

26 883

## **Regels inzake de bevordering van integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur met betrekking tot beschikkingen of overheidsopdrachten (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur)**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 14 februari 2002

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van de door de commissie gestelde vragen en gemaakte opmerkingen.

Hieronder zullen wij daarop ingaan, waarbij we zo veel mogelijk dezelfde volgorde zullen aanhouden. Waar dat voor een goed begrip van het wetsvoorstel dienstig is, hebben we enkele vragen of opmerkingen geclusterd beantwoord.

De leden, behorende tot de fractie van het **CDA** stellen vast dat het wetsvoorstel BIBOB er toe strekt om het openbaar bestuur een instrument te verschaffen waarmee het zich kan beschermen tegen het risico dat criminele activiteiten worden gefaciliteerd, niet alleen bij het verlenen van subsidies en vergunningen, maar ook bij het verrichten van privaatrechtelijke handelingen, als het doen van aanbestedingen. Deze leden steunen ten volle het uitgangspunt dat de regering moet kunnen beschikken over adequate instrumenten om op dit punt dienovereenkomstig te kunnen optreden. Op een aantal punten riep het geïntroduceerde systeem van de wet en de formulering in een aantal artikelen vooralsnog vraagtekens op.

Allereerst stellen zij daartoe de vraag of de in het wetsvoorstel vastgelegde systematiek nodig is naast de reeds bestaande informatie-mogelijkheden die overheden ten dienste staan, gecombineerd met (self-)auditing en/of certificering. Deze leden aarzelen sterk of de argumentatie overtuigend is, mede gezien de discussies in de Tweede Kamer maar ook daarbuiten.

Bij de introductie van een nieuw instrument is het naar onze mening wenselijk om dit in een breder perspectief te zien. Zoals de leden van de CDA-fractie terecht aangeven is het van belang dat de noodzaak van een nieuw instrument inzichtelijk wordt. Wij vonden het wenselijk om in de moeilijk toegankelijke materie met betrekking tot het gebruik van integriteitsinstrumenten een duidelijk overzicht te geven van het aantal en de reikwijdte van al die instrumenten. Het weergeven van een duidelijk overzicht maakte het mogelijk om in te gaan op de afstemming van de verschillende instrumenten. Daarmee was het mogelijk om goed aan te geven op welke wijze is voldaan aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Inmiddels blijkt duidelijk uit de praktijk dat de behoefte van

bestuursorganen aan het BIBOB-instrument toeneemt en dat zij de noodzaak ervan inzien. Wij constateren dit naar aanleiding van gesprekken met de deelnemende bestuursorganen aan onze testfase en de reacties van deelnemers aan de door ons georganiseerde bestuurlijke bijeenkomsten. Voorts onderhouden de medewerkers van het Bureau nauwe contacten met de ketenpartners en veldorganisaties, zoals het openbaar ministerie, de betrokken ministeries, de VNG, het IPO, het WODC en verscheidene brancheorganisaties. Ook uit deze contacten blijkt dat het BIBOB-instrument de noodzakelijke aanvulling van het huidige integriteitsinstrumentarium biedt.

Ondanks de uitgebreide uiteenzetting aarzelen de leden van de CDA-fractie sterk aan de overtuigingskracht van de argumenten. Deze leden vragen om door middel van een korte reactie hun aarzelingen weg te nemen.

De kern van het verschil tussen het bestaande instrumentarium en BIBOB is het feit dat in het kader van het onderzoek van het Bureau BIBOB gegevens worden verkregen uit diverse, uiteenlopende bronnen, zodat een meer volledig en juist beeld omtrent het gedrag van de betrokkene wordt verkregen. Dit geeft het BIBOB-instrumentarium een duidelijke voorsprong op de overige instrumenten en maakt het tevens zwaarder en ingrijpender dan de overige instrumenten. Om te waarborgen dat bestuursorganen eerst hun eigen instrumentarium hanteren (eigen huiswerk) en daarna pas het BIBOB-instrument inzetten is bewust gekozen voor de oprichting van het centrale Bureau BIBOB. Een andere reden waarom niet is gekozen voor aanhaking bij reeds bestaande instanties is gelegen in het feit dat het Bureau in het kader van de in te stellen onderzoeken persoonsgegevens verkrijgt uit bepaalde registraties die in het kader van een opsporingsonderzoek niet zonder rechterlijke tussenkomst kunnen worden verkregen. Met het oog op het vermijden van onduidelijke situaties met betrekking tot de aard van het onderzoek en de gegevensverschaffing aan de instantie die de onderzoeken zou moeten uitvoeren waarop het wetsvoorstel betrekking heeft, is dan ook gekozen voor een duidelijk zelfstandige positionering van het Bureau BIBOB.

Bij de ontwikkeling van het BIBOB-instrument is uitdrukkelijk gekeken naar de mogelijkheden die de bestaande instrumenten bieden. Ook de private instrumenten zoals auditing en certificering zijn bekeken. De conclusie hiervan was dat met geen van deze instrumenten een volledig overzicht kan worden verkregen van informatie die noodzakelijk is om het gevaar te kunnen inschatten of met behulp van overheidsmiddelen criminele activiteiten worden gefaciliteerd. Uiteindelijk is er voor gekozen om – zoals eerder gesteld – dit probleem op te lossen door een centraal bureau op te richten dat de beschikking kan verkrijgen over open en gesloten informatiebronnen, welke gegevens vervolgens met elkaar in verband worden gebracht en op basis waarvan een advies omtrent de aanwezigheid van ernstig gevaar aan het bestuursorgaan kan worden afgegeven.

In dit verband verwijzen de leden van de CDA-fractie tevens naar het effectieve werk van stedelijke of regionale ambtelijke organisatie-eenheden die zich thans al bezighouden met integriteitsonderzoeken, zoals binnen de gemeente Amsterdam. Zij vragen of de regering nog eens wil trachten de aarzelingen van deze leden via een korte en bondige reactie weg te nemen.

Hieronder schetsen wij de mogelijkheden die bestuursorganen in het algemeen hebben om de integriteit van iemand met wie dat bestuursorgaan een zakelijke relatie wil aangaan te beoordelen. Vervolgens wordt het verband met BIBOB aangegeven.

Een bestuursorgaan kan zonder meer informatie krijgen uit openbare bronnen. Dit is informatie die voor een ieder toegankelijk is. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan de informatie uit de krant en het Internet. Ten tweede kan een bestuursorgaan persoonsgegevens ontvangen overeenkomstig de Wet bescherming persoonsgegevens. Dat wil zeggen dat degene die primair verantwoordelijk is voor de persoonsgegevens, bepaalt of de verstrekking van de gevraagde gegevens past binnen de eigen doelstelling. Een bestuursorgaan heeft geen recht op die gegevens maar de primair verantwoordelijke mag deze verstrekken.

Met het oog op een vergelijking met het BIBOB-instrument is van belang aan te geven of, en zo ja, in hoeverre, bestuursorganen strafrechtelijke gegevens kunnen verkrijgen. In het kader van de verlening van bepaalde vergunningen wordt soms als voorwaarde voor het verkrijgen van een vergunning vereist dat een verklaring omtrent het gedrag wordt overgelegd of dat betrokkene betrouwbaar is. Met het oog op de beoordeling van de betrouwbaarheid kunnen bepaalde strafrechtelijke gegevens worden verkregen. Zo is in de Drank- en Horecawet geregeld dat de vergunningverlener de betrouwbaarheid van bepaalde leidinggevenden mag beoordelen. Daarvoor kan hij nader omschreven strafrechtelijke gegevens krijgen. In het Besluit goederenvervoer over de weg is geregeld dat voor die betrouwbaarheid een verklaring omtrent het gedrag voldoende is. Wat betreft het verkrijgen van een taxipas is het noodzakelijk om een verklaring omtrent het gedrag te overleggen. De keuze voor de invulling van de betrouwbaarheid hangt af van de noodzaak om een meer of minder diepgaande screening toe te passen. Artikel 8 van het EVRM vereist immers dat een proportioneel middel wordt ingezet. Uit dit systeem volgt dat andere strafrechtelijke gegevens dan genoemd in de wet niet mogen worden verkregen met het oog op de vergunningverlening. Dat is ook logisch, aangezien uitdrukkelijk in de wet is bepaald aan welke voorwaarden moet zijn voldaan om een vergunning te krijgen. Het is niet toegestaan om als bestuursorgaan nog andere voorwaarden te stellen dan die de wet vermeldt.

In de privaatrechtelijke sfeer zou het bestuursorgaan om overlegging van een verklaring omtrent het gedrag kunnen vragen voordat met betrokkene een overeenkomst wordt gesloten.

Op grond van artikel 15, eerste lid, van de Wet politieregisters worden aan de burgemeester politieke gegevens verstrekt in het kader van de handhaving van de openbare orde.

De politie kan in het kader van de uitoefening van haar taak politiegegevens aan een bestuursorgaan verstrekken. Het is dan de politie die beslist of haar taak dat met zich brengt. Daarvan zal in ieder geval sprake zijn indien er een onmiddellijk en dreigend gevaar is dat er crimineel zal worden gehandeld. Is daarvan geen sprake, dan zal het openbaar ministerie moeten beoordelen of de uitoefening van de taak van het openbaar ministerie, waarvan criminaliteitspreventie een onderdeel is, met zich brengt of strafrechtelijke gegevens worden verstrekt. Het ligt in de rede dat dit in een driehoeksoverleg aan de orde komt.

In incidentele gevallen kan de Minister van Justitie of de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toestemming geven om bepaalde gegevens uit de politieregisters te verstrekken (artikel 18, vijfde lid, van de Wet politieregisters).

Uit het bovenstaande volgt dat bestuursorganen mogelijkheden hebben om strafrechtelijke gegevens te verkrijgen en over een scala aan eigen instrumenten beschikken. Bovendien wordt dit nog aangevuld door de lokale kennis. Het BIBOB-instrument is aanvullend hieraan. De gehele bestuurlijke aanpak is erop gericht het gebruik van het eigen instrumentarium door de bestuursorganen te stimuleren. Echter wat ook blijkt is dat

bestuursorganen tegen beperkingen aanlopen, ofwel ze kunnen niet de beschikking krijgen over voldoende informatie of ze kunnen de verkregen informatie niet gebruiken omdat ze geen weigeringsgrond hebben dan wel ze beschikken niet over de middelen om voldoende te screenen. In al deze gevallen dient het BIBOB-instrument als aanvullend te worden ingezet.

BIBOB is een geheel nieuw screeningsinstrument dat verder gaat dan de bovenstaande mogelijkheden. Maar ook BIBOB moet worden gebruikt met inachtneming van artikel 8 van het EVRM en artikel 10 van de Grondwet. Het moet proportioneel en subsidiair worden ingezet. Dit is ook de reden om het Bureau centraal te laten opereren. Het Bureau zal immers adviseren over de eventuele inschakeling van minder vergaande, maar voor het doel waarvoor het wordt gevraagd, toereikende screeningsinstrumenten. Ook gaat het Bureau proportioneel te werk. Dat houdt in dat niet zonder meer alle politieinformatie wordt opgevraagd als volstaan kan worden met justitieinformatie aangevuld met minder gevoelige gegevens.

De leden van de CDA-fractie achten het bezwaarlijk dat een aanzienlijk aantal amvb's en twee ministeriële regelingen nodig zijn om de wet compleet te maken. Het gaat immers om essentiële onderdelen van de wet, zoals het aanwijzen van de sectoren en van de inrichtingen ten aanzien waarvan het wenselijk is dat een advies kan worden uitgebracht. Volgens de aan het woord zijnde leden geldt wat betreft de aanwijzing van de sectoren bovendien dat geen parlementaire beoordeling vooraf en toetsing door het parlement aan artikel 8 van het EVRM kan plaatsvinden. Zij vragen de regering of zij bij nader inzien niet van oordeel is dat bij opname van essentiële onderdelen in de wet zelf de wet helderder in zijn doelstelling was geweest.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer is uitvoerig gesproken over het aantal delegatiebepalingen dat in het wetsvoorstel is opgenomen. De Tweede Kamer was, evenals de aan het woord zijnde leden, van oordeel dat waar nadere regelgeving wordt aangekondigd over essentiële onderdelen van de BIBOB-systematiek, een rol dient te zijn weggelegd voor het parlement. Dit heeft geresulteerd in het indienen en aanvaarden van amendementen waarmee voor een aantal algemene maatregelen van bestuur de voorhangprocedure is ingevoerd. Dit geldt met name voor het bij amvb aanwijzen van zelfstandige bestuursorganen als «aanbestedende dienst» in de zin van de wet BIBOB (artikel 1, tweede en derde lid), alsmede voor het aanwijzen van de sectoren en inrichtingen die onder de reikwijdte van de wet worden gebracht (artikel 5, tweede lid, respectievelijk artikel 7, tweede lid). Door middel van deze voorhangprocedures is de parlementaire betrokkenheid bij de totstandkoming van de desbetreffende amvb gewaarborgd. De Tweede en Eerste Kamer kunnen de voorhangperiode van vier weken benutten om de voorgestelde amvbbepalingen te beoordelen in het licht van onder meer het EVRM.

De leden van de CDA-fractie stellen vervolgens een vraag met betrekking tot de rol van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in het BIBOB-traject na aanvaarding van wetsvoorstel 25 877 (Regels met betrekking tot de inlichtingen- en veiligheidsdiensten alsmede wijziging van enkele wetten (Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 19..)).

