

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. 7

NADER VERSLAG

Vastgesteld 15 februari 2001

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹, heeft besloten, na kennisneming van de nota naar aanleiding van het verslag en de nota van wijziging, een nader verslag uit te brengen omdat de commissie van oordeel is dat er onduidelijkheid is blijven bestaan over enkele begripsbepalingen in het wetsvoorstel. Zij acht het dan ook noodzakelijk in een nader verslag hierover nog enkele vragen te stellen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit voorstel van wet voldoende voorbereid.

I. Algemeen

1. Inleiding

De leden van de PvdA-fractie danken de regering voor de uitvoerige beantwoording van de vele vragen die in het verslag zijn gesteld. Na bestudering van de nota naar aanleiding van het verslag hebben deze leden nog de volgende vragen en opmerkingen.

De leden van de VVD-fractie bedanken de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie voor de uitvoerige beantwoording van de vragen. Op veel van de hun gestelde vragen is naar bevrediging antwoord gegeven. Toch rest de VVD-fractie nog een aantal vragen en onduidelijkheden die om een nader verslag vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben nog een aantal vragen over de nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag behorend bij de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (BIBOB). Op een aantal punten zouden deze leden evenwel graag nog een nadere toelichting ontvangen.

De leden van de GroenLinks-fractie danken de regering voor de nota naar aanleiding van het verslag. Zij behouden hun bezwaren tegen de wet,

¹ Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Te Veldhuis (VVD), ondervoorzitter, De Cloe (PvdA), voorzitter, Van de Camp (CDA), Van den Berg (SGP), Scheltema-de Nie (D66), Van der Hoeven (CDA), Van Heemst (PvdA), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Rijpstra (VVD), Noorman-den Uyl (PvdA), Hoekema (D66), Dankers (CDA), O. P. G. Vos (VVD), Rehwinkel (PvdA), Wagenaar (PvdA), Luchtenveld (VVD), De Boer (PvdA), Verburg (CDA), Rietkerk (CDA), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Duijkers (PvdA), Balemans (VVD) en De Swart (VVD). Plv. leden: Rouvoet (RPF), Van Beek (VVD), Zijlstra (PvdA), Van Wijmen (CDA), Ravestein (D66), Augusteijn-Esser (D66), Balkenende (CDA), Barth (PvdA), Rabbae (GL), Cherribi (VVD), Gortzak (PvdA), Dittrich (D66), Wijn (CDA), Van den Doel (VVD), Van Oven (PvdA), Apostolou (PvdA), Cornielje (VVD), Kuijper (PvdA), Mosterd (CDA), Eurlings (CDA), Van Gent (GroenLinks), Poppe (SP), Belinfante (PvdA), Essers (VVD) en Nicolai (VVD).

zoals verwoord in het verslag van mei 2000. Zij hebben geen verdere vragen aan de regering. Wel willen zij de regering wijzen op het schriftelijke commentaar van 30 januari jongstleden van de zijde van het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten. Deze leden zijn van mening dat de daar genoemde bezwaren tegen het wetsvoorstel in eerste termijn onvoldoende zijn belicht. Deze leden verzoeken de regering in de nota naar aanleiding van het nader verslag in te gaan op de verschillende aspecten die in het commentaar van het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten aan de orde worden gesteld.

De leden van de fracties RPF/GPV hebben kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag inzake onderhavig wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen aan de regering.

2. Het BIBOB-instrumentarium

Ook zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) die daartoe zijn aangewezen bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) kunnen het advies inwinnen van het Bureau BIBOB. 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. Wat is voor elk van deze ZBO's de reden geweest om hen aan te wijzen? In hoeverre heeft voorliggend wetsvoorstel invloed op de Kaderwet ZBO's die eveneens bij de Kamer in behandeling is, zo vragen deze leden.

