

Vergaderjaar 1999–2000

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave	Blz.		Blz.
Hoofdstuk 1. Inleiding	2	5.7.5. Risico van aansprakelijkheid	41
		5.7.6. Vorderingen van bestuurslichamen op het Bureau BIBOB	41
Hoofdstuk 2. Het BIBOB-instrumentarium	3		
2.1. Aanleiding	3		
2.2. Varianten inzake de informatievoorziening	5	Hoofdstuk 6. De rol van partijen bij het BIBOB-instrumentarium	42
2.3. Systematiek van het BIBOB-instrumentarium	6	6.1. Algemeen	42
		6.2. De rol van het bestuur	42
		6.3. De rol van de informatieverstrekker	44
Hoofdstuk 3. Het BIBOB-instrumentarium in verhouding tot andere instrumenten	8	6.4. De rol van het bedrijfsleven	45
3.1. Algemeen	8		
3.2. Bestaand instrumentarium in de sectoren horeca en transport	9	Hoofdstuk 7. Toetsing aan de praktijk	45
3.2.1. Algemeen	9	7.1. Algemeen	45
3.2.2. Verklaring omtrent het gedrag	10	7.2. Pilot	46
3.2.3. Antecedentenonderzoek	11	7.3. Presentaties	47
3.3. Overige instrumenten	12	7.4. Adviesronde	47
3.3.1. Verstrekking uit politieregisters	12	7.5. Rechtbanksimulatie	48
3.3.2. Veiligheidsonderzoek	13		
3.3.3. Fenomeenonderzoek	14	Hoofdstuk 8. Internationale aspecten	48
3.3.4. Specifieke inhoudelijke weigeringsgrond	15	8.1. Algemeen	48
3.4. Private instrumenten	16	8.2. Uitwisseling van politieële en justitiële gegevens	49
3.4.1. Algemeen	16	8.3. Uitwisseling van fiscale informatie	49
3.4.2. Auditing en certificering	16	8.4. Inspanningen tot verandering	50
3.4.3. Verstrekking van politieële en justitiële gegevens voor buiten de strafrechtspleging gelegen doelen	18	8.5. Conclusie	51
3.5. Samenvatting en conclusie	19		
		Hoofdstuk 9. Financiële aspecten	51
Hoofdstuk 4. Uitgangspunten van het wetsvoorstel	20	9.1. Het Bureau BIBOB	51
4.1. Algemeen	20	9.2. Bestuursorganen en aanbestedende diensten	52
4.2. Proportionaliteit	21	9.3. Diensten en instellingen die gegevens verstrekken	53
4.3. Betrokken bestuur blijft verantwoordelijk	22		
4.4. Een zo volledig mogelijk onderzoek	24	Hoofdstuk 10. Uitvoerbaarheid, effecten voor het bedrijfsleven en effecten voor de rechterlijke macht	53
4.5. Bescherming van de persoonlijke levenssfeer	27	10.1. Algemeen	53
		10.2. Uitvoerbaarheid	54
Hoofdstuk 5. Overige aspecten van het wetsvoorstel	30	10.2.1. Algemeen	54
5.1. Algemeen	30	10.2.2. Het Bureau BIBOB	54
5.2. Het BIBOB-advies	30	10.2.3. Bestuursorganen en aanbestedende diensten	55
5.3. Overheidsopdrachten	31	10.2.4. Behoeftte aan BIBOB-adviezen	56
5.4. Betrokkenheid van het openbaar ministerie	34	10.3. Effecten voor het bedrijfsleven	57
5.5. Controle- en verantwoordingsstructuur	36	10.3.1. Algemeen	57
5.6. Mensenrechten en Grondwet	36	10.3.2. Administratieve lasten en kosten van het BIBOB-advies	57
5.7. Aansprakelijkheid	38	10.3.3. Verlenging besluitvormingstermijnen	58
5.7.1. Algemeen	38	10.3.4. Aantasting goede naam	58
5.7.2. Bestuursrechtelijk traject	39	10.4. Effecten voor de rechterlijke macht	59
5.7.3. Civielrechtelijk traject	40		
5.7.4. Omvang van de schadevergoeding	40	Hoofdstuk 11. Artikelsgewijs	59

1. Inleiding

Bij brief van 10 oktober 1996 (Kamerstukken II 1996/97, 25 056, nr. 1) hebben de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie de Tweede Kamer geïnformeerd over het voornemen om een effectief bestuurlijk instrument te maken om het bestuur te ondersteunen bij zijn gerechtvaardigde behoefte om te voorkomen dat ongewild criminele activiteiten worden gefaciliteerd. Dit beleid is onder de titel «Bevordering Integere Besluitvorming Openbaar Bestuur» in de voornoemde brief uiteengezet. Het onderhavige wetsvoorstel is bij die brief aangekondigd.

Criminele organisaties zijn in bepaalde gevallen afhankelijk van bestuurlijke besluitvormingsprocessen voor de continuering en afscherming van criminele activiteiten. Zo worden dekmantelbedrijven opgezet en illegale transporten uitgevoerd met behulp van vergunningen, worden publieke financiële middelen (subsidies) gebruikt voor criminele activiteiten en wordt deelgenomen aan aanbestedingen met het oog op het witwassen van illegale vermogens. Dit leidt tot oneerlijke concurrentie en het opbouwen van machtsposities met witgewassen geld. De onder- en bovenwereld raken verweven. Tevens komen openbare belangen zoals het milieu, de verkeersveiligheid en de volksgezondheid in het geding. Niet op de laatste plaats wordt schade aangericht aan de integriteit van de overheid.

Het is onbevredigend dat de overheid enerzijds veel tijd, energie en geld steekt in de opsporing en vervolging van strafbare feiten, en anderzijds het risico loopt ongewild direct of indirect criminele organisaties en activiteiten te faciliteren. Immers, criminelen en criminele organisaties hebben er belang bij om op onoorbare wijze verkregen gelden een ogenschijnlijk legale herkomst te geven en in het maatschappelijk en financieel verkeer te brengen. Zij trachten daarmee economische activiteiten te ontwikkelen op diverse terreinen. Daarbij moet zowel gedacht worden aan het ontplooiën van criminele activiteiten met behulp van een legale onderneming, als aan optreden in legale economische sectoren waardoor uit eerdere criminele activiteiten verkregen geld kan worden geïnvesteerd. Bij deze activiteiten is men dikwijls afhankelijk van de medewerking van het openbaar bestuur. Het openbaar bestuur kan dan ook op diverse wijzen geconfronteerd worden met criminele organisaties dan wel met criminele activiteiten en zodoende indirect dergelijke organisaties en activiteiten faciliteren. Het optreden van het openbaar bestuur kan in dat verband betrekking hebben op bestuursrechtelijke besluiten zoals vergunning- en subsidieverlening, maar ook op privaatrechtelijke handelingen zoals aanbestedingen en andere contractuele verbintenissen.

Gelet op het voorgaande moet het openbaar bestuur in staat worden gesteld zich te beschermen tegen het risico dat criminele activiteiten worden gefaciliteerd, zowel wat betreft zijn bestuurlijke rol bij het verlenen van subsidies en vergunningen, als in zijn civielrechtelijke rol als contractspartij bij aanbestedingen en andere verbintenissen.

De overheid besteedt structureel aandacht aan het behoud van integriteit. Het begrip «integriteit» heeft in het kader van het voorliggende wetsvoorstel een ruime betekenis. Het gaat niet alleen om het eigen handelen van de overheid, maar het heeft ook betrekking op het handelen van derden die daartoe door de overheid in de gelegenheid worden gesteld. De integriteit van de overheid wordt geraakt wanneer de overheid vergunningen of subsidies verleent dan wel overheidsopdrachten verstrekt, zonder al het mogelijke te doen om te voorkomen dat deze vervolgens ten behoeve van criminele gedragingen worden benut. In deze

gedachtegang wordt er derhalve vanuit gegaan dat een integere overheid zich bewust is van het mogelijk crimineel misbruik van subsidies, vergunningen en overheidsopdrachten, en zich bij die mogelijkheid niet neerlegt.

In de beleidsnotitie «Integriteit openbare sector» van 25 oktober 1993 (Kamerstukken II 1993/94, 23 400 VII, nr. 11) en de successievelijke halfjaarlijkse voortgangsrapportages wordt bericht over het integriteitsbeleid dat door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in samenwerking met decentrale overheden is ontwikkeld. Dit beleid gaat uit van drie aanknopingspunten om de integriteit te bevorderen. Op de eerste plaats is er de persoonlijke integriteit van ambtenaren, bestuurders en politici. Een tweede aanknopingspunt is de organisationele integriteit, die betrekking heeft op interne processen en procedures. Tenslotte vormt tevens de relationele integriteit een aanknopingspunt, waarbij het gaat om de relatie tussen het openbaar bestuur en derden. De eerste twee aanknopingspunten hebben geleid tot diverse integriteitsprojecten op alle bestuurlijke niveaus, daarbij ondersteund door een aantal instrumenten dat mede door het Ministerie van Binnenlandse Zaken is ontwikkeld zoals de leidraad «Bewust besturen» (februari 1996) en de handleiding «Een beetje integer kan niet» (Binnenlandse Veiligheidsdienst, april 1996).

De uitwerking van het derde beleidsonderdeel, de integriteit in relatie tot derden, is aangekondigd in de nota «De georganiseerde criminaliteit in Nederland. Dreigingsbeeld en plan van aanpak» (Kamerstukken II 1992/93, 22 838, nr. 2). In deze nota wordt de mogelijkheid belicht van een bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit naast de traditionele strafrechtelijke weg.

Ook in het rapport «Inzake opsporing» van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (Kamerstukken II 1995/96, 24 072, nrs. 10, 11 en 14) wordt het probleem van de ongewilde facilitering van criminele activiteiten onderkend en het belang van de bestuurlijke aanpak, aangeduid als «bestuurlijke rechtshandhaving», onderschreven. De commissie doet de aanbeveling om een wettelijke regeling te treffen voor het gebruik van criminele informatie ten behoeve van bestuurlijke rechtshandhaving. Hierbij verwijst de commissie naar de onwenselijkheid van de huidige praktijk, waarin de noodzakelijke gegevensuitwisseling informeel plaatsvindt en niet toetsbaar is voor de rechter. Het kabinet heeft deze aanbeveling overgenomen en geeft met het onderhavige wetsvoorstel uitvoering aan de wens van een wettelijke regeling.

2. Het nieuwe instrumentarium

2.1. Aanleiding

Het initiatief tot het uitwerken van het nieuwe bestuurlijk instrumentarium ter bevordering van integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur met betrekking tot beschikkingen inzake subsidies en vergunningen en de gunning van overheidsopdrachten (hierna: BIBOB-instrumentarium) is genomen naar aanleiding van signalen van bestuursorganen in het begin van de negentiger jaren dat criminele personen doordringen in het economisch leven en een beroep doen op bestuurlijke faciliteiten. Zo heeft dit gespeeld bij de aanbesteding van een politiebureau, de subsidieverlening aan een afvalverwerkingsbedrijf en de toekenning van een vergunning aan een internationaal transportbedrijf. De beleidsnota «De georganiseerde criminaliteit in Nederland. Dreigingsbeeld en plan van aanpak» van september 1992 heeft naar aanleiding van deze concrete signalen gewezen op de verantwoordelijkheid van de overheid, zowel van

het opsporingsapparaat als het openbaar bestuur, om de dreiging van de verwevenheid van de onder- en bovenwereld af te wenden.