De Binnenlandse Veiligheidsdienst heeft in het BIBOB-traject geen functie. Dit blijft ook zo na aanvaarding van het wetsvoorstel inzake de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Wel geldt dat de officier van justitie bij de BVD – in het kader van de signaleringsfunctie die toekomt aan alle officieren van justitie – aan het bestuursorgaan kan adviseren een

BIBOB-advies aan te vragen. Ook hierin komt na inwerkingtreding van de nieuwe Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten geen verandering.

Ondanks de uitvoerige aandacht die bij de behandeling van het wetsvoorstel is gegeven aan het begrippenkader van artikel 3, blijven de leden van de CDA-fractie aarzelingen houden bij de niet strikt objectieve criteria die deze wet hanteert. In elk voorkomend geval zal opnieuw de subjectieve meetlat langs deze begrippen gelegd moeten worden, met name ook om de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit in acht te kunnen nemen, aldus deze leden. In dit verband vragen zij tevens of – gezien het feit dat het BIBOB-advies de basis vormt voor afwijzende beschikkingen – een afwijzende beslissing ook bij toetsing door de (bestuurs)rechter op voldoende solide wettelijke rechtsgronden blijkt te zijn gegeven.

In de kamerstukken zijn de gehanteerde begrippen al uitvoerig toegelicht. De leden van de CDA-fractie verwijzen daar ook naar. De beslissing tot weigering of intrekking moet te allen tijde zijn gebaseerd op objectieve feiten en omstandigheden. Een dergelijke beslissing dient immers te zijn gegeven met inachtneming van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en dient derhalve te kunnen worden gedragen door de daaraan ten grondslag liggende feitelijke gegevens. Daarnaast geldt dat de weigering of intrekking – inderdaad, zoals de leden van de CDA-fractie stellen – moet voldoen aan het subsidiariteits- en proportionaliteitsvereiste. Op deze laatste eis is nog eens extra nadruk gelegd door de vervanging van het begrip «gevaar» door «ernstig gevaar». Wij zijn van mening dat de gehanteerde begrippen voldoende houvast en helderheid bieden om in de praktijk de integriteitstoets uit te voeren op een wijze die voor de rechter zal kunnen standhouden. De aanvaarding van het genoemde amendement heeft daaraan inderdaad geen verandering gebracht, maar er ook geen afbreuk aan gedaan.

De leden van de CDA-fractie stellen de vraag of in artikel 6 van het wetsvoorstel de omschrijving van de personen om wie het kan gaan wel zodanig is, dat gezegd kan worden dat die verenigbaar is met de inhoud van artikel 8, tweede lid, van het EVRM.

Artikel 6 van het wetsvoorstel regelt dat een subsidieregeling zelf dient te bepalen of de BIBOB-systematiek van toepassing is op de afwegingen omtrent het al dan niet verstrekken van een subsidie aan een rechtspersoon of aan een natuurlijke persoon. Artikel 6 bevat niet zelf een omschrijving van de (natuurlijke) personen over wie het Bureau BIBOB informatie verzamelt en analyseert. Op grond van de desbetreffende subsidieregeling is op te maken om welke personen het gaat c.q. kan gaan.

Indien een subsidieregeling de toepasbaarheid van artikel 3 van het wetsvoorstel heeft bepaald, kan derhalve een aantal personen worden betrokken in het onderzoek dat het Bureau BIBOB op verzoek van het subsidieverlenende orgaan uitvoert. In eerste instantie is dat uiteraard degene die de subsidie aanvraagt, maar daarnaast kunnen ook andere personen in het onderzoek worden betrokken. De kring van mogelijk te onderzoeken personen is evenwel niet onbeperkt. Niet iedere burger wordt meegenomen bij een BIBOB-onderzoek. Er dient steeds sprake te zijn van enige betrokkenheid bij een strafbaar feit dat in relatie staat tot de door het bestuursorgaan te verlenen subsidie.

Bezien vanuit artikel 8 van het EVRM is de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer gelegitimeerd te noemen, zowel ten aanzien van de subsidieaanvrager als ten aanzien van andere personen in diens omgeving. De inbreuk is bij wet in formele zin voorzien en in een democratische

samenleving noodzakelijk, in het bijzonder met het oog op het voorkomen van strafbare feiten.

Kan de regering nog eens uiteenzetten hoe in zijn algemeenheid de verenigbaarheid van de artikelen 3 en 6 is ten opzichte van de inhoud van (met name artikel 8 van) het EVRM, zo vragen deze leden. Zij constateren een spanningsveld tussen bestuurlijke rechtshandhaving en strafvorderingsrecht, mede op basis van de rollen die de officier van justitie zijn toegedacht.

Naast hetgeen hiervoor is opgemerkt over de verhouding van artikel 6 van het wetsvoorstel (en in het verlengde daarvan ook artikel 3) tot artikel 8 van het EVRM, kan worden geconstateerd dat het wetsvoorstel BIBOB ook inhoudelijk met het EVRM verenigbaar is.

De uitvoering van het wetsvoorstel BIBOB, met name het onderzoek (de screening) door het Bureau BIBOB, heeft consequenties voor de persoonlijke levenssfeer van personen die onderwerp zijn van de screening, en over wie in het advies van het Bureau gegevens worden opgenomen. Op die persoonlijke levenssfeer wordt inbreuk gemaakt. Dat gebeurt evenwel niet willekeurig noch onbegrensd. Om toepassing te kunnen geven aan het BIBOB-instrument, dient te zijn voldaan aan de voorwaarden zoals die in het voorliggende wetsvoorstel zijn opgenomen. Dit betekent dat het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst een ernstig gevaar ziet kleven aan het verstrekken van een vergunning of subsidie respectievelijk een overheidsopdracht. Ten aanzien van de kring van personen die onderwerp kunnen zijn van screening door het Bureau BIBOB, bevat het wetsvoorstel zelf een afbakening om ervoor te zorgen dat die kring niet onnodig omvangrijk is. Daarop is bij de voorgaande vraag reeds ingegaan. Hiermee wordt beoogd het onderzoek door het Bureau BIBOB proportioneel te doen zijn. Naast een afbakening van de omvang van de mogelijk te onderzoeken groep personen, is de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de onderzochte personen eveneens beperkt c.q. proportioneel. Zo worden onder meer door het Bureau BIBOB aan derden in beginsel geen gegevens verstrekt die hij heeft verkregen ten behoeve van zijn screening en advisering. Een vergelijkbaar verstrekkingverbod geldt voor het bestuursorgaan dat of de aanbestedende dienst die een advies van het Bureau heeft ontvangen.

Naar onze mening bevat het wetsvoorstel in zijn algemeenheid derhalve een afgewogen systeem van checks and balances wat betreft de verhouding van het algemene belang ten opzichte van het individuele belang.

De leden van de CDA-fractie vragen vervolgens of de regering de gedachten van deze leden deelt over het spanningsveld tussen bestuursrecht en strafrecht, en of zij met hen van oordeel is dat het als bestuurlijk opgezette systeem niet evenwichtig is uitgewerkt.

De aanpak van georganiseerde criminaliteit langs bestuurlijke weg is complementair aan de strafrechtelijke aanpak. In tegenstelling tot de strafrechtelijke aanpak, die met name is gericht op bewijsvergaring en uiteindelijke sanctionering, biedt de bestuurlijke aanpak mogelijkheden de achterliggende factoren (gelegenheden en opportuniteitsstructuren) van criminaliteit aan te pakken en te elimineren. «Voorkomen is beter dan genezen» is hier het adagium. Dit wordt ondersteund door de parlementaire commissie-Van Traa en de in 1998 verschenen eerste WODC-monitor «Georganiseerde criminaliteit in Nederland». De aanpak van georganiseerde criminaliteit langs bestuurlijke weg kan worden gezien als de eerste verdedigingslinie bij de beheersing van de criminaliteit, onder meer via toezicht, controle en handhaving. Wij zijn van mening dat een dergelijke aanpak in ons land meer ingang behoort te vinden dan tot nu

toe het geval is. De in het onderhavige wetsvoorstel neergelegde systematiek is naar ons oordeel evenwichtig.

Op basis van vorenstaande overwegingen – en met name het gegeven dat de minister van BZK de eerstverantwoordelijke is voor de integriteit van en in de openbare sector – zijn de leden van de CDA-fractie ook van oordeel dat de eerste ondertekenaar van de wet, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, als de verantwoordelijke minister had moeten worden aangewezen voor het functioneren van het Bureau BIBOB. De argumenten die in de plenaire vergadering van de Tweede Kamer zijn gehanteerd hebben deze leden (nog) niet kunnen overtuigen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is primair verantwoordelijk voor integriteit en het openbaar bestuur; de Minister van Justitie voor de bestrijding van criminaliteit en de (strafrechtelijke) informatie die in dit kader van belang is. De taak die het Bureau BIBOB gaat uitvoeren, behelst het faciliteren van het bestuur door het geven van adviezen. Deze adviezen zijn gebaseerd op informatie die voor een groot gedeelte politieel en justitieel van aard is. De gezagsmatige verantwoordelijkheid die het Ministerie van Justitie heeft ten opzichte van deze informatie, is van groot belang en heeft geleid tot de keuze om het Bureau bij het Ministerie van Justitie onder te brengen.

Met onderbrenging van het Bureau BIBOB bij het Ministerie van Justitie is niet alleen een principiële, maar ook een praktische oplossing gekozen. Op het Ministerie van Justitie zijn namelijk ook andere integriteitsinstrumenten ondergebracht en is derhalve expertise aanwezig op dit terrein. Te denken valt aan het systeem Vennoot 98, dat gebruikt wordt in het kader van de afgifte van de verklaring van geen bezwaar. Daarbij wordt ook de strafrechtelijke integriteit van de aanvrager en die van de bestuurders beoordeeld. Hetzelfde geldt bij de afgifte van vergunningen voor particuliere beveiligingsorganisaties, geldstransporten en vergunningen in het kader van de Wet wapens en munitie. Bij de uitvoering van andere wetten is bij het ministerie al de nodige ervaring opgedaan met het screenen van natuurlijke en rechtspersonen. De keuze om het beheer van dit bureau bij Justitie onder te brengen is dan ook welbewust gemaakt om te zorgen dat gebruik kan worden gemaakt van deze expertise en tevens dat de kennis op dit vlak niet versnipperd.

De toevoeging van het uitvoeren van de BIBOB-toetsen aan de overige integriteitstaken van het Ministerie van Justitie maakt het bovendien mogelijk dat dit ministerie de subsidiariteit en de proportionaliteit van de toe te passen integriteitsinstrumenten bewaakt, hetgeen noodzakelijk is in het licht van artikel 8 van het EVRM. Een bundeling van expertise op het Ministerie van Justitie draagt bij aan een verdere uitbouw en precisering van de reikwijdte van de verschillende integriteitsinstrumenten door een goed afgestemde en uniforme besluitvorming.

Een bijkomend voordeel van het onderbrengen van het Bureau bij het Ministerie van Justitie is dat daarmee een gemakkelijker toegang wordt gecreëerd tot het verkrijgen van informatie uit het buitenland. Op dit moment loopt de informatievergaring via de officier van justitie. In de toekomst is het de bedoeling dat ook het Bureau BIBOB direct informatie gaat vergaren in het buitenland. Aangezien de Minister van Justitie volgens verschillende rechtshulpverdragen degene is die strafrechtelijke informatie mag opvragen, is het het meest efficiënt het Bureau onder te brengen bij het Ministerie van Justitie.

Er is gezocht naar een systeem van *checks and balances* waarin ook de genoemde belangen waarvoor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk is, worden behartigd. In dit opzicht

worden waarborgen gesteld voor de betrokkenheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij de uitvoering van het werk door het Bureau. Het wetsvoorstel noemt in het bijzonder:

- vertegenwoordiging van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de begeleidingscommissie,
- het door de beide ministers opstellen van een ministeriële regeling over de werkwijze van het Bureau, de totstandkoming en de inrichting van het advies van het Bureau;
- het door de beide ministers doen van de voordracht voor de benoeming van de directeur van het Bureau;
- het door de beide ministers laten bepalen van het budget en de formatie van het Bureau.

Ten slotte willen wij de mogelijke indruk wegnemen dat, indien het Bureau bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zou zijn ondergebracht, de rol van het Ministerie van Justitie zou zijn uitgespeeld. Ook dan zouden vergelijkbare (spiegelbeeld) voorzieningen in het leven moeten worden geroepen om de rol van het Ministerie van Justitie op het terrein van de bestuurlijke bestrijding van de criminaliteit en de verstrekking van politieke en justitiële gegevens vorm te geven.

Met betrekking tot de begeleidingscommissie vragen de leden van de CDA-fractie wat de betekenis en invloed van deze commissie zijn. In die zin stellen zij de vraag of het niet meer voor de hand had gelegen de begeleidingscommissie tot een echt bestuurlijk orgaan te verheffen, met een controletaak en medeverantwoordelijkheid, als ware het een raad van toezicht.

Bij dat alles rijst nog de vraag hoe de positie van de vertegenwoordiger van het openbaar ministerie en die van de vertegenwoordiger van Justitie is te duiden als lid van de begeleidingscommissie, gelet op de ministeriële verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie ook voor hen beiden.

