

Vergaderjaar 2000–2001

**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)**

**Nr. 8**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG**

Wij hebben met belangstelling kennis genomen van het nader verslag dat de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij dit wetsvoorstel heeft uitgebracht. Wij verwachten dat met onderstaande beantwoording van de vragen de onduidelijkheid die bij de vaste commissie was blijven bestaan over enkele begripsbepalingen in het wetsvoorstel, zal wegnemen.

#### **I. ALGEMEEN**

##### **1. Inleiding**

De leden van de GroenLinks-fractie wijzen de regering op het schriftelijk commentaar van 30 januari jongstleden van de zijde van het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) op het wetsvoorstel BIBOB. Zij vragen om een reactie op de bezwaren die door het NJCM in dit commentaar naar voren worden gebracht. De leden van de D66-fractie hebben eveneens kennis genomen van het NJCM-commentaar en vragen specifiek om een reactie van de regering op de conclusie die het NJCM trekt dat het wetsvoorstel niet zou voldoen aan een aantal eisen die voortvloeien uit artikel 6 EVRM, met name op de stelling dat bij een eventuele bezwaarprocedure de betrokkene bezwaar maakt tegen een niet complete motivering.

In het vervolg van dit verslag zal op de door het NJCM naar voren gebrachte aspecten van het voorstel die nadere aandacht behoeven worden ingegaan. Hierbij zal dan ook het door de D66-fractie naar voren gehaalde aspect aan de orde komen. Doordat hieronder zal worden ingegaan op het commentaar van het NJCM in het algemeen, is overlap met reeds in de nota naar aanleiding van het verslag gegeven uitleg overigens niet te vermijden.

In de eerste plaats stelt het NJCM dat de wijze waarop het BIBOB-instrumentarium kan ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van de (rechts)persoon die onderwerp van onderzoek is, met onvoldoende waarborgen voor een proportioneel gebruik van het instrumentarium is omgeven. Zoals ook reeds in de nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven, legt het onderhavige wetsvoorstel het openbaar bestuur niet expliciet de verplich-

ting op om eerst andere, in het bepaalde geval eventueel mogelijke integriteitcontroles in te stellen, voordat gebruik wordt gemaakt van het BIBOB-instrumentarium. Echter, het wetsvoorstel ontnemt het openbaar bestuur niet de mogelijkheid om van deze andere beschikbare middelen gebruik te maken. BIBOB is een aanvullend instrument. De blijvende beschikbaarheid van deze alternatieve middelen impliceert dat, vanwege de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit, het openbaar bestuur bij de uitoefening van zijn taak, steeds moet nagaan of een lichter instrument kan worden gehanteerd.

Daarbij zal het openbaar bestuur zich uiteraard laten leiden door de concrete omstandigheden van het geval. Deze omstandigheden zullen steeds zodanig dienen te zijn dat het gebruik van het BIBOB-instrumentarium te rechtvaardigen is. Waar de proportionaliteit van de mogelijke consequenties van een integriteitonderzoek is geregeld in het vijfde lid van artikel 3 van het voorstel, vloeit de proportionaliteit van het inzetten van het instrumentarium voort uit de algemene materiële zorgvuldigheidsvereisten die aan het handelen van bestuursorganen worden gesteld in artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Hierbij is het vereiste van een behoorlijke belangenafweging een van de uitgangspunten. Proportionele inzet van het BIBOB-instrumentarium wordt op deze wijze geregeld.

Het NJCM stelt voorts dat een misdrijf of een overtreding in het verleden of in de toekomst, die al dan niet heeft geleid of zal leiden tot een strafrechtelijke veroordeling, kan dienen ter motivering van het door het Bureau BIBOB uit te brengen advies. Dit zou tot strijd met artikel 6 EVRM kunnen leiden.

Wij kunnen dit niet onderschrijven. Het advies van het Bureau BIBOB heeft als zodanig geen directe gevolgen voor de betrokkene. Het bestuursorgaan dat het advies gevraagd heeft beslist uiteindelijk over het verlenen van de vergunning of de subsidie of over de intrekking daarvan. Overigens kan ook niet gesteld worden dat het vermoeden van een misdrijf of een overtreding in het verleden of de toekomst tot het weigeren dan wel de intrekking van een vergunning of subsidie kan leiden. Er dient steeds sprake te zijn van gevaar dat strafbare feiten zullen worden gepleegd die mede door de vergunning- of subsidieverlening mogelijk worden gemaakt, dan wel van strafbare feiten die zijn gepleegd ten einde de vergunning of subsidie te verkrijgen. Benadrukt dient nog een keer te worden dat dit gevaar niet gebaseerd kan zijn op vermoedens. Er zullen steeds feiten en omstandigheden moeten zijn die de weigering of intrekking van de vergunning of subsidie kunnen rechtvaardigen.

Het NJCM geeft vervolgens aan de kring van «derden» die voorwerp van onderzoek zijn, te ruim te vinden. Voor de effectiviteit van het BIBOB-onderzoek is het van groot belang dat mensen die onderdeel uitmaken van het zakelijk samenwerkingsverband waarin de betrokkene funktioneert, aan een BIBOB-onderzoek onderworpen kunnen worden. Zonder die mogelijkheid zou het niet mogelijk zijn versluitende constructies bloot te leggen.

Het NJCM geeft ook aan de selectie van sectoren waarin een integriteitonderzoek door Bureau BIBOB tot de mogelijkheden behoort, willekeurig te vinden. Het NJCM doet de suggestie het risico van gevaar voor facilitering van criminaliteit per individueel geval bepalend te laten zijn voor het gebruik van het BIBOB-instrumentarium.

Juist gezien de ingrijpendheid van het integriteitonderzoek en vanwege de onbekendheid met het instrumentarium, is er voor gekozen een afgebakend terrein van economische sectoren in aanmerking te laten komen voor een BIBOB-onderzoek. In het onderzoek van de onderzoeksgroep Fijnaut kwamen een aantal sectoren naar voren waarin een serieuze dreiging is van georganiseerde misdaad. Een deel van de selectie van sectoren in dit wetsvoorstel is gebaseerd op de uitkomsten van het onder-

zoek. Daarnaast worden een aantal andere sectoren onderzocht. Bij de aanbestedingen bijvoorbeeld is voorlopig gekozen de volgende sectoren nader te onderzoeken: Bouw, ICT en Milieu. Het gaat dan steeds om sectoren die kwetsbaar zijn voor ernstige of georganiseerde vormen van criminaliteit. Het gaat daarbij om sectoren waar al sprake is van criminele bemoeienis en om sectoren die bepaalde kenmerken vertonen die wijzen op kwetsbaarheid voor criminaliteit. Overigens moet worden opgemerkt dat de aanwijzing van een sector in de wet slechts als eerste indicator dient voor het selecteren van rechtspersonen die daadwerkelijk aan een BIBOB-onderzoek worden onderworpen. Binnen de betreffende sectoren is telkens het individuele geval bepalend voor de keuze om het BIBOB-instrumentarium in te zetten. Daarbij dient benadrukt te worden dat het voornamelijk gaat om feitelijkheden en het «groot belang criterium».

Tenslotte brengt het NJCM naar voren dat het zo zou kunnen zijn dat de betrokkene bezwaar maakt tegen een niet complete motivering, wanneer het Bureau BIBOB gegevens niet mag opnemen in zijn advies, maar deze gegevens wel van invloed zijn op het advies. De D66-fractie vraagt specifiek naar een reactie op deze stelling.

Het is van belang nogmaals te benadrukken dat het advies van het Bureau BIBOB niet hetzelfde is als de beslissing een vergunning of een subsidie al dan niet te verlenen. Deze laatste beslissing wordt genomen door het bestuursorgaan dat het advies heeft gevraagd. Los van het advies, moet de beslissing om een subsidie of vergunning te weigeren, dan wel in te trekken, – op basis van de Awb -steeds voldoende gemotiveerd zijn. Van een onvolledige motivering van het besluit mag dus nooit sprake zijn.

## **2. Het BIBOB-instrumentarium**

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering een overzicht te geven van alle zbo's die na aanvaarding van de algemene maatregel van bestuur gerechtigd zullen zijn om het advies van het Bureau BIBOB in te winnen. Daarbij vragen ze wat voor elke van deze zbo's de reden is geweest om hen aan te wijzen. Tot slot vragen deze leden in hoeverre het voorliggende wetsvoorstel invloed heeft op het wetsvoorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

Momenteel is het gevraagde overzicht van de aan te wijzen zbo's nog niet te verstrekken. Alle betrokken ministeries zijn doende de onder hun verantwoordelijkheid vallende zbo's na te lopen om te bezien of opnemings in de AMvB wenselijk of noodzakelijk is.

Het is uiteraard noodzakelijk dat de AMvB in werking treedt op hetzelfde moment als de onderhavige wet. De opstelling van de AMvB zal dan ook op korte termijn kunnen worden aangevangen, in ieder geval nog gedurende de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel door de Kamer. Zodra de inhoud daarvan bekend is, zullen wij de Kamer hierover informeren.

Voor de goede orde willen we in dit verband overigens nog eens nadrukkelijk wijzen op hetgeen wij hieromtrent in de nota naar aanleiding van het verslag hebben opgemerkt. Met het oog op zowel de proportionaliteit van de inzet van het BIBOB-instrumentarium als de beheersbaarheid van het aantal verzoeken om advies, is het niet de bedoeling om iedere zbo de mogelijkheid te bieden om advies te vragen aan het Bureau BIBOB. Bovendien heeft niet elke zbo een advies van het Bureau BIBOB nodig in het kader van de uitoefening van de aan het orgaan toegekende taak. Uitgangspunt zijn de aangewezen branches/sectoren. Indien hierbinnen zbo's actief zijn moeten deze specifiek worden aangewezen als zijnde bevoegd een BIBOB-advies aan te vragen en zal dit worden neergelegd in een AMvB. Hierbij zal als criterium gelden dat gelet op de werkzaamheden van het zelfstandig bestuursorgaan in kwestie of in een bepaalde sector of

branche, een meer dan incidenteel voorkomend gevaar bestaat dat criminele activiteiten zullen plaatsvinden.

Diverse fracties stellen vragen over de uitleg van de begrippen «gevaar», «redelijk vermoeden» en «feiten» en «omstandigheden». De leden van de PvdA- en de CDA-fractie geven uiting aan hun vrees dat een op vermoedens gebaseerd gevaar van crimineel misbruik van een subsidie of een vergunning, zou leiden tot willekeur. Ook de leden van de VVD-fractie willen, verwijzend naar relevante pagina's uit de nota naar aanleiding van het verslag, weten op grond van welke criteria het openbaar bestuur het feit beoordeelt of de gevraagde vergunning, subsidie of aanbesteding al dan niet moet worden geweigerd.

Omdat diverse fracties ernaar vragen wordt op deze plaats integraal ingegaan op de vragen naar de begrippen en hun onderlinge samenhang. In het onderstaande wordt een nadere toelichting op de begrippen gegeven aan de hand van het bepaalde in artikel 3 van de wet. Bij de toetsing van de weigeringsgrond van artikel 3 zich voordoet is in de eerste plaats van belang te bepalen of er gevaar bestaat dat de desbetreffende subsidie of vergunning zal worden gebruikt om uit strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten (eerste lid, onderdeel a). Het kan hierbij gaan om delicten als bedrieglijke bankbreuk, diefstal, heling en verduistering of om strafbare feiten die in meer indirecte zin zijn gericht op het behalen van op geld waardeerbare voordelen, zoals drugshandel. Deze delicten moeten reeds gepleegd zijn.

In de tweede plaats gaat het om het gevaar dat de subsidie of vergunning wordt misbruikt om strafbare feiten te plegen (eerste lid, onderdeel b). Er dient een duidelijk verband te bestaan tussen enerzijds de te verlenen of reeds verleende subsidie dan wel vergunning en anderzijds de strafbare feiten. Het gevaar dat de bedrijfsleider van een afvalverwerkingsbedrijf een misdrijf als bijvoorbeeld moord gaat plegen, is voor de verlening van de vergunning niet relevant.

Ten derde kan de weigering of intrekking van een subsidie of vergunning plaatsvinden indien er het vermoeden bestaat dat ter verkrijging van de subsidie of vergunning een strafbaar feit is gepleegd. Dit is neergelegd in het zesde lid.

De weigering vindt slechts plaats als deze evenredig is met onder meer de mate van gevaar dat de subsidie of vergunning mede wordt gebruikt om uit strafbare feiten verkregen of te verkrijgen voordelen te benutten of wordt misbruikt om strafbare feiten te plegen (vijfde lid). In het tweede en derde lid is aangegeven aan de hand van welke criteria de mate van gevaar wordt vastgesteld. Er moet sprake zijn van «feiten en omstandigheden die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten» als hier bedoeld. De zinsnede «feiten en omstandigheden» duidt op concrete indicaties van betrokkenheid bij strafbare feiten. Deze feiten en omstandigheden kunnen blijken uit justitiële en politieke gegevens, zoals al dan niet onherroepelijke veroordelingen, aangegane transacties en opsporings- en vervolgingsacties. Deze feiten en omstandigheden zijn uiteraard niet alle even zwaarwegend voor de vaststelling of er sprake is van een relatie met strafbare feiten. Dit is tot uitdrukking gebracht in de zinsnede «die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden», waarbij het «erop wijzen» doelt op veroordelingen en het «redelijkerwijs doen vermoeden» op transacties en opsporings- en vervolgingsacties.

Indien er sprake is van vermoedens van betrokkenheid bij strafbare feiten, moet nadrukkelijk aandacht worden besteed aan de ernst van het vermoeden. In dat kader dient een transactie zwaarder te worden gewogen dan bijvoorbeeld het gegeven dat een opsporingsactie in gang is gezet. Doet de situatie zich voor dat het gevaar bestaat dat de subsidie of vergunning wordt misbruikt om strafbare feiten te plegen, dan moet

het gaan om «strafbare feiten die zijn gepleegd bij activiteiten die overeenkomen of samenhangen met activiteiten waarvoor de beschikking wordt aangevraagd dan wel is gegeven».

Met betrekking tot het hanteren van vermoedens als weigerings- of intrekingsgrond kan bovendien in algemene zin worden gesteld dat niet ieder vermoeden van een strafbaar feit leidt tot de weigering of intrekking. De weigering of intrekking is niet mogelijk indien uitsluitend sprake is van een vermoeden dat een bedrijf of instelling zich schuldig heeft gemaakt aan strafbare feiten. Er dient sprake te zijn van gevaar dat strafbare feiten zullen worden gepleegd die mede door de vergunning- of subsidieverlening mogelijk worden gemaakt, dan wel om strafbare feiten die zijn gepleegd teneinde de vergunning of subsidie te verkrijgen. Het gevaar van misbruik van vergunning of subsidie dient – mede gelet op het onlosmakelijke verband tussen het «gevaar» uit het eerste lid van artikel 3 en «de mate van gevaar» uit het tweede en derde lid – altijd gebaseerd te zijn op «feiten en omstandigheden». Met de zinsnede «redelijkerwijs doen vermoeden» is bedoeld aan te geven dat geen sprake hoeft te zijn van een onherroepelijke veroordeling dat een bedrijf of instelling zich aan een strafbaar feit heeft schuldig gemaakt. Wij zien niet in waarom een beslissing om geen subsidie of vergunning te verlenen op basis van uit een vermoeden afgeleid gevaar van crimineel misbruik van die subsidie of vergunning zou leiden tot willekeur, zoals de leden van de PvdA- en de CDA-fractie stellen, nu de beslissing daartoe moet zijn gebaseerd op objectiveerbare 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 begraven door de daaraan ten grondslag liggende feitelijke gegevens.

Naast bovenstaande eisen aan relevantie en samenhang, geldt dat de weigering of intrekking moet voldoen aan het proportionaliteitsvereiste.

Voorts moet worden bedacht dat er onderscheid bestaat tussen de indicaties die leiden tot een aanvraag om een BIBOB-advies en de criteria die leiden tot weigering van de vergunning of subsidie. Uiteraard gelden met betrekking tot de vermoedens die het bestuursorgaan ingeven om een BIBOB-advies aan te vragen minder strenge eisen dan ten aanzien van vermoedens die de basis vormen voor een weigering of intrekking.

De leden van de PvdA-fractie vragen de in de wet gehanteerde begrippen nader te verklaren aan de hand van het praktijkgeval zoals dat wordt beschreven in Het Parool van 1 februari 2001, Middelburg; «De Wallen als wasserette».

In het bedoelde artikel wordt de casus geschetst van een criminele miljoenenonderneming, die als internationale witwasoperatie, via dekmantelfirma's in binnen- en buitenland, miljoenen aan zwart geld in onroerend goed in Amsterdam investeert, vooral op en rond de Wallen. Onroerend-goedtransacties door niet-toegelaten instellingen vallen buiten het kader van de wet.

In artikel 40 van de onderhavige wet wordt een nieuw artikel 61a van de Woningwet voorgesteld, waarin bepaalde verkopen van woningen en bepaalde vestigingen van zakelijke rechten op onroerende zaken door toegelaten instellingen aan een vergunningplicht worden onderworpen. Deze regeling wordt geïntroduceerd om verkooptransacties door dergelijke instellingen te kunnen voorkomen met wederpartijen die te associëren zijn met georganiseerde criminaliteit. Op de vergunningverlening is de Wet BIBOB van toepassing. De vergunning kan onder meer worden geweigerd of ingetrokken in de gevallen die in artikel 3 van het wetsvoorstel zijn neergelegd.

Verder wordt in het bedoelde krantenartikel aangegeven dat het regelmatig voorkomt dat voor de exploitatie van bordelen in deze panden vergunning bij de gemeente wordt aangevraagd.

Vergunningen die op grond van een gemeentelijke verordening verplicht zijn gesteld voor de exploitatie van seksinrichtingen, zullen bij algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het tweede lid van artikel 7 van de wet, worden aangewezen als vergunningen die kunnen worden geweigerd dan wel ingetrokken in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de wet. Dit opent de mogelijkheid om de aanvraag van de exploitatievergunning af te wijzen, onderscheidenlijk de vergunning in te trekken, indien gevaar bestaat dat een vergunning of subsidie zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen – op geld waardeerbare – voordelen te benutten, of strafbare feiten te plegen. Met betrekking tot de inhoudelijke toetsing kan worden aangegeven dat de exploitatie van een prostitutiebedrijf geen strafbare activiteit is en deze bedrijfsuitoefening op zich dus ook geen reden kan zijn om de vergunning te weigeren of in te trekken. Er kan wel een reden zijn tot weigering van de vergunning indien het bestuursorgaan er, mede aan de hand van het BIBOB-advies, in slaagt aan te tonen dat er gevaar bestaat dat de exploitant van het prostitutiebedrijf het bedrijf zal gaan gebruiken als dekmantel voor witwaspraktijken.

In het bewuste artikel in Het Parool wordt verwezen naar de Amsterdamse bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Het toekomstige BIBOB-instrumentarium is onderdeel van een dergelijke aanpak. 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 gelegenheidsstructuren) van criminaliteit aan te pakken en te elimineren. «Voorkomen is beter dan genezen» is hier het adagium. Door de parlementaire commissie-Van Traa en de in 1998 verschenen eerste WODC-monitor «Georganiseerde criminaliteit in Nederland» is daar nog eens op gewezen. 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. Wij zijn dan ook van plan om samen met de VNG te onderzoeken op welke wijze de bewustwording voor deze aanpak op een hoger peil kan worden gebracht.

Dezelfde leden wilden weten wanneer de toezegging van de minister van Justitie, gedaan tijdens het algemeen overleg met de leden van de Tweede Kamer over klassenjustitie, om de inhoud van het begrip «ernstig strafbaar feit» nader in te vullen, gestand wordt gedaan.

Tijdens het bedoelde algemeen overleg is het begrip «ernstig strafbaar feit» niet aan de orde geweest. Wel is in het kader van het beschikkingenbeleid van het openbaar ministerie gesproken over «zeer complexe zaken». De discussie over deze begrippen biedt echter geen aanknopingspunten voor een nadere invulling van de begrippen met betrekking tot strafbaarheid en gevaar zoals gebruikt in het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af waarom het Bureau BIBOB wordt ondergebracht bij het Ministerie van Justitie. Zij merken op dat het Bureau geen opsporingstaken heeft, dus waarom wordt het dan wel ondergebracht bij een instantie die wel indirect verantwoordelijk is voor de opsporing van strafbare feiten en dienaangaande beleid maakt? Aandacht dient te worden geschonken aan het feit dat Bureau BIBOB een bestuurlijk handhavinginstrument is, aldus de PvdA-fractie.

Het BIBOB-instrumentarium is naast een bestuurlijk handhaving-instrument mede een integriteitinstrument met een preventief karakter. Omdat bij de Directie Bestuurszaken, van het Ministerie van Justitie, diverse uitvoerende taken in het kader van integriteitbeheersing zijn ondergebracht, beschikt deze directie over expertise die van belang is voor het Bureau. Over het algemeen zijn de taken van de Directie Bestuurszaken verwant aan de werkzaamheden die het Bureau BIBOB gaat verrichten; het gaat hierbij om werkzaamheden waarbij beschikkingen, adviezen, verklaringen en vergunningen worden afgegeven en gegevens worden geregistreerd. De directie heeft ervaring met onder meer het systeem Vennoot '98, dat gebruikt wordt in het kader van de afgifte van de verklaring van geen bezwaar, vergunningen voor particuliere beveiligingsorganisaties, geldtransporten en vergunningen in het kader van de Wet wapens en munitie. Door aan te sluiten bij bestaande werkprocessen kan de verworven kennis, met name op het gebied van screeningsprofielen, worden uitgewisseld, zodat op een efficiënte wijze kan worden gewerkt. Daarnaast spelen het verwerken van justitiële informatie en de privacy-aspecten die daaraan verbonden zijn, een belangrijke rol bij BIBOB. De minister van Justitie heeft een bijzondere verantwoordelijkheid op dit terrein, zodat onderbrenging van het Bureau bij het Ministerie van Justitie mede vanuit deze optiek in de lijn der verwachting ligt. Op de vraag van de PvdA-fractie hoeveel personeel reeds is geworven en op welk niveau, luidt het antwoord dat, zoals in de nota naar aanleiding van het verslag is vermeld, in projectvorm is gestart met het treffen van de nodige voorbereidingen en dat daarvoor, vooralsnog op tijdelijke basis, 12 mensen bij het Bureau zijn ondergebracht. Het projectteam is multidisciplinair samengesteld en bestaat uit een projectleider, een projectsecretaris, 3 seniormedewerkers, 4 medewerkers, een communicatiemedewerkster, een helpdeskmedewerkster en een administratief coördinator. De functies zijn voornamelijk op HBO/academisch-niveau.

De PvdA-fractie vraagt of Bureau BIBOB een agentschap wordt. Thans is hier geen sprake van. Het Bureau zal rechtstreeks onder het gezag van de Minister van Justitie worden geplaatst. De dagelijkse leiding van Bureau BIBOB zal bij de directeur van het Bureau berusten en deze zal rechtstreeks rapport uitbrengen omtrent bevindingen waarover de Minister behoort te worden geïnformeerd. De vaststelling van het budget en de formatie van het Bureau en de benoeming van voormelde directeur geschiedt, in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, door de Minister van Justitie.

De leden van de CDA-fractie merken op dat BIBOB nauwelijks of geen functie kan vervullen in het kader van buitenlandse aannemers, organisaties of bedrijven. Zij vragen of niet het gevaar aanwezig is dat niet geheel bonafide bedrijven om die reden zullen kiezen voor een benadering van de binnenlandse markt via een vestiging in het buitenland. Inderdaad kan het op dit moment soms problemen geven om snel relevante gegevens over criminele antecedenten van buitenlandse inschrijvers te ontvangen, maar aan dit probleem wordt in Europees verband gewerkt. De Europese Commissie heeft een expertgroep «organised crime and public procurement» ingesteld die moet bezien op welke wijze informatie over criminele antecedenten van ondernemingen tussen de lidstaten uitgewisseld kan worden. Met name wordt gedacht aan het benutten van het «Europees justitieel netwerk» als bedoeld in het Gemeenschappelijk Optreden van 29 juni 1998 door de Raad aangenomen op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, tot oprichting van een Europees justitieel netwerk. Het opzetten van een goede informatie-uitwisseling is actueel geworden sinds de Europese Commissie in het voorjaar van 2000 een voorstel bij de Raad en het Europees Parlement heeft ingediend tot wijziging van de aanbestedings-

richtlijnen, het zogenoemde wetgevingspakket. Dit pakket omvat verschillende wijzigingen waarvan in relatie tot BIBOB relevant is de uitbreiding van de bestaande uitsluitingsgronden (weigeringsgronden) met verplichte uitsluiting in drie gevallen:

- a) vanwege een veroordeling wegens deelname aan een criminele organisatie, zoals gedefinieerd in artikel 2 van het Gemeenschappelijk Optreden van 21 december 1998;
- b) vanwege corruptie zoals gedefinieerd in respectievelijk artikel 3 van de Akte van de Raad van 26 mei 1997 en artikel 3 van het Gemeenschappelijk Optreden van 22 december 1998;
- c) vanwege fraude in de zin van artikel 1 van de Conventie met betrekking tot de bescherming van de financiële belangen van de Europese Commissie vastgesteld bij Akte van de Raad d.d. 26 juli 1995.

Waarom, zo vragen de leden van de PvdA-fractie zich af, richt het BIBOB-onderzoek zich voornamelijk op personen, terwijl het om bedrijven gaat? Wordt het juiste evenwicht bewaakt?

Allereerst dient te worden opgemerkt dat de veronderstelling dat het alleen om bedrijven gaat niet de juiste is. Het BIBOB-instrument is, zoals hierboven vermeld, gericht op het bewaken van de relationele integriteit van de overheid. Dat betekent dat de aanvrager van een beschikking of de gegadigde voor een overheidsopdracht centraal staat. Het is voor de overheid van belang dat zij weet welke natuurlijke persoon zich achter de eventueel betrokken rechtspersoon bevindt, omdat zij daar een relatie mee aangaat. De registers van de Kamer van Koophandel en het systeem Vennoot '98 zullen onder andere hiervoor worden geraadpleegd. De verzamelde gegevens zullen vervolgens worden beoordeeld, waarbij het overheidsbelang en het individuele belang zorgvuldig tegen elkaar zullen worden afgewogen en de privacy-aspecten van de betrokkene zullen worden gewaarborgd.

De CDA-fractieleiden vragen op basis van welke criteria rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) een BIBOB-advies kunnen aanvragen. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering bereid is de bevoegdheid BIBOB-advies te vragen uit te breiden tot geprivatiseerde onderdelen van de overheid en geprivatiseerde rechtspersonen die publieke taken uitvoeren.

Met het oog op de proportionaliteit tussen enerzijds de inzet van het voorgestelde instrumentarium en anderzijds de belangen die in het geding zijn bij een aanbesteding, subsidie of vergunning, is ervoor gekozen om het aantal organen dat een BIBOB-advies kan aanvragen beperkt te houden. Voor zover de genoemde onderdelen of rechtspersonen vanwege hun publieke taken tevens als een zelfstandig bestuursorgaan zijn aan te merken, is de mogelijkheid tot het toekennen van het BIBOB-instrument niet uitgesloten. Aan de hand van welke criteria deze aanwijzing gebeurt, is reeds aangegeven bij de beantwoording van de desbetreffende vraag van de PvdA-fractie.

De vraag van de leden van de CDA-fractie hoe kan worden voorkomen dat de weigering van een vergunning of subsidie op basis van vermoedens die zijn gebaseerd op feiten en omstandigheden leidt tot willekeur, is reeds beantwoord bij de beantwoording van de gelijklopende vraag van de PvdA-fractie.

Ook vragen de leden van de CDA-fractie hoe het streven naar maatwerk zich verhoudt tot het te ontwikkelen generieke screeningsmodel. Tevens vragen deze leden wat de diepgang van de screeningsinstrumenten te maken heeft met het subsidiariteitsbeginsel.

Het ontwikkelen van screeningsmodellen draagt ertoe bij dat het Bureau BIBOB zijn activiteiten beter kan enten op de specifieke kenmerken van



een bepaalde branche of sector en op de wensen van de bestuursorganen. In die zin wordt maatwerk geleverd.

Met de desbetreffende passage over de diepgang van de screeningsinstrumenten is bedoeld dat de zwaarte van het onderzoek kan worden afgestemd op de complexiteit van het geval. In bepaalde gevallen kan worden volstaan met een relatief licht onderzoek. Hiermee wordt voorkomen dat zonder noodzaak een diepgravend en intensief onderzoek naar ondernemingen of personen wordt gestart. Deze keuzemogelijkheid bevordert dat het screeningsinstrument proportioneel wordt ingezet, wat wil zeggen dat er geen zwaarder instrument wordt ingezet dan noodzakelijk is.

De vraag van de leden van de D66-fractie met betrekking tot de bescherming van het strafvorderlijke belang en de rol van de officier van justitie daarbij, wordt beantwoord in paragraaf 3.

De leden van de D66-fractie vragen zich af of Bureau BIBOB gaat bepalen welke informatie relevant is voor het te nemen besluit van een bestuursorgaan, of het Bureau voldoende op de hoogte is wat dan relevante gegevens zijn voor bestuursorganen en of rekening wordt gehouden met de lokale situatie. Verder vragen deze leden waarom er meer gegevens worden verzameld dan die welke uiteindelijk in het advies worden verwerkt.

Artikel 3, derde lid, sub a, van de Wet BIBOB stelt dat de mate van gevaar wordt vastgesteld op basis van feiten en omstandigheden die erop wijzen dat betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten die zijn gepleegd bij activiteiten die overeenkomen of samenhangen met activiteiten waarvoor de beschikking wordt aangevraagd. Bureau BIBOB beslist niet welke informatie relevant is voor de beslissing van het bestuursorgaan, maar welke informatie samenhangt met de uiteindelijke bevoegdheden/activiteiten die met behulp van de overheid worden gerealiseerd en of deze samenhang een gevaar oplevert dat criminele activiteiten worden gefaciliteerd. Door deze werkwijze wordt de balans tussen enerzijds het uitwisselen van privacygevoelige informatie en anderzijds het beschermen van het algemeen belang het beste gewaarborgd. Bovendien wordt het gevaar van stigmatisering en uitlekken van gevoelige informatie geminimaliseerd. Door Bureau BIBOB wordt een behoefte-inventarisatie bij de bestuursorganen uitgevoerd naar het soort onderzoek/screeningsprofiel dat gewenst is. Er zullen afspraken met de bestuursorganen worden gemaakt wanneer een BIBOB-advies wordt aangevraagd en over het soort onderzoek dat door het Bureau wordt verricht. Op deze wijze wordt getracht zoveel mogelijk tegemoet te komen aan de lokale behoeftes van de bestuursorganen.

Om een gedegen onderzoek te verrichten, dient het Bureau over gegevens uit verschillende informatiebronnen te beschikken, bijvoorbeeld omdat een combinatie van bepaalde gegevens erop zou kunnen duiden dat iets niet klopt, zodat een dieper onderzoek gewenst zou kunnen zijn. De verzamelde gegevens worden vervolgens beoordeeld en alleen die gegevens die nodig zijn voor de motivering van het advies worden erin verwerkt. Dit sluit aan bij de gedachte van de bescherming van de privacy van betrokkene.

### **3. Het BIBOB-instrumentarium in verhouding tot andere instrumenten**

De leden van de D66-fractie vragen zich af, of het in de praktijk kan voorkomen, dat door inmenging van de officier van justitie (bescherming strafvorderlijk belang), het bestuursorgaan niet over de door hem gewenste informatie zal beschikken.

In uitzonderlijke gevallen is het mogelijk dat het Bureau BIBOB een

bestuursorgaan op dat moment niet direct kan voorzien van alle relevante informatie. De leden van de PvdA-fractie constateren dan ook terecht dat het kan voorkomen dat het Bureau BIBOB over een bepaalde persoon geen negatief advies kan uitbrengen omdat de officier van justitie heeft gemeend in het belang van zwaarwegende opsporingsbelangen gegevens achter te houden. In artikel 26, tweede lid, aanhef en onder c, van de Wet BIBOB staat immers dat persoonsgegevens niet worden verstrekt indien het gaat om opsporingsgegevens, die naar het oordeel van de officier van justitie, vanwege een zwaarwegend strafvorderlijk belang niet verstrekt kunnen worden. Het strafvorderlijk belang dient in bepaalde gevallen te prevaleren boven een preventief middel als het BIBOB-instrumentarium. Deze gegevens kunnen dan niet worden betrokken bij het opstellen van het advies. Opdat niet lichtvaardig met deze bevoegdheid wordt omgesprongen dient de officier van justitie aan het Bureau BIBOB uit te leggen om welk strafvorderlijk belang het gaat. Het is immers de bedoeling dat zoveel mogelijk wordt voorkomen dat vanwege een gebrek aan gegevens geen negatief advies kan worden afgegeven. Tevens moet echter worden voorkomen dat een strafrechtelijk onderzoek wordt gefrustreerd ten gevolge van het verstrekken van bepaalde opsporingsgegevens.

In antwoord op de vraag van dezelfde leden of dit tot gevolg kan hebben dat een vergunning wordt afgegeven of een positieve beschikking wordt afgegeven in een geval waarin dit eigenlijk niet zou moeten, wijzen wij erop dat dit weliswaar kan voorkomen, maar dat het Bureau BIBOB in dergelijke gevallen kan aangeven dat zijn advies tot stand is gekomen op basis van de hem ter beschikking staande gegevens.

Indien het strafvorderlijk belang niet langer aanwezig is kan de officier van justitie conform artikel 25 van de Wet BIBOB het bestuursorgaan wijzen op de wenselijkheid het Bureau BIBOB een advies te laten uitbrengen. Indien reeds een beschikking door het bestuursorgaan is verleend of een overheidsopdracht reeds is gegund, kan een advies omtrent de intrekking daarvan worden gevraagd. Op deze wijze wordt ondervangen dat er langdurig een ongewenste situatie ontstaat.

Met de onderhavige regeling is naar ons oordeel een juist evenwicht gevonden tussen het strafvorderlijk belang en het belang van de voorkoming van ongewilde facilitering van criminele activiteiten door bestuursorganen of aanbestedende diensten.

Wij zien hier – dit in antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie – geen rol weggelegd voor de bestuursrechter. De beslissing op de aanvraag moet met de ter beschikking staande feiten door het bestuursorgaan kunnen worden onderbouwd. Daartoe behoren niet de desbetreffende opsporingsgegevens die wegens zwaarwegende opsporingsbelangen niet bij de advisering van het bureau BIBOB betrokken zijn geweest. Deze gegevens spelen dus ook geen rol in een eventuele procedure bij de bestuursrechter. Artikel 8:29, vijfde lid, Awb zal geen toepassing kunnen vinden, omdat deze gegevens geen betrekking hebben op de dan onderhavige zaak.

De vraag van de leden van de CDA-fractie wat de diepgang van de screeningsinstrumenten te maken heeft met het subsidiariteitsbeginsel, is reeds beantwoord in paragraaf 2.

#### **4. Uitgangspunten van het wetsvoorstel**

De leden van de PvdA-fractie willen weten welke overheidsorganen alsmede privaatrechtelijke organisaties over een zelfde arsenaal aan informatiebronnen kunnen beschikken als het Bureau BIBOB.

Er zijn geen publiekrechtelijke dan wel privaatrechtelijke organisaties die over een vergelijkbare hoeveelheid gegevens als het Bureau BIBOB kunnen beschikken. Overigens is gebleken dat het aantal organen dat

desgevraagd (persoons)gegevens aan het Bureau BIBOB kan verstrekken, enigszins moet worden uitgebreid. Deze organen zullen in overleg met de betreffende Ministers bij AMvB worden aangewezen, conform artikel 26, eerste lid, onderdeel i, van de Wet BIBOB.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de Wet BIBOB een gesloten verstrekkingenregime kent. Wel kunnen op grond van artikel 20 gegevens worden verstrekt op grond van een bevel van de rechter-commissaris in het kader van een gerechtelijk vooronderzoek of op grond van de vordering van een opsporingsambtenaar in het kader van een strafrechtelijk financieel onderzoek dat is ingesteld krachtens een machtiging van de rechter-commissaris. Tevens kunnen in het kader van het doen van veiligheidsonderzoeken gegevens aan de BVD worden verstrekt. De leden van de PvdA-fractie willen deze uitzonderingen nader beargumenteerd zien.

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt een instrument gecreëerd dat bestuursorganen kan helpen het faciliteren van criminele activiteiten te voorkomen. Het BIBOB-instrument is derhalve een criminaliteitspreventief instrument. Het bureau BIBOB beoordeelt aan de hand van de verkregen gegevens of er een gevaar bestaat dat de beschikking mede wordt gebruikt voor het plegen van strafbare feiten. Alhoewel het BIBOB-instrument bedoeld is als een criminaliteitspreventief middel, willen wij de van belang zijnde gegevens ook gebruiken als repressief middel. Wij zijn van mening dat het van belang is dat het onderzoek naar de mogelijke criminele aspecten van een vergunning- of subsidieaanvraag dan wel de inschrijving op een aanbesteding een reeds aangevangen strafrechtelijk onderzoek moet kunnen faciliteren. Dit kan gebeuren door de gegevens uit het BIBOB-onderzoek beschikbaar te stellen voor het strafrechtelijk onderzoek. Daardoor kan een bijdrage worden geleverd aan het strafrechtelijk onderzoek. Wij verwachten niet dat uit het BIBOB-onderzoek een ander beeld van de zaak ontstaat dan reeds uit het strafrechtelijk onderzoek naar voren is gekomen. Eerder moet gedacht worden aan een bevestiging van de resultaten die reeds uit het strafrechtelijk onderzoek naar voren zijn gekomen.

Dezelfde overwegingen spelen mutatis mutandis een rol ten aanzien van de mogelijkheid om gegevens te verstrekken aan de BVD.

De gegevens waarover het Bureau BIBOB beschikt kunnen van belang zijn met het oog op het strafrechtelijk onderzoek in een bepaalde zaak. De rechter-commissaris kan dan op grond van artikel 125i van het Wetboek van Strafvordering (Sv.) in het kader van een gerechtelijk vooronderzoek het Bureau BIBOB bevelen bepaalde gegevens te verstrekken uit de geautomatiseerde bestanden. Het bevel kan geen betrekking hebben op toekomstige gegevens. Ook kan het geen betrekking hebben op het zodanig bewerken van gegevens dat nieuwe gegevens ontstaan. De bevoegdheid betreft ingevolge genoemd artikel alleen geautomatiseerde gegevens. Zij voorziet niet in een regeling tot het verkrijgen van niet geautomatiseerde gegevens, bijvoorbeeld neergelegd in documenten of handmatig bijgehouden registraties. Het artikel ziet ingevolge het tweede lid alleen op gegevens die tot het begaan van het strafbare feit hebben gediend of met betrekking tot welke het strafbaar feit is gepleegd.

Voor het doen van een strafrechtelijk financieel onderzoek is nodig dat inzicht wordt verkregen in de vermogenspositie van degene tegen wie het onderzoek is gericht. Voor het verkrijgen van dat inzicht kan de met dit onderzoek belaste opsporingsambtenaar op de voet van artikel 126a Sv. met machtiging van de rechter-commissaris aan ieder het bevel doen de nodige inlichtingen en bescheiden te verstrekken. Het is van belang dat ook de persoonsgegevens die het Bureau heeft verkregen, beschikbaar kunnen komen voor het strafrechtelijk financieel onderzoek. Daarin voorziet artikel 20 van de Wet BIBOB.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het wenselijk is dat de informatiepositie van de officier van justitie verandert met het oog op eventuele vermenging van straf- en bestuursrecht.

Het BIBOB-instrumentarium is bestuursrechtelijk van aard maar heeft in die zin raakvlakken met het strafrecht dat uit een BIBOB-advies mogelijk aanwijzingen kunnen volgen die van belang zijn in een strafzaak. Wij willen de ogen voor deze aanwijzingen niet sluiten. Om die reden heeft de officier van justitie een bescheiden rol gekregen in het onderhavige wetsvoorstel. Deze rol is primair ondersteunend, zowel wat betreft de informatievergaring door het bureau als ten aanzien van het beleid van bestuursorganen. Daarnaast heeft het openbaar ministerie een taak met het oog op het bewaken van het strafvorderlijk belang. In zoverre kan van een verandering van de positie van de officier van justitie worden gesproken dat hij een taak heeft gekregen in het kader van BIBOB. Op het terrein van de bevoegdheden van de officier van justitie om een onderzoek te starten is geen verandering gebracht.

De reikwijdte van de Wet BIBOB wordt voor een groot gedeelte bepaald door de AMvB waarbij de sectoren worden aangewezen waarvoor bij een aanbesteding een BIBOB-advies kan worden aangevraagd. De leden van de PvdA-fractie willen weten of de regering voor aanbestedingen definitief heeft gekozen voor de sectoren bouw, automatisering en milieu. Voor het gebruik van AMvB's is gekozen, zo begrijpen de leden van de PvdA-fractie, omdat op deze wijze snel en slagvaardig kan worden gereageerd op bepaalde ontwikkelingen. Deze leden hebben in het verslag aangegeven dat zij de voorkeur zouden geven aan een voorhangprocedure.

Omdat het kader voor deze regeling uit de wet voortvloeit en er, naar eigen zeggen, uitvoerig is ingegaan op de selectie van sectoren, wordt er door de regering geen reden gezien om een dergelijke voorhangprocedure te hanteren. Vooralsnog zijn deze leden nog niet overtuigd door de argumentatie van de regering. Ook met een voorhangprocedure kan er snel en slagvaardig worden opgetreden. Het hangt er maar van af voor welke vorm wordt gekozen. De leden van deze fractie hechten er aan om nu al aan te geven dat zij het niet eens zijn met de argumentatie van de regering en dat zij, tenzij de regering alsnog met overtuigende argumenten komt, voornemens zijn tijdens de mondelinge behandeling van dit wetsvoorstel een amendement op dit punt in te dienen.

Het is juist dat in de nota naar aanleiding van het verslag is opgemerkt dat, aangezien het kader voor de regeling uit de wet voortvloeit en in de memorie van toelichting en in genoemde nota al uitvoerig is ingegaan op de selectie van de sectoren, de regering vooralsnog geen zwaarwegende redenen ziet om een voorhangprocedure te hanteren.

De opmerking van de leden van de PvdA-fractie dat tegen een voorhangprocedure geen bezwaren behoeven te bestaan uit een oogpunt van snelheid en slagvaardigheid, omdat kan worden gekozen voor een passende variant van voorhang, overtuigt ons niet. Met een voorhangprocedure is, ongeacht de variant daarvan, per definitie tijd gemoeid. Tijd die juist in verband met het noodzakelijk geachte bestuursoptreden bij bijvoorbeeld de aanvraag van een vergunning, kostbaar is te noemen. Vaststelling en wijzigingen in de AMvB dienen dan ook te kunnen worden gerealiseerd binnen korte termijn. Daarin past naar ons oordeel niet de procedure van de voorhang.

Dit neemt evenwel niet weg dat, zoals wij hiervoor reeds in onze beantwoording op een vraag van de leden van de PvdA-fractie hebben aangegeven, het overzicht van zbo's – en mutatis mutandis ook van de sectoren – ter kennisneming aan de Kamer zal worden gezonden. Hiermee verkrijgt de Kamer het gewenste inzicht in de zbo's en de sectoren die onder de reikwijdte van de BIBOB-regelgeving worden gebracht.

De leden van de fracties van PvdA en D66 vragen op welke termijn er duidelijkheid zal zijn verkregen over het opnemen van de bouwvergunning in het onderhavige wetsvoorstel. Zij verzoeken de regering toe te zeggen dat dit nog voor de plenaire behandeling het geval zal zijn. Zoals al aangegeven in de Nota naar aanleiding van het verslag is het streven er nog altijd op gericht een aanpassing van de Woningwet op het punt van de bouwvergunning te betrekken bij de beraadslagingen rond dit wetsvoorstel. Zoals al aangegeven in de nota naar aanleiding van het verslag zal de uitwerking van een dergelijke wettelijke regeling de nodige tijd vergen, omdat tevens het probleem van de stromannen effectief aangepakt moet worden. Dat kan ertoe leiden dat niet alleen bij vergunningverlening een BIBOB-onderzoek mogelijk wordt, maar dat ook de overdracht van een bouwvergunning nader bezien zal moeten worden. Niet alleen het opstellen van de regeling vergt tijd, maar ook het overleg met de bouwsector. Wij zijn van mening dat de voortgang van dit wetsvoorstel niet belemmerd mag worden, indien het door bovenstaande redenen niet mogelijk blijkt te zijn binnen afzienbare tijd een nota van wijziging op dit punt in te dienen. Momenteel wordt het door de VNG uitgevoerde onderzoek naar gemeentelijke ervaringen en de behoefte bij gemeenten aan het opnemen van de bouwvergunning, met de bouwsector besproken.

Op vragen van de fractie van de PvdA en van de VVD-fractie omtrent het hanteren van «vermoedens» als reden voor de aanvraag van een BIBOB-advies onderscheidenlijk voor de weigering van een subsidie of vergunning, is al uitvoerig ingegaan in paragraaf 2. Voorts vragen deze leden welke situatie bestuurlijk en juridisch ontstaat als bijvoorbeeld een gemeentebestuur ondanks het BIBOB-advies toch de vergunning of aanbesteding geeft en pas enige tijd daarna uit een strafrechtelijke veroordeling blijkt dat de betreffende aanvrager toch niet integer blijkt. Ook vragen zij welke situatie ontstaat indien het gemeentebestuur op grond van het BIBOB-advies de verwachting uitspreekt dat strafrechtelijke veroordeling zal gaan volgen en de vergunning subsidie of aanbesteding aan een bedrijf wordt geweigerd, waarna korte tijd later de strafrechtelijke vervolging wordt beëindigd met een sepot of de rechter het bedrijf van strafrechtelijke feiten vrijspreekt.

Bij de beantwoording van deze vragen moet bedacht worden dat er verschil is tussen de weging van relevante feiten in het bestuursrecht ten opzichte van het strafrecht. Het bestuursrecht is niet direct gericht op sanctionering van normoverschrijdingen. Dit brengt met zich mee dat dezelfde feiten in het bestuursrecht anders kunnen worden gewogen dan in het strafrecht. Het bestuursprocesrecht kent ook andere bewijsregels dan het strafprocesrecht. Feiten en omstandigheden die in het bestuursrecht afdoende zijn om een subsidie of vergunning te weigeren of in te trekken, kunnen in het strafproces onvoldoende zijn om het gepleegd zijn van een strafbaar feit te kunnen bewijzen. De jurisprudentie terzake geeft aan dat dit verschil in beoordeling door de administratieve rechter wordt geaccepteerd. In deze zin hoeft een strafrechtelijke veroordeling of een vrijspraak nadat door het bestuursorgaan is beslist op een aanvraag, niet per definitie gevolgen te hebben voor het bestuursrechtelijke besluit. Een dergelijk besluit is immers niet alleen afhankelijk van de veroordeling sec, maar ook van het verband dat er bestaat tussen het gepleegde of vermoede strafbare feit en de activiteit waarvoor vergunning of subsidie wordt aangevraagd. In het omgekeerde geval dat een negatief bestuurlijk besluit wordt gevolgd door een vrijspraak, is de eventuele noodzaak om het bestuurlijke besluit daaraan aan te passen afhankelijk van de achtergronden van de vrijspraak en de mate waarin het bestuursorgaan – ingegeven door het onderliggende BIBOB-advies – erin slaagt om aan te tonen dat er wel sprake is van gevaar in de zin van artikel 3 van de onderhavige

wet. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn als om procedurele redenen wordt afgezien van rechtsvervolging.

Daarbij dient het bestuursorgaan zich te realiseren dat het afwijken van een BIBOB-advies ten gunste van de aanvrager zekere risico's in zich bergt. De kans is dan immers reëel aanwezig dat het bestuursorgaan medewerking verleent aan criminele activiteiten. Indien een dergelijk besluit wordt onderworpen aan een rechterlijke toetsing, toetst de bestuursrechter de situatie op het moment van de bestuursbeslissing. De leden van de VVD-fractie vroegen hiernaar.

Bij het besluit tot weigering heeft het bestuursorgaan de nodige vrijheid. De bestuursrechter zal het besluit van het bestuursorgaan marginaal toetsen voor zover het invulling geeft aan de begrippen die enige beoordelingsvrijheid geven.

De leden van de VVD-fractie vragen of het bestuursorgaan zich in openbare procedures voldoende kan verantwoorden als het voornamelijk heeft beslist op vertrouwelijke informatie.

Het bestuur beschikt door het BIBOB-advies over alle relevante inhoudelijke gegevens. Deze relevante gegevens kunnen door het bestuursorgaan dat of de aanbestedende dienst die het advies heeft verzocht, worden gebruikt voor de onderbouwing van de te nemen beslissing. De vermelding van de gegevens is noodzakelijk in verband met het bepaalde in de Awb dat het bestuursorgaan zelf moet kunnen vaststellen of de gegevens moeten leiden tot een afwijzing. Bovendien dient een afwijzing te berusten op een deugdelijke motivering. Ook daarvoor heeft het bestuursorgaan de gegevens nodig. Of aan deze vereisten in het concrete geval ook daadwerkelijk wordt voldaan, kan in voorkomend geval door de rechter worden getoetst. Deze kan zich ook uitspreken over de eventuele schadeplicht die voortvloeit uit een onrechtmatig genomen overheidsbesluit. Uiteraard legt een dergelijke veroordeling een zekere smet op het openbaar bestuur, zoals de leden van de VVD-fractie vragen, als de veroordeling het gevolg is van onzorgvuldige handelwijze van het bestuursorgaan.

Op de vraag van de VVD-fractie omtrent de openbaarmaking en de mogelijkheid tot het inzien van de stukken door de rechter en de procespartijen wordt elders in deze nota ingegaan.

Verder vragen de leden van de VVD-fractie of het bestuursorgaan ervoor kan kiezen om bij vrijwel elke aanvraag om een subsidie, vergunning of aanbesteding een BIBOB-advies aan te vragen.

Een dergelijke beleidslijn zou naar de mening van de regering in de eerste plaats een disproportionele inbreuk op de privacy van de betrokkenen en van mogelijk aan hen gerelateerde derden kunnen inhouden. Het zou ook disproportionele uitvoeringslasten met zich brengen voor zowel het bestuur als het Bureau BIBOB. Het betrokken bestuur heeft ter zake van het gebruik daarvan dan ook een discretionaire bevoegdheid. Daardoor is het bestuur in de gelegenheid om in het concrete geval de afweging te maken of de lasten van toepassing van het BIBOB-instrumentarium kunnen worden gerechtvaardigd, alsmede de inbreuk op de privacy van de betrokkenen, in relatie tot de mogelijke risico's die in het concrete geval aan de orde zouden kunnen zijn.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de regering omgaat met de negatieve consequenties van het eventueel uitlekken van vertrouwelijke informatie. Acht de regering het voldoende mogelijk om dit uitlekken te voorkomen, dan wel de bron van het uitlekken vast te stellen en stelt de BIBOB-procedure het bedrijfsleven en de burger niet bloot aan het risico van negatieve beeldvorming en stigmatisering, zo vragen deze leden.

Het uitlekken van gevoelige informatie is niet op voorhand uit te sluiten. Echter Bureau BIBOB en de bestuursorganen zijn zich terdege bewust van de gevoeligheid van het BIBOB-instrument en het is in hun beider belang dat door beide partijen zorgvuldig wordt omgegaan met de verkregen informatie. Bureau BIBOB stelt een samenwerkingsprotocol met het openbaar ministerie op betreffende de uitwisseling van justitiële gegevens en een privacyreglement met behulp van de Registratiekamer. Voorts zullen er allerlei beveiligingsmechanismen op de uitwisseling van gegevens en het registreren daarvan worden toegepast. Medewerkers van het Bureau zullen worden gescreend etc. Bureau BIBOB zal bestuursorganen voorlichten omtrent de omgang met gevoelige informatie en afspraken maken over een geheimhoudingsplicht. Indien men deze schendt riskeert men te worden vervolgd wegens schending van zijn ambtsgeheim. Vorenstaande preventieve maatregelen worden voldoende geacht om het gevaar van uitlekken van gevoelige informatie tot een minimum te beperken, zodat de kans op stigmatisering en negatieve beeldvorming van de burger vrijwel nihil is.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het in strijd is met het rechtstastelijk beginsel dat iemand onschuldig is tot het tegendeel bewezen is, indien het openbaar bestuur gebruik maakt van strafrechtelijke gegevens die nog niet hebben geleid tot het bewijs van strafbare feiten. De onschuldpresumptie geldt alleen voor strafrechtelijke of daarmee vergelijkbare procedures, waarin een ieder voor onschuldig moet worden gehouden totdat het tegendeel is bewezen. Ingevolge artikel 3 kan een bestuursorgaan de aangevraagde beschikking afwijzen dan wel een gegeven beschikking intrekken indien er gevaar bestaat dat de beschikking mede wordt gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen voordelen te benutten, of strafbare feiten te plegen. Voor de toepassing van deze bepaling is niet nodig dat de rechter in een strafprocedure heeft vastgesteld dat de desbetreffende strafbare feiten zijn gepleegd. Daarbij moet worden beoordeeld in welke mate dit gevaar aanwezig is. Voor de vaststelling daarvan is onder meer bepalend dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten ten aanzien waarvan feiten en omstandigheden erop wijzen of doen vermoeden dat zij zijn gepleegd.

De vraag van deze leden of het openbaar bestuur niet wordt opgezaald met de gevallen die bij het openbaar ministerie of andere informatieleveranciers geen prioriteit hebben beantwoorden wij ontkennend. Het BIBOB-instrumentarium stelt bestuursorganen in de gelegenheid om bijvoorbeeld een vergunning te weigeren indien het gevaar bestaat dat de beschikking mede zal worden gebruikt voor het faciliteren van criminele activiteiten. Daartoe adviseert het Bureau BIBOB. Dit advies omvat een oordeel op basis van een palet aan gegevens. Het gaat niet om een onderzoek naar de feiten in een concrete zaak, maar om beoordeling van het hierboven bedoelde criterium op basis van reeds vaststaande feiten. Het bestuursorgaan kan mede op basis van dit advies besluiten tot hetzij het al dan niet verlenen van een vergunning of subsidie hetzij het gunnen van een overheidsopdracht.

De leden van de VVD-fractie refereren aan het beginsel dat iemand niet meer keren voor hetzelfde feit kan worden «gestraft». Het ne bis in idem-beginsel beoogt te voorkomen dat een persoon niet meer dan eenmaal voor hetzelfde feit wordt gestraft (vergelijk artikel 68 van het Wetboek van Strafrecht en de artikelen 5.4.1.4 en 5.4.1.5 van het voorontwerp vierde tranche van de Awb). Dit beginsel ziet niet op de situatie dat aan het plegen van een strafbaar feit bepaalde bestuursrechtelijke gevolgen – zoals het weigeren of intrekken van een bepaalde vergunning – zijn verbonden.

Op de vraag van de VVD-fractie of Bureau BIBOB niet erg afhankelijk is van de gegevens van andere diensten, kan worden geantwoord dat het Bureau BIBOB afhankelijk is van geregistreerde gegevens die worden aangeleverd door informatieleveranciers. Daarom worden er onderling duidelijke afspraken gemaakt over de inhoud van de informatie en de termijn waarbinnen gegevens worden aangeleverd, zodat dit proces zo soepel mogelijk zal verlopen. Voorts beschikt Bureau BIBOB over de mogelijkheid om aanvullende informatie betreffende de aanvrager via het bestuursorgaan te vragen.

De leden van de CDA-fractie verzoeken expliciet aan te geven waarom de meerwaarde die de wet BIBOB biedt, niet bereikt kan worden met een verbetering van de huidige instrumenten inzake de integriteitsbewaking. Zoals aan de hand van diverse bestaande regelingen al uitvoerig is toege-licht in de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag, kan met geen van de huidige instrumenten een volledig overzicht worden verkregen van informatie die noodzakelijk is om het gevaar te kunnen inschatten of met een vergunning, een subsidie of een overheid-sopdracht criminele activiteiten door het bestuur worden gefaciliteerd. Ook met het verbeteren van het huidige instrumentarium zou de behoefte bestaan aan een onafhankelijk centraal bureau dat de beschikbare gege-vens met elkaar in verband brengt en op basis daarvan een advies omtrent de mate van gevaar uitbrengt aan bestuursorganen. Er is voor gekozen om dit systeem onder te brengen in een nieuwe, afzonderlijke wet.

De leden van de CDA-fractie vragen of er democratische controle op het Bureau BIBOB is. Voorts vragen zij hoe transparant de procedure en werk-wijze met betrekking tot (de benoeming van de leden van) de begeleidingscommissie wordt.

Zoals ook al eerder aangegeven zal het bureau rechtstreeks onder het gezag van de Minister van Justitie worden geplaatst. De dagelijkse leiding van Bureau BIBOB zal bij de directeur van het Bureau berusten en deze zal rechtstreeks rapport uitbrengen omtrent bevindingen waarover de minister behoort te worden geïnformeerd. Het budget en de formatie van het Bureau en de benoeming van voormelde directeur geschiedt, in over-eenstemming met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijks-relaties, door de minister van Justitie (artikel 21 tot en met 23 Wet BIBOB). De directeur overlegt met regelmaat over de kwaliteit en de doelmatigheid van de adviezen met een begeleidingscommissie. De leden van deze commissie worden door de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie benoemd. De benoeming zal op zodanige wijze plaats vinden dat zowel de diensten en organisaties die persoons-gegevens dienen aan te leveren aan het Bureau BIBOB, als de gebruikers van de adviezen van het Bureau zich vertegenwoordigd kunnen weten. Over de benoeming van deze representanten zal worden overlegd met de betrokken partijen waaronder, ministeries, het openbaar ministerie, het IPO en de VNG.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de noodzaak van de centrale aanpak.

De Wet BIBOB geeft een extra bevoegdheid aan bestuursorganen, op basis waarvan zij kunnen weigeren een beschikking af te geven. Het BIBOB-instrument is primair bedoeld als aanvullend instrument op het eigen integriteitinstrumentarium van de bestuursorganen. Er is derhalve geen sprake van een centrale aanpak, het bestuursorgaan blijft zelf verant-woordelijk voor zijn beslissing. Het begrip «centrale» heeft betrekking op de informatievoorziening door Bureau BIBOB aan de bestuursorganen en het verzamelen en registreren van gevoelige informatie door Bureau BIBOB. Een centrale organisatie is in staat de relevante informatie op



verantwoorde wijze te vergaren, te analyseren en te verwerken tot een advies over (de mate van) gevaar dat een subsidie of een vergunning zal worden misbruikt voor criminele activiteiten. Tevens kan de ontwikkeling van de expertise efficiënt plaatsvinden, terwijl bovendien een ongebreidelde uitwisseling en verspreiding van privacygevoelige gegevens wordt vermeden. Dit laatste ziet vooral op het feit dat een centrale organisatie reeds een zeeffunctie vervult ten aanzien van niet-relevante informatie. Bij rechtstreekse verstrekking is het niet uitgesloten dat gevoelige informatie ook onnodig wordt verstrekt. Uit het oogpunt van privacybelangen is dit onwenselijk.

De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering aan te geven waarom ervoor is gekozen dat in een aantal gevallen geen beroep mogelijk zal zijn op de Wet openbaarheid van bestuur. Tevens vragen zij aan te geven op basis van welke criteria een verzoek tot bijvoorbeeld inzage in de opgeslagen gegevens en besluitvorming kan worden geweigerd. Verder vragen zij wat er na het verstrijken van de bewaartermijn met de gegevens bij Bureau BIBOB gebeurt. Onder welk regime vallen deze gegevens, zo vragen deze leden.

Er dient in de eerste plaats een onderscheid gemaakt te worden tussen de aanvrager van de vergunning of subsidie respectievelijk de gegadigde voor een overheidsopdracht en degene die zonder een van de genoemde hoedanigheden te bezitten (derden), met een beroep op de WOB een verzoek doet om openbaarmaking van het advies dat door het bureau BIBOB is verstrekt. De beperkte mogelijkheid voor deze derden om in het kader van een WOB-verzoek informatie te verkrijgen over de gegevens die in een advies van het bureau BIBOB zijn vevat, zoals vastgelegd in artikel 20 van de Wet BIBOB, is een gevolg van de geheimhoudingsplicht van artikel 27, die als een specifieke regeling boven de algemene regeling van de WOB gaat.

De gegevens waarover het bureau BIBOB beschikt zullen ingevolge artikel 19 van de Wet BIBOB gedurende twee jaar alleen in het kader van een nieuwe adviesaanvraag gebruikt mogen worden. Het bureau is geenszins bevoegd om buiten het kader van een adviesaanvraag inlichtingen te verstrekken. Een uitzondering hierop zijn de in artikel 20 van het wetsvoorstel opgenomen instanties, waaronder de Algemene Rekenkamer, de nationale Ombudsman, de Registratiekamer en de Binnenlandse Veiligheidsdienst. Na twee jaar zullen de gedurende deze termijn verzamelde gegevens vernietigd worden.

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat de problemen ten aanzien van de uitvoerbaarheid van BIBOB-onderzoeken naar onderaannemers worden onderschat. Graag zien zij een toelichting op het standpunt van de regering dienaangaande.

In artikel 5, derde lid, onderdeel c, van de Wet BIBOB is de mogelijkheid gecreëerd om advies te vragen omtrent onderaannemers. Alle aanbestedingsrichtlijnen kennen de bepaling dat de aanbestedende dienst in het bestek de inschrijver kan verzoeken in de offerte aan te geven welk gedeelte van de opdracht deze eventueel voornemens is aan derden in onderaanneming te geven. Hoewel de richtlijnen hierover niets aangeven wordt algemeen aangenomen dat het de aanbestedende dienst vrij staat om geschiktheideisen aan de door de hoofdaannemer in te schakelen onderaannemers te stellen, mits deze geschiktheideisen eisen vallen binnen het kader van de richtlijnen. Aangezien de vraag of een onderaannemer aan de geschiktheideisen voldoet, getoetst moet kunnen worden, staat het de aanbestedende dienst vrij om in het bestek aan te geven dat de geschiktheid van de onderaannemer zo nodig door het Bureau BIBOB getoetst zal worden.

Voorwaarde voor de toepassing van de bevoegdheid om een BIBOB-advies ten aanzien van een onderaannemer te vragen is wel, dat in het kader van de gunning door de aanbestedende dienst moet zijn bedongen dat onderaannemers niet zonder toestemming van die dienst kunnen worden gecontracteerd door de partij waaraan de overheidsopdracht wordt gegund. Tevens moet zijn bedongen dat in dat kader een BIBOB-advies kan worden gevraagd ten aanzien van de onderaannemers. Deze mogelijkheid van het vragen van advies omtrent een onderaannemer is met name ook van belang in verband met het gegeven dat op het tijdstip van de gunning niet altijd bekend hoeft te zijn welke delen van de opdracht zullen worden uitbesteed aan onderaannemers en wie die onderaannemers zijn. Een eventuele wisseling van onderaannemers kan dan ook niet zonder de toestemming van de aanbestedende dienst geschieden.

De leden van de D66-fractie vinden dat de regering het bezwaar van mogelijke stigmatisering van bedrijven waarover een advies wordt gevraagd iets te gemakkelijk terzijde schuift. Ook al blijft het resultaat van het BIBOB-onderzoek voor derden geheim, toch zou alleen al vanwege het feit dat advies wordt gevraagd, naar de mening van de aan het woord zijnde leden, een stigmatiserende werking kunnen uitgaan.

Van een onderzoek kan alleen een stigmatiserende werking uitgaan als naar buiten toe bekend wordt dat er een onderzoek wordt of zal worden uitgevoerd. In beginsel zal het derden niet bekend worden dat een onderzoek is ingesteld. Een uitzondering hierop vormt de situatie dat ten aanzien van elke aanvrager of mededinger in een bepaalde sector of branche een onderzoek zal worden uitgevoerd. Ook dan is het uitvoeren van een onderzoek en de bekendheid daarvan bij derden niet stigmatiserend, aangezien het uitvoeren van een dergelijk onderzoek geen indicatie vormt voor de eventuele criminele activiteiten van de desbetreffende bedrijven of personen. Indien in een individueel geval wordt besloten tot aanvraag van een BIBOB-advies, zal hiervoor een duidelijke aanleiding bestaan. Tot een aanvraag wordt uitsluitend besloten als daar op basis van objectieve indicatoren de noodzaak toe bestaat.

De leden van de D66-fractie vragen zich af hoe het zit met de privacy-bescherming ingeval door derdebelanghebbenden bezwaar of beroep wordt aangetekend.

De geheimhoudingsplicht is de belangrijkste vorm van bescherming. Een ieder die op basis van de voorliggende regeling de beschikking krijgt over persoonsgegevens is verplicht tot geheimhouding. Dit houdt in dat de medewerkers van het Bureau, het bestuur dat om advies heeft verzocht en zijn ambtenaren, de instanties die in aanmerking komen voor verstreking van persoonsgegevens door het Bureau BIBOB buiten de adviesaanvraag om, zoals het openbaar ministerie en de Registratiekamer, en de betrokkene die in de motivering van de hem betreffende beslissing in voorkomend geval persoonsgegevens inzake derden kan aantreffen, deze gegevens niet verder mogen verstrekken aan derden.

In het besluit mogen niet meer persoonsgegevens worden opgenomen dan voor het nemen van een beslissing noodzakelijk is. Op deze manier kunnen zij zich verweren tegen belastende informatie. Op voornoemde wijzen wordt zorggedragen dat een besluit zo min mogelijk persoonsgegevens bevat. In het kader van een civielrechtelijke procedure geldt dat alle informatie waarop de aanbestedende dienst zich beroept aan de andere partij bekend gemaakt moet worden. In bestuursrechtelijke procedures kan het bestuursorgaan in zeer beperkte mate het overleggen van stukken weigeren. Deze weigering staat ter toetsing van de rechter. Als de rechter de weigering gegrond acht zal hij met de in het niet overgelegde stuk vervatte gegevens geen rekening mogen houden tenzij, beide partijen – dus ook de belanghebbende die in beroep is gekomen – hierin

toestemmen (zie artikel 8:29 Awb). De gegevens kunnen niet aan een derdebelanghebbende worden onthouden. Naar onze mening is dat onontkoombaar om een adequate vorm van rechtsbescherming te kunnen bieden.

Op de vraag van de leden van de D66-fractie naar het beslag dat het onderbrengen van de bouwvergunning in de Wet BIBOB in de tijd zal krijgen, is reeds ingegaan.

De leden van de D66-fractie vragen of Bureau BIBOB prioriteiten mag stellen en dientengevolge bijvoorbeeld aanvragen zou kunnen afwijzen. Zij vragen zich af of er zondig niet de weg van de geleidelijkheid moet worden gekozen.

Er is voor gekozen om op projectbasis, in afwachting van de inwerkingtreding van de Wet BIBOB, de nodige voorbereidingen te treffen, inclusief een testfase, zodat het Bureau direct na de inwerkingtreding van de wet operationeel kan zijn. Het is denkbaar dat een zekere prioriteitsstelling in het kader van een goede bedrijfsvoering zou kunnen optreden.

Een reactie op het NJCM-commentaar op het wetsvoorstel, waar de leden van de D66-fractie om verzoeken, is reeds gegeven in paragraaf 1.

## **5. Overige aspecten van het wetsvoorstel**

De leden van de D66-fractie achten de verhouding tussen BIBOB en de officier van justitie problematisch. Soms kan de officier van justitie attenderen op de noodzaak van een BIBOB onderzoek, maar tegelijkertijd kan de situatie ontstaan dat vanwege een strafrechtelijk onderzoek geweigerd wordt om gegevens ter beschikking te stellen.

De officier van justitie heeft een bevoegdheid om een bestuursorgaan te wijzen op de wenselijkheid een BIBOB advies aan te vragen. Daartoe is geen verplichting. Indien een strafvorderlijk belang in de weg staat aan een dergelijke waarschuwing, ligt het voor de hand dat deze niet wordt gegeven. Het is immers niet ondenkbeeldig dat de strafzaak daardoor zou worden gefrustreerd. Daarnaast is het mogelijk dat een strafvorderlijk belang niet in de weg staat aan de advisering door de officier van justitie. Ook zonder dat het strafvorderlijk belang daaraan in de weg staat, kan op het moment dat er een strafvorderlijk onderzoek loopt een BIBOB advies worden aangevraagd. Het is immers niet uitgesloten dat met de wel ter beschikking staande informatie een negatief BIBOB-advies kan worden gegeven.

Het is echter aan de officier van justitie om af te wegen of in het concrete geval het strafvorderlijk belang in de weg staat aan de mededeling aan het bestuursorgaan dat het aanvragen van een BIBOB-advies wenselijk is.

De leden van de CDA-fractie vragen een nadere onderbouwing en toelichting op de toegankelijkheid van BIBOB-gegevens in verband met mogelijke aansprakelijkheidsprocedures.

Zoals bij de beantwoording van de vraag over de mogelijkheden een beroep op de WOB te doen is uiteengezet, geldt het regime van de WOB niet in het kader van een procedure tussen degene die zich door de beslissing van het bestuursorgaan dan wel door de afwijzing van de aanbestedende dienst benadeeld acht en deswege een procedure bij de bestuursrechter of civiele rechter heeft ingesteld. Zoals reeds gesteld zullen de gegevens waarop de afwijzing berust bekend worden aan degene die het beroep instelt. Het onvermeld laten van gegevens waarop de afwijzing berust kan in het nadeel van het bestuursorgaan uitvallen omdat dan de motivering voor de negatieve beslissing ontbreekt met een grote kans op een vernietiging van de beslissing door de rechter.

Voor de leden van de D66-fractie blijft onvoldoende duidelijk hoever de aansprakelijkheid kan gaan van een bestuursorgaan dat op grond van een BIBOB-advies een vergunning heeft geweigerd en door de rechter in het ongelijk wordt gesteld, op grond van bijvoorbeeld onvoldoende motivering. Deze leden vragen of het gegeven dat bestuursorganen een eigen taak hebben bij het uitvoeren van de Wet BIBOB betekent dat bestuursorganen toch zelf een eventuele schadevergoeding moeten betalen. Ook als deze het gevolg of mede het gevolg is van een door de rechter als ontoereikend beoordeeld BIBOB-advies, zo vragen zij. Zouden de betrokken bestuursorganen ook mogelijk deze schade kunnen verhalen op het Bureau dat kennelijk een onvoldoende gemotiveerd advies leverde? Als de beslissing van een bestuursorgaan tot weigering van een vergunning door de rechter vernietigd wordt wegens een ontoereikende motivering is het bestuursorgaan daardoor aansprakelijk en schadeplichtig. Als de motivering geheel op het advies gebaseerd is maar het advies onjuist blijkt te zijn, heeft het bestuursorgaan een grond om de schade op het bureau BIBOB te verhalen. Denkbaar is echter ook dat het advies wel juist is maar de bevindingen te zwak om een weigering te kunnen motiveren. De beoordeling van de vraag of een advies voldoende argumenten bevat om een weigering te kunnen motiveren is voorbehouden aan het bestuur. Men mag er daarom niet vanuit gaan dat een vernietiging van een weigeringsbeslissing impliceert dat er een onjuist advies is gegeven. Uiteraard moet een bestuursorgaan kunnen vertrouwen op de kwaliteit van het BIBOB-advies, maar niemand is onfeilbaar, ook het bureau BIBOB niet.

## **6. Internationale aspecten**

De leden van de PvdA-fractie willen weten of andere lidstaten van de Europese Unie een met BIBOB vergelijkbaar instrument kennen. Hoe wordt voorkomen dat de integriteit met betrekking tot beschikkingen of overheidsopdrachten in het gedrang komt door landen die geen BIBOB kennen, zo vragen deze leden.

Alleen Italië en de deelstaat Hessen van de Bondsrepubliek Duitsland kennen een met BIBOB vergelijkbaar systeem. Italië kent een «Autorita per la vigilanza sui lavori pubblici (Toezichtsautoriteit met betrekking tot openbare werken)». Deze toezichtsautoriteit is in 1999 opgericht. De taak van deze autoriteit is om inschrijvers op overheidsopdrachten te beoordelen, gebeurtenissen in de markt voor overheidsopdrachten te monitoren en, hetzij op eigen initiatief of op verzoek van elke belanghebbende partij, controles en inspecties uit te voeren bij aanbestedende diensten en inschrijvers. Voorts verzamelt deze autoriteit allerlei gegevens over inschrijvers. Het gaat hierbij met name ook om gegevens waaruit blijkt of een inschrijver op een overheidsopdracht eerder is uitgesloten van deelneming aan een overheidsopdracht. Italië kent een zwarte lijst waarop van een aanbesteding uitgesloten ondernemingen zijn geregistreerd. Ook in Duitsland zijn er in verscheidene deelstaten centrale registers ingevoerd waarin gegevens worden opgeslagen van bedrijven die wegens o.a. corruptie zijn uitgesloten van deelneming aan overheidsopdrachten. In Hessen is men nog wat verder omdat het openbaar ministerie van deze deelstaat een actieve rol speelt bij het informeren van aanbestedende diensten over eventuele criminele antecedenten van inschrijvers op overheidsopdrachten. Verder zij nog verwezen naar het antwoord op de vraag van de CDA-fractie naar de mogelijkheden van het bureau BIBOB om gegevens te verzamelen over buitenlandse bedrijven.

De leden van de VVD-fractie vragen of er al zicht is op een Europese BIBOB-variant. Deze leden vragen tevens of Nederlandse bedrijven in de tussentijd het gevaar lopen een concurrentienadeel op te lopen in het geval in Nederland het Bureau BIBOB wordt opgericht.

In het antwoord op de vragen van de CDA-fractie en de PvdA-fractie is gewezen op de expertgroep «organised crime and public procurement» die tot taak heeft op een praktische manier invulling te geven aan de noodzaak om binnen de Europese Unie tot een goede informatie-uitwisseling te komen over de criminele antecedenten van bedrijven die inschrijven op overheidsopdrachten. Omdat er primair aan een praktische invulling wordt gedacht is het niet uitgesloten dat er op het moment dat het wetsvoorstel BIBOB kracht van wet krijgt het een en ander op dit terrein in de Europese Unie ontwikkeld is. Het door de VVD-fractie gesignaleerde gevaar van concurrentienadeel behoeft zich dus niet voor te doen.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering er iets voor voelt eerst een nader ruim experiment met BIBOB te doen alvorens het project te starten.

In 1997 is door de CRI reeds een pilot met betrekking tot het wetsvoorstel BIBOB uitgevoerd. De resultaten daarvan zijn onder andere aanleiding geweest om het wetsvoorstel nader te onderzoeken. Een onderdeel van het project BIBOB bestaat uit een uitgebreide testfase, tijdens welke nauw zal worden samengewerkt met bestuursorganen in de vorm van pilots. Voorts wordt door het Bureau kennis opgedaan door samen te werken met lokale initiatieven, zoals in Amsterdam. Gezien het vorenstaande kan gesteld worden dat ruime ervaring wordt opgedaan, zodat indien de wet in werking treedt voldoende fundament zal zijn gelegd om het Bureau goed te kunnen laten functioneren.

## **7. Financiële aspecten**

De leden van de CDA-fractie verzoeken om nader inzicht in de financiële consequenties van dit wetsvoorstel.

Zoals reeds in de nota naar aanleiding van het verslag is geantwoord worden de financiële consequenties in de projectperiode gedragen door de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie. Na inwerkingtreding zal het Bureau BIBOB in toenemende mate inkomsten uit adviezen genereren.

De inkomsten bestaan uit de vergoeding van bestuursorganen voor de kosten van het advies. De nog bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen bijdrage is afhankelijk van de differentiatie naar aard van de beslissing en de differentiatie naar diepgang van het onderzoek.

De hoogte van deze bijdrage alsmede de werkelijk kostprijs zijn op dit moment nog niet vast te stellen.

Ook is er nog geen schatting over welk soort adviezen bestuursorganen willen aanvragen, wat de frequentie van die aanvragen zal zijn en welke diepgang in de onderzoeken gewenst is. Verder is de beschrijving van het primaire proces, dat onder andere als basis voor de kostprijsberekening dient, nog volop in ontwikkeling. Gedurende de testfase en zodra de bestuursorganen zijn gepeild op hun behoefte en wensen, kan er meer inzicht worden gegeven in de kosten van een advies.

Voor de feitelijke stand van zaken met betrekking tot de installatie van het Bureau BIBOB en de personele bezetting, waarnaar de leden van de CDA-fractie eveneens vragen, kan worden verwezen naar hetgeen eerder is geantwoord in paragraaf 2.

## **8. Uitvoerbaarheid, effecten voor het bedrijfsleven en effecten voor de rechterlijke macht**

Over een mogelijke aansprakelijkheid van de Staat vragen de leden van de PvdA-fractie wie aansprakelijk is in het geval dat een BIBOB-advies het bestuursorgaan doet besluiten tot een negatieve beslissing, die achteraf

gebaseerd blijkt te zijn op foutieve of ontbrekende gegevens. In het geval dat het bestuursorgaan wordt aangemerkt als zijnde aansprakelijk, kan dan vervolgens het Bureau BIBOB op zijn beurt weer door het betrokken bestuursorgaan worden aangesproken, zo vragen deze leden. Zoals ook in het antwoord op vragen van de leden van D66 is aangegeven is het bestuursorgaan/de aanbestedende dienst tegenover de geadresseerde van een beschikking of de gegadigde van een overheidsopdracht altijd verantwoordelijk en dus aansprakelijk als de weigering niet op goede gronden is gebaseerd. Alleen indien de ontoereikende motivering een gevolg is van een onjuist of onvolledig advies, is het denkbaar dat het bestuursorgaan/de aanbestedende dienst verhaal kan nemen op de Staat, waarvan het bureau BIBOB deel uitmaakt.

De leden van de PvdA-fractie spreken hun bezorgdheid uit over het feit dat tweederde van de ondervraagde bestuursorganen heeft aangegeven het BIBOB-advies niet te gaan gebruiken. Graag zien zij een toelichting op deze stelling.

Voorop dient te worden gesteld dat de gegevens uit het onderzoek gedateerd zijn en dat de bestuursorganen niet op de hoogte waren van de inhoud van het wetsvoorstel BIBOB. Veel bestuursorganen dachten zelfs dat het BIBOB-instrument voor hen niet relevant was, omdat het gebrek aan integriteit geen formele weigeringsgrond zou zijn. Om die reden is een van de taken van het Bureau het bewustwordingsproces bij bestuursorganen op gang te brengen. Er wordt actief contact gezocht met de bestuursorganen, tijdens welk contact enerzijds de mogelijkheden van het Bureau worden belicht en anderzijds een behoefte-inventarisatie van het bestuursorgaan plaatsvindt. Tijdens deze bezoeken is het beeld ontstaan dat er vanuit het veld aanzienlijke belangstelling voor en behoefte is aan het BIBOB-instrument. Voorts besteedt het Bureau veel aandacht aan voorlichting. De activiteiten op dit gebied zijn neergelegd in een uitgebreid communicatieplan.

De leden van de PvdA-fractie vragen of bestuursorganen voldoende aandacht zullen schenken aan de bekendmaking dat zij een eventueel BIBOB-advies kunnen aanvragen. Wordt voldoende voorlichting gegeven ter zake het BIBOB-advies?

Bureau BIBOB zal afspraken met de bestuursorganen maken over wanneer een advies kan worden aangevraagd en de inhoud van het te verrichten onderzoek. Deze afspraken zullen door de bestuursorganen worden neergelegd in beleidslijnen, zodat voor betrokkene duidelijk is dat in een bepaald geval een advies kan worden aangevraagd (transparantie van bestuur). Een van de afspraken zal zijn dat bestuursorganen – conform artikel 29 van de Wet – in hun aanvraagformulieren een cluster BIBOB-vragen dient op te nemen, zodat betrokkene weet dat een advies kan worden aangevraagd.

Met betrekking tot de voorlichting kan worden opgemerkt dat het Bureau BIBOB een communicatieplan heeft opgesteld betreffende onder andere de voorlichtingsactiviteiten. Enkele voorbeelden van voorlichtingsactiviteiten zijn: een website, een regulier uit te brengen nieuwsbrief, een congres, het ontwikkelen van voorlichtingsmateriaal waaronder een handboek voor de bestuursorganen. Daarnaast zal een frontoffice worden opgezet dat eveneens een voorlichtingsfunctie zal vervullen wanneer het Bureau operationeel is.

De PvdA-leden vragen welke kosten door het Bureau aan bestuursorganen in rekening zullen worden gebracht. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of gezien de kennelijk geringe bereidheid van bestuursorganen om BIBOB-adviezen te gebruiken, het in rekening brengen van de adviezen wel een goed idee is. Zij vragen de regering dit standpunt te heroverwegen.

Wij onderschrijven de stellingname van de PvdA-fractie ten aanzien van de geringe bereidheid bij bestuursorganen een BIBOB-advies te vragen, niet. Zoals reeds eerder vermeld worden uit de praktijk duidelijk signalen opgevangen dat wel degelijk behoefte is aan het BIBOB-instrument. Het in rekening brengen van kosten is niet primair bedoeld om een financiële dam op te werpen. Het is nooit het uitgangspunt geweest een kosteloos BIBOB-instrument te creëren. Een gratis BIBOB-advies zou het risico van oneigenlijk gebruik van het instrument met zich mee kunnen brengen. Gezien de zwaarte van het instrument dient de proportionaliteit en de bescherming van de privacy te worden bewaakt.

Voorts worden hoge kosten door het Bureau gemaakt om de onderzoeken te verrichten. Deze dienen te worden verdisconteerd. De wet laat de mogelijkheid bestaan deze kosten door te berekenen in de leges, zodat deze kosten niet (geheel) voor rekening van de bestuursorganen komen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of Bureau BIBOB streeft naar een online verbinding met de politieregisters en wat de toegevoegde waarde is van de detachering van een politieambtenaar bij het Bureau. Betekent dit niet feitelijk een omzeiling van de regels ten aanzien van het beheren van politieregisters, zo vragen zij. Ook willen deze leden weten of het dan niet beter is het Bureau BIBOB wettelijk de mogelijkheid te bieden direct uit de politieregisters te putten.

Er is thans geen sprake van een online verbinding met de politieregisters en er is ook geen sprake van detachering van een politieambtenaar bij het Bureau. Er is slechts gesproken over een mogelijkheid. Het verstrekkingsregime blijft in handen van de politie. In overleg met de informatieleverancier zal bepaalde informatie worden geleverd. De manier waarop dat geschiedt zal ook afhangen van de technische mogelijkheden van het systeem.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering de bewering nader te onderbouwen dat ongeveer een kwart van de BIBOB-adviezen leidt tot een rechterlijke procedure. Ook de leden van de CDA-fractie vragen hiernaar. Tevens vragen de leden van de PvdA-fractie de regering aan te geven bij welk onderdeel van de rechterlijke macht de grootste effecten merkbaar zullen zijn.

Het betreft hier een op algemene ervaringsfeiten gebaseerde prognose die standaard wordt gehanteerd met betrekking tot de introductie van nieuwe instrumenten. Hoe groot de belasting van de rechterlijke macht met betrekking tot het onderhavige geval exact zal bedragen is moeilijk aan te geven. Gerechtelijke procedures zullen voornamelijk de bestuursrechter treffen in verband met procedures tegen de weigering van de verlening van een beschikking. De werkdruk van de strafrechter ondervindt geen effecten van de invoering van de Wet BIBOB, aangezien het BIBOB-instrument een bestuurlijk instrument is. Beslissingen omtrent het gunnen van aanbestedingen kunnen bij de civiele rechter aanhangig worden gemaakt. Er is een mogelijkheid dat de civiele rechter wordt geconfronteerd met procedures van bestuursorganen tegen het Bureau tot regres van schadevergoeding en wellicht in verband met het niet gunnen van een overheidsopdracht, indien aanwijzingen bestaan dat het overheidsorgaan onrechtmatig heeft gehandeld.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan aangeven in welke delen van Nederland de behoefte aan het BIBOB-instrumentarium het sterkst wordt gevoeld. Is de dreiging van de vermenging van de onderwereld met de bovenwereld in grote steden niet veel groter dan in kleine gemeenten?

Op voorhand wordt het inzicht van de VVD-leden gedeeld, echter niet uit te sluiten valt dat de kleinere gemeenten ook geconfronteerd worden met georganiseerde vormen van criminaliteit. Een gedegen onderzoek in de

vorm van een behoefte-inventarisatie bij de bestuursorganen naar de behoefte aan het BIBOB-instrument zal door het Bureau worden verricht. Wel kan worden geconcludeerd dat de grote steden op dit moment meer activiteiten ontplooiën om het gevaar te beteugelen dat de integriteit van de overheid wordt aangetast.

De fractie van de VVD vraagt waarom bijvoorbeeld de taxibranche niet specifiek is genoemd in de toelichting. Deze leden vragen of de nota van wijziging ook betrekking heeft op de taxibranche, waardoor bijvoorbeeld de afgifte van een chauffeurspas aan een voorafgaand BIBOB-advies kan worden onderworpen.

De nota van wijziging heeft betrekking op de vergunning op grond van artikel 4 van de Wet personenvervoer 2000, waarover een ondernemer in het taxivervoer dient te beschikken. De aanvraag voor een dergelijke vergunning kan worden onderworpen aan een BIBOB-advies.

De chauffeurspas heeft betrekking op de bestuurder (chauffeur) van een taxi. De verplichting om te beschikken over een chauffeurspas, is op 1 oktober 1999 ingegaan en is op grond van artikel 104 van de Wet personenvervoer 2000 vastgelegd in het Besluit personenvervoer 2000. Met het besturen van een taxi wordt slechts diegene belast die in het bezit is van een geldige door de Minister van Verkeer en Waterstaat verstrekte chauffeurspas. De chauffeurspas geeft uitsluitend het recht om een taxi te besturen. De overheid beoogt via het verstrekken van de chauffeurspas enerzijds een vorm van consumentenbescherming in het leven te roepen en anderzijds de kwaliteit van de beroepsgroep te verbeteren. Beide beleidsdoelstellingen hebben nauwelijks raakvlak met de doelstelling van het onderhavige wetsvoorstel. Om die reden is er van afgezien om naast de beoordeling van de aanvraag van de taxivergunning, ook bij de afgifte van de chauffeurspas gebruik te kunnen maken van een BIBOB-advies.

De leden van de D66-fractie vragen een reactie van de regering op de stelling dat het voor de effectiviteit van het BIBOB-instrumentarium van groot belang is dat de termijnen voor de advisering door het Bureau zodanig aansluiten op de beslistermijnen van de Awb dat het BIBOB-advies kan worden betrokken in een zorgvuldige besluitvorming. Wij zijn het volledig eens met deze stelling van de D66-fractie. Als het BIBOB-advies beschikbaar is voor het verstrijken van de termijn die wettelijk is vastgesteld voor de besluitvorming op aanvragen, kan dit advies een reële bijdrage leveren aan die besluitvorming. Om die reden is in artikel 30 bepaald dat het verzoek om een BIBOB-advies leidt tot opschorting van de wettelijke termijn voor het afgeven van een beschikking door het bestuursorgaan. De wettelijke termijn die normaliter geldt voor het bestuursorgaan om een beschikking te nemen, wordt verlengd met de tijd dat het bureau nodig heeft gehad voor het opstellen van het advies. In de amvb zal de termijn waarbinnen het Bureau BIBOB het advies afrondt in beginsel worden gesteld op zes weken.

## **II. ARTIKELSGEWIJS**

### **Artikel 3**

De leden van de fracties van GPV en RPF vragen de regering aan te geven hoe zij het belang van het gebruiken van genoemde feiten en omstandigheden bij de opstelling van een advies van het Bureau-BIBOB heeft afgewogen tegen het bezwaar dat kleefte aan het ontbreken van een rechterlijk oordeel.

Op de vraag hoe feiten en omstandigheden met betrekking tot een BIBOB-advies moeten worden afgewogen is eerder ingegaan. Het besluit van een bestuursorgaan tot weigering van een vergunning of subsidie dan wel de



beslissing om een aanbesteding niet te gunnen, kan door de rechter worden getoetst. De rechter beoordeelt achteraf of de door het bestuursorgaan opgevoerde feiten en omstandigheden voldoende grondslag bieden voor de beslissing. Hiermee is een afdoende vorm van rechtsbescherming in het leven geroepen die niet afwijkt van die op andere beleidsterreinen.

Ook vragen de leden van de fracties van GPV en RPF of het ontbreken van een nadere omschrijving van het begrip strafbare feiten genoemd in lid 2 en 3 van artikel 3, betrokkenen niet uitnodigt een gang naar de rechter te maken om op deze manier van het negatieve advies af te komen. Wij delen de vrees die deze leden uitspreken niet. In het BIBOB-advies zal op deugdelijke wijze worden onderbouwd op basis waarvan een vergunning of subsidie beter kan worden geweigerd of de aanbesteding beter niet aan het onderzochte bedrijf kan worden verstrekt. Hiermee ontstaat op het moment van de beslissing en dus ook bij de belanghebbenden voldoende duidelijkheid over welke strafbare feiten bij de besluitvorming een rol hebben gespeeld.

#### **Artikel 42**

Met de regering zijn de leden van de PvdA-fractie van mening dat een evaluatie slechts zin heeft indien voldoende gegevens voorhanden zijn. Niettemin menen zij dat vijf jaar wel een heel lange periode is. Zij vragen de regering of zij er voor voelt om de Kamer door middel van voortgangsrapportages op regelmatige termijn te informeren. Vanuit de regering bestaat de behoefte om een dergelijke voortgangsrapportage een natuurlijk verloop te geven en om daarom aan te sluiten bij de (departementale) verslaglegging nieuwe stijl in het kader van het VBTB-traject (Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording). De eerste voortgangsrapportage valt daarmee op de derde woensdag in mei 2003.

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

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals