over vervolgwerkzaamheden* is een nieuw wettelijk instrument noodzakelijk. Dit traject ziet toe op wetgeving om het in dienst treden bij nader te bepalen vreemde mogelijkheden, door nader te bepalen categorieën oud-medewerkers van Defensie te verbieden en strafbaar te stellen, al dan niet onder toepassing van een mechanisme van voorafgaande toestemmingsverlening. Dit vraagt om omvangrijk, meerjarig wetgevingstraject waarbij het onduidelijk is in hoeverre het bijdraagt aan het verder verkleinen van de risico's ten opzichte van de mogelijkheden die de huidige wetgeving biedt in het geval de geheimhoudingsplicht door een (oud)medewerker wordt geschonden. Er zal bovendien, vanwege Grondwettelijke aspecten, een zware motivatie-eis gelden m.b.t. onder andere proportionaliteit.

In de toelichting wordt nader ingegaan op de bovengenoemde drie stappen en worden de dilemma's m.b.t. een eventueel nieuw wettelijk instrumentarium nader geduid. In de bijlage is bovendien een nadere beschouwing van de wetgeving van de Verenigde Staten, Frankrijk en Duitsland, van het bestaande instrumentarium in Nederland en van de aandachtspunten en het wetgevingsproces voor een nieuwe wet in dit kader opgenomen.

## Toelichting

### 1. Aanpassing Gedragsregels Defensie

Om de medewerkers bewust te maken van de risico's die er bestaan in relatie tot het overdragen van vertrouwelijke of gerubriceerde informatie na het dienstverband kan dit normatief worden opgenomen in De gedragsregels Defensie als uitwerking van de Gedragscode. Deze aanpassing dient breed te worden gecommuniceerd intern Defensie. Een voorstel voor deze normatieve vaststelling is: (oud) Medewerkers van Defensie delen, naast de al geldende geheimhoudingsplicht, GEEN kennis en ervaring die is opgedaan in dienst van het Nederlandse Ministerie van Defensie met landen en bedrijven met een offensief cyber programma tegen Nederland en de risicolanden zoals genoemd in het Besluit aanwijzing risicolanden defensiepersoneel.<sup>1</sup>

### 2. Risicobenadering – debriefing.

Voor doelgerichte debriefing is een risicoanalyse nodig, mede gebaseerd op de functies en doelgroepen die zijn gedefinieerd om verdere bewustwording te creëren. In het overleg met de beveiligingscoördinatoren vindt momenteel een inventarisatie plaats welke specifieke functiegroepen dienen te worden benoemd in het Defensie Beveiligingsbeleid (DBB) voor een out-brief na het verlaten van de functie. Voor medewerkers binnen Special Access Programs (SAP) is dat al gebruikelijk. In het overleg zal ook worden besproken welke functiegroepen een debriefing zullen krijgen. Na inventarisatie wordt het Defensie Beveiligingsbeleid aangepast.

---

<sup>1</sup> <https://wetten.overheid.nl/BWBR0008924/2018-05-01>  
Pagina 2 van 4

### 3. Risicobenadering– begrip informatie definiëren t.b.v. bestaande juridische regelgeving

In de eerder door DGB/DBE en DJZ opgestelde reactie op de vragen en motie vanuit de Kamer over dit onderwerp, was de lijn gekozen dat Nederland zich richt op (beperkingen op) de overdracht van informatie en niet op de tewerkstelling als zodanig. Uitgangspunt daarbij is dat een brede toepassing van rubriceringen en het niet alleen rubriceren van documenten maar ook van "informatie" in bredere zin (dus ook tactieken, procedures, enz.) voldoende waarborgen zou bieden. Dit omdat gerubriceerde informatie valt onder het strafrecht (staatsgeheimen), gemerkte informatie valt eveneens onder het strafrecht als de inhoud daarvan als ambtsgeheim kan worden beschouwd. Dat zal in veel gevallen zo zijn. Het is daarom mogelijk om bij geconstateerde schending van de geheimhoudingsplicht adequaat te kunnen optreden.

### 4. Nieuw wetgevingstraject tbv vooraf toetsing vervolgwerkzaamheden

Vanzelfsprekend is het in beginsel mogelijk om ook in Nederland een dergelijk traject te overwegen. Voor ambtenaren gelden al bijzondere regels die deels afwijken van Grondrechten en dergelijke verplichtingen, mits goed onderbouwd en van waarborgen voorzien. Deze zijn niet a priori in strijd met het EVRM. Daarbij kan voor de nationale keuzes nadere invulling worden gegeven aan voor de hand liggende opties, zoals differentiatie naar personeel (wie wel/niet aldus verplichten), differentiatie naar arbeidsbetrekking (welke landen wel/niet, welke soort dienstbetrekking wel/niet), enz. Dergelijke regels gelden naast de wet- en regelgeving omtrent rubriceringen en vormen dus een aanvullende grondslag om desgewenst op te treden.

Een wet is noodzakelijk vanwege de sanctiedreiging (die zich dan dus overigens richt tegen oud-medewerkers, die dus niet meer onder het AMAR of BARD vallen en evenmin onder de WAD of de AW). Een lagere regeling volstaat niet hiervoor.

Daarnaast spelen de volgende dilemma's:

- Ten opzichte van de huidige wet- en regelgeving en bovenstaande adviezen is moeilijk te bepalen of een wettelijk instrument het risico verder verkleint. Als een oud-Defensiemedewerker (militair of burger) "kwaad" in de zin heeft gelden immers reeds de strafmaatregelen. Risico-mitigerende maatregelen kunnen daarbij goede voorlichting en debriefing zijn.
- Vooraf een vergunning (zoals de VS hanteert) geeft inzicht maar kent ook uitvoeringsuitdagingen. Blijft de toets verplicht bij opvolgende wisselingen van de werkomgeving van de (ex) Defensiemedewerker (militair of burger)?
- Voor de (potentiële) defensiemedewerker zal een inperking van de keuzevrijheid van een opvolgende werkgever mogelijk gezien worden als een beperking. Het betreft hier afweging tussen de inbreuk op de individuele rechten van medewerkers versus veiligheid.

### Financiële overwegingen

Alle vier de geadviseerde opties bestaan voor Defensie uit het inpassen van de werkzaamheden in de reguliere bedrijfsvoering.

Bij een wetgevingstraject (vooralsnog niet geadviseerd) is een financiële appreciatie door J&V nodig in het kader van het reguliere wetgevingstraject wat betreft de kosten van handhaving na toevoeging van het nieuwe verbod.

### Juridische overwegingen

Ten aanzien van optie 1 en 2 bestaan geen juridische overwegingen. Ten aanzien van optie 3 wordt opgemerkt dat bij verbreding van de toepassing van rubricering, rekening moet worden gehouden met het alsdan conform de bestaande wet- en regelgeving behandelen van de informatie in kwestie. Dat kan invloed hebben op activiteiten als "open dagen" en wervingsactiviteiten.

Het opstellen van nieuwe wetgeving zoals beschreven is mogelijk, maar zal alsdan afhankelijk zijn van medewerking van meerdere departementen. Ook zal, vanwege de Grondwettelijke aspecten, een zware motivatie-eis gelden (te verwerken in de Memorie van Toelichting op te stellen bij een dergelijke wet) waarom de wetgeving noodzakelijk is en waarom een dergelijke maatregel proportioneel wordt geacht voor het bereiken van het beoogde doel daarvan.

### Communicatie

Na besluitvorming over de aanpak zal met DCo worden afgestemd over de interne communicatie en zal een Kamerbrief worden opgesteld en de conceptbeantwoording van de SV Valstar worden

**Datum**  
12 december 2024

**Onze referentie**  
BS2023039141

aangeboden.

### **Overwegingen Beleid/Overwegingen Uitvoering**

De capaciteit in het beveiligingsdomein staat onder druk. Aanpassing van het beleid kan leiden tot extra vraag bij Beveiligingsfunctionarissen en/of Beveiligingscoördinatoren. Na vaststelling van de functiegroepen die in aanmerking komen voor een debriefing is beter te beoordelen wat de effecten zijn voor de capaciteit/ werklust.

### **Informatie die niet openbaar wordt gemaakt**

Persoonsgegevens van de steller en ondertekenaar worden gelakt vanwege bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