Uit artikel 25, tweede lid, van het wetsvoorstel blijkt dat de in artikel 27, eerste lid, genoemde overheidsdiensten en -instellingen alsmede bestuursorganen en aanbestedende diensten zich in de commissie vertegenwoordigd dienen te weten. De ministers benoemen representanten uit de kring van deze partijen. Alvorens over te gaan tot benoeming zal overleg worden gevoerd met het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het openbaar ministerie en beide ministeries.

De begeleidingscommissie heeft tot doel om het goede functioneren van het Bureau zoveel mogelijk te bevorderen. Het goede functioneren van het Bureau is mede afhankelijk van de ketenpartners die op verschillende momenten in contact komen met het BIBOB-adviesproces. Zo leveren de in artikel 27 genoemde overheidsdiensten en -instellingen informatie aan het Bureau BIBOB ten behoeve van het adviesproces, dienen bestuursorganen en aanbestedende diensten adviesaanvragen in en ontvangen diezelfde bestuursorganen en aanbestedende diensten aan het einde van het proces een BIBOB-advies. Daarnaast speelt ook het OM als ketenpartner een rol. Het spreekt voor zich dat ook vertegenwoordigers van de beide betrokken ministeries zitting hebben in de begeleidingscommissie. Met het oog op het goed functioneren van het Bureau overleggen de leden van de begeleidingscommissie over de ervaringen met betrekking tot het BIBOB-adviesproces. Dit kan leiden tot een optimalisering van de gegevensverstrekking. Voorts draagt dit overleg bij aan het beter afstemmen van de BIBOB-adviezen op de gebleken behoefte van de gebruiker(s).

Verder is de begeleidingscommissie een gremium waar de leden ervaringen uitwisselen over de toepassingen van het volledige BIBOB-



instrumentarium, het gebruik van de weigeringsgronden met of zonder BIBOB-advies. De begeleidingscommissie zorgt derhalve voor een operationele controle.

Met het bovenstaande hebben wij willen aangeven dat de begeleidingscommissie niet moet worden gezien als een vrijblijvende commissie. Om dat te benadrukken is in artikel 25, derde lid, bepaald dat regels worden gesteld over de wijze waarop en frequentie waarmee de directeur overleg voert met de commissie. Daarmee wordt de continuïteit in het contact tussen directeur en commissie gewaarborgd. Mogelijke knelpunten kunnen tijdig worden gesignaleerd en opgelost. Bovendien biedt een regelmatig contact de mogelijkheid van een vorm van controle met als gevolg dat het Bureau op de implementatie van voorgestelde verbeterpunten kan worden aangesproken. Wij zijn ervan overtuigd dat de begeleidingscommissie een waardevolle bijdrage aan het functioneren van het Bureau kan hebben.

Het Bureau oefent zijn taak uit onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie. Het Bureau is immers geen agentschap of zelfstandig bestuursorgaan. Het Bureau is een organisatorisch onderdeel van het Ministerie van Justitie. De Minister van Justitie is politiek verantwoordelijk voor het functioneren van het Bureau. De Staten-Generaal controleren zijn optreden. Staatsrechtelijk bezien past bij een dergelijke controle niet de controle van een ander bestuurlijk orgaan. Dit wil niet zeggen dat het functioneren van het Bureau niet voortdurend moet worden gevolgd. De Minister van Justitie heeft daarin een eigen verantwoordelijkheid. Voorts draagt het overleg met de begeleidingscommissie bij aan het goed functioneren van het Bureau. Zoals hierboven is aangegeven is deze commissie geen vrijblijvend orgaan. Het ligt in de rede dat de leden knelpunten en mogelijke oplossingen aandragen. Alhoewel de commissie geen bindende uitspraken kan doen, is het evident dat de Minister van Justitie met het oog op de uitoefening van zijn verantwoordelijkheid veel belang hecht aan opmerkingen en voorstellen van de commissie.

Met het bovenstaande is een begin gemaakt met de beantwoording van de vraag van de leden van de CDA-fractie betreffende de positie van een vertegenwoordiger van het openbaar ministerie en die van de vertegenwoordiger van het ministerie van justitie. Zoals hierboven is aangegeven is de begeleidingscommissie geen officieel toezichthouder. De begeleidingscommissie is een commissie die door de inbreng van de expertise van de verschillende leden het Bureau bijstaat bij een goed functioneren. Het is evident dat de expertise van het OM niet mag ontbreken. Het OM heeft verschillende taken in de Wet BIBOB gekregen. Het commissielid van het OM kan de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de onderlinge contacten tussen de officier van justitie en het Bureau aan de orde stellen. Indien knelpunten zouden worden gesignaleerd is het van belang dat deze worden besproken. De vertegenwoordiger van het Ministerie van Justitie heeft op andere terreinen expertise. De deelname van de beide vertegenwoordigers kan vanuit de inbreng die deze personen leveren worden gerechtvaardigd. Daar staat de eigen verantwoordelijkheid niet aan in de weg.

De leden van de CDA-fractie betreuren de beperkte mogelijkheden voor het BIBOB-bureau om onderzoek te doen naar buitenlandse ondernemingen. Daarom luidt de vraag wat de regering intussen bereikt heeft in haar pogingen om met Europa en met name de buurlanden verdergaande afspraken te maken over regelgeving die analoog is aan onze BIBOB-wetgeving, met name ook om in de grensstreek te kunnen handelen op basis van gelijklopende regels.

Allereerst willen wij een opmerking vooraf maken over de beoordeling van effectiviteit van een afzonderlijk Nederlands wetsvoorstel in verhouding tot de afhankelijkheid van bereidwilligheid van het buitenland om aan Nederland gegevens te verstrekken.

Het feit dat Nederland het enige land in Europa is dat mogelijk kan beschikken over instrumenten als in het onderhavige wetsvoorstel, betekent niet om die reden dat dergelijke wetgeving niet effectief zou kunnen zijn. Dat zou immers veronderstellen dat het overgrote deel van de verzoeken om een BIBOB-advies betrekking zou hebben op buitenlandse bedrijven. Dat is echter niet het geval.

Dat neemt niet weg dat de regering, met de Tweede Kamer, onderkent dat het van belang is dat internationale samenwerking mogelijk gemaakt moet worden. In concreto betekent dit dat ook buitenlandse overheden en diensten gegevens (kunnen) gaan verstrekken aan Nederland met het oog op de uitvoering van dit wetsvoorstel. Een tweede stap zal zijn om in internationaal kader, bij voorkeur in EU-verband, te komen tot een bredere toepassing van het concept van de Nederlandse BIBOB-wetgeving. De regering gaat nog tijdens het Spaanse voorzitterschap van de Europese Unie bezien welke landen onder welke voorwaarden bereid zijn over te gaan tot de gevraagde verstrekking van gegevens aan Nederland. Het moge duidelijk zijn dat het mede afhankelijk zal zijn van de verschillende nationale toepasselijke regelingen in welke vorm nadere afspraken daarover tot stand kunnen komen.

In het kader van de herziening van de richtlijnen voor overheidsopdrachten (het zogenaamd wetgevend pakket) heeft de Europese Commissie een aanvulling op de uitsluitingsgronden voorgesteld. Deze aanvulling komt hierop neer dat een aanbestedende dienst verplicht is een gegadigde voor een overheidsopdracht uit te sluiten die veroordeeld is wegens deelname aan een misdaadorganisatie of wegens corruptie of bedrog. Onderkend is dat deze uitsluitingsgrond alleen maar effectief kan zijn indien een actieve uitwisseling van informatie over de genoemde strafbare feiten tussen de lidstaten wordt opgezet. In overleg met een expertgroep, bestaande uit deskundigen uit een aantal lidstaten, waaronder Nederland, heeft de Commissie een voorstel gedaan voor een praktische oplossing van dit probleem. Nederland steunt de Commissie hierin, maar gebleken is dat verscheidene lidstaten vooralsnog gereserveerd hebben gereageerd op dit voorstel.

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij achten het een goede zaak dat de regering door middel van dit wetsvoorstel regels stelt teneinde te voorkomen dat de overheid door aanbestedingen, verlening van vergunningen en verstrekking van subsidies onbedoeld criminele activiteiten stimuleert.

Alhoewel deze leden alleszins positief ten opzichte van het wetsvoorstel staan, willen zij nog een aantal vragen aan de regering voorleggen alvorens zij tot een definitief oordeel komen.

Deze leden zouden graag van de regering vernemen waarom het wetsvoorstel zich beperkt tot de in het wetsvoorstel genoemde sectoren. Zij vragen of niet het risico aanwezig is dat alleen al door het onder de wet brengen van een beperkt aantal bedrijfstakken er een stigmatiserende werking ten opzichte van deze sectoren plaatsvindt. In dit verband vragen zij of de regering beschikt over ervaringsgegevens van de desbetreffende branches met betrekking tot in het verleden gepleegde delicten terzake.

Het onderhavige wetsvoorstel noemt zelf geen sectoren. Artikel 5 bevat de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur sectoren aan te wijzen

ten aanzien waarvan het wenselijk is dat, voordat wordt besloten om een overheidsopdracht te gunnen of een overeenkomst te ontbinden, het Bureau BIBOB om een advies kan worden gevraagd. Bij brief van 27 september 2001 (Kamerstukken II 2001–2002, 26 883, nr. 43) hebben we reeds aangegeven welke sectoren in aanmerking komen voor een dergelijke aanwijzing.

De keuze voor de in die brief genoemde sectoren is onder meer ingegeven door de resultaten van de onderzoeksgroep Fijnaut die op verzoek van de Parlementaire Enquete Commissie Opsporingsmethoden onderzoek heeft gedaan naar de dreiging van georganiseerde misdaad in bepaalde economische sectoren. Daaruit is naar voren gekomen dat op het gebied van het doen van aanbestedingen de sectoren bouw, ict en milieu kwetsbaar zijn voor ongewilde beïnvloeding door criminele personen of organisaties. Ten aanzien van de bouw is dit beeld versterkt, nu de Tijdelijke commissie onderzoek bouwfraude in haar rapport van 24 januari 2002 heeft geconstateerd «dat reële vermoedens bestaan voor het aanwezig zijn van onregelmatigheden in de bouwsector» (Kamerstukken II 2001–2002, 28 093, nrs. 22–23, blz. 33).

Wat betreft de stigmatiserende werking voor een bepaalde sector indien deze wordt opgenomen in de amvb, merken wij op hiervoor niet bevreesd te zijn. Ten eerste wil het noemen van de sectoren in de amvb niet zeggen dat ieder bedrijf dat werkzaam is binnen die sectoren, per definitie als crimineel kan worden aangemerkt. Het gaat erom dat het voor iedereen duidelijk is – en in het bijzonder voor bestuursorganen die zaken doen met bedrijven in bedoelde sectoren – dat de sector *als zodanig* kwetsbaar is. Ten tweede wordt een advies van het Bureau BIBOB over een bepaald bedrijf of een bepaalde persoon uit een sector niet publiekelijk bekendgemaakt. Ten slotte willen we erop wijzen dat wie niets heeft te vrezen, ook niet bevreesd hoeft te zijn voor een stigmatiserend effect.

De leden van de VVD-fractie vragen zich, evenals de Raad van State, af of de weigerings- en intrekingsgronden inzake beschikkingen niet erg, zo niet te, vaag zijn geformuleerd. Deze leden betwijfelen of in geval van eventuele beroepszaken de wettekst ter zake voldoende duidelijk is om een goede rechtspleging in dezen te garanderen.

Voor een reactie op deze vragen verwijzen we naar een eerder gegeven antwoord op soortgelijke vragen van de leden van de CDA-fractie.

Het betrokken bestuur blijft te allen tijde zelf verantwoordelijk voor de beslissing die met inachtneming van het BIBOB-advies wordt genomen. Alhoewel dit alleszins logisch lijkt, vragen de leden van de VVD-fractie of dit niet een onevenredig zware last legt op de schouders van het betrokken bestuur, gezien diens afhankelijkheid van het advies van het Bureau BIBOB.

De invoering van het BIBOB-instrumentarium heeft voor het bestuursorgaan geen veranderingen tot gevolg wat betreft de bevoegdheid beslissingen te nemen. Het bestuursorgaan is en blijft het orgaan dat de beslissing neemt naar aanleiding van een aanvraag voor een vergunning of subsidie, of in het kader van een aanbesteding. Hetgeen door het wetsvoorstel gaat veranderen, is dat bij twijfel omtrent de integriteit van de aanvrager, het betrokken bestuursorgaan het Bureau BIBOB kan inschakelen om een uitgebreide screening uit te voeren, met gebruikmaking van meer en andere informatie dan die waarover het bestuursorgaan zelf kan beschikken. Het BIBOB-instrumentarium is aanvullend op de mogelijkheden die het bestuursorgaan reeds heeft.

De last die op de schouders van een bestuursorgaan rust waar het gaat om het nemen van een besluit waarvoor ten volle de verantwoordelijkheid kan worden gedragen, wordt naar onze inschatting juist verlicht indien het Bureau BIBOB een advies heeft uitgebracht. Een dergelijk advies komt

immers niet lichtvaardig tot stand, maar vormt het resultaat van een zorgvuldige weging van verschillende – zowel open als gesloten – informatiebronnen. Dit neemt niet weg dat het bestuursorgaan om hem moverende redenen alsnog kan afwijken van het advies. Daartoe zal het orgaan zijn besluit vanzelfsprekend deugdelijk dienen te motiveren.

