

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)

### VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT<sup>1</sup>

Vastgesteld 21 december 2001

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het stellen van de navolgende vragen en het maken van de navolgende opmerkingen.

De leden, behorende tot de fractie van het **CDA** stelden 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 steunden 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 diene een voorliggende vraag : Is het in dit wetsvoorstel vastgelegde indringende en ingewikkelde systeem voor onderzoek naar (on)betrouwbaarheid/criminaliteitsvormen nodig naast de informatie-mogelijkheden, die overheden nu al ten dienste staan, gecombineerd met (self-)auditing en/of certificering? In de memorie van toelichting is uitvoerig op die vraagstelling ingegaan, zo uitvoerig en gedetailleerd dat de lezer de gedachte bekruipt dat het gelijk ver weg gehaald moet worden. Een andere vraag is of die argumentatie alleszins overtuigt. Deze leden aarzelden daarin sterk. Diezelfde aarzeling is te proeven in alle vragenrondes en overleggen die in de Tweede Kamer terzake zijn gevoerd. Ook in de plenaire behandeling. En het is juist daar waar de opnieuw gestelde vraag nauwelijks beantwoording vond. Ook buiten de Kamer is de discussie daarover ingezet, o.a. in het Nederlands Juristenblad van 26 november 1999 door de juristen Van Stratum en Van de Pol van de Registratiekamer. Zij bekritisieren niet alleen het wetsvoorstel op dit punt, maar reiken ook alternatieven aan, gebaseerd op de diverse bestaande wettelijke instrumenten samen met zelfrapportage en verificatie. Tenslotte verdient in dit verband aandacht het gegeven dat de memorie van antwoord (pag. 9) uitdrukkelijk stelt dat Bibob het voortbestaan van stedelijke of regionale ambtelijke organisatie-eenheden, die zich thans al bezig houden met integriteitsonderzoeken, niet onmogelijk maakt. Daarbij

<sup>1</sup> Samenstelling: Holdijk (SGP), Rensema (VVD), Bierman (OSF), Van Heukelum (VVD), Luijten (VVD), (plv. voorzitter), Ruers (SP), Terlouw (D66), Pastoor (CDA), Bemelmans-Vidéc (CDA), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Platvoet (GL) en Witteveen (PvdA) (voorzitter).

dient dan de constatering dat dit soort organisaties (zoals de gemeente Amsterdam) met o.a. de bestaande wettelijke mogelijkheden nu al effectief werkt.

Wil de regering nog eens trachten de aarzelingen van deze leden via een korte en bondige reactie weg te nemen?

Het voorstel van wet is redelijk «uitgekleed» in die zin dat een aanzienlijk aantal amvb's en twee «regelingen van onze Minister» nodig zijn om hem compleet te maken. Deze leden achten dat bezwaarlijk. In de stukken stelt de regering bij herhaling dat – kort gezegd – de noodzaak van slagvaardigheid zo'n gang van zaken verlangt. Dat moge zo zijn; daar staat tegenover dat o.a. amvb's nodig zijn voor essentiële onderdelen van de wet als het aanwijzen van de sectoren waarvoor de wet geldt, alsook voor het kiezen van de inrichtingen ten aanzien waarvan het wenselijk is dat een advies kan worden uitgebracht. Het gaat dan wel om essentiële onderdelen van de wet. Daarnaast zal ook de wetsraadpleger zoeken. Voor wat betreft een belangrijk punt als de aanwijzing van de maatschappelijke sectoren, waarop de wet betrekking zal hebben, geldt bovendien dat op die wijze geen parlementaire beoordeling vooraf en toetsing door het parlement aan artikel 8 EVRM kan plaatsvinden.

Is de regering bij nader inzien niet met deze leden van oordeel dat bij opname van essentiële onderdelen in de wet zelve de wet voldragener, nog helderder in zijn doelstelling en, voor wie het aangaat, leesbaarder was geweest?

Hoe is overigens, 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 rol van inlichtingen- en veiligheidsdiensten in het Bibob-traject te duiden?