Ook het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Commissie Opsporingsmethoden van januari 1996 wijst op dit soort incidenten en tekent daarbij het volgende aan: «Maar ook al zijn die incidenten niet systematisch te duiden en ook al zijn niet alle gevallen van corruptie en gebrekkige bestuurlijke integriteit te wijten aan georganiseerde misdaad – die incidenten nemen wel toe. Mede met het oog op wat in andere landen van de Europese Unie gebeurt en de grote financiële belangen, is het besef gegroeid dat preventief optreden noodzakelijk is».(Kamerstukken II 1995/96, 24 072, nr. 14, p. 387)

De onderzoeksgroep Fijnaut heeft op verzoek van de Parlementaire Enquêtecommissie onderzoek gedaan naar de dreiging van de georganiseerde misdaad in bepaalde economische sectoren (Inzake Opsporing, deel II onderzoeksgroep Fijnaut: Branches, p. 5). Bij de bepaling van de gevallen waarin het BIBOB-instrumentarium zou moeten worden ingezet, is aansluiting gezocht bij dit onderzoek. De selectie van de branches waarin onderzoek is gedaan, heeft plaatsgevonden op basis van de hiernavolgende criteria:

- a. Het betreft branches waarmee leden van criminele organisaties technisch en financieel vertrouwd zijn. De bouwnijverheid, de automobielbranche, de horeca en het transportwezen liggen binnen het gezichtsveld. Misdadigers kennen de technische faciliteiten die de bedrijven kunnen bieden en de mogelijkheden om geld wit te wassen. Kennis hierover behoort tot hun «sociaal en cultureel kapitaal».
- b. Het gaat om sectoren die een lage drempel van toetreding kennen. Er zijn weinig diploma's vereist om als zelfstandig ondernemer te beginnen en het is niet moeilijk om iemand met de benodigde papieren als zaakwaarnemer of «katvanger» in te huren.
- c. Het betreft branches die bestaan uit enkele grote bedrijven en een groot aantal kleine bedrijven die met elkaar in een harde onderlinge concurrentie zijn verwickeld. Voorts gaan er grote sommen contant geld om, wat de mogelijkheid biedt om activiteiten en inkomsten niet in de administratie op te nemen.
- d. Het gaat om economische sectoren waar weinig is geregeld, waar de regels gecompliceerd zijn, tegenstrijdig of in de praktijk onwerkbaar. Dit geldt onder meer voor de afvalverwerkingsbranche, de horeca en sectoren die zonder het inschakelen van goedkope illegale arbeid niet kunnen voortbestaan.

Het betreft economische sectoren die om een aantal redenen kwetsbaar zijn voor criminele infiltratie. Het onderzoek door de onderzoeksgroep Fijnaut heeft uitgewezen dat in bepaalde sectoren sprake is van georganiseerde criminaliteit. Dit betreffen de transport- en de horecasector. Voorts zijn vormen van organisatie-criminaliteit gevonden, waarbij het gaat om op zichzelf genomen legale ondernemingen die in het kader van de bedrijfsvoering misdrijven plegen. Een dergelijke vorm van organisatie-criminaliteit is aangetroffen in de afvalverwerkingsbranche. Wat betreft de bouwsector wordt gesteld dat criminele groepen niet in de bouwsector actief zijn. Wel wordt door de onderzoeksgroep Fijnaut uit preventief oogpunt gewezen op de grote kwetsbaarheid van de bouwsector, de signalen van omkoping en de situatie in het buitenland zoals in Italië, Frankrijk en België, waar de bouw wel gedeeltelijk in criminele handen is.

Het BIBOB-instrumentarium is mede ontwikkeld om vormen van georganiseerde criminaliteit te achterhalen. Het is een nieuw instrumentarium dat zichzelf nog moet bewijzen. In dit verband is gekozen voor een beperkt toepassingsgebied, waarbij de volgende overwegingen een rol hebben gespeeld. Enerzijds moet het gaan om economische sectoren die kwetsbaar zijn voor ernstige of georganiseerde vormen van criminaliteit.

Gezien het preventieve karakter van het instrument gaat het hierbij niet alleen om sectoren waar al sprake is van criminele bemoeienis, maar ook om sectoren die bepaalde kenmerken vertonen die wijzen op kwetsbaarheid voor criminaliteit. Hieronder vallen de volgende branches: transport, milieu, bouw, horeca, bordelen en coffeeshops, alsmede bedrijven waarin substanties als bedoeld in de Opiumwet worden geproduceerd, verwerkt of verhandeld. Anderzijds moet sprake zijn van gevallen waarbij grote belangen op het spel staan. Dit betekent dat niet alle vergunningen, subsidies en aanbestedingen onder de werking van het BIBOB-instrumentarium vallen.

De vraag welke subsidies onder het BIBOB-instrumentarium worden gebracht, is overgelaten aan de regelgever die verantwoordelijk is voor de totstandkoming van de desbetreffende subsidieregeling. Indien evenwel de subsidieregeling niet bij wet of bij algemene maatregel van bestuur is geregeld, is de goedkeuring van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie vereist. Dit teneinde te waarborgen dat het BIBOB-instrumentarium niet wordt ingezet ten aanzien van subsidies waarvan het belang die inzet niet rechtvaardigt, alsook om te waarborgen dat die inzet niet in strijd zou zijn met het recht.

Wat betreft de vergunningen geldt dat de invoering van de mogelijkheid het BIBOB-instrumentarium toe te passen, primair de verantwoordelijkheid is van de wetgever. Er wordt evenwel rekening gehouden met het gegeven dat in sommige gemeentelijke verordeningen een vergunning wordt vereist met betrekking tot de exploitatie van bepaalde inrichtingen, met name openbare gemakkelijksinrichtingen. Ten aanzien van de inrichtingen die bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen, kan dan ook het BIBOB-instrumentarium worden gehanteerd.

Ook ten aanzien van de aanbestedingen geldt dat de reikwijdte van het BIBOB-instrumentarium bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald. Die algemene maatregel van bestuur zal niet een opsomming van de soorten aanbestedingen inhouden, maar de sectoren aanwijzen waarbinnen de overheidsopdracht wordt gegund.

Wanneer het BIBOB-instrumentarium effectief blijkt te functioneren en in andere sectoren of inrichtingen dan waarop dat instrument van toepassing is, sprake blijkt te zijn van facilitering van criminaliteit, kan een uitbreiding van het aantal sectoren of van het aantal inrichtingen plaatsvinden door middel van wijziging van de regelgeving. Vijf jaar nadat het voorliggende wetsvoorstel in werking is getreden, wordt het instrument geëvalueerd.

2.2. Varianten inzake de informatievoorziening

Op verschillende manieren kan worden voldaan aan de bestuurlijke behoefte aan informatie om te voorkomen dat criminaliteit wordt gefaciliteerd. Er zijn drie basisvarianten.

De eerste variant betreft een combinatie van rechtstreekse informatievoorziening aan het bestuur met inhoudelijke weigeringsgronden in de relevante wet- en regelgeving. Dit betekent dat elk bestuursorgaan op lokaal niveau gegevens kan verkrijgen uit politie- en justitieregisters. Vervolgens dient men de daaruit verkregen gegevens op hun relevantie te selecteren, interpreteren, analyseren en verwerken tot een betrouwbaar beeld van de aanvrager of gegadigde. In deze variant is het bestuur eveneens verantwoordelijk voor een zorgvuldige opslag van de gevoelige informatie en dient elk bestuursorgaan de kwaliteit in huis te hebben om een dergelijke analyse op verantwoorde wijze te plegen. Wat deze variant onaantrekkelijk maakt, is dat een grote en vrijwel oncontroleerbare verspreiding van privacy-gevoelige gegevens zal plaatsvinden. Tevens wordt een zware wissel getrokken op de informatievergarings- en verwerkingscapaciteiten van het betrokken bestuur. Het is niet verzekerd

dat die capaciteiten in voldoende mate bij de verschillende bestuursorganen beschikbaar zullen zijn. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft in haar advies inzake het BIBOB-instrumentarium van 17 oktober 1997 er op gewezen dat zij met name vreest dat kleinere gemeenten niet in staat zullen zijn aan de eisen te voldoen die in dit kader moeten worden gesteld met het oog op de privacy en de bestuurlijke lasten. Daarbij rijst de vraag of de vereiste expertise voor handen zal zijn om de verkregen informatie op juiste waarde te schatten. In het verlengde hiervan kan ook worden geconcludeerd dat het in het kader van efficiency niet wenselijk is de noodzakelijke expertise op zoveel verschillende plekken te laten ontwikkelen. In dat geval staan de investeringen binnen de vele bestuurlijke organen op gemeentelijk, provinciaal en landelijk niveau niet in verhouding tot het aantal gevallen waarin deze aanpak noodzakelijk is.

Een tweede variant beoogt de belangrijkste bezwaren van de eerste variant weg te nemen door de inrichting van regionale informatiebureaus, bijvoorbeeld bij de politieregio's. Dit betekent dat 25 verschillende bureaus dezelfde bronnen raadplegen om integriteitsonderzoeken uit te voeren. Nadelen zijn dat het kan voorkomen dat gelijktijdig onderzoek wordt gedaan naar dezelfde aanvrager of gegadigde die in verschillende regio's actief is en dat door de veelheid van bureaus ook in deze variant de ontwikkeling van expertise versnipperd en inefficiënt plaatsvindt.

De derde variant is een centrale organisatie die in de bestuurlijke informatiebehoefte voorziet in de vorm van een advies aan het bestuursorgaan dat daarom verzoekt. Alhoewel in deze variant de afstand tot het bestuursorgaan het grootst is, kunnen de hierboven weergegeven bezwaren alle worden weggenomen. 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, een vergunning of de uitvoering van een overheidsopdracht zal worden misbruikt voor criminele activiteiten. Tevens kan de ontwikkeling van de expertise efficiënt plaatsvinden, terwijl bovendien een ongebreidelde uitwisseling en verspreiding van privacy-gevoelige gegevens wordt vermeden. Dit laatste ziet vooral op het feit dat een centrale organisatie reeds een zeef-functie 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 privacy-belangen is dit onwenselijk.

Op basis van de voornoemde overwegingen is gekozen voor de uitwerking van de derde variant, het nieuwe BIBOB-instrumentarium.

2.3. Systematiek van het BIBOB-instrumentarium

Het BIBOB-instrumentarium is preventief van karakter. Beoogd wordt te voorkomen dat door de aanbesteding van overheidsopdrachten of het verlenen van subsidies of vergunningen, de overheid onbedoeld criminele activiteiten zou faciliteren. Het is dus noodzakelijk dat het bestuur de beschikking verkrijgt over zodanige informatie dat het kan oordelen over de mate waarin het risico aanwezig is dat een dergelijke facilitering zich zou kunnen voordoen en dat gevaar bestaat dat een aanbesteding van een overheidsopdracht of een subsidie of vergunning wordt misbruikt ten behoeve van criminele activiteiten.

Er wordt een Bureau bevordering integriteitsonderzoeken door het openbaar bestuur (hierna: Bureau BIBOB) in het leven geroepen, dat bestuursorganen en aanbestedende overheidsdiensten desgevraagd adviseert over de mate van gevaar dat een overheidsopdracht, subsidie of vergunning wordt misbruikt ten behoeve van criminele activiteiten

(hierna: BIBOB-advies). Het instrument wordt voorshands beperkt ingezet, te weten bij bepaalde subsidies, bij vergunningen in enkele economische sectoren of betreffende bepaalde gemakkelijksinrichtingen en bij overheidsopdrachten.

Het Bureau BIBOB zal de gegevens die het voor zijn onderzoek nodig heeft, kunnen putten uit openbare bronnen en limitatief opgesomde gesloten bronnen, zoals de persoonsregistraties waarop de Wet politie-registers en de Wet op de justitiële documentatie van toepassing zijn. Het advies dat aan het betrokken bestuursorgaan of de aanbestedende dienst zal worden gegeven, zal uitsluitend zijn gebaseerd op gegevens die aan de desbetreffende persoon ter kennis kunnen worden gebracht. Hierdoor is enerzijds gewaarborgd dat een adequate controle op het nieuwe instrumentarium mogelijk is en dat de BIBOB-adviezen volledig kunnen worden getoetst. Anderzijds wordt op deze wijze voorkomen dat zodanige gegevens ter kennis worden gebracht aan de desbetreffende persoon, dat de goede uitvoering van de politietoek of gewichtige belangen van derden zou kunnen worden geschaad.

Indien er sprake is van gevaar van misbruik van subsidies, van vergunningen of van de uitvoering van overheidsopdrachten, ten behoeve van het ontplooiën van criminele activiteiten, zal het betrokken bestuursorgaan, onderscheidenlijk de aanbestedende dienst, beschikken over de mogelijkheid dat gevaar te weren. Het wetsvoorstel voorziet namelijk in de rechtsgrond om een aanvraag van een subsidie of vergunning te weigeren op grond van dat gevaar. Ook kunnen subsidies en vergunningen op die grond worden ingetrokken. Eventuele geschillen kunnen worden voorgelegd aan de bestuursrechter. Wat betreft de aanbestedingen bestaat op grond van de Europese aanbestedingsrichtlijnen in bepaalde gevallen reeds de mogelijkheid om een overheidsopdracht niet te gunnen aan de gegadigde op grond van diens criminele activiteiten. Het BIBOB-instrumentarium geeft de aanbestedende diensten de mogelijkheid die uitsluitingsgronden effectief toe te passen. Daarbij is er in het voorliggende wetsvoorstel tevens in voorzien dat die gronden ook kunnen worden toegepast ten aanzien van de aanbestedingen waarvan de waarde beneden de drempelwaarde van de Europese aanbestedingsrichtlijnen ligt. Geschillen over het niet gunnen van een overheidsopdracht of het ontbinden van een contract met de partij aan wie een overheidsopdracht was gegund, kunnen door de betrokkene bij de civiele rechter aanhangig worden gemaakt.

Het BIBOB-instrumentarium brengt verschillende rechtssystemen met elkaar in verbinding. Er wordt gebruik gemaakt van het bestuursrecht, het strafrecht, het privaatrecht en ook van het Europees recht.

Teneinde een helder inzicht te bieden in de praktische werking van het BIBOB-instrumentarium, is de volgende stapsgewijze beschrijving gegeven van de procedure bij de aanvraag van een vergunning, in chronologische volgorde. In hoofdstuk 4 wordt een meer thematische beschrijving gegeven.

- Aanvraag van de vergunning.
- De aanvrager vult het standaard vragenformulier in.
- Het bestuur besluit een BIBOB-advies aan te vragen.
- De aanvrager krijgt een brief waarin mededeling wordt gedaan van de aanvraag door het bestuur van een BIBOB-advies.
- Het bestuur zoekt contact met de helpdesk van het Bureau BIBOB.
- De helpdesk begeleidt het bestuur bij de aanvraag van een BIBOB-advies.
- Het Bureau BIBOB start het onderzoek: wanneer gegevens op het vragenformulier afwijken van gegevens die Bureau BIBOB uit andere bronnen put, worden de gegevens op het vragenformulier geverifieerd bij de aanvrager en gegevensbestanden worden bevestigd.
- Het Bureau BIBOB komt tot een uitvoerig gemotiveerd advies.

- De officier van justitie toetst of het strafvorderlijk belang wordt geschaad door de verstrekking van de gegevens die in het BIBOB-advies zijn opgenomen.
- Het bestuur ontvangt het advies en betreft het in zijn besluitvorming.
- Indien het bestuur op basis van een negatief BIBOB-advies overweegt de vergunning niet te verlenen, wordt de aanvrager van de vergunning overeenkomstig artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen.
- Het bestuur besluit de aanvraag van de vergunning al dan niet af te wijzen en stelt de aanvrager hiervan in kennis, met verwijzing naar de rechtsgang ingevolge de Awb.
- De aanvrager kan bij afwijzing een bezwaarschrift indienen en wordt gehoord.
- Het bezwaarschrift wordt al dan niet afgewezen.
- De aanvrager kan bij een afgewezen bezwaarschrift in beroep bij de bestuursrechter.

Alvorens over te gaan tot de thematische bespreking van het BIBOB-instrumentarium, wordt eerst ingegaan op het proces dat heeft geleid tot de keuze van dit instrument.

3. Het BIBOB-instrumentarium in verhouding tot andere instrumenten

3.1. Algemeen

Bij de uitwerking van het beleid dat moet leiden tot een instrument waarop het bestuur een beroep kan doen om zich te laten informeren over het gevaar dat overheidsopdrachten, subsidies of vergunningen worden misbruikt ten behoeve van criminele activiteiten, zodat zich derhalve het risico voordoet dat die criminele activiteiten worden gefaciliteerd, is nadrukkelijk gekeken naar de mogelijkheden die bestaande instrumenten bieden.

Bij de ontwikkeling van het BIBOB-instrumentarium is een aantal randvoorwaarden geformuleerd waaraan het instrument zou moeten voldoen gezien de doelstelling van het beleid. Voorop staat dat een evenwicht moet worden gevonden tussen enerzijds de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de aanvrager van een beschikking of de gegadigde bij de aanbesteding van een overheidsopdracht, en anderzijds de bescherming van de integriteit van de overheid. Dit proportionaliteits-principe staat centraal bij de keuze voor een instrument dat het bestuur optimaal in staat stelt crimineel misbruik van subsidies, vergunningen of overheidsopdrachten te voorkomen. Deze afweging heeft geleid tot de formulering van de volgende randvoorwaarden, die ook grotendeels zijn vermeld in de hierboven reeds genoemde brief aan de Tweede Kamer van 10 oktober 1996:

- a. Het instrument moet toegesneden zijn op de bestuurlijke praktijk. Dit houdt onder meer in dat het bestuur in staat moet zijn te voldoen aan beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het motiveringsbeginsel.
- b. Er dient op verantwoorde wijze te worden omgegaan met privacy-gevoelige gegevens.
- c. Het bestuur krijgt de beschikking over informatie die ook kenbaar kan worden gemaakt aan de betrokkene. Er wordt aan het bestuur geen «geheime» informatie verstrekt.
- d. Een goede controle- en verantwoordingsstructuur inzake het onderzoek dient te zijn verzekerd.
- e. Het instrument moet voorzien in de ontwikkeling van maximale expertise bij de uitvoering van onderzoeken naar ernstige vormen van criminaliteit. Er moet gericht en grondig gezocht kunnen worden naar

versluitingsconstructies die ten doel hebben criminaliteit te verhullen. Hiertoe moeten disciplines van financiële en juridische aard worden ingezet, terwijl voorts gebruik moet worden gemaakt van misdaad-analyse.

- f. Het bestuur dient zo goed mogelijk te worden geïnformeerd. Dit wil zeggen dat gegevens uit een groot aantal bronnen beschikbaar moeten zijn, waardoor een toets op de betrouwbaarheid van die gegevens door middel van de onderlinge vergelijking van gegevens uit verschillende bron mogelijk wordt gemaakt.
- g. Het instrument mag niet leiden tot een onevenredige belasting van de betrokken bestuursorganen, de rechterlijke macht en het bedrijfsleven.

De bestaande instrumenten zijn onderzocht op kenmerken die aan deze randvoorwaarden kunnen voldoen. Bij de ontwikkeling van het BIBOB-instrumentarium is niet alleen gekeken naar de instrumenten die bestaan in de sectoren of ten aanzien van de gemakkelijksinrichtingen waarvoor het BIBOB-instrumentarium is bedoeld. Er is ook gekeken naar andere systematieken, zoals de rechtstreekse verstrekking van politieke informatie, de veiligheidsonderzoeken, de fenomeenonderzoeken en de inhoudelijke weigeringsgronden die betrekking hebben op betrouwbaarheid, zoals in de Wet inzake wisselkantoren. Tevens is nagegaan welke ontwikkelingen er in de private sector zijn met betrekking tot betrouwbaarheidsonderzoeken en de in dat kader te hanteren methodes van certificering en «auditing». Ook zijn de laatste ontwikkelingen om de private sector tegemoet te komen in zijn behoefte naar politieke en justitiële gegevens in de beschouwingen betrokken.

3.2. Bestaand instrumentarium in de sectoren horeca en transport

3.2.1. Algemeen

De sectoren die in eerste instantie aansluiten bij het BIBOB-instrumentarium zijn onder meer horeca, transport, milieu en bouw. Wat betreft de bouw- en milieusector is in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken in 1994 door de vakgroep Constitutioneel en Bestuursrecht van de Juridische Faculteit van de Vrije Universiteit onderzoek gedaan naar de bestaande mogelijkheden om facilitering van criminele activiteiten te voorkomen met behulp van de huidige regelgeving op het gebied van de bouwvergunning, de milieuvergunning en de aanbesteding. Dit onderzoek heeft geresulteerd in het rapport «Gewapend Bestuursrecht» (september 1994). Uit dit rapport blijkt dat de toetsingskaders in de desbetreffende regelgeving niet zijn toegesneden op de idee dat het openbaar bestuur zich actief wil beschermen tegen criminele organisaties en activiteiten. Het rapport wijst tevens op belemmeringen ten aanzien van het verzamelen en het gebruik van politieke en justitiële informatie door het openbaar bestuur.

Wat betreft de horecasector en de transportsector bestaan wel toetsingskaders die tot doel hebben bestuurlijke facilitering te voorkomen. In de Wet goederenvervoer over de weg is sprake van de verklaring omtrent het gedrag (v.o.h.g.). De Drank- en Horecawet (DHW) stelt eisen aan zedelijk gedrag, welke eisen zijn uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur. Voor de toetsing kunnen justitiële gegevens worden opgevraagd (antecedentenonderzoek). Ook stelt de DHW de eis dat de leidinggevenden «niet in enig opzicht van slecht levensgedrag (mogen) zijn», welke eis een zelfstandige betekenis heeft naast het antecedentenonderzoek. De gegevensverstrekking voor deze toetsing inzake het levensgedrag is ongeregeld. Dat juist in deze sectoren al maatregelen zijn getroffen om criminaliteit te weren, is niet verwonderlijk. Van deze sectoren is al langer bekend dat er sprake is van een meer dan gemiddelde criminaliteit.

Uit de manifestatie van georganiseerde misdaad in deze branches zoals deze door de onderzoeksgroep Fijnaut is vastgesteld, blijkt dat de vorenbedoelde maatregelen niet afdoende zijn om deze vorm van criminaliteit tegen te gaan. Gezien de beperkingen van deze bestaande instrumenten is besloten het BIBOB-instrumentarium toe te voegen aan de reeds in de desbetreffende wettelijke regelingen opgenomen instrumenten, met name om de versluieringsconstructies die gepaard gaan met georganiseerde misdaad te achterhalen. In de volgende paragrafen wordt verder ingegaan op de aard van de hier gesignaleerde beperkingen.

3.2.2. Verklaring omtrent het gedrag

Ingevolge de Wet op de justitiële documentatie en de verklaringen omtrent het gedrag (WJD) kan de burgemeester van de gemeente waarin de betrokkene in het bevolkingsregister is opgenomen, een v.o.h.g. afgeven. Een v.o.h.g. dient in beginsel te worden aangevraagd door de degene omtrent wiens gedrag een verklaring wordt gevraagd. Deze aanvraag dient schriftelijk te zijn en een omschrijving te bevatten van het doel waarvoor de afgifte van de v.o.h.g. wordt gevraagd. In de praktijk blijkt het vaak te gaan om werkgevers die sollicitanten verzoeken een dergelijke verklaring te overleggen. Nadat de aanvraag is ingediend, toetst de burgemeester of de aanvraag ontvankelijk is. De burgemeester kan een aanvraag weigeren in behandeling te nemen, indien het doel waarvoor de afgifte wordt gevraagd het instellen van een onderzoek niet wettigt (art. 24, eerste lid, onderdeel b, van de WJD).

De burgemeester stelt ingevolge artikel 26 van de WJD een onderzoek in naar het gedrag van betrokkene. Dat onderzoek heeft tot doel vast te stellen of er, gelet op het doel waarvoor de v.o.h.g. is aangevraagd, al dan niet bezwaren tegen de betrokkene bestaan. Op grond van artikel 27 van de WJD mag de burgemeester in zijn onderzoek uitsluitend gegevens betrekken die zijn ontleend aan straf- en politieregisters (inclusief gegevens uit de registratie van de Criminele Inlichtingendiensten) of aan andere schriftelijke bescheiden die hem in verband met de v.o.h.g. ter beschikking zijn gesteld. Een en ander met dien verstande dat in het geval er ten aanzien van betrokkene geen strafblad in de strafregisters voorkomt, niet mag worden gelet op feiten en gedragingen die in andere registers en bescheiden zijn vermeld, indien sedert de dag waarop deze zijn voorgevallen meer dan vier jaren zijn verlopen.

De burgemeester dient binnen vier weken na ontvangst van een verzoek om afgifte van een v.o.h.g. daaromtrent te beslissen. Indien de beslissing inhoudt dat geen v.o.h.g. wordt verstrekt, dient dit schriftelijk aan betrokkene kenbaar te worden gemaakt. Daarbij dient de betrokkene te worden geïnformeerd omtrent de gronden waarop de beslissing is gebaseerd. Tegen de weigering een v.o.h.g. af te geven kan de betrokkene ingevolge artikel 30 van de WJD bezwaar maken bij de arrondissementsrechtbank.

Uit onderzoek van de Katholieke Universiteit Brabant «Waar een wil is, is een weg?» (juni 1996) blijkt dat de v.o.h.g. in veel gevallen niet voldoet. Hiervoor worden verschillende redenen aangewezen. Zo is gebleken dat in de praktijk de strafrechtelijke gegevens die worden verstrekt uit de justitiële documentatie, niet altijd actueel zijn. Dit vanwege de lange tijd die verstrijkt tussen het begaan van een strafbaar feit en de uiteindelijke veroordeling. Verder is er de beperking dat voor de v.o.h.g. uitsluitend gegevens kunnen worden verkregen uit de politieregisters van de tegenwoordige en vroegere woonplaatsen van betrokkene. Deze beperking leidt tot het negeren van politieke gegevens die bekend zijn in andere gemeenten. Bovendien is er het gegeven dat de afgifte van een v.o.h.g. welhaast nooit wordt geweigerd, enerzijds vanuit de resocialisatiegedachte, anderzijds omdat de ervaring leert dat de v.o.h.g.

in beroep veelal alsnog wordt toegewezen. Dit betekent een devaluatie van de v.o.h.g. Ook komt het voor dat de v.o.h.g. wordt afgegeven door de burgemeester die tevens de vergunning verleent, wat mogelijk afbreuk doet aan het objectiviteitsvereiste.

Naast de door voornoemd rapport vermelde nadelen van de v.o.h.g. bestaat nog een aantal knelpunten. Derhalve is besloten tot wijziging van de WJD (Kamerstukken II, 1996/97, nr. 24 797, nr. 3, p. 10). Een eerste knelpunt is het ontvankelijkheidsvereiste. Voor de burgemeester is niet altijd duidelijk wanneer het doel waarvoor de afgifte wordt gevraagd, het in behandeling nemen van een aanvraag rechtvaardigt. In het vorenbedoelde wetsvoorstel 24 797 is deze ontvankelijkheidseis niet langer opgenomen. Een ander knelpunt is dat de burgemeester problemen heeft met de criteria bij de toetsing van het gedrag van betrokkene. Het komt bijvoorbeeld voor dat een burgemeester geen v.o.h.g. afgeeft aan een sollicitant die in aanmerking wil komen voor een baan als taxichauffeur, terwijl betrokkene uitsluitend eenmaal is veroordeeld voor een fietsendiefstal. In het wetsvoorstel 24 797 wordt enigszins aan dit knelpunt tegemoet gekomen door een herformulering van de toetsingsgrond. De geherformuleerde wijzigingsgrond houdt in dat er sprake moet zijn van een strafbaar feit dat «indien herhaald, gelet op het risico voor de samenleving en de overige omstandigheden van het geval, aan een behoorlijke uitoefening van de taak of de bezigheden waarvoor de v.o.h.g. wordt gevraagd, in de weg zal staan».

Verder zijn nieuwe elementen in het wetsvoorstel 24 797 dat de v.o.h.g. ook kan worden aangevraagd voor rechtspersonen en dat de burgemeester alle justitiële en politieke informatie kan laten meewegen bij zijn oordeel. Tevens wordt de afgifte van de v.o.h.g. gelijk gesteld met een beschikking, met als gevolg dat niet de WJD, maar de Awb de rechtsbescherming van de aanvrager regelt.

Bij de ontwikkeling van het BIBOB-instrumentarium is gekeken naar de systematiek van de v.o.h.g. in relatie tot de vijf randvoorwaarden die in paragraaf 3.1. zijn geformuleerd. In een aantal opzichten voldoet de v.o.h.g. dan niet. Het belangrijkste nadeel is dat de verklaring ongemotiveerd wordt afgegeven. Het bestuur heeft zodoende geen inzicht in de overwegingen die hebben geleid tot het besluit van de burgemeester om al dan niet tot afgifte over te gaan en kan zodoende niet voldoen aan het motiveringsbeginsel. Verder wordt de verklaring gebaseerd op politieke en justitiële informatie van de persoon van de aanvrager. Het BIBOB-instrumentarium is met name bedoeld om versluieringsconstructies bloot te leggen die criminaliteit verhullen. Hierbij is onder meer sprake van ingewikkelde zeggenschapsconstructies en katvangers. Om te kunnen vaststellen of er versluieringsconstructies zijn toegepast, is gespecialiseerd onderzoek nodig, waarbij van meer informatiebronnen gebruik dient te worden gemaakt dan uitsluitend de politieke en justitiële gegevens en waarbij in de omgeving van de aanvrager moet kunnen worden gezocht. De ontwikkeling van expertise om dit soort onderzoek te doen, mag bovendien niet worden verwacht van elke burgemeester. Hiernaast blijven de door onderzoek van de Katholieke Universiteit Brabant «Waar een wil is, is een weg?» gesignaleerde nadelen van de v.o.h.g. bestaan.

3.2.3. Antecedentenonderzoek

De DHW kent, zoals hierboven reeds is aangegeven, het antecedentenonderzoek. Dit is een instrument dat evenals de v.o.h.g. zijn basis vindt in de WJD. Op grond van artikel 13 van die wet kunnen de procureurs-generaal bij de gerechtshoven overeenkomstig het Besluit inlichtingen justitiële documentatie aan bepaalde bestuursorganen gegevens verstrekken uit de algemene documentatieregisters als bedoeld in artikel 5 van het Besluit registratie justitiële gegevens). Op grond van artikel 15 van de WJD

kunnen overeenkomstig het Besluit inlichtingen strafregisters door de justitiële documentatiedienst gegevens worden verstrekt uit alleen het strafregister. In het algemeen gesteld strekt het antecedentenonderzoek er toe om vast te stellen of er omtrent een bepaalde persoon justitiële gegevens bekend zijn en, zo ja, of deze een beletsel vormen voor een voor hem gunstige beslissing.

Afgezet tegen het doel van het BIBOB-instrumentarium en de daaruit afgeleide vijf randvoorwaarden voldoet het antecedentenonderzoek op een aantal punten niet. Een belangrijk nadeel van het antecedentenonderzoek is dat een afweging omtrent de betrouwbaarheid van de aanvrager slechts op basis van onherroepelijke veroordelingen geschiedt. Andersoortige gegevens, bijvoorbeeld die uit de politieregisters of de registraties bij de bijzondere opsporingsdiensten, worden niet meegewogen. Tevens geldt dat de voor het antecedentenonderzoek gehanteerde gegevens niet altijd actueel zijn. Dit beperkt de waarde van het onderzoek.

Wel is het ingevolge het op de DHW gebaseerde het Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet mogelijk om naar meer personen dan alleen de direct betrokkene onderzoek te doen en heeft het bestuur ten behoeve van zijn besluitvorming zelf de beschikking over informatie. Deze elementen zijn overgenomen in het BIBOB-instrumentarium.

Het antecedentenonderzoek blijft ook na de invoering van het BIBOB-instrumentarium gehandhaafd in de DHW. In duidelijke gevallen, dat wil zeggen indien de aanvrager onherroepelijk is veroordeeld voor delicten die in het Besluit eisen zedelijke gedrag Drank- en Horecawet zijn opgesomd, is het BIBOB-instrumentarium immers niet nodig. Het antecedentenonderzoek voldoet in deze gevallen.

3.3. Overige instrumenten

3.3.1. Verstrekking uit politieregisters

De Wet politieregisters en het op die wet gebaseerde Besluit politieregisters kennen een gesloten regime voor het verstrekken van in die registers opgenomen persoonsgegevens. Wie niet in die wet of dat besluit wordt genoemd, heeft geen recht op verstrekking van gegevens. Verstrekking vindt alleen plaats wanneer dat noodzakelijk is voor de taakuitoefening van het orgaan waaraan verstrekt wordt. De Wet politieregisters somt personen en instellingen op aan wie gegevens verstrekt moeten worden (de artikelen 14 tot en met 16). De wet maakt een onderscheid tussen gegevensverstrekking aan politie- en opsporingsfunctionarissen, gegevensverstrekking op verzoek aan onder meer leden van het openbaar ministerie en burgemeesters, en de verstrekking van zogenaamde antecedenten aan onder meer Nederlandse rechters en medewerkers van de reclassering. Zo worden op verzoek gegevens verstrekt aan burgemeesters, voorzover zij die behoeven voor de afgifte van een v.o.h.g., of in verband met de uitoefening van hun gezag en zeggenschap over de politie. Recentelijk is dit uitgebreid met verstrekking in het kader van de handhaving van de openbare orde. In het Besluit politieregisters kunnen ook andere dan in de wet genoemde personen of instanties die met een publieke taak belast zijn, worden aangewezen als gerechtigde voor het onder voorwaarden verkrijgen van gegevens uit een politieregister. Sinds kort kunnen bijvoorbeeld toezichthoudende ambtenaren van een aantal milieuwetten de beschikking krijgen over politieke informatie, voorzover het gegevens betreft over overtredingen van deze wetten en zij deze behoeven voor de goede uitoefening van hun toezichthoudende bevoegdheden. Hiermee wordt met name een goede planning van hun werkzaamheden beoogd.

Gegevens die in politieregisters zijn opgeslagen, heeft de betrokkene veelal niet vrijwillig geleverd of zijn niet van hemzelf afkomstig. Het kan daarbij gaan om gevoelige gegevens, die niet aan de betrokkene kenbaar mogen worden gemaakt.

Afgezet tegen de randvoorwaarden die gelden voor het BIBOB-instrumentarium is rechtstreekse verstrekking van politieke gegevens ten behoeve van de onderhavige bestuurlijke besluitvorming op grond van een aantal overwegingen niet wenselijk. Het belangrijkste knelpunt is dat de gegevens in de politieregisters niet altijd betrouwbaar zijn en bovendien niet altijd aan de betrokkene kenbaar mogen worden gemaakt. De bestuurlijke motiveringsplicht vereist betrouwbare gegevens. Het BIBOB-instrumentarium is bedoeld om te voorkomen dat het bestuur abusievelijk onvolledige, onbetrouwbare of geheime informatie krijgt. Het Bureau BIBOB heeft de expertise om hiermee om te gaan en heeft de mogelijkheid om gegevens te controleren aan de hand van onder andere de registraties bij de bijzondere opsporingsdiensten en de justitiële documentatie. Een andere belangrijke overweging om de bestuursorganen niet rechtstreeks politieke gegevens te verstrekken, is dat op die manier een oncontroleerbare en wijde verspreiding van gevoelige gegevens zou plaatsvinden. Het gaat potentieel immers om enkele honderden bestuursorganen op gemeentelijk, provinciaal en nationaal niveau.

3.3.2. Veiligheidsonderzoek

De Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) heeft onder meer tot taak veiligheidsonderzoeken te verrichten als bedoeld in de Wet veiligheidsonderzoeken. Veiligheidsonderzoeken betreffen personen die een zogenaamde vertrouwensfunctie vervullen. Dit zijn functies die ingevolge artikel 3 van de Wet veiligheidsonderzoeken door de minister die voor het desbetreffende beleidsterrein de verantwoordelijkheid draagt, zijn aangewezen op grond van de omstandigheid dat zij de mogelijkheid bieden de veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat te schaden. Het gaat hierbij niet alleen om functies binnen de overheid zelf, maar ook om functies binnen het bedrijfsleven. Ook de Militaire Inlichtingendienst (MID) heeft de taak veiligheidsonderzoeken te verrichten. Het moet dan gaan om personen die een functie vervullen die met zich brengt dat toegang tot militaire installaties dient te worden verkregen. Met het oog op hun taak zijn de hoofden van de BVD en de MID ingevolge artikel 17 van de Wet veiligheidsonderzoeken bevoegd om persoonsgegevens op te vragen uit persoonsregistraties. De houders van persoonsregistraties kunnen de door de genoemde diensten gevraagde gegevens niet weigeren te verstrekken, met dien verstande dat deze bepaling niet van toepassing is ten aanzien van de justitiële gegevens die krachtens de WJD zijn geregistreerd of ten aanzien waarvan ingevolge artikel 36 van die wet een geheimhoudingsplicht geldt. Voor het verstrekken van justitiële gegevens aan de BVD en de MID is het regime van