Indien een bestuur aansprakelijk wordt gesteld voor schade die betrokkenen hebben geleden, kan dit bestuursorgaan zich niet verschonen met een beroep op het verstrekte BIBOB-advies. De leden van de VVD-fractie vragen of aldus de betrokken bestuurslichamen niet voor een moeilijke beslissing worden geplaatst. Zal dit gegeven er niet voor zorgen dat bestuursorganen de nodige aarzelingen zullen blijken te hebben bij het wel of niet gebruiken van het BIBOB-instrument, zo vragen zij zich af.

Aan de leden van de VVD-fractie kan toegegeven worden, dat een bestuursorgaan in zekere zin afhankelijk is van het advies van het Bureau BIBOB. Het is echter niet zo, dat het Bureau BIBOB zich in zijn advies kan beperken tot een conclusie op basis van niet nader genoemde feiten en omstandigheden. Het advies zal duidelijk moeten motiveren waarom er een ernstig gevaar als bedoeld in artikel 3 van de wet is dat aanleiding geeft tot weigering van een vergunning. Het bestuursorgaan kan zich op deze wijze zelfstandig een oordeel vormen over de gegrondheid van de conclusie van het advies. Ten aanzien van adviezen met betrekking tot aanbestedingen zal het advies feiten en omstandigheden die aanleiding geven tot toepassing van een van de uitsluitingsgronden, moeten bevatten. Ook in dat geval moet de aanbestedende dienst in staat gesteld worden zich een eigen oordeel te vormen over de gegrondheid van de feiten en omstandigheden. Wat een bestuursorgaan respectievelijk een aanbestedende dienst niet kan beoordelen is of de in het advies genoemde feiten en omstandigheden *juist* zijn. Over de juistheid van de feiten en omstandigheden moeten een bestuursorgaan en een aanbestedende dienst kunnen vertrouwen op de zorgvuldigheid van het Bureau BIBOB, dat op zijn beurt weer moet kunnen uitgaan van de zorgvuldigheid van de informatieleveranciers. Mocht het Bureau onverhoopt daarin tekort schieten, dan kan een bestuursorgaan of een aanbestedende dienst regres nemen op het Bureau BIBOB, dat wil zeggen de Staat. Dat regresrecht geldt overigens niet als het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst zelf ook een onderdeel is van de Staat. Kortom, er is voor bestuursorganen of aanbestedende diensten geen reden voor aarzeling gebruik te maken van het BIBOB-instrument vanwege de zekere mate van afhankelijkheid van het advies van het Bureau BIBOB. Die afhankelijkheid is, zoals uit het voorgaande blijkt, minder groot dan de leden van de VVD-fractie blijkens hun vraag veronderstellen.

Met betrekking tot de relatie van het wetsvoorstel tot artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM achtten deze leden de argumentatie van de regering voldoende overtuigend. Anders ligt dit ten opzichte van de opslag van gegevens in relatie tot privacyaspecten en geheimhouding. Zij zouden graag vernemen welke concrete voorstellen of maatregelen mogelijk zijn ten einde te garanderen dat ook bij bestuursorganen en aanbestedende diensten te allen tijde een gegarandeerd systeem van geheimhouding aanwezig is.

Het behoort tot de verantwoordelijkheid van bestuursorganen en aanbestedende diensten om zorg te dragen voor een adequate opslag van gegevens, dat wil zeggen op een dusdanige manier dat als gevolg van voldoende beveiligingsmaatregelen op de persoonlijke levenssfeer van personen over wie gegevens zijn opgenomen, niet meer inbreuk wordt gemaakt dan noodzakelijk is voor het doel waarvoor de gegevens zijn opgeslagen.

Met betrekking tot de internationale aspecten van het wetsvoorstel constateren de leden van de VVD-fractie dat de mogelijkheden met betrekking tot het inwinnen van gegevens uit het buitenland zeer beperkt zijn en voornamelijk afhankelijk van de bereidwilligheid en regelgeving van andere landen. Zij zouden graag van de regering vernemen in hoeverre en voor hoe lang afzonderlijke Nederlandse regelgeving, zoals neergelegd in het voorliggende wetsvoorstel, nog effectief is.

In reactie op eerdere vergelijkbare vragen van de leden van de CDA-fractie zijn wij hiervoor reeds ingegaan. Kortheidshalve verwijzen wij naar bedoelde reactie.

Over de uitspraken van de regering dat op basis van onderzoek uitgegaan kan worden van 200 tot 250 onderzoeken per jaar, zouden de leden van de VVD-fractie graag nadere informatie willen verkrijgen. Met name zouden zij graag vernemen hoe vrijblijvend het onderzoek bij bestuursorganen en aanbestedende diensten is geweest en hoe hard de vermelde cijfers zijn.

Het initiatief tot het uitwerken van het nieuwe BIBOB-instrumentarium is genomen naar aanleiding van signalen van bestuursorganen in het begin van de negentiger jaren dat criminele personen doordringen in het economisch leven en een beroep doen op bestuurlijke faciliteiten. Op basis van de ervaringen in de pilot BIBOB uit 1997 en het rapport «Werk BIBOB», waarin het wetsvoorstel is getoetst op uitvoerbaarheid, effecten voor het bedrijfsleven en de rechterlijke macht, is gesteld dat het zal gaan om circa 500 verzoeken per jaar. Volledigheidshalve dient te worden opgemerkt dat deze toetsing heeft plaatsgevonden op basis van de versie van het wetsvoorstel van juli 1997 en derhalve geen rekening is gehouden met sedertdien aangebrachte wetwijzigingen. Het aantal adviesaanvragen zal met name afhangen van de bereidheid van bestuursorganen om met het BIBOB-instrument te gaan werken. Om dit te bewerkstelligen dient het Bureau bestuursorganen bewust te maken van de noodzaak van het instrument, zal binnen de gestelde wettelijke termijn het advies moeten worden afgegeven en moet het instrument toepasbaar zijn voor die gevallen waar het bestaande instrumentarium tekort schiet. Teneinde te waarborgen dat bestuursorganen hun eigen instrumentarium gebruiken, zal bij de ontvankelijkheidstoets van het Bureau worden nagegaan of het bestuursorgaan aan deze voorwaarde heeft voldaan. Ten aanzien van de doorlooptijden van het advies valt te melden dat het Bureau sterk afhankelijk is van zijn informatieleveranciers. Gestreefd wordt de gegevensuitwisselingen zo efficiënt en snel mogelijk te laten verlopen. Ten aanzien van de toepasbaarheid geldt dat het instrumentarium voorlopig toepasbaar is op een beperkt aantal sectoren. Indien het instrumentarium effectief blijkt te functioneren en in andere sectoren of inrichtingen dan waarop het instrument van toepassing is, sprake blijkt te zijn van criminaliteit of (toegenomen) risico's van criminele beïnvloeding, kan een uitbreiding plaatsvinden door middel van de regelgeving. Voorts is het Bureau een communicatietraject gestart, waarvan de bestuurlijke bijeenkomsten, de workshops en het handboek voor bestuursorganen onderdeel uitmaken. Hierdoor is de bekendheid met het BIBOB-instrumentarium aanzienlijk toegenomen en worden bestuursorganen zich bewuster van hoe om te gaan met hun eigen integriteitsinstrumentarium, teneinde criminele facilitering met behulp van overheidsmiddelen tegen te gaan. Gezien het vorenstaande is het op voorhand niet uit te sluiten dat in het eerste jaar al 500 BIBOB-adviezen zullen worden aangevraagd.

De regering geeft aan drie jaar na de inwerkingtreding van de wet een evaluatie te laten plaatsvinden. De leden van de VVD-fractie zouden graag van de regering vernemen op wie die evaluatie zich zal richten en waarop

de inhoud van de evaluatie gericht zal zijn. Evalueren kan naar de mening van deze leden alleen effectief zijn als van tevoren de criteria aan de hand waarvan geëvalueerd wordt, concreet en helder zijn.

Ter voorbereiding op de evaluatie van de wet drie jaar na inwerking-treding wordt in opdracht van de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie een voorstudie verricht. Deze voorstudie betreft een zogenoemde nulmeting. Onderzocht wordt onder meer wat bestuursorganen op dit moment doen om te voorkomen dat zij ongewild criminele activiteiten faciliteren bij het verlenen van vergunningen, subsidies en bij het gunnen van overheidsopdrachten, en welke problemen zij daarbij ondervinden. Tevens wordt onderzocht wat de bestuursorganen van de Wet BIBOB verwachten en van de daarin voorziene adviezen van het Bureau BIBOB. De voorstudie wordt gedaan vanuit het perspectief van de bestuursorganen en vanuit dat van het Bureau BIBOB om de percepties en verwachtingen van beide te kunnen vergelijken.

Daarnaast worden de verwachtingen geïnventariseerd die het Bureau BIBOB heeft ten aanzien van onder andere de aantallen adviezen en doorlooptijden. De evaluatie, waarvoor de uitkomsten van de voorstudie als basis zullen dienen, zal er in het algemeen op gericht zijn na te gaan of aan de doelen die de wet beoogt, wordt voldaan. Daarbij zal aandacht worden besteed aan dezelfde punten die bij de voorstudie aan de orde kwamen en voorts zal onder meer worden onderzocht welk belang bestuursorganen hechten aan BIBOB, of zij hun werkwijze hebben veranderd en welke waarde aan de adviezen wordt toegekend. Ook wordt onderzocht wat de gevolgen zijn van negatieve beslissingen en of deze stand houden in beroepsprocedures.

Met het bovenstaande is tevens ingegaan op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie naar het uitgangspunt en de criteria van de evaluatie van de wet, of er een 0-meting is en er streefwaarden en controleerbare prestaties zijn geformuleerd.

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben met enige verbazing kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Deze leden zeggen te delen in het streven naar een integere besluitvorming in het openbaar bestuur, dat volgens de minister ten grondslag ligt aan dit wetsvoorstel, maar betwijfelen ten eerste of de invoering van het BIBOB-instrumentarium het juiste middel is om het beoogde doel te bereiken.

Naar hun oordeel hinkt het wetsvoorstel op twee gedachten. Het wetsvoorstel beoogt de integriteit van het openbaar bestuur te bevorderen, maar de aanpak van georganiseerde criminaliteit lijkt richtinggevend te zijn geworden. Onder verwijzing naar de veranderde betekenis van het acroniem BIBOB vragen de fractieleden van de PvdA of de stelling van Buruma in «Themis» klopt dat het huidige wetsvoorstel zich primair richt op aanpak van de georganiseerde criminaliteit en dat het waarborgen van de integriteit van het openbaar bestuur van secundair belang is geworden.

Aan de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel hebben vanaf het begin twee doelstellingen ten grondslag gelegen:

- bestuursorganen in staat te stellen te voorkomen dat zij criminele activiteiten faciliteren door het geven van vergunningen, subsidies of de gunning van een overheidsopdracht, waarmee de (relationele) integriteit van het bestuur wordt gediend;
- de vervlechting van de onderwereld met de bovenwereld zoveel mogelijk te voorkomen, in ieder geval daar waar de overheid zelf een formele rol vervult.

Hoewel het BIBOB-instrumentarium naar verwachting een bijdrage kan leveren aan het terugdringen van criminaliteit, is het wetsvoorstel niet

gericht op de aanpak van de georganiseerde criminaliteit. Het instrumentarium is namelijk niet gericht op het elimineren van criminele organisaties en is daar evenmin voor geschikt. Het voorstel ziet primair op het voorkomen dat de overheid onbewust medewerking verleent aan criminele handelingen. De wijziging van het citeertitel van het wetsvoorstel, waarop de leden van de PvdA-fractie duiden, is niet ingegeven door een eventuele wijziging van de doelstelling van het voorgestelde instrumentarium.

Wij bestrijden niet – zoals deze leden stellen – dat de gevolgen van de gekozen aanpak ingrijpend kunnen zijn voor een onderneming, maar benadrukken dat het oogmerk van de aanpak niet is gericht op sanctienering, maar op het voorkomen dat de overheid criminele activiteiten faciliteert. Het bestuurs(proces)recht biedt naar ons oordeel voldoende bescherming aan degenen tot wie een afwijzend overheidsbesluit zich richt.

Hiermee is tevens ingegaan op de kanttekening die de leden van de fractie van de SGP en van de fractie van de ChristenUnie bij het wetsvoorstel plaatsen waar zij aangaven dat de inzet van het bestuursrecht voor strafrechtelijke doelen hen twijfelachtig voorkwam. In het licht van bovenstaande uiteenzetting over het doel van het wetsvoorstel constateren wij dat deze aarzeling op een misvatting berust.

Overigens zijn wij – in afwijking van de vooronderstelling waarvan de leden van de PvdA-fractie kennelijk uitgaan – van mening dat in algemene zin ook bestuurlijke instrumenten een bijdrage kunnen leveren aan het aanpakken van criminaliteit. De bestuurlijke aanpak kan worden gezien als de eerste verdedigingslinie bij de beheersing van criminaliteit en krijgt vorm via toezicht, controle en handhaving. De bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak zijn complementair aan elkaar. Voor de duidelijkheid herhalen wij dat het onderhavige wetsvoorstel primair ziet op het voorkomen dat de overheid onbewust medewerking verleent aan criminele handelingen; het wetsvoorstel is niet primair gericht op de aanpak van criminaliteit.

De leden van de PvdA-fractie zeggen problemen te hebben met het wetsvoorstel. Ze merken op het niet duidelijk te vinden welke bijdrage het wetsvoorstel levert aan de bevordering van de integriteit van het openbaar bestuur. Door de sfeer van geheimhouding rondom het BIBOB-instrumentarium, belemmert het wetsvoorstel het functioneren van het belangrijkste instrument om de integriteit van het openbaar bestuur te bevorderen, te weten de openbaarheid van de bestuurlijke besluitvorming.