Artikel 3 van het ontwerp schetst – na amendering – de kwalificaties voor het weigeren van een beschikking: begrippen als «ernstig gevaar», «vermoeden», «mate van het gevaar». In de memorie van antwoord, de nadere memorie van antwoord, het technisch wetgevingsoverleg en de openbare behandeling in de Tweede Kamer heeft de regering omstandig stil gestaan bij deze begrippen en deze nader gemotiveerd. Ze zijn desgevraagd ook gezet in het licht van het EVRM. De leden van de CDA-fractie bleven desondanks 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. Het Bibob-advies, dat zijn grond ontleent aan artikel 3, zal straks de basis vormen voor afwijzende beschikkingen. Deze leden vroegen zich af of, indien die afwijzende beslissing ter toetsing bij de (bestuurs)rechter belandt de wettelijke rechtsgronden voldoende solide zullen zijn. Zij meenden dat het door de Tweede Kamer aanvaarde amendement (van gevaar naar ernstig gevaar) daar weinig verandering in heeft gebracht. Wil de regering daar nog eens op reageren?

Daarbij komt dat de vraag overeind blijft 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.

Kan de regering nog eens uiteenzetten hoe in zijn algemeenheid de verenigbaarheid van het neergeschrevene in de artikelen 3 en 6 is ten opzichte van de inhoud van (met name artikel 8 van) het EVRM?

Zowel de considerans van het wetsvoorstel, alsook de inleiding van de wet in de memorie van toelichting, maar zeker ook de tekst van het wetsvoorstel zelve (een aantal begripsbepalingen in artikel 1) ademen de geest van een bestuurlijk instrument. De memorie van toelichting is daar letterlijk helder over door te spreken van een effectief bestuurlijk

instrument om het bestuur te ondersteunen bij zijn gerechtvaardigde behoefte om te voorkomen dat ongewild criminele activiteiten worden gefaciliteerd. Desondanks wordt in de uitwerking in het wetsvoorstel de bestuurlijke lijn niet consequent doorgetrokken. Er wordt een spanningsveld gecreëerd tussen bestuurlijke rechtshandhaving en strafvorderingsrecht, mede op basis van de rollen die de Officier van Justitie zijn toegedacht. Enerzijds is buiten kijf dat het wetsvoorstel te maken heeft met integriteit bij o.a. vergunningverlening door het openbaar bestuur en dat het niet gaat om opsporingsbevoegdheid van het O.M. (de memorie van toelichting – blz. 34 – stelt immers dat het bureau Bibob niet is belast met opsporingszaken en de rol van het O.M. dan ook primair een ondersteunende is), anderzijds is in het wetsvoorstel een niet onbelangrijke rol weggelegd voor het O.M. (zie artt. 11, 13, 14, 25 en 26). De nota naar aanleiding van het nader verslag (blz. 10) laat daarnaast weten dat hoewel het Bibob-instrument bedoeld is als criminaliteits-preventief middel, de regering de van belang zijnde gegevens ook wil gebruiken als repressief middel. Zo kunnen gegevens uit het Bibob-onderzoek beschikbaar gesteld worden voor het strafrechtelijk onderzoek. Deelt de regering de gedachten van deze leden over dat spanningsveld en is zij met hen van oordeel dat het als bestuurlijk opgezette systeem niet evenwichtig als zodanig is uitgewerkt en de strafvorderlijke aspecten daaraan knagen?

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 – waren de leden van de CDA-fractie ook van oordeel dat de eerste ondertekenaar van de wet, de minister van BZK, ook als de verantwoordelijke minister had moeten worden aangewezen voor het functioneren van het bureau Bibob. Weliswaar is een motie in de Tweede Kamer op dit punt verworpen, toch wilden zij de wenselijkheid daartoe nog eens uitspreken. Temeer, omdat de argumenten die de minister in de plenaire vergadering van de Tweede Kamer hanteerde, voor de stelling dat het niet verstandig zou zijn, zo summier zijn dat ze deze leden (nog) niet overtuigden.. Wil de regering nog eens helder uiteenzetten waarom dit bestuurlijk instrument niet onder de verantwoordelijkheid van de minister van BZK is gebracht?

Artikel 21 van de voorgestelde wet geeft de algemene leiding, de organisatie en het beheer van het bureau Bibob in handen van de minister van Justitie. Daarnaast is er (artikel 25) een begeleidingscommissie, waarin blijkens de stukken in ieder geval een vertegenwoordiger van BZK en een van Justitie zitten, alsook een vertegenwoordiger van het O.M. De wet formuleert slechts dat «deze commissie geregeld overleg voert met de directeur van het bureau over de wijze waarop het bureau zijn taak vervult». En de nog uit te brengen regeling van de twee ministers zal – volgens het wetsvoorstel – ook uitsluitend regels geven over de wijze waarop en de frequentie waarmee de directeur overleg pleegt met de commissie. Aldus geformuleerd kan het moeilijk anders beschouwd worden dan als een mogelijkheid tot vrijblijvend contact zonder enige betekenis, laat staan zeggenschap. Wat is de – zich mogelijk aan het oog onttrekkende? – betekenis en invloed van deze commissie? Had het niet meer voor de hand gelegen de begeleidingscommissie tot een echt bestuurlijk orgaan te verheffen, dat een controletaak zou kunnen krijgen en – in een verantwoordelijkheidsverdeling met de minister – mede verantwoordelijk zou kunnen zijn voor organisatie van het bureau en voor de adviezen, als ware het een Raad van Toezicht? Bij dat alles rijst nog de vraag hoe de positie van de vertegenwoordiger van het O.M. 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.

De leden van de CDA-fractie betreurden de beperkte mogelijkheden voor het Bibob-bureau om onderzoek te doen naar buitenlandse onderne-

mingen. De memorie van antwoord (blz. 52) bevestigt nog eens dat voor een zodanig onderzoek slechts door tussenkomst van buitenlandse autoriteiten gegevens verkregen kunnen worden. 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. Deze vraag is ingegeven door de opmerking van de minister in de Tweede Kamer, dat hij nog vóór behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer contacten zou leggen om te bevorderen dat dit probleem ook in andere landen wordt opgelost.

De leden van de **VVD**-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij achtten 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 stonden, wilden zij nog een aantal vragen aan de regering voorleggen alvorens zij tot een definitief oordeel zouden komen.

Zij zouden graag van de regering vernemen waarom het wetsvoorstel zich beperkt tot de in het wetsvoorstel genoemde sectoren. Is het risico niet aanwezig dat alleen al door het onder de wet brengen van een beperkt aantal bedrijfstakken er een stigmatiserende werking ten opzichte van deze sectoren plaatsvindt? Beschikt de regering over ervaringgegevens van de betreffende branches met betrekking tot in het verleden gepleegde delicten ter zake?

De leden van de VVD-fractie vroegen zich, evenals de Raad van State, af of de weigerings- en intrekingsgronden inzake beschikkingen niet erg, af of niet te, vaag zijn geformuleerd. De regering geeft in reactie op het advies van de raad van State weliswaar aan dat zij de mening van de Raad van State niet deelt, doch de leden van de VVD-fractie betwijfelden of in geval van eventuele beroepszaken de wettekst ter zake voldoende duidelijk is om een goede rechtspleging in dezen te garanderen. Zij zouden hieromtrent graag een nadere uiteenzetting van de regering ontvangen.

De regering geeft in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel aan dat het betrokken bestuur te allen tijde zelf verantwoordelijk blijft voor de beslissing die met inachtneming van het BIBOB advies wordt genomen. Alhoewel dit alleszins logisch lijkt, vroegen de leden van de VVD-fractie of dit niet een onevenredig zware last legt op de schouders van het betrokken bestuur. Dat betrokken bestuur immers, is volledig afhankelijk van het oordeel c.q. advies van het Bureau BIBOB. 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. Worden zo, aldus vroegen de leden van de VVD-fractie, de betrokken bestuurslichamen niet voor een moeilijke, zo niet vrijwel onmogelijke, beslissing geplaagd? Zij nemen een besluit dat gebaseerd is op een advies, maar kunnen zich in geval van aansprakelijkheid hier nooit op beroepen. Zal dit gegeven er niet voor zorgen dat bestuursorganen de nodige aarzelingen zullen blijken te hebben wij het wel of niet gebruiken van het BIBOB instrument?

Met betrekking tot de privacyaspecten gaat de regering in de memorie van toelichting uitvoerig in op de relatie van het wetsvoorstel met artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 EVRM. Deze leden achtten de argumen-

tatie van de regering in dezen voldoende overtuigend. Anders ligt dit ten opzichte van de opslag van gegevens in relatie tot privacy aspecten. De regering stelt dat de bestuursorganen en aanbestedende diensten die een BIBOB advies ontvangen, verantwoordelijk zijn voor een zorgvuldige opslag daarvan. De regering somt op blz. 43/44 van de memorie van toelichting een aantal mogelijkheden op die geheimhouding van de gegevens min of meer kunnen garanderen.

De leden van de VVD-fractie achtten deze argumentatie echter niet erg overtuigend. Zij zouden graag van de regering vernemen welke concrete voorstellen en/of maatregelen zij wil, dan wel kan nemen teneinde te garanderen dat ook bij bestuursorganen en aanbestedende diensten te allen tijde een gegarandeerd systeem van geheimhouding aanwezig is.

Met betrekking tot de internationale aspecten van het wetsvoorstel constateerden 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.

De regering stelt in de memorie van toelichting (pag. 54) dat het voorgestelde bureau BIBOB binnen de overheid sympathie ontmoet en dat een deel van de bestuursorganen en aanbestedende diensten heeft aangegeven zeker gebruik te willen maken van de mogelijkheid een BIBOB-advies te vragen. De regering geeft tevens aan dat op basis van onderzoek uitgegaan kan worden van 200 tot 250 onderzoeken per jaar. De leden van de VVD-fractie zouden het op prijs stellen nadere informatie te krijgen over deze stellingname en verwachting van de regering. Met name zouden zij graag vernemen hoe vrijblijvend het genoemde onderzoek is geweest en hoe hard bijgevolg de vermelde cijfers zijn.

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 t.z.t. geëvalueerd wordt, concreet en helder zijn.

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

Naar het oordeel van de leden van de fractie van de PvdA hinkt het wetsvoorstel op twee gedachten. De memorie van toelichting benadrukt dat het wetsvoorstel de integriteit van het openbaar bestuur beoogt te bevorderen, maar bij de uitwerking lijkt niet de integriteit van het openbaar bestuur, maar de aanpak van georganiseerde criminaliteit richtinggevend te zijn geworden. De naamsverschuiving die zich onder het acroniem BIBOB heeft voltrokken in de loop van de behandeling van het voorstel is wat dit betreft tekenend. Aanvankelijk stond BIBOB voor de Bevordering van Integere Besluitvorming in het Openbaar Bestuur. Nu betekent BIBOB: Bevordering van IntegriteitsBeoordelingen door het Openbaar Bestuur. Deze naamswijziging lijkt erop te wijzen dat het huidige wetsvoorstel niet de integriteit van het openbaar bestuur centraal stelt, maar dat het gaat om de aanpak van niet-integere personen en bedrijven waarmee het openbaar bestuur van doen heeft. De fractieleden

van de PvdA vroegen de minister 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 (Y. Buruma, Bibob and all that jazz, *RM Themis* 1999, p. 360).

Welk van de bovengenoemde doelstellingen de minister ook kiest, de leden van de PvdA-fractie zeiden problemen te hebben met het wetsvoorstel. Wanneer het de minister, ondanks de schijn van het tegendeel, gaat om de bevordering van de integriteit van het openbaar bestuur, was het deze leden niet duidelijk welke bijdrage het voorgestelde BIBOB-instrumentarium daaraan levert. De integriteit van het openbaar bestuur zou zijn gebaat met een regeling die voorkomt dat het openbaar bestuur willens en wetens de criminaliteit faciliteert. Een dergelijke regeling zou de prikkels voor ambtenaren om mee te werken aan discutabele aanbestedingen en subsidieverleningen moeten wegnemen. Op dit terrein biedt het wetsvoorstel, afgezien van de introductie van de algemene weigerings- en intrekingsgronden in verband met gepleegde en te plegen misdaden, echter geen enkele verbetering. Integendeel, door de sfeer van geheimhouding rondom het BIBOB-instrumentarium, onttrekt het huidige wetsvoorstel het besluit van het openbaar bestuur om al dan niet in zee te gaan met niet-integere personen aan het zicht. Zodoende belemmert het wetsvoorstel juist het functioneren van het belangrijkste instrument om de integriteit van het openbaar bestuur te bevorderen, te weten de openbaarheid van de bestuurlijke besluitvorming. Derden lijken bijvoorbeeld 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. Klopt het, zo vroegen deze leden, dat een bestuursorgaan op grond van artikel 27 BIBOB kan weigeren om een derde-belanghebbende inzage te verlenen in de relevante stukken in het kader van een bezwaar of beroepschrift-procedure tegen een besluit om een subsidie toe te kennen aan een dubieus bedrijf? Indien dit het geval is, zou de minister dan willen aangeven hoe deze geheimhoudingsverplichting zich verhoudt tot de openbaarheidsregels van de Awb (art. 7:4 en 8:29 Awb) en de uit artikel 6 EVRM voortvloeiende informatieverplichtingen? De leden van de PvdA-fractie verzochten de minister met name om toe te lichten op welke manier de mogelijkheid om aanwijzingen over de criminele achtergrond van een aanvrager verborgen in de wind te slaan, kan bijdragen aan de integriteit van de besluitvorming in het openbaar bestuur.

De leden van de PvdA-fractie meenden, mede in het licht van het bovenstaande, te moeten constateren dat de wet-BIBOB louter in het leven is geroepen om de georganiseerde criminaliteit beter aan te kunnen pakken. Deze leden konden zich in het algemeen achter deze doelstelling scharen, maar betwijfelden of het BIBOB-instrumentarium daartoe het juiste middel is. Het aanpakken van georganiseerde criminaliteit is immers in beginsel een zaak van het strafrecht. De sanctie die dit wetsvoorstel introduceert, te weten «geen medewerking van het openbaar bestuur», verschilt weliswaar van de normale strafrechtelijke sancties, maar de gevolgen voor betrokkene hoeven niet minder ingrijpend te zijn. Indien een bedrijf consequent subsidies en overheidsopdrachten worden onthouden, kan het bedrijf zwaarder worden getroffen dan door een strafrechtelijke boete. 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. Zoals Koetser in zijn artikel in het NTB terecht opmerkt, leidt het nastreven van strafrechtelijke doeleinden met bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke middelen onvermijdelijk tot bestuursrechtelijke respectievelijk privaatrechtelijke wangedrochten (M.B.

Koetser, *De Wet-BIBOB, een bestuursrechtelijk wangedrocht*, NTB 2001, p. 59–65). De leden van de PvdA-fractie verzochten de minister daarom nader te beargumenteren waarom de georganiseerde criminaliteit met bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke middelen moet worden aangepakt.

De problemen ontstaan 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 nemo-tenetur-beginsel. Ten tweede botst de lichtere privaot- en bestuursrechtelijke weging van strafrechtelijk relevante feiten met de in het strafrecht geldende presumptie van onschuld. Iemand kan worden «veroordeeld» als gevaarlijk in de zin van de wet BIBOB (met alle gevolgen van dien) op grond van allerlei «zachte informatie» die geen strafrechtelijke bewijskracht heeft. Ten derde 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 vroegen de minister om te reageren op de gesignaleerde spanning tussen de voorgestelde regeling en de fundamentele beginselen van onze rechtsstaat. Klopt het dat in het kader van de wet-BIBOB criminele organisaties en andere niet-integere personen onder veel minder strenge procedurele voorwaarden kunnen worden aangepakt dan in het strafrecht gebruikelijk is? Indien de minister deze vraag bevestigend beantwoordt, 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 scheidt 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?

De leden van de fractie van de PvdA achtten zowel de bevordering van integere besluitvorming binnen het openbaar bestuur als bestrijding van criminaliteit een belangrijk doeleinde. Zij ondersteunden de minister in zijn streven naar verbetering op deze twee punten, maar betwijfelden of het voorliggende wetsvoorstel een waardevolle bijdrage levert aan één van beide. Om de bovengenoemde redenen, vroegen zij zich ten eerste af of het BIBOB-instrumentarium de integriteit binnen het openbaar bestuur in positieve zin zal beïnvloeden. Voor de aanpak van criminaliteit leken in hun ogen andere instrumenten die meer recht doen aan rechtsstatelijke beginselen, adequater. Het benutten van voordelen die zijn verkregen uit strafbare feiten, zou in de ogen van de leden van de fractie van de PvdA, beter kunnen worden voorkomen door effectiever gebruik te maken van de strafrechtelijke maatregel ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (art. 36e Sr.). Deze maatregel wordt, zo blijkt uit het promotie-onderzoek van Borgers, op dit moment nauwelijks ingezet tegen de georganiseerde criminaliteit, hoewel dit een veel beter instrument lijkt om de vermenging van bovenen onderwereld te voorkomen dan het BIBOB-instrumentarium (M.J. Borgers, *De ontnemingsmaatregel* (diss. Tilburg), Den Haag: Boom 2001). De leden van de fractie van de PvdA verzochten de minister om uit te leggen waarom hij de toepassing van dit voor de hand liggende strafrechtelijke instrument in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit niet meer bevordert.

De leden, behorende tot de fractie van **GroenLinks** stelden vast dat, zoals door velen al is opgemerkt artikel 3 de kern van de wet is. Door een aantal deskundige instanties, zoals het NJCM (Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten) is gewezen op de ingrepen van het BIBOB-instrumentarium in de persoonlijke levenssfeer van de (recht)personen. Bij de

schriftelijke en mondelinge 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? Waarom is er niet voor gekozen in de wettekst een onderscheid te maken tussen het weigeren en het intrekken van een vergunning of subsidie, waarbij in de beoordelingscriteria m.b.t. het weigeren meer vanuit het gevaar en het vermoeden kan worden geredeneerd en m.b.t. het intrekken meer vanuit de feiten? Waarom is er niet voor gekozen om naast intrekken en weigeren ook het aanscherpen van voorwaarden als sanctie op te nemen?

Bij de te onderzoeken sectoren is ook de bouw opgenomen, omdat daar sprake is van criminele bemoeienis en kenmerken die kwetsbaar zijn voor criminaliteit. In een brief van het Algemeen Verbond Bouwbedrijf van 13 januari 2000 aan de Tweede kamer wordt gesteld dat uitgebreid onderzoek door de Commissie-Van Traa heeft opgeleverd dat de bouw vrij is van criminaliteit, althans dat de onderwereld hier niet is doorgedrongen. Hoe verhoudt zich dat met het gestelde in 26 883, nr. 8 blz. 3 dat er in de bouw sprake is van criminele bemoeienis? Op basis van welke feiten en omstandigheden kan de regering beweren dat zulks het geval is in de sectoren bouw, ICT en milieu? Stel dat de verdenkingen m.b.t. de onlangs opgedoken «bouwfraude» op waarheid berusten: hoe zou deze kwestie met de wet BIBOB in de hand, dus langs bestuurlijke weg, benaderd kunnen worden?

De regering benadrukt dat het BIBOB-instrumentarium complementair is aan de strafrechterlijke 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?

In hetzelfde artikel (blz. 62) stelt de schrijver dat een milieuvergunning een zakelijke werking heeft en dat een vergunning ook geldt voor de rechtsopvolger, zodat een stroman kan worden ingezet, die vervolgens de vergunning overdoet aan een crimineel persoon of criminele organisatie. Nu stelt artikel 40 onder B dat de Wet milieubeheer wordt gewijzigd in die zin dat een vergunninghouder ten minste een maand voordat de vergunning voor en ander gaat gelden dit wordt gemeld bij het bevoegd gezag. Is deze maand bedoeld om het bevoegd gezag in de gelegenheid te stellen een advies aan te vragen bij het Bureau? Wat zijn de mogelijkheden voor het bevoegd gezag als het Bureau binnen 4 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?

Zou het geen aanbeveling 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 t.a.v. de overdracht van vergunningen e.d.



Kunnen aanbestedingen, subsidies en vergunningen ook geweigerd worden op grond van artikel 3, zonder dat er een advies van het Bureau aan te pas komt? In artikel 6 lid 2 en artikel 7 lid 3 wordt immers gesteld dat het betreffende bestuursorgaan een advies aan het Bureau *kan* vragen, alvorens een beslissing te nemen.

Kan het Bureau ook een advies uitbrengen op verzoek van bijv. een bewonersorganisatie of een vakbond? Zo nee, waarom is niet overwogen dit in het wetsvoorstel op te nemen om zo een uitgebreidere voorwaarde te scheppen voor integriteitsbevordering, omdat immers gebleken is dat (gemeentelijke) overheden zelf ook soms moeite hebben met integriteit.

Is het te verwachten, cq. zou het niet wenselijk zijn dat als het Bureau, conform artikel 11, het advies ook ter kennis brengt van de Officier van de Justitie, en uiteraard ook aan de gemeente als deze het bestuursorgaan is dat het advies heeft aangevraagd, dit vervolgens ter sprake komt in het zogenaamde driehoeksoverleg van burgemeester, politie en justitie?

In artikel 15 worden de termijnen bepaald waarbinnen advies wordt uitgebracht. Als het Bureau niet bij machte is binnen 8 weken advies uit te brengen, betekent dit dan dat het bevoegde gezag toch kan besluiten een vergunning, subsidie of aanbesteding te weigeren? Wordt in het openbaar verslag ook aangegeven in hoeveel en welke gevallen het Bureau er niet in is geslaagd binnen de wettelijke termijn advies uit te brengen?

In artikel 45 is geregeld dat er binnen drie jaar na inwerkingtreding een evaluatie van de wet plaatsvindt. Wat is het uitgangspunt en welke criteria worden hierbij gehanteerd? Is er een 0-meting? Zijn er streefwaarden en controleerbare prestaties geformuleerd?

Hoeveel en welke algemene maatregelen van bestuur zullen op grond van deze wet worden uitgevaardigd? Wanneer kunnen deze tegemoet worden gezien?

De leden van de fractie van de **SGP** en van de fractie van de **Christen-Unie** hadden met belangstelling, maar niet dan met grote reserves van het wetsvoorstel kennis genomen. Het was hen opgevallen dat het voorstel in de wetenschappelijke pers weinig bijval en veel fundamentele kritiek had ondervonden en dat veel instanties, die gevraagd of ongevraagd advies hebben gegeven, uitermate kritisch hadden gereageerd.

Deze leden onderschreven de doelstelling om de samenleving – en dus ook het openbaar bestuur – zoveel als mogelijk is te behoeden voor al dan niet georganiseerde criminaliteit. Zij hadden 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 kwam hen twijfelachtig voor.

De gekozen benadering van de problematiek in het wetsvoorstel had bij deze leden de vraag opgeroepen enerzijds hoe bestuursrechtelijke wetgeving (afgezien van de bestuurlijke boete en handhaving/toezicht) kan bijdrage 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 (onze) rechtsstaat. Zij verzochten de regering uiteen te zetten dat en hoe de Algemene wet bestuursrecht, gegeven de eigen kenmerken en criteria van deze wet, de processuele waarborgen biedt zodanig dat het wetsvoorstel beantwoorden kan aan de eisen die aan andere materiële bestuursrechtelijke wetgeving plegen te worden gesteld. Zij dachten hierbij onder andere aan de positie van de derde belangheb-

benden en stelden tevens de vraag op welke wijze wordt voorkomen dat concurrenten de procedures van het wetsvoorstel zouden kunnen misbruiken ten eigen voordele, respectievelijk louter om de ander (aanvrager) te beschadigen.

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

Toepassing van het instrumentarium van het wetsvoorstel zal gemakkelijk kunnen leiden tot besluiten die vernietigd kunnen worden. Deze leden vroegen, gelet op het beginsel van risico-aansprakelijkheid van de overheid voor onjuiste beslissingen zowel jegens aanvragers als derden belanghebbenden, of de regering rekening houdt met aanmerkelijke schadeclaims.

Deze leden vroegen 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. Deze leden stelden 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 vroegen zij welk effect van de screening van de bestuurders van een rechtspersoon en hun rechtsopvolgers alsmede van de rechtsopvolgers van vergunninghouders verwacht mag worden.

In het wetsvoorstel is bepaald dat een beschikking kan worden geweigerd of ingetrokken, indien er, kort gezegd, een gevaar voor strafbare feiten bestaat. Deze leden vroegen of de regering erkent dat dit 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. Erkent zij dat het gevolg van het vaststellen van «gevaar» als hiervóór bedoeld, kan betekenen dat de betrokkene op basis van vermoedens – iets anders dan een strafrechtelijke verdenking – wordt uitgesloten van contracten, hetgeen als een straf kan worden aangemerkt? En indien volgens de regering geen sprake zou zijn van een «straf», erkent zij dan 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 EVRM kan betekenen? Indien deze vraag bevestigend zou moeten worden beantwoord, is de regering dan van oordeel dat de Algemene wet bestuursrecht zowel materieel als processueel voldoende waarborgen biedt die voldoen aan de eisen van artikel 6 EVRM? Hoe beoordeelt de regering in dat verband het feit dat slechts gegevens die zijn gebruikt ter motivering van de beslissing openbaar worden gemaakt en dat andere gevoelige informatie, die voor het advies richtinggevend kan zijn geweest, niet aan betrokkene bekend wordt gemaakt? Hoe beoordeelt de regering de mogelijkheid dat de betrokkene op straffe van de fictie dat hij anders het in artikel 3 bedoelde gevaar oplevert, moet meewerken aan zijn eigen veroordeling door het verstrekken van relevante gegevens, zulks mede in het licht van de eisen van artikel 6 EVRM dat een recht op een eerlijk proces, gecombineerd met een vermoeden van onschuld garandeert?

Bij de leden van genoemde fracties waren 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, terwijl de «sanctie» voor betrokkene kan zijn dat hij wordt uitgesloten van contracten of een vergunning verliest.

Onderzocht wordt of degene, die onderwerp is van het integriteitsonderzoek, in relatie staat tot strafbare feiten, aldus artikel 3 van het wetsvoorstel. Deze leden vroegen of het niet aannemelijk is dat het integriteitsonderzoek een bredere scope zal hebben dan alleen de persoon die onderwerp is van het onderzoek. Zo ja, kunnen dan privacy-rechten van derden, die niet op de hoogte zullen worden gesteld van het feit dat gegevens worden gebruikt, op deze wijze niet worden geschonden, terwijl op voor hand geenszins vaststaat dat de verkregen gegevens ook daadwerkelijk relevant zijn voor het onderzoek naar betrokkene en of uitbreiding naar een bepaalde relatie dus gefundeerd is?

De voorzitter van de commissie,  
Witteveen

De griffier van de commissie,  
Nieuwenhuizen