De leden van PvdA-fractie merken op dat de regering er zich, overigens terecht, van bewust is dat een onderzoek van het Bureau BIBOB diep kan ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer. Van een onderzoek zou slechts sprake kunnen zijn indien concrete gegevens voorhanden zouden zijn dat een bepaalde sector wordt bedreigd door criminele infiltratie. Hoe verhoudt deze passage zich tot het gestelde in paragraaf 4.2 van de memorie van toelichting over het preventieve karakter van een ruimere mogelijkheid tot inzet van het instrument? Hoe verhoudt deze passage zich tot de inhoud van de het begrip «gevaar» in de tekst van de wet? Zou de regering het begrip «gevaar» en het onderliggende «redelijk vermoeden» en «feiten» en «omstandigheden» nader willen verklaren aan de hand van het praktijkgeval zoals dat wordt beschreven in Het Parool?¹ Kan de regering aangeven wanneer de toezegging van de minister van Justitie, gedaan tijdens het algemeen overleg met de Kamer over klassenjustitie, om de inhoud van het begrip «ernstig strafbaar feit» nader in te vullen, gestand wordt gedaan? Wanneer kan de Kamer deze brief van de minister van Justitie verwachten? Kan deze brief tevens van dienst zijn om de begrippen met betrekking tot strafbaarheid en gevaar in de verschillende artikelen in het voorliggende wetsvoorstel nader te duiden?

De leden van de PvdA-fractie zijn verbaasd dat het Bureau BIBOB wordt ondergebracht bij het ministerie van Justitie en dat de minister van Justitie ook de verantwoordelijkheid voor het Bureau zal dragen. Indien, zoals door de regering gesteld, het Bureau BIBOB geen opsporingstaken heeft, en het daarbij niet wenselijk is dat het Bureau wordt ondergebracht bij een instantie die zich bezighoudt met de opsporing van strafbare feiten, waarom wordt het dan ondergebracht bij een instantie die wel indirect verantwoordelijk is voor de opsporing van strafbare feiten en zich intensief met het beleid dienaangaande bezighoudt? Zou de regering in deze nadere uitleg mede aandacht willen schenken aan het feit dat het Bureau BIBOB een bestuurlijk handhavinginstrument is? Is het juist dat er, voordat het besluit tot instelling van het Bureau formeel is genomen, al personeel voor het Bureau is geworven? Hoeveel mensen, en op welk niveau, zijn er inmiddels aangenomen?

¹ Het Parool, 1 februari 2001, Middelburg; «De Wallen als wasserette», pag. PS 2-5.

De leden van deze fractie zijn tevens benieuwd of het de bedoeling is dat het Bureau BIBOB een agentschap wordt. Kan de regering hierover uitsluitel geven?

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. Is niet het gevaar aanwezig dat niet geheel bonafide bedrijven om die reden zullen kiezen voor een benadering van de binnenlandse markt via een vestiging in het buitenland?

Uit de tekst blijkt dat BIBOB zich vooral richt op het doen van onderzoek naar personen, maar het gaat om bedrijven. Hoe wordt hier het juiste evenwicht bewaakt, zo vragen de leden van deze fractie.

Op basis van welke criteria kunnen rechtspersonen met een wettelijke taak (r.w.t.'s) een BIBOB advies aanvragen?

Het blijft problematisch dat een vergunning of subsidie kan worden geweigerd op basis van vermoedens die volgens de tekst: «uiteraard dienen te zijn gebaseerd op feiten en omstandigheden». Dit kan toch leiden tot willekeur. Immers, op basis van feiten en omstandigheden kan een «vermoeden» worden geformuleerd. Hoe wordt voorkomen dat willekeur plaatsvindt? Hoe verhoudt het streven naar maatwerk zich tot het te ontwikkelen generieke screeningsmodel, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De rol van het openbaar ministerie, met name die van de officier van justitie, ten aanzien van de gegevens die aan het Bureau worden ter beschikking gesteld is fors, zo merken de leden van de D66-fractie op. Deze zal moeten beoordelen of het strafvorderlijk belang zich tegen bepaalde gegevensverstrekking verzet. Betekent nu ook dat het bestuursorgaan niet die informatie krijgt die vanuit de optiek van de bestuursorganen gewenst is?

Verder stelt de regering dat het Bureau de relevante gegevens dient te scheiden van de gegevens die weliswaar betrekking hebben op criminele activiteiten, maar die niet relevant zijn voor het te nemen bestuursbesluit. De leden van deze fractie zouden hierop graag een nadere toelichting ontvangen. Betekent dit niet dat het Bureau de soms mogelijk arbitraire afweging moet maken welke gegevens relevant zijn? Is het Bureau daartoe voldoende op de hoogte van wat voor bestuursorganen relevante gegevens zijn, al dan niet verschillend met de lokale situatie? Volgens artikel 12 verzamelt het Bureau uitsluitend gegevens ten behoeve van het advies, dit terwijl er van uit gegaan wordt dat niet alle gegevens in het advies zullen komen.

3. Het BIBOB-instrumentarium in verhouding tot andere instrumenten

De leden van de PvdA-fractie willen naar aanleiding van hetgeen de regering op pagina 20 van de nota naar aanleiding van het verslag over de rol van de officier van justitie schrijft nog enkele aanvullende vragen stellen. Zien deze leden het nu goed dat het kan voorkomen dat het Bureau BIBOB over een bepaalde persoon geen negatief advies kan uitbrengen omdat de officier heeft gemeend in het belang van zwaarwegende opsporingsbelangen gegevens achter te houden? Kan dit als gevolg hebben dat er iemand een vergunning of positieve beschikking krijgt die hij niet zou moeten hebben? Hoe kan dit worden voorkomen? Zou hier een rol voor bijvoorbeeld de bestuursrechter zijn weggelegd, die buiten partijen om kennis neemt van de bezwaren die een negatief advies in verband met een zwaarwegend opsporingsbelang niet kunnen onderbouwen?

Wat heeft de diepgang van de screeningsinstrumenten te maken met het subsidiariteitsbeginsel, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

4. Uitgangspunten van het wetsvoorstel

In de inleiding maakt de regering een intrigerende opmerking, zo merken de leden van de PvdA-fractie op. Het gaat om het feit dat alle andere integriteitsinstrumenten niet van zoveel informatiebronnen uitgaan als waarover het Bureau BIBOB kan beschikken. Het Bureau BIBOB kan beschikken over informatie onder andere afkomstig van politieregisters, de belastingdienst, de economische controledienst en het Meldpunt ongebruikelijke transacties. Deze veelomvattendheid van de soorten bronnen stemt de leden van deze fractie tot nadenken en tot het stellen van de volgende vragen. Zou de regering een overzicht willen verstrekken van overheidsorganen die over een zelfde arsenaal aan informatiebronnen kunnen beschikken? Welke privaatrechtelijke organisaties (inclusief ZBO's) kunnen uit een vergelijkbaar arsenaal aan informatiebronnen putten? Welke bevoegdheden hebben zij en waar zijn deze bevoegdheden in de wet omschreven?

Indien er geen overheidsorgaan of privaatrechtelijke toezichthouder is die over zoveel informatiestromen kan beschikken dan wordt het Bureau BIBOB wel heel aantrekkelijk voor andere diensten die zich bezighouden met gelijksoortige informatieverwerking. Er kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de verschillende politiediensten die ons land rijk is. De regering stelt zich op het standpunt dat de Wet BIBOB een gesloten regime voor verstrekkingen kent. Dat moge waar zijn, in hetzelfde artikel (artikel 20) als waarin dit uitgangspunt wordt beleden wordt ook een uitzondering gemaakt voor een strafrechtelijk financieel onderzoek, de rechter-commissaris bij een gerechtelijk vooronderzoek en de BVD. De leden van de PvdA-fractie nodigen de regering uit deze uitzonderingen nader te beargumenteren. Zij verzoeken de regering daarbij nadrukkelijk aandacht te schenken aan de informatiestroom die uit genoemde onderzoeken kan voortkomen en het verstrekkingenregime van de BVD.

Tot slot maken deze leden nog een opmerking over de rol van de officier van justitie. Deze kan altijd op grond van informatie die hij van het Bureau BIBOB heeft verkregen een strafrechtelijk onderzoek starten. De regering stelt zich op het standpunt dat hier geen aandacht aan hoeft te worden geschonken omdat het wetsvoorstel geen veranderingen aanbrengt in de bevoegdheden van een officier om een onderzoek te starten. Dat neemt echter niet weg dat de informatiepositie van de officier wel degelijk is veranderd. Is dit met het oog op een mogelijke vermenging van straf- en bestuursrecht wenselijk, zo vragen deze leden. Zij vragen de regering nogmaals een korte beschouwing te wijden aan de vraag of de positie van de officier nu wel of niet is veranderd.

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. Heeft de regering voor aanbestedingen definitief 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.

Met instemming hebben de leden van de PvdA-fractie kennisgenomen van het feit dat de aanvankelijke keuze om af te zien van het beschikbaar maken van het BIBOB-instrumentarium voor de bouwvergunning-verlening wordt heroverwogen. Op welke termijn zal er nadere duidelijkheid zijn verkregen over het opnemen van de bouwvergunning in het onderhavige wetsvoorstel? Kan de regering toezeggen dat dit nog voor de plenaire behandeling het geval zal zijn?

Met enige bezorgdheid nemen de leden van de fractie van de PvdA kennis van hetgeen de regering schrijft over een mogelijke specificatie naar soort, zwaarte en actualiteit van de gepleegde strafbare feiten. Wat betreft strafbare feiten kan het gaan om informatie over veroordelingen, maar ook om feiten die niet als georganiseerde criminaliteit kunnen worden aangemerkt, alsmede om zaken waaromtrent (nog) geen veroordeling heeft plaatsgevonden. Zien deze leden het goed dan is het dus, in ieder geval in theorie, mogelijk dat een negatief advies wordt uitgebracht dat slechts is gebaseerd op vermoedens en niet meer dan dat. De advisering en besluitvorming dienen echter te voldoen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, hetgeen in een voorkomend geval door de rechter kan worden getoetst. Over welke informatie kan degene die tegen een negatieve advisering een procedure start beschikken? Met andere woorden, hoe kan hij voor de rechter duidelijk maken dat de beginselen van behoorlijk bestuur zijn geschonden? Heeft hij de beschikking over de vermoedens op basis waarvan het negatieve advies is uitgebracht? Heeft hij ook de beschikking over de bron van de vermoedens? Zou het geen aanbeveling verdienen om artikel 3 van het wetsvoorstel in die zin te wijzigen dat vermoedens slechts een rol in de advisering mogen spelen voorzover zij worden ondersteund door objectief vaststaande feiten? De leden van deze fractie vragen de regering, omdat zij vermoeden dat de rechtsbescherming in het voorstel op dit moment te wensen overlaat, nog eens nader uiteen te zetten waarom de regeling zoals zij nu voorligt in dit opzicht de best denkbare oplossing is. Indien de regering naar het oordeel van deze leden niet met overtuigende argumenten deze uiteenzetting kan staven overwegen zij tijdens de mondelinge behandeling een amendement in te dienen die beoogt de gewenste rechtsbescherming wel te bieden.

Het blijft in de ogen van de leden van de VVD-fractie vreemd dat het openbaar bestuur het al dan niet verstrekken van een vergunning of het aanbesteden aan een bedrijf in belangrijke mate beoordeelt op grond van bij het BIBOB-advies betrokken strafrechtelijke gegevens die (nog) niet tot het bewijs van strafbare feiten heeft geleid. Er zijn volgens deze leden een aantal vragen hierbij te stellen: op grond van welke criteria beoordeelt het openbaar bestuur het feit of iemand al dan niet in aanmerking komt voor weigering? De nota naar aanleiding van het verslag meldt op bladzijde 29 dat het een misverstand is dat het niet verlenen van een overheidsopdracht, subsidie of vergunning zou kunnen worden gebaseerd op een vermoeden van strafbare feiten. Echter, op bladzijde 20 lezen deze leden dat de officier van justitie op grond van artikel 25 bevoegd is een bestuursorgaan aan te bevelen een BIBOB-advies te vragen. Voorwaarde is dat de officier van justitie beschikt over gegevens die er op duiden dat een betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten die reeds gepleegd zijn, of naar redelijke wijze op grond van feiten of omstandigheden kan worden vermoed, gepleegd zullen worden. Hoe verhoudt die omschrijving zich tot de op bladzijde 29 vermelde zinsnede: «dient er altijd sprake te zijn van feiten en omstandigheden op grond waarvan redelijkerwijze kan worden

geconcludeerd dat de betrokkenen zich schuldig heeft gemaakt aan strafbare feiten.» Welke situatie ontstaat bestuurlijk en juridisch 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? 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? Wordt de integriteit van de overheid aangetaast als het een politiek/bestuurlijk besluit is om, ondanks bepaalde signalen, toch met een bepaald bedrijf in zee te gaan? Loopt het bestuursorgaan niet het risico aansprakelijk gesteld te worden? Zo ja, zal de rechter dan toetsen aan de wetenschap van het moment van de bestuursbeslissing of aan de situatie zoals die ten tijde van het proces is gebleken? Toetst de rechter marginaal, met name het oordeel over «redelijkerwijs». Kan het bestuursorgaan zich in openbare procedures voldoende verantwoorden als het voornamelijk heeft beslist op vertrouwelijke informatie? Wat staat de regering voor ogen met betrekking tot de openbaarmaking of althans de mogelijkheid tot het inzien van de stukken door de rechter en de procespartijen? Legt eventuele veroordeling tot schadevergoeding geen smet op het openbaar bestuur? De vraag is of een en ander kan leiden tot een BIBOB-adviesaanvraag bij vrijwel elke aanvraag om een subsidie, vergunning of aanbesteding. Dit in het kader van risicomijdend gedrag door het bestuursorgaan.

Verder kan, indien bijvoorbeeld een wethouder/college beslist dat het besluit om een vergunning of aanbesteding te geven in de Raad(scommissie) behandeld (gesondeerd) moet worden, vertrouwelijke informatie uitlekken. Dit kan negatieve consequenties hebben voor zowel het betreffende bedrijf als voor het bestuursorgaan die de vertrouwelijke informatie vertrouwelijk heeft aangeleverd. Hoe wil de regering deze mogelijk negatieve consequenties tegengaan indien vertrouwelijke informatie uitlekt? Acht de regering het in de praktijk voldoende mogelijk om het uitlekken van vertrouwelijke informatie te voorkomen, althans in voorkomend geval de bron van het lekken vast te stellen. Zo nee, stelt de BIBOB-procedure dan niet het bedrijfsleven en de burger bloot aan het risico van negatieve beeldvorming en stigmatisering («waar rook is, is vuur»)?

Kennelijk, omdat zij gebruik maakt van strafrechtelijke gegevens die (nog) niet hebben geleid tot het bewijs van strafbare feiten, hanteert het openbaar bestuur lichtere normen. Is dit in strijd met het rechtstatelijke beginsel dat iemand onschuldig is tot het tegendeel bewezen is (strafrechtelijk bewijs)? Gaat het openbaar bestuur hiermee niet op de stoel van de rechter zitten? Wordt het openbaar bestuur niet opgezadeld met de gevallen die bij het openbaar ministerie of andere mogelijke informatieleveranciers geen prioriteit hebben, zo vragen deze leden.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of het niet onwenselijk is dat indien een ondernemer een straf heeft ondergaan, hij later nog een of meer keren «gestraft» zou worden door een weigering van een vergunning, subsidie of aanbesteding. Dit is toch in strijd met het rechtstatelijke beginsel dat indien iemand zijn straf heeft ondergaan deze (rechts-) persoon weer volwaardig in de maatschappij kan meedraaien en dat zijn fouten in het verleden niet meer worden nagedragen?

Het geplande bureau BIBOB mag zelf geen onderzoeken doen (bladzijde 36). Dit is te begrijpen uit tijdsoverwegingen maar wordt zij hiermee niet erg afhankelijk gemaakt van de gegevens van andere diensten?

Er wordt zeer stellig gezegd dat BIBOB noodzakelijk is in verband met het onvoldoende functioneren van het huidige instrumentarium inzake de integriteitsbewaking. De leden van de CDA-fractie verzoeken om expliciet aan te geven waarom deze meerwaarde niet bereikt kan worden met een verbetering van de huidige instrumenten. Daarbij is ook de vraag aan de orde of een centraal orgaan niet het gevaar in zich draagt een centraal apparaat binnen een apparaat te worden, dat zich onttrekt aan elke democratische controle. Het blijft overigens onhelder hoe de feitelijke controle is geregeld en wat de betrokkenheid van de Kamer is op dit punt. Hoe transparant wordt de procedure en werkwijze met betrekking tot (de benoeming van de leden van) de begeleidingscommissie? Waarom de centrale aanpak en niet de decentrale aanpak, zoals ook gesuggereerd door de leden van de PvdA-fractie? Het antwoord op die suggestie is niet overtuigend.

Uit de tekst blijkt ook dat in een aantal gevallen geen beroep mogelijk zal zijn op de Wet Openbaarheid Bestuur. De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering aan te geven waarom hiervoor is gekozen en op basis van welke criteria een verzoek tot bijvoorbeeld inzage in de opgeslagen gegevens en besluitvorming kan worden geweigerd. Zie ook artikel 20. Wordt op deze manier in voorkomende gevallen het instellen van beroep door betrokkene tegen een voor hem ongunstige beslissing niet in feite onmogelijk gemaakt?

Door de wijze van werken zullen bij BIBOB omvangrijke databases ontstaan met voor bedrijven en personen zeer relevante informatie, zo merken de leden van de CDA-fractie op. De gegevens kunnen twee jaar worden bewaard. En dan? Onder welk regime vallen deze gegevens, zo vragen deze leden.

De vraag naar de noodzakelijke concrete indicaties die BIBOB moet hebben om een onderzoek naar de zakelijke relaties van betrokkenen te doen blijft in feite onbeantwoord. Zo blijft ook vaag wat het onderzoek naar BIBOB in feite allemaal zou kunnen inhouden. De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat de problemen ten aanzien van de uitvoerbaarheid van BIBOB onderzoeken naar onderaannemers wordt onderschat. Deze leden willen weten op basis waarvan de regering denkt dat er geen problemen te verwachten zijn. Vaak zijn immers op het moment van gunning nog niet alle onderaannemers bekend. Eveneens gebeurt het vaak dat een wisseling van onderaannemers plaatsvindt. De vraag is dus hoe houdbaar de stellingname van de regering is op dit punt.

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. De regering stelt in reactie op vragen naar de privacybescherming dat dit deels de eigen keuze is van de verzoeker: wanneer die geen bezwaar en beroep instelt, zal het BIBOB-advies niet boven water komen. 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 deze leden, een stigmatiserende werking kunnen uitgaan. Voorts vragen zij zich af hoe het met de privacybescherming zit in geval door derden-belanghebbenden bezwaar of beroep wordt aangetekend. Kan de regering hier een nadere toelichting op geven?

Gekozen werd voor een beperkt toepassingsgebied. Het lijkt erop dat alsnog de bouwvergunningen onder de reikwijdte van het bureau BIBOB zullen worden gebracht. Op zich lijkt daar veel voor te zeggen, omdat naar de mening van de leden van de D66-fractie juist in die sector het risico van vermenging onderwereld/bovenwereld groot is. Zij vragen zich echter wel

af wel hoe dit zijn beslag in de tijd zal krijgen. In het Nederlands Juristenblad (26 november 1999, bladzijde 1965–1973) wordt de kanttkening gemaakt dat wel heel erg veel tegelijkertijd op het Bureau BIBOB lijkt af te komen. Mag het Bureau BIBOB prioriteiten stellen en bijvoorbeeld aanvragen afwijzen? Het lijkt erop alsof dit niet kan. De leden van deze fractie zouden hierover graag meer duidelijkheid van de regering ontvangen. Zij vragen zich af of er zondig niet de weg van de geleidelijkheid moet worden gekozen. Dit kan door bijvoorbeeld voorlopig alleen aanvragen betreffende organisaties in de grote steden en het rijk in behandeling te nemen.

De leden van de D66-fractie zouden graag een reactie van de regering ontvangen op het vrij scherp geformuleerde NJCM-commentaar op het wetsvoorstel BIBOB (BZK-01-73). Het NJCM stelt dat bij een eventuele bezwaarprocedure de betrokkene bezwaar maakt tegen een niet complete motivering. Deze leden zijn geïnteresseerd naar de 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.

5. Overige aspecten van het wetsvoorstel

De verhouding tussen BIBOB en de officier van justitie (OvJ) blijft problematisch, zo merken de leden van de CDA-fractie op. In een aantal gevallen kan de OvJ 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. Hoe worden dergelijke situaties opgelost?

De leden van de CDA-fractie hebben zorgen omtrent de regelingen rond de aansprakelijkheid. Die komt eigenlijk geheel en al voor rekening van de overheid die het BIBOB advies aanvraagt en op basis daarvan een besluit neemt. Dan is het toch noodzakelijk dat de gegevens waarop dat besluit gefundeerd wordt via de Wob toegankelijk zijn in verband met mogelijke procedures?

De leden van deze fractie vinden de op dit onderwerp gestelde vragen niet voldoende beantwoord en vragen een nadere onderbouwing en toelichting.

Voor de leden van de D66-fractie blijft onvoldoende duidelijk hoever de aansprakelijkheid van een bestuursorgaan kan gaan 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. In het Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht (afl. 9, november 2000, bladzijde 265–270) wordt er op gewezen dat bestuursorganen een eigen taak hebben bij het uitvoeren van de wet BIBOB. Betekent dit nu 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 ja, zouden betrokken bestuursorganen ook mogelijk deze schade kunnen verhalen op het Bureau dat kennelijk een onvoldoende gemotiveerd advies leverde? Bestuursorganen moeten toch kunnen vertrouwen op de kwaliteit van het BIBOB-advies?

6. Internationale aspecten

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van de uitleg met betrekking tot de internationale aspecten. In aanvulling daarop zouden zij van de regering willen weten of andere lidstaten van de Europese Unie een met BIBOB vergelijkbaar instrument kennen. Welke landen kennen wel en welke landen kennen geen BIBOB instrument? Hoe wordt voor-

komen dat de integriteit met betrekking tot beschikkingen of overheidsopdrachten in het gedrang komt door landen die geen BIBOB kennen?

De leden van de VVD-fractie vragen of er al zicht is op een Europese BIBOB-variant. Zo ja, op welke termijn? Lopen Nederlandse bedrijven in de tussentijd niet het gevaar een concurrentienadeel op te lopen in het geval in Nederland het bureau BIBOB wordt opgericht?

Hoe staat de regering in dit kader tegenover de suggestie eerst een nader ruim experiment met de BIBOB te doen alvorens het totale project gestart wordt? Hierbij kan gedacht worden aan de grote steden of een aantal regio's. Ook kan gedacht worden aan grote projecten van het Rijk.

7. Financiële aspecten

De leden van de CDA-fractie verzoeken om nader inzicht in de financiële consequenties van dit wetsvoorstel. Tevens willen deze leden weten wat de feitelijke stand van zaken is. Zij kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat al wordt vooruit gelopen op aanneming van het wetsvoorstel door bijvoorbeeld het werven van personeel en het inrichten van een afdeling. Ook vragen zij een nadere onderbouwing van de slechts zeer gering geachte toename van de werklust voor de rechterlijke macht. Er wordt immers verwacht dat 25% van de BIBOB adviezen tot een procedure zou kunnen leiden.

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

De leden van de PvdA-fractie hebben nog een aantal vragen over een mogelijke aansprakelijkheid van de Staat. 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, bijvoorbeeld in het geval een officier van justitie in het belang van de opsporing gegevens uitsluit, wie is dan aansprakelijk: het bestuursorgaan dat de uiteindelijke onterechte beslissing heeft genomen of het Bureau BIBOB? In het geval dat het bestuursorgaan wordt aangemerkt als zijnde aansprakelijk, kan dan vervolgens het Bureau BIBOB op haar beurt weer door het betrokken bestuursorgaan worden aangesproken?

De leden van de fractie van de PvdA hebben kennisgenomen van de percentages van bestuursorganen dat zegt van de adviezen van het Bureau BIBOB gebruik te zullen maken. De regering geeft globaal een verklaring voor deze cijfers. Zonder nu onmiddellijk voorbarige conclusies te willen trekken zijn deze leden toch wel enigszins geschrokken van het feit dat tweederde van de ondervraagde bestuursorganen aangeeft niet van de adviezen gebruik te zullen gaan maken. Gaarne zouden zij zien dat de regering een uitvoerige verklaring over het gebrek aan belangstelling geeft zodat nut en noodzaak van het wetsvoorstel beter beoordeeld kunnen worden.

Vervolgens vragen de leden van de PvdA-fractie of de regering van bestuursorganen heeft vernomen of zij in hun voorlichting over de verkrijging van benodigde vergunningen expliciet aandacht zullen schenken aan de mogelijkheid dat er een integriteitsonderzoek bij het Bureau BIBOB kan worden aangevraagd. Ook zou in de aanvraagformulieren iets over deze mogelijkheid moeten worden opgenomen zodat ondernemers daadwerkelijk bekend zijn met het feit dat zij onderworpen kunnen worden aan een onderzoek door het Bureau BIBOB. Een enkele wijziging van de betreffende wetten of de uitvaardiging van een AMvB achten de leden van deze fractie niet voldoende. Deze leden zijn van mening dat een goede voorlichting, naast het voorkomen van misverstanden bij ondernemers, mede

kan bijdragen tot het voorkomen van gerechtelijke procedures. Wat is de visie van de regering op dit punt?

De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat de regering van plan is een financiële dam op te werpen voor bestuursorganen zodat een adviesaanvraag niet al te lichtvaardig zal worden gedaan. Welke kosten zullen door het Bureau BIBOB aan de bestuursorganen in rekening worden gebracht? Hoeveel zal het advies de bestuursorganen gaan kosten? Wat zijn de schattingen van de werkelijke kosten? Ook gegeven de kennelijk geringe bereidheid van bestuursorganen om de adviezen van het Bureau BIBOB te gebruiken vragen deze leden tevens of het in rekening brengen van de adviezen wel een goed idee is. Als de animo om een advies te vragen op voorhand al niet groot is, hoe kan de regering dan verwachten dat BIBOB voor bestuursorganen een vertrouwd instrument zal worden indien er een financiële dam wordt opgeworpen? De leden van deze fractie verzoeken de regering het besluit om bestuursorganen te laten betalen voor de diensten van het Bureau BIBOB te heroverwegen dan wel met een zodanige argumentatie te komen waaruit blijkt dat een financiële bijdrage absoluut noodzakelijk is.

Voorts merken deze leden op dat de regering in deze paragraaf zegt er naar te streven dat alle informatie die het Bureau nodig heeft on line beschikbaar komt. Dat zou te lange termijnen in de adviesaanvraag kunnen voorkomen. Hoe verhoudt zich dit streven met hetgeen op bladzijde 39 van de nota naar aanleiding van het verslag wordt gezegd over een mogelijke op line verbinding met de politieregisters? Wat is de toegevoegde waarde van de detachering van de politieambtenaar bij het Bureau BIBOB? Betekent het detacheren van een politieambtenaar bij het Bureau BIBOB niet feitelijk het omzeilen van de regels die gelden voor het beheren van politieregisters? Is het dan niet beter om het beestje bij de naam te noemen en het Bureau BIBOB wettelijk de mogelijkheid te bieden direct uit de politieregisters te laten putten? Gaarne zouden de leden van de PvdA-fractie een bevredigende uitleg op deze vragen zien.

Kan de regering de bewering, dat het uitgangspunt dat ongeveer een kwart van de BIBOB-adviezen leidt tot een procedure is gebaseerd op ervaringsfeiten met betrekking tot de introductie van nieuwe instrumenten, nader onderbouwen? Over welke ervaringsfeiten, aangevuld met concrete voorbeelden, heeft de regering het? Betekent deze passage werkelijk dat na de introductie van ieder nieuw instrument, vijftwintig procent van de beslissingen van het betreffende orgaan gepaard gaat met een rechtszaak?

De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering voorts aan te geven bij welk onderdeel van de rechterlijke macht de grootste effecten merkbaar zullen zijn. Is dat de strafrechter omdat er meer strafzaken te verwachten zijn? Is dat de bestuursrechter in verband met procedures tegen de weigering van de verlening van een vergunning? Of is het civiele sector die te maken krijgt met procedures inzake onrechtmatige overheidsdaden?

Kan de regering aangeven in welke delen van Nederland de behoefte aan het instrumentarium van de BIBOB het sterkst wordt gevoeld? De leden van de VVD-fractie kunnen zich bijvoorbeeld voorstellen dat in de grote steden en de grensgemeenten met veel drugsproblematiek de dreiging van vermenging van onderwereld en bovenwereld groter is dan in plattelandsgemeenten?

Verder is het de vraag waarom bijvoorbeeld de taxibranche niet specifiek is genoemd in de toelichting. Met name in Amsterdam zijn vele vragen gerezen met betrekking tot de in het verleden afgehandelde vergunningaanvragen. Heeft de nota van wijziging ook betrekking op de taxibranche,

waardoor bijvoorbeeld de afgifte van een chauffeurspas aan een voorafgaand BIBOB-advies kan worden onderworpen?

De leden van de D66-fractie menen dat het voor de effectiviteit van het BIBOB-instrumentarium van groot belang is dat de termijnen die de regering vaststelt 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. Zij zouden hierop graag een reactie zien van de regering.

II. Artikelsgewijs

Artikel 3

Uit de toelichting op het voorgestelde artikel 3 komt naar voren dat feiten en omstandigheden die niet onderworpen zijn geweest aan het oordeel van de rechter bij de opstelling van de BIBOB-adviezen gebruikt mogen worden. 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 kleeft aan het ontbreken van een rechterlijk oordeel.

Het begrip strafbare feiten genoemd in lid 2 en 3 van artikel 3 is niet nader gepreciseerd wat betreft ernst en soort. Deze leden willen weten of het ontbreken van een nadere omschrijving betrokkenen niet uitnodigt een gang naar de rechter te maken om op deze manier van het negatieve advies af te komen.

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 zijn zij het met de collega's van de fracties van VVD en Groen-Links eens dat vijf jaar wel een heel lange periode is. Zeker omdat het een nieuw handhavingsinstrument betreft, die diep in de persoonlijke levenssfeer kan ingrijpen, zouden zij meer de vinger aan de pols willen houden. Zou de regering er voor voelen om de Kamer door middel van voortgangsrapportages op regelmatige termijn te informeren?

De voorzitter van de commissie,
De Cloe

De griffier voor dit verslag,
Bregman