Zoals reeds eerder aangegeven, richt het wetsvoorstel BIBOB zich primair op het voorkomen dat het openbaar bestuur (ongewild) criminele activiteiten faciliteert bij het verstrekken van vergunningen, subsidies en overheidsopdrachten. Dit houdt in dat het openbaar bestuur met BIBOB een instrument in handen krijgt waarmee de integriteit op relationeel vlak, als onderdeel van de totale integriteit van het openbaar bestuur, kan worden bevorderd. Het instrument beoogt niet, anders dan door de leden van de PvdA-fractie wordt verondersteld, primair de openbaarheid van de bestuurlijke besluitvorming. Immers het BIBOB-instrumentarium ziet op bestuurlijke mogelijkheden van interventie in concrete individuele gevallen (weigering of intrekking vergunningen, subsidies of overheidsopdrachten), waarbij het bestuursorgaan dan wel de aanbestedende dienst op basis van – zoals eerder werd aangegeven – objectiveerbare feiten en omstandigheden en via de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit tot zijn besluitvorming en uiteindelijke beslissing komt. Juist het feit dat het BIBOB-instrumentarium zijn toepassing vindt in concrete individuele gevallen, maakt het ongewenst dat die besluitvorming een

openbaar karakter heeft. De openbaarheid met betrekking tot de toepassing van het BIBOB-instrumentarium krijgt zijn inhoud via de kenbaarheid van de in het wetsvoorstel neergelegde bepalingen en de door de bestuursorganen en aanbestedende diensten op te stellen en te publiceren BIBOB-beleidslijn. De publicatie en hantering van een dergelijke beleidslijn bieden het openbaar bestuur en de ambtelijke uitvoerders de mogelijkheid om van tevoren de concrete reikwijdte van het BIBOB-instrumentarium in het desbetreffende geografische of beleidsgebied te bepalen. Deze openbaarheid zal de zorgvuldige besluitvorming ten aanzien van en de uiteindelijke beslissing in de aan de orde zijnde concrete individuele gevallen ten goede komen. Zoals eerder is gesteld, biedt het bestuurs(proces)recht naar ons oordeel voldoende bescherming aan degenen tot wie een afwijzend overheidsbesluit zich in concrete individuele gevallen richt.

Derden lijken geen enkele mogelijkheid te hebben om te controleren of het bestuur op integere gronden een subsidie heeft verleend aan een bedrijf dat als dubieus bekend staat. Deze leden vragen of het klopt dat een bestuursorgaan op grond van artikel 27 kan weigeren om een derdebelanghebbende inzage te verlenen in de relevante stukken ten behoeve van een bezwaar- of beroepschriftprocedure.

Artikel 27 van het wetsvoorstel noemt een aantal bestuursorganen dat kan optreden als «informatieverancier» voor het Bureau BIBOB. Dat wil zeggen dat zij de onder hen rustende persoonsgegevens aan het Bureau verstrekken, voor zover relevant met het oog op het uitbrengen van een advies door het Bureau. Artikel 27 regelt niet op welke wijze een derdebelanghebbende inzage zou kunnen verkrijgen in de besluitvorming door het beschikkende bestuursorgaan. Indien in de motivering van een subsidieverlening een derde wordt vermeld, geeft het bestuursorgaan de gegevens die omtrent de derde waren opgenomen in het advies van het Bureau BIBOB, door aan die derde (artikel 28, tweede lid, onderdeel c). De derde ontvangt van het bestuursorgaan derhalve niet de gegevens over het bedrijf in kwestie of de personen die de vergunning of subsidie hebben aangevraagd.

Indien een derde bezwaar wil indienen of beroep wil instellen tegen de vergunning- of subsidieverlening aan een «dubieus» bedrijf, gelden de reguliere bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht.

Indien de vorige vraag in negatieve zin wordt beantwoord, vragen de leden aan het woord of kan worden aangegeven hoe deze geheimhoudingsverplichting zich verhoudt tot de artikelen 7:4 en 8:29 van de Awb, en de uit artikel 6 EVRM voortvloeiende informatieverplichtingen. Zij verzoeken met name om een toelichting op de vraag hoe de mogelijkheid om aanwijzingen over de criminele achtergrond van een aanvrager in de wind te slaan, kan bijdragen aan de integriteit van de besluitvorming in het openbaar bestuur.

Het bestuursorgaan dat of de aanbestedende dienst die een besluit neemt nadat een advies is gevraagd aan het Bureau BIBOB, kan in het besluit gegevens opnemen over de aanvrager van de vergunning of subsidie dan wel degene die een offerte heeft uitgebracht, en eventueel over derden, indien dat noodzakelijk is voor de motivering van het besluit. Indien het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst ermee rekening kan houden dat tegen het voorgenomen – negatieve – besluit bezwaar zal worden gemaakt, wordt de betrokkene in de gelegenheid gesteld het advies van het Bureau in te zien. «Betrokkene» kan hier zowel de aanvrager c.q. uitbrenger van een offerte zijn, als een derde die (mede) onderwerp van onderzoek is geweest (artikel 28, tweede en derde lid, juncto artikel 33). Overigens willen we opmerken dat de twee genoemde artikelen uit de



Awb weliswaar uitgaan van kennisneming door betrokkenen van (voorgenomen) besluiten, maar dat daarin tevens een grondslag zit om de gebruikte informatie wegens «gewichtige redenen» geheim te houden.

De leden van de PvdA-fractie stellen dat de wet-BIBOB louter in het leven is geroepen om de georganiseerde criminaliteit beter te kunnen aanpakken. Deze leden kunnen zich in het algemeen achter deze doelstelling scharen, maar betwijfelen of het BIBOB-instrumentarium daartoe het juiste middel is. Buruma spreekt in dit kader beeldend van een «economische doodstraf». Dergelijke ingrijpende gevolgen dienen naar het oordeel van de PvdA-fractie met de nodige strafrechtelijke waarborgen te zijn omgeven.

Hiervoor is eerder ingegaan op soortgelijke opmerkingen van leden van de fractie van de VVD. Kortheidshalve verwijzen we naar de daar gegeven reactie.

Onder verwijzing naar het artikel van M.B. Koetser, «De Wet-BIBOB, een bestuursrechtelijk wangedrocht» (*NTB* 2001, p. 59–65), verzoeken de leden van de PvdA-fractie nader te beargumenteren waarom de georganiseerde criminaliteit met bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke middelen moet worden aangepakt.

In het genoemde artikel gaat Koetser er ten onrechte van uit dat, zoals op pagina 60 van het artikel wordt gesteld, met het BIBOB-instrumentarium het begaan van zware commune delicten kan worden voorkomen. Zoals eerder reeds werd aangegeven, wordt met het voorliggende wetsvoorstel niet de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit beoogd, maar heeft het als primaire doelstelling bestuursorganen en aanbestedende diensten in staat te stellen te voorkomen dat deze via vergunning-, subsidie- en overheidsopdrachtverstrekking (ongewild) criminele activiteiten faciliteren. Derhalve is niet aan de orde dat met het BIBOB-instrumentarium in rechtstreekse zin georganiseerde criminaliteit wordt aangepakt. Zoals ook de titel van het wetsvoorstel reeds aangeeft, strekt het wetsvoorstel er toe om bestuursorganen en aanbestedende diensten in het kader van de «relationele integriteit» de mogelijkheid te geven, eventueel door tussenkomst van en screening door het Bureau BIBOB, te beoordelen of in een concreet individueel geval al dan niet een vergunning, subsidie of overheidsopdracht kan worden verstrekt dan wel kan worden ingetrokken.

De problemen ontstaan in de ogen van de leden van de PvdA-fractie met name doordat de fundamentele beginselen van het strafrecht worden omzeild bij de aanpak van criminelen met de instrumenten van de BIBOB. Ten eerste staat de plicht van de aanvrager om op het formulier allerlei mogelijk belastende gegevens in te vullen op gespannen voet met het nemoteneturbeginsel. Ten tweede botst de lichtere privaatrechtelijke weging van strafrechtelijk relevante feiten met de in het strafrecht geldende presumptie van onschuld.

Deze stellingen van de leden van de PvdA-fractie kunnen wij niet onderschrijven. Het BIBOB-instrumentarium is een bestuursrechtelijk instrument dat bestuursorganen de mogelijkheid geeft om bij de afweging of een vergunning of subsidie moet worden verleend of na aanbesteding een opdracht moet worden gegund, een breder perspectief te betrekken dan voorheen gebruikelijk. Het verbreden van het perspectief van het betrokken bestuursorgaan is bedoeld om te voorkomen dat het bestuur door het verlenen van vergunningen, subsidies of overheidsopdrachten omstandigheden creëert die kunnen worden misbruikt voor criminele doeleinden. Primair oogmerk is de relationele integriteit van het bestuur. Met andere woorden, het normadressaat is het bestuur. Het gegeven dat door middel van toepassing van het BIBOB-instrumentarium zicht wordt

verkregen op (mogelijke) criminele activiteiten, doet hieraan niet af. Het is derhalve zeker niet zo dat het BIBOB-instrumentarium in het leven is geroepen om de beginselen en waarborgen uit het strafrecht te omzeilen, of om bijvoorbeeld vast te stellen of iemand verdacht is van het plegen van een strafbaar feit. BIBOB richt zich op het bestuursorgaan, dat is de centrale focus. Indien wij zouden hebben beoogd om via strafrechtelijke weg maatregelen te treffen, dan had het voor de hand gelegen om wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering op te stellen.

Wat betreft de door deze leden opgesomde aspecten moge nog het volgende dienen. De informatie die de aanvrager van een vergunning, subsidie of overheidsopdracht moet leveren, is informatie die het bestuursorgaan nodig heeft om te kunnen beoordelen of de vergunning, subsidie of opdracht kan worden verleend. Waar het gaat om informatie die in strafvorderlijke zin als belastend zou kunnen worden gekwalificeerd, behoeft die kwalificatie er niet aan te worden gegeven in het kader van het verlenen van een vergunning, subsidie of overheidsopdracht.

Ten derde, zo stellen de leden van de PvdA-fractie, kan onrechtmatig verkregen bewijs dat in het strafrecht zou moeten worden uitgesloten, in privaot- en bestuursrechtelijke procedures wel een rol spelen. De leden van de fractie van de PvdA vragen de ministers om te reageren op de gesignaleerde spanning tussen de voorgestelde regeling en de fundamentele beginselen van onze rechtsstaat. Zij willen weten of het klopt dat in het kader van de wet BIBOB criminele organisaties en andere nietintegere personen onder veel minder strenge procedurele voorwaarden kunnen worden aangepakt dan in het strafrecht gebruikelijk is.

Het strafrecht heeft tot doel het sanctioneren van overtredingen die een inbreuk vormen op onze samenleving. Indien deze regels worden geschonden, kan een straf worden opgelegd. Het strafrecht voegt opzettelijk leed toe aan degene die de regels overtreedt. Vanwege de gevolgen van een straf moet worden bewezen dat de verdachte het feit heeft begaan. Dit bewijs moet rechtmatig zijn verkregen. Het bestuursrecht heeft niet primair tot doel te sanctioneren. Het bestuursrecht heeft primair een ordenende functie. Alhoewel het bestuurssanctierecht ook leed kan toebrengen aan personen is dit niet het uitgangspunt. Uitgangspunt is het ordenen van het maatschappelijk verkeer. In het bestuursrecht worden rechten toegekend aan burgers, indien zij aan bepaalde voorwaarden voldoen. Ook kunnen rechten worden ingetrokken als niet langer aan de voorwaarden wordt voldaan. Dit is ook het geval bij het wetsvoorstel BIBOB. In het wetsvoorstel BIBOB wordt de zogenoemde BIBOB-voorwaarde nader uitgewerkt die in specifieke regelgeving kan worden opgenomen ter verkrijging van een bepaalde vergunning of subsidie. Dit houdt in dat in het geval er een ernstig gevaar is dat met de vergunning of subsidie criminele activiteiten zullen worden ontplooid de desbetreffende vergunning of subsidie niet behoeft de worden afgegeven. Dit is geen sanctie in strafrechtelijke zin. Het gaat hier primair om ordening. De voorwaarde die is gesteld aan de verkrijging van de vergunning of subsidie, is niet vervuld. Het bestuursorgaan moet de afwijzende beschikking motiveren. Dit kan met alle beschikbare middelen. Aangezien het niet gaat om een sanctie, worden andere eisen gesteld aan het gebruik van de verkregen informatie. De informatie moet een voldoende onderbouwing opleveren voor de beslissing. Van onrechtmatig verkregen bewijs kan dan ook niet worden gesproken. Het gaat om een weging van feiten. Vanwege de verschillende uitgangspunten en reikwijdte van het strafrecht en het bestuursrecht kan niet worden gesteld dat het bestuursrecht minder strenge eisen stelt.

Indien de minister deze vraag bevestigend beantwoord, vreest de PvdA-fractie dat politie en justitie alle zaken die zij niet met de huidige strafvorderlijke middelen rond kunnen krijgen, zullen laten aanpakken door bestuursorganen met het BIBOB-instrumentarium. Het wetsvoorstel schept daartoe zelf de mogelijkheid met de introductie van de bevoegdheid van de OvJ om een bestuursorgaan te tippen. Ziet de minister mogelijkheden om dergelijk oneigenlijk gebruik van dit wetsvoorstel te voorkomen?

Alhoewel het in sommige gevallen mogelijk zou zijn dat het BIBOB-instrument kan worden gebruikt in het geval een strafrechtelijke procedure niet is rond te krijgen, kan dit nooit oneigenlijk worden gebruikt, omdat het gebruik van de beide instrumenten geheel verschillend is genormeerd. Het BIBOB-instrument kan alleen worden gebruikt in daartoe bij de wet aangewezen gevallen. Bovendien kan het BIBOB-instrument niet zonder meer worden gebruikt. Er moet een aanvraag worden gedaan voor een vergunning of subsidie of er moet worden ingeschreven in het kader van een aanbestedingsprocedure. Gesteld dat het BIBOB-instrument kan worden ingezet, dan is het enkele feit dat een strafrechtelijke procedure niet is rond te krijgen geen reden om negatief op de aanvraag of de inschrijving te beslissen. Immers, er moet worden onderbouwd dat er een ernstig gevaar is dat met de vergunning, subsidie of overeenkomst criminele activiteiten zullen worden ondernomen. Hiervan is niet zonder meer sprake indien een aangevragen strafrechtelijke procedure niet kan worden voortgezet. Er zullen meer feiten aanwezig moeten zijn op grond waarvan kan worden geconcludeerd dat voornoemd ernstig gevaar bestaat. Om deze reden vrezen wij niet dat oneigenlijk gebruik van het BIBOB-instrument kan worden gemaakt.

De leden van de fractie van de PvdA vragen zich ten eerste af of het BIBOB-instrumentarium de integriteit binnen het openbaar bestuur in positieve zin zal beïnvloeden. Voor de aanpak van criminaliteit lijken in hun ogen andere instrumenten adequater, zoals onder meer door effectiever gebruik te maken van de strafrechtelijke maatregel ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. De leden van de fractie van de PvdA verzoeken de ministers om uit te leggen waarom zij de toepassing van dit voor de hand liggende strafrechtelijke instrument in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit niet meer bevorderen.

Het is zeker zo dat de regering de toepassing van de maatregel van ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel bevordert. Daarom is ook na een evaluatie van de bestaande wettelijke regeling op grond van de opgedane ervaringen een aanpassing van de wetgeving voorgesteld, die thans bij de Tweede Kamer aanhangig is (Kamerstukken II 2000–2001, 28 079). Daarmee wordt beoogd enkele in de praktijk bestaande problemen weg te nemen. Uit de evaluatie is eveneens gebleken dat de grootste knelpunten niet bestaan op het terrein van de regelgeving, maar op dat van de uitvoering. Binnen het openbaar ministerie is door de oprichting van het Bureau Ontnemingswetgeving OM een belangrijke impuls gegeven voor een ruimere en geïntensiverde toepassing van het bestaande instrumentarium. Over de praktijk van de toepassing van de ontnemingsmaatregel heeft de Minister van Justitie in het kader van diens taak als coördinerend bewindspersoon op het terrein van misbruik en oneigenlijk gebruik van belastingen, sociale zekerheid en subsidies, de Tweede Kamer bij voortgangsrapportage van 16 juli 2001 bericht (Kamerstukken II, 2000–2001, 17 050, nr. 221). Korthedshalve verwijzen we naar de weergave van de feitelijke stand van zaken en de in gang gezette maatregelen ter verbetering en intensivering. Daarbij wordt er wel op gewezen dat voor de toepassing van de maatregel aan een aantal

wettelijke vereisten dient te worden voldaan, die waarborgen behelzen die niet licht opzij kunnen worden gezet. Dat betekent dat voor de daadwerkelijke tenuitvoerlegging (invordering) door de rechter is vastgesteld dat de aangetroffen vermogensbestanddelen door misdrijf zijn verkregen. Indien de rechter daartoe geen mogelijkheid ziet, kan de uitwinning geen doorgang vinden.

De leden van de fractie van **GroenLinks** stellen vast dat artikel 3 de kern van de wet is, en dat het BIBOB-instrumentarium ingrijpt in de persoonlijke levenssfeer van de (rechts)personen. Bij de behandeling in de Tweede Kamer is door de regering benadrukt dat niet louter het vermoeden van een misdrijf of overtreding reden kan zijn voor intrekking of het weigeren van een vergunning, maar dat er een gevaar moet zijn dat strafbare feiten worden gepleegd. Het vermoeden of een gevaar hebben beide gemeen dat het eventuele strafbare feit nog zal moeten plaatsvinden. Hoe verhoudt zich dat met het criterium dat er «steeds feiten en omstandigheden moeten zijn» (26 883, nr. 8, blz. 2) die intrekken of weigeren rechtvaardigen, zo willen zij weten.

Met de aangehaalde zinsnede is bedoeld aan te geven dat het hebben van een vermoeden of het bestaan van een gevaar moet kunnen worden gebaseerd op objectiveerbare gegevens. Het louter bestaan van «zachte» indicaties is een onvoldoende basis om een weigering of intrekking op te baseren.

In vervolg hierop vragen deze leden waarom er niet voor is gekozen in de wettekst een onderscheid te maken tussen het weigeren en het intrekken van een vergunning of subsidie, waarbij met betrekking tot het weigeren meer vanuit het gevaar en het vermoeden kan worden geredeneerd, en met betrekking tot het intrekken meer vanuit de feiten.

Ook in de situatie dat reeds een vergunning is verleend of een subsidie is verstrekt, kan het voorkomen dat het bestuursorgaan nieuwe informatie ontvangt op basis waarvan een ernstig gevaar ontstaat dat de beschikking mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of strafbare feiten te plegen. Wij vinden het niet acceptabel dat een bestuursorgaan dat beschikt over dergelijke kennis lijdzaam moet afwachten tot het strafbare feit daadwerkelijk wordt gepleegd.

Waarom is er niet voor gekozen om naast intrekken en weigeren ook het aanscherpen van voorwaarden als sanctie op te nemen, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie.

Op grond van de oorspronkelijk ingediende versie van het wetsvoorstel was het – op basis van het rechtsadagium »wie het meerdere mag, mag ook het mindere« – mogelijk om voorschriften aan een beschikking te verbinden om het doel van het wetsvoorstel (het voorkomen dat de overheid onbewust criminele activiteiten faciliteert) te bereiken. Van deze bevoegdheid kon gebruik worden gemaakt indien een weigering of een intrekking niet proportioneel is aan de mate van het gevaar, maar er wel reden is om extra waarborgen te creëren gericht op het wegnemen of het beperken van het gevaar. Bij amendement is het criterium in artikel 3 gewijzigd in «ernstig gevaar». Ook in deze situatie blijft de bevoegdheid voorhanden om voorschriften aan de beschikking te verbinden. Wij verwachten evenwel dat hiervan in mindere mate gebruik zal worden gemaakt, aangezien met hantering van dit zwaardere criterium de ernst van het gevaar in de meeste gevallen aanleiding zal zijn om de beschikking te weigeren of in te trekken. Voor de gevallen waarin sprake is van mindere mate van gevaar is aan artikel 3 – eveneens bij amendement

– een zevende lid toegevoegd op basis waarvan het bestuursorgaan eveneens voorschriften aan de beschikking kan verbinden.

Bij de te onderzoeken sectoren is ook de bouw opgenomen. Onder verwijzing naar een brief van het Algemeen Verbond Bouwbedrijf aan de Tweede Kamer – waarin wordt gesteld dat de bouw vrij is van criminaliteit – vragen deze leden hoe zich dat verhoudt tot de uitspraken van de regering dat in de bouw sprake is van criminele bemoeienis. Ze willen weten op basis van welke feiten en omstandigheden de regering kan beweren dat zulks het geval is in de sectoren bouw, ICT en milieu. In verband hiermee vragen de leden van de GroenLinks-fractie hoe de onlangs opgedoken «bouwfraude» met de Wet BIBOB in de hand, dus langs bestuurlijke weg, benaderd zou kunnen worden.

Het Bureau BIBOB kan aan aanbestedende diensten een advies verstrekken in het kader van bepaalde overheidsopdrachten die binnen een bij algemene maatregel van bestuur genoemde sector vallen. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat het gaat om sectoren waar al sprake is van criminele bemoeienis en om sectoren die bepaalde kenmerken vertonen die wijzen op kwetsbaarheid voor criminaliteit. Het gaat met name om feitelijkheden en het «groot belang criterium». Voor de overheidsopdrachten betekent dit laatste dat het moet gaan om aanzienlijke maatschappelijke of economische waarde, zodat misbruik of criminele betrokkenheid aantrekkelijk wordt. Het risico van bestuurlijke facilitering kan dan zodanig groot worden geacht dat een beroep op het BIBOB-instrumentarium gerechtvaardigd is. Wat betreft de specifieke keuze voor de sectoren bouw, ICT en milieu kan worden opgemerkt dat aansluiting is gezocht bij de sectoren die in het rapport van de Parlementaire Enquete-commissie Opsporingsmethoden genoemd worden. Voor deze sectoren is gekozen, omdat in deze sectoren regelmatig sprake is van overheidsopdrachten waarbij grote overheidsbelangen zijn betrokken. Het is noodzakelijk dat de overheid zich kan beschermen tegen het gevaar zich te contracteren met een niet integere partij, derhalve is bij de aanbestedingen voor de sectoren bouwnijverheid, ICT en milieu gekozen. Een ander criterium is dat bij deze sectoren sprake is van het bovenvermelde «groot belang criterium», zodat de realisatie van het risico dat met behulp van overheidsmiddelen criminele activiteiten worden gefaciliteerd, geen denkbeeldige is.

Wat betreft de vraag op welke wijze bouwfraude aan de hand van de Wet BIBOB zou worden benaderd, merken we op dat het begrip «bouwfraude» nogal breed is, zodat op voorhand niet duidelijk is op welk incident deze fractie doelt. In zijn algemeenheid kan echter worden gezegd dat het BIBOB-instrument niet geschikt is om frauduleus gedrag tegen te gaan. Dat is ook niet het karakter van het instrument, het is immers een preventief bestuurlijk instrument dat ziet op de relationele integriteit van de overheid en niet op de opsporing van criminele activiteiten. Een ondernemer kan worden uitgesloten van deelneming aan de opdracht indien niet wordt voldaan aan de kwalitatieve criteria, genoemd in de aanbestedingsrichtlijnen. In dit kader is van belang dat een ondernemer kan worden uitgesloten indien hij op basis van een rechterlijke beslissing veroordeeld is geweest voor een delict dat zijn beroepsmoraliteit in het gedrang brengt. Voorts kan de ondernemer worden uitgesloten indien hij een ernstige fout heeft begaan. In dit laatste kader kunnen niet alleen veroordelingen maar ook schikkingen een rol spelen. Het BIBOB-instrument kan binnen deze kaders worden gebruikt. De aanbestedende diensten ontvangen via het BIBOB-instrument informatie (kennis) die gebruikt kan worden om een goede afweging te maken teneinde de overheidsopdracht te gunnen. Voorts kan met behulp van het BIBOB-instrument aanvullende informatie worden gevraagd met betrekking tot

de financiering en de bedrijfsstructuur van een rechtspersoon en kunnen ook de zakelijke relaties van de gegadigde worden gescreend. Daarmee wordt informatie verkregen om het in de richtlijn genoemde uitsluitingscriterium inzake het ontbreken van voldoende financiële draagkracht bij de ondernemer te kunnen onderbouwen. Aldus kan de aanbestedende dienst over een vollediger «plaatje» beschikken betreffende de partij met wie zij voornemens is een contract te sluiten. Op deze wijze kan worden voorkomen dat dit een niet integere partij is.

Wellicht ten overvloede verwijzen we in dit verband naar de brief van 5 december 2001 van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Economische Zaken (Kamerstukken II 2001–2002, 28 093, nr. 18, blz. 8 en 9), waarin nader wordt ingegaan op de verhouding van de BIBOB-systematiek tot aanbestedingen in de bouw.

De regering benadrukt dat het BIBOB-instrumentarium complementair is aan de strafrechtelijke aanpak. In paragraaf 2 van het artikel «De wet BIBOB, een bestuursrechtelijk wangedrocht» in het Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht van maart 2001 gaat de auteur, M.B. Koetser, uitgebreid in op de grondslag van de wet en de spanning tussen privaatrecht en bestuursrecht. Zou de regering willen reageren op zijn argumenten?

Zoals hierboven is aangegeven hebben aan de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel vanaf het begin twee doelstellingen ten grondslag gelegen:

- bestuursorganen in staat te stellen te voorkomen dat zij criminele activiteiten faciliteren door het geven van vergunningen, subsidies of de gunning van een overheidsopdracht, waarmee de (relationele) integriteit van het bestuur wordt gediend;
- de vervlechting van de onderwereld met de bovenwereld zoveel mogelijk te voorkomen, in ieder geval daar waar de overheid zelf een formele rol vervult.

In het artikel van Koetser wordt aangegeven dat de problemen in de praktijk meer van privaatrechtelijke dan van bestuursrechtelijke aard zijn. Daarbij wordt erop gewezen dat een ieder de publiekrechtelijke regels moet naleven, ongeacht het feit of hij of zij crimineel is. Geconcludeerd wordt dat als de wettelijke voorschriften zodanig geformuleerd zijn dat er een bonus op crimineel gedrag staat deze voorschriften niet deugen. Deze conclusie kunnen wij niet volgen. Wij hebben juist beoogd een wettelijk voorschrift te creëren dat zodanig is geformuleerd dat crimineel gebruik van de verleende vergunning of subsidies zoveel mogelijk wordt voorkomen. Aangezien het verlenen van een vergunning of subsidie tot het terrein van het bestuursrecht behoort, heeft een privaatrechtelijke regeling geen zin. Dit laatste is anders in het geval van het sluiten van een aannemingsovereenkomst. Opdat ook op dit gebied de overheid meer aandacht aan het eigen integer optreden kan besteden, is in artikel 5 van het wetsvoorstel de mogelijkheid geboden het Bureau BIBOB te laten oordelen over de kwalitatieve selectiecriteria. Daardoor kan de overheid een meer weloverwogen besluit nemen met betrekking tot het wel of niet gunnen van een overheidsopdracht aan een bepaalde potentiële contractspartij.

In het artikel van Koetser lijkt ook met enige verbazing te worden geconcludeerd dat met het wetsvoorstel BIBOB een geheel ander object van maatschappelijke ordening wordt geregeld dan met de Wet milieubeheer wordt beoogd.

Met het wetsvoorstel BIBOB wordt beoogd dat voorkomen wordt dat met behulp van de milieuvergunning (milieu)criminaliteit wordt gepleegd. Daarbij is wederom aangesloten bij de doelstelling van het wetsvoorstel BIBOB, namelijk het creëren van de mogelijkheid dat de overheid door de

verlening van een milieuvergunning niet hoeft bij te dragen aan crimineel gebruik van die vergunning. Deze doelstelling gaat verder dan het beperken van de nadelige gevolgen voor het milieu. Overigens zijn wij van mening dat het gebruik van het BIBOB-instrument een belangrijke bijdrage kan leveren aan de beperking van die nadelige gevolgen. Voorts zijn wij het niet eens met de mededeling in het artikel dat niet valt in te zien hoe delicten kunnen worden voorkomen door BIBOB. Naar onze mening wordt voor de aanvrager die geen milieuvergunning krijgt een hogere drempel opgeworpen om criminele activiteiten te plegen dan voor de aanvrager die wel een vergunning ontvangt.

Bij artikel 40, onderdeel B, dat de Wet milieubeheer wijzigt in die zin dat een vergunninghouder ten minste een maand voordat de vergunning voor een ander gaat gelden, dit meldt bij het bevoegd gezag. De GroenLinks-fractie vraagt of deze maand is bedoeld om het bevoegd gezag in de gelegenheid te stellen een advies aan te vragen bij het Bureau, en tevens wat de mogelijkheden zijn voor het bevoegd gezag als het Bureau binnen vier weken tot het advies komt dat de ander op grond van artikel 3 deze vergunning niet dient te krijgen. Wordt de vergunning dan ingetrokken? Kan de vergunning pas worden ingetrokken als deze de facto is overgegaan op de ander.

De maand «wachttijd» die in de Wet milieubeheer wordt ingevoerd voordat een milieuvergunning kan worden overgedragen, kan inderdaad worden benut om bij het Bureau BIBOB een advies te vragen omtrent de beoogde opvolgende verkrijger van de vergunning. Indien het Bureau in een dergelijk geval een negatief advies uitbrengt, is het aan het bevoegd gezag om, mede met het advies in de hand, al dan niet toepassing te geven aan artikel 3.

De leden van de GroenLinksfractie vragen of het geen aanbeveling zou verdienen om gemeenten erop te wijzen dat de Wet BIBOB wordt geïntegreerd in verordeningen op grond waarvan vergunningen worden verleend. Daarbij valt te denken aan het vragen om een advies aan het Bureau, bepalingen ten aanzien van de overdracht van vergunningen e.d.

Het Bureau BIBOB voert een uitgebreid communicatietraject uit. Dit traject bestaat uit onder andere: bestuurlijke bijeenkomsten, workshops, nieuwsbrieven en een website. Op deze wijze informeert het Bureau bestuursorganen over het instrument en de implementatie daarvan. Een van de producten die het Bureau in dit kader vervaardigt is een handboek waarin een stappenplan is opgenomen. In dit stappenplan wordt beschreven dat bestuursorganen eerst hun eigen instrumentarium dienen te benutten en vervolgens welke stappen zij dienen te ondernemen om het BIBOB-instrument te implementeren. Een onderdeel van het handboek zal de modelbeleidslijn zijn, welke als uitgangspunt kan dienen voor de door de bestuursorganen op te stellen beleidslijnen. Dit in het kader van de transparantie van het openbaar bestuur, zodat voor betrokkene duidelijk is dat in een bepaald geval een advies kan worden aangevraagd. Bureau BIBOB kan desgewenst nadere afspraken maken met bestuursorganen over wanneer een advies kan worden aangevraagd, het aantal adviezen en de inhoud van het te verrichten onderzoek.

De leden van de GroenLinks-fractie willen vervolgens weten of aanbestedingen, subsidies en vergunningen ook kunnen worden geweigerd op grond van artikel 3, zonder dat er een advies van het Bureau aan te pas komt.

Voor alle duidelijkheid willen we hier benadrukken dat artikel 3 niet van toepassing is ten aanzien van aanbestedingen. Voor aanbestedingen zijn de uitsluitingsgronden van de richtlijnen van toepassing. Bestuursorganen zijn gehouden bij de besluitvorming alle relevante feiten en belangen te wegen (de artikelen 3:2 en 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht). Bij deze beslissing kan een bestuursorgaan zich laten adviseren door het Bureau BIBOB, maar is daartoe niet verplicht. Indien een bestuursorgaan van mening is dat de zelf vergaarde gegevens voldoende duidelijkheid bieden om op basis daarvan een zorgvuldig voorbereid besluit te nemen, kan een aanvraag worden afgewezen of opdracht worden geweigerd zonder advies van het Bureau BIBOB.

Indien het niet mogelijk is dat het Bureau een advies uitbrengt op verzoek van bijvoorbeeld een bewonersorganisatie of een vakbond, vragen deze leden waarom niet is overwogen dit in het wetsvoorstel op te nemen om zo een uitgebreidere voorwaarde te scheppen voor integriteitsbevordering.

Het is niet mogelijk een advies uit te brengen op verzoek van een bewonersorganisatie of een vakbond. Het BIBOB-instrumentarium is gestoeld op het onderzoek van de commissie-van Traa. Daaruit is gebleken dat bepaalde sectoren veel criminaliteit te zien geven of daarvoor kwetsbaar zijn. Omdat de overheid vergunningen en subsidies verstrekt en overheidsopdrachten gunt op het gebied van deze sectoren, loopt zij het risico ongewild criminele activiteiten te faciliteren. Dat dit een onwenselijke situatie is behoeft geen betoog. Bij de inzet van het BIBOB-instrumentarium gaat het om de bescherming van de relationele integriteit van de overheid en niet om de integriteit van bestuursorganen zelf. Echter het BIBOB-instrument maakt slechts onderdeel uit van een breed scala aan integriteitsinstrumenten die kunnen worden ingezet. In dit kader verwijzen wij naar de verklaring omtrent het gedrag, deze verklaring kan met de nieuwe wet justitiële gegevens ook worden gevraagd voor rechtspersonen en kan in bovenstaande situatie uitkomst bieden. Een uitbreiding van het BIBOB-instrument dient bij voorkeur, gezien de zwaarte van het instrument, alleen dan plaats te vinden indien het bestaande instrumentarium geen uitkomst biedt.

De aan het woord zijnde leden vragen of het niet wenselijk zou zijn dat het advies van het Bureau BIBOB ter sprake komt in het zogenaamde driehoeksoverleg van burgemeester, politie en justitie. Bespreking van adviezen van het Bureau BIBOB in het driehoeksoverleg is in beginsel niet aan de orde. Het driehoeksoverleg is immers bedoeld om te spreken over de taakuitvoering door de politie, aldus artikel 14 van de Politiewet 1993.

Met betrekking tot de in artikel 15 genoemde termijnen vragen de leden van de fractie van GroenLinks of, indien het Bureau niet bij machte is binnen acht weken advies uit te brengen, het bevoegde gezag dan toch kan besluiten een vergunning, subsidie of aanbesteding te weigeren.

Het antwoord hierop luidt bevestigend. Het bevoegde gezag beslist uiteindelijk altijd zelf of het de vergunning of subsidie al dan niet verleend dan wel de overheidsopdracht gunt. Uiteraard zal het desbetreffende bestuursorgaan dat wel op diens eigen gronden moeten doen en gemotiveerd moeten aangeven hoe en waarom het tot zijn besluit is gekomen.

In dit verband vragen zij tevens of in het openbaar verslag wordt aangegeven in hoeveel en welke gevallen het Bureau er niet in is geslaagd binnen de wettelijke termijn advies uit te brengen.



In het openbaar verslag zal worden aangegeven in hoeveel gevallen het Bureau er niet in is geslaagd binnen de wettelijke termijn advies uit te brengen. Deze aantallen zullen worden gerubriceerd naar vergunningen, subsidies en aanbestedingen. Uiteraard kan uit het oogpunt van privacy-bescherming geen informatie worden verschaft over de desbetreffende rechtspersonen en natuurlijke personen in een specifiek geval.

In artikel 45 is geregeld dat er binnen drie jaar na inwerkingtreding een evaluatie van de wet plaatsvindt. De GroenLinks-fractieleden vragen wat het uitgangspunt is, welke criteria hierbij worden gehanteerd, en of er een 0-meting is.

Naar aanleiding van vragen van de leden van de VVD-fractie is hiervoor reeds ingegaan op de evaluatie. Wij verwijzen naar die opmerkingen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen tot slot hoeveel en welke algemene maatregelen van bestuur op grond van deze wet zullen worden uitgevaardigd, en wanneer deze tegemoet kunnen worden gezien.

Zoals opgemerkt in de hiervoor al genoemde brief van 27 september 2001, worden alle onderwerpen waarvan het wetsvoorstel zegt dat (nadere) regels worden gegeven bij algemene maatregel van bestuur, in één besluit samengevoegd. Dit zogenaamde Besluit BIBOB wordt voorgehangen bij de Tweede en Eerste Kamer, en dient gelijktijdig met het onderhavige wetsvoorstel in werking te treden.

De leden van de fractie van de **SGP** en van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met belangstelling, maar niet dan met grote reserves van het wetsvoorstel kennis genomen. Deze leden onderschrijven de doelstelling om de samenleving – en dus ook het openbaar bestuur – zo veel mogelijk te behoeden voor al dan niet georganiseerde criminaliteit. Zij hebben echter ernstige twijfels wat betreft de vraag of en zo ja, in hoeverre zulks op verantwoorde wijze mogelijk is langs bestuursrechtelijke weg. Inzet van het bestuursrecht voor strafrechtelijke doelen komt hen twijfelachtig voor.

Met onze reactie op soortgelijke vragen van de leden van de PvdA-fractie is tevens ingegaan op deze kanttekeningen van de leden van de fractie van de SGP en van de fractie van de ChristenUnie. In het licht van de daar gegeven uiteenzetting over het doel van het wetsvoorstel constateren wij dat de aarzelingen van genoemde fracties op een misvatting berusten.

Het wetsvoorstel heeft bij deze leden de vraag opgeroepen enerzijds hoe bestuursrechtelijke wetgeving kan bijdragen aan de preventie van criminaliteit en anderzijds hoe in bestuursrechtelijke wetgeving zodanige strafprocessuele waarborgen kunnen worden ingebouwd dat het resultaat beantwoordt aan de beginselen van de rechtsstaat. Zij verzoeken de regering in dit verband in te gaan op de processuele waarborgen van de Algemene wet bestuursrecht.

De in deze vragen van de leden van de SGP en de ChristenUnie besloten suggestie dat bestuursrechtelijke wetgeving geen bijdrage zou kunnen leveren aan de preventie van criminaliteit, doet naar onze mening geen recht aan het oogmerk van het voorliggende wetsvoorstel. Hoewel het niet het primaire doel van BIBOB is, kan niet worden ontkend dat de invoering van het BIBOB-instrumentarium wel degelijk – positieve – effecten heeft op criminaliteitspreventie. Doordat bestuursorganen met behulp van het Bureau BIBOB een breder perspectief kunnen verkrijgen over degenen met wie zij, in de vorm van vergunningen, subsidies en overheidsopdrachten, een relatie onderhouden, kan de mogelijkheid dat de bestuursorganen ongewild criminele activiteiten faciliteren worden

verminderd. Dit heeft tot gevolg dat het aantal criminele activiteiten dat wordt uitgeoefend in het kader of met behulp van een verkregen vergunning, subsidie of opdracht, zal afnemen. In die zin vervult het BIBOB-instrumentarium wel degelijk een gunstige bijdrage aan het voorkomen van criminele activiteiten.

Hoewel het wetsvoorstel is te karakteriseren als bestuursrechtelijk, is naar onze mening recht gedaan aan het belang van het strafrecht en de strafvordering. Zo bestaat onder meer de mogelijkheid voor de officier van justitie om aan het Bureau BIBOB aan te geven dat gegevens niet in het advies mogen worden gebruikt in verband met een zwaarwegend strafvorderlijk belang (artikel 14, eerste lid, onderdeel b), alsmede de bevoegdheid om geen informatie aan het Bureau BIBOB te verstrekken indien zulks in strijd zou komen met een zwaarwegend strafvorderlijk belang (artikel 27, tweede lid, onderdeel c).

Wat betreft de bestuursrechtelijke rechtsgang van hoofdstuk 8 van de Awb merken we op dat die zonder enige twijfel in overeenstemming is met artikel 6 van het EVRM.

Deze leden stellen voorts de vraag hoe de afweging en de eventuele besluiten tot weigering of intrekking van een vergunning op grond van het wetsvoorstel zich verhouden tot de instrumenten die de desbetreffende sectorwetten (en de rechter) plegen te hanteren.

De weigeringsgrond die bestuursorganen aan de Wet BIBOB ontleen, wordt geïntegreerd in de desbetreffende sectorwetten. Aldus maakt het BIBOB-instrumentarium integraal onderdeel uit van de sectorwetgeving. Dit laat onverlet dat de sectorspecifieke weigeringsgronden en het daaraan ontleende toetsingskader onverkort van toepassing blijven. Bij inwerkingtreding van de Wet BIBOB kan een bestuursorgaan naast de toetsing aan de bestaande (sectorspecifieke) weigeringsgronden, toetsen aan de BIBOB-weigeringsgrond.

Toepassing van het instrumentarium van het wetsvoorstel zal gemakkelijk kunnen leiden tot besluiten die vernietigd kunnen worden. De leden van de fracties van de SGP en ChristenUnie vragen, gelet op het beginsel van risicoaansprakelijkheid van de overheid voor onjuiste beslissingen zowel jegens aanvragers als derden-belanghebbenden, of de regering rekening houdt met aanmerkelijke schadeclaims.

De regering houdt rekening met schadeclaims maar verwacht niet dat veel schadeclaims ingediend zullen worden. Het beginsel van risicoaansprakelijkheid treedt pas in door de vernietiging van een overheidsbesluit, maar de vraag is of te verwachten valt dat besluiten tot weigering van een vergunning of overheidsopdracht makkelijk worden vernietigd dan wel onrechtmatig zullen worden geacht. De rechter zal een besluit pas vernietigen of onrechtmatig oordelen indien dit besluit is gebaseerd op onjuiste gegevens dan wel op gegevens die de – negatieve – beslissing niet kunnen dragen. Aangenomen mag worden dat de gegevensverzameling door het Bureau BIBOB zorgvuldig zal geschieden en dat negatieve beslissingen gebaseerd zullen worden op feiten die de beslissing kunnen dragen. Aldus gezien is het gevaar dat een besluit in het kader van de toepassing van BIBOB vernietigd of onrechtmatig geoordeeld zal worden, in beginsel niet groter dan elk ander overheidsbesluit. Wel kan aan deze leden toegegeven worden dat de eventuele schadeclaims gemiddeld hoger zullen uitvallen dan in andere gevallen.

Deze leden vragen vervolgens om een reactie van de regering op de conclusie van de auteurs van een artikel in het Nederlands Juristenblad van 26 november 1999, afl. 42, p. 1965 e.v., dat het wetsvoorstel mank gaat aan een gebrek aan evenwicht tussen het reële belang van een

integere besluitvorming door het openbaar bestuur en de hiervoor noodzakelijk geachte inbreuken op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen.

In aanvulling op hetgeen wij hiervoor in algemene zin hebben opgemerkt, zij naar aanleiding van deze vraag benadrukt dat bij het opstellen van het onderhavige wetsvoorstel een zorgvuldige afweging heeft plaatsgevonden tussen enerzijds het algemene belang van een in alle opzichten integer optredend bestuur en anderzijds het individuele belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van betrokken burgers. Zowel het EVRM als de Grondwet biedt de grondslag om in het algemeen belang inbreuken toe te staan op de persoonlijke levenssfeer, mits zulks geschiedt bij wet in formele zin. Naar onze mening is het functioneren van het openbaar bestuur een algemeen belang als hier bedoeld, zeker indien het integer functioneren wordt bedreigd als gevolg van verkeerde bedoelingen van personen die het bestuur nodig hebben voor het kunnen uitoefenen van criminele activiteiten. In zulke situaties kan een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokken personen noodzakelijk zijn. Daartoe geeft het wetsvoorstel de mogelijkheid, waarbij juist met het oog op die inbreuk op de levenssfeer een aantal waarborgen is opgenomen.

De fractieleden van de SGP en van de ChristenUnie stellen wat betreft de screening van rechtspersonen in het kader van het wetsvoorstel de vraag waarin en waarom deze verschilt van de screening die bij de oprichting plaatsvindt. Ook vragen zij welk effect van de screening van de bestuurders van een rechtspersoon en hun rechtsopvolgers alsmede van de rechtsopvolgers van vergunninghouders verwacht mag worden.

De verklaring van geen bezwaar is in haar huidige vorm gebaseerd op het raadplegen van minder bronnen dan BIBOB. Echter de tijdsgeest heeft ertoe geleid dat eind 2001 het wetsvoorstel documentatie vennootschappen bij de Tweede Kamer is ingediend. In dit wetsvoorstel krijgt de Minister van Justitie in het kader van de afgifte van de verklaring van geen bezwaar de bevoegdheid elk justitieel en politieel register te raadplegen via een zogenaamde elektronische postbus. Daarmee kunnen voor de verklaring van geen bezwaar dezelfde bronnen worden bevroegd als voor BIBOB. Het verschil tussen beide instrumenten zal daarmee grotendeels vervallen.

Ten aanzien van het effect van de screening merken wij het volgende op. Het Bureau is zich terdege bewust van de gevoeligheid van het instrument. Vanwege de aard van de gegevens en de diversiteit aan bronnen waaruit door het Bureau kan worden geput, dient met het oog op de bescherming van de privacy ten aanzien van de persoonsgegevens een zeer stringent verstrekkingenregime te worden gehanteerd. Op grond van artikel 34 van de Wet bescherming persoonsgegevens dienen betrokkenen over het feit van de opslag van op hen betrekking hebbende gegevens door het Bureau individueel te worden geïnformeerd. Het verstrekkingenregime van het wetsvoorstel is een gesloten systeem, behoudens de in het wetsvoorstel genoemde instanties die belast zijn met de hen toegekende controlerende taken.

Gezien de ingrijpendheid van het BIBOB-instrumentarium dient de toepassing daarvan in verhouding te staan tot de gevraagde voorziening. Slechts die gegevens worden gebruikt die noodzakelijk zijn voor het advies. Het belang van bescherming van de persoonlijke levenssfeer dient altijd te worden afgewogen tegen het algemeen belang. Het gaat om de bescherming van de relationele integriteit van de overheid.

Gezien het vorengaande zullen de effecten van de BIBOB-screening voor betrokkenen vrijwel nihil zijn. Het advies is niet openbaar in de zin van de WOB en aldus alleen toegankelijk voor betrokkenen zelf.

De leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie vragen of de regering erkent dat «gevaar» al aanwezig kan zijn bij het vermoeden van een strafbaar feit – misdrijf en overtreding –, gelegen in het verleden of in de toekomst, al dan niet met een veroordeling als uitkomst. Hiermee zou volgens deze leden worden erkend dat de betrokkene op basis van vermoedens – iets anders dan een strafrechtelijke verdenking – wordt uitgesloten van contracten, hetgeen als een straf kan worden aangemerkt.

Zoals we hiervoor hebben opgemerkt naar aanleiding van een vergelijkbare vraag van de leden van de Groen Links-fractie, moet het hebben van een vermoeden of het bestaan van een ernstig gevaar steeds kunnen worden gebaseerd op objectiveerbare gegevens. Indien het bestuursorgaan alleen de beschikking heeft over indicaties die niet kunnen worden gestaafd door feitelijkheden, vormt zulks niet voldoende basis om een vergunning te weigeren of in te trekken. Een eventuele uitsluiting van contracten moet overigens zijn gebaseerd op een van de uitsluitingsgronden van de aanbestedingsrichtlijnen.

In vervolg hierop wilden deze leden weten of de regering erkent dat een negatief oordeel van het Bureau Bibob, leidend tot een negatieve beschikking van het bevoegd gezag, de aantasting van een burgerlijk recht als bedoeld in artikel 6 van het EVRM kan betekenen.

Een negatief oordeel van het Bureau BIBOB leidt op zichzelf beschouwd niet tot een aantasting van een burgerlijk recht als bedoeld in artikel 6 van het EVRM. Het advies van het Bureau is immers «slechts» één van de bouwstenen van het door het bestuursorgaan te nemen besluit. Een negatief besluit van het bestuursorgaan kan wel tot gevolg hebben dat de betrokkene wordt belemmerd in de uitoefening van een burgerlijk recht. Wat dit mogelijke gevolg betreft wordt door het onderhavige wetsvoorstel geen verandering gebracht.

In vervolg hierop vragen de leden of de regering van oordeel is dat de Awb zowel materieel als processueel voldoende waarborgen biedt die voldoen aan de eisen van artikel 6 EVRM, mede gelet op het in beperkte mate bekend maken van aan het besluit ten grondslag liggende gegevens. De vraag of de Algemene wet bestuursrecht voldoet aan de eisen van het EVRM, in het bijzonder aan die van artikel 6, is wat ons betreft niet aan de orde. Ten aanzien van de openbaarheid van de voor een besluit gehanteerde informatie, wordt verwezen naar onze reactie op soortgelijke vragen van de leden van de PvdA-fractie.

Hoe beoordeelt de regering de mogelijkheid dat de betrokkene moet meewerken aan zijn eigen veroordeling door het verstrekken van relevante gegevens, zulks mede in het licht van de eisen van artikel 6 EVRM, zo vragen de leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie.

In het kader van de uitvoering van het onderhavige wetsvoorstel is geen sprake van een veroordeling. Iedere burger die een bestuursorgaan verzoekt om een vergunning of subsidie, of die een offerte uitbrengt om een overheidsopdracht te verkrijgen, kan van het bestuursorgaan in kwestie een afwijzende beschikking krijgen. Daarin brengt de introductie van een nieuw instrument als het BIBOB-instrumentarium geen verandering.

Bij de leden van genoemde fracties was ook een aantal vragen gerezen ten aanzien van de verenigbaarheid van het wetsvoorstel met artikel 8 EVRM. Gegeven de door dit artikel geëiste proportionaliteit tussen doel en middel, vroegen deze leden of niet onevenredig afbreuk wordt gedaan aan de rechtszekerheid doordat het gevaar voor strafbare feiten reeds

aanwezig geoordeeld kan worden, zonder dat nader wordt gespecificeerd welke strafbare feiten relevant zijn voor de vaststelling van het gevaar bij het vermoeden van enig strafbaar feit.

Deze leden zien het goed dat in de wettekst niet is gespecificeerd welke strafbare feiten aanleiding kunnen zijn tot weigering van een beschikking of een overheidsopdracht. Het strafbare feit naar aanleiding waarvan een negatief besluit kan volgen, moet altijd een bijzondere relevantie hebben ten opzichte van de gevraagde beslissing; het hebben begaan van verkeersovertredingen is bijvoorbeeld niet relevant voor de vaststelling van het gevaar bij de aanvraag van een horecaverunning, maar mogelijk wel van een taxiverunning. Bovendien moet het besluit proportioneel zijn aan de ernst van de strafbare gedraging. Om deze redenen is het – mede gelet op het gegeven dat het BIBOB-instrumentarium betrekking heeft op meerdere sectoren – niet mogelijk om op het niveau van de wet deze concretisering aan te brengen. Dit neemt niet weg dat de gevolgen van elke door een bestuursorgaan genomen beslissing evenredig moet zijn aan de te dienen doelen. De beslissing is – uitsluitend – proportioneel als de zwaarte van het strafbare feit, de mate van gevaar die daarvan wordt afgeleid en de consequentie die daaruit wordt getrokken met elkaar in verhouding zijn. Deze rechtswaarborgen vloeien voort uit de wet BIBOB zelf en uit de Algemene wet bestuursrecht. Vanwege deze waarborg zijn wij van mening dat geen afbreuk wordt gedaan aan de rechtszekerheid van de betrokkenen nu de wet niet specificeert welke strafbare feiten relevant zijn.

De leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie vroegen of het niet aannemelijk is dat, indien het integriteitsonderzoek een bredere scope zal hebben dan alleen de persoon die onderwerp is van het onderzoek, de privacyrechten van derden op deze wijze niet worden geschonden.

De gegevens uit de motivering van het BIBOB-advies die betrekking hebben op derden, dat wil zeggen personen uit de zakelijke omgeving van de betrokkene omtrent wie het bestuur het voornemen heeft deze in de motivering van het besluit op te nemen, moeten voorafgaand aan het nemen van dat besluit aan de desbetreffende derde worden medege-deeld. Deze derden worden in de gelegenheid gesteld om te worden gehoord, zodat zij zich kunnen verweren tegen de – belastende – informatie. Overigens kan ook de betrokkene gebruik maken van de mogelijkheid te worden gehoord. Ter voorbereiding hiervan kan de betrokkene inzage vragen in het advies. Voor zover de betrokkene niet de aanvrager is, krijgt de betrokkene slechts inzicht in het advies voor zover het persoonsgegevens zijn die tot de betrokkene herleidbaar zijn. Ten aanzien van de in het advies vermelde gegevens van anderen zal geen inzage worden gegeven.

Voorts merken wij nog op dat gegevens die achteraf niet relevant zijn voor het onderzoek, niet worden opgenomen in het advies en aldus niet bekend worden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
K. G. de Vries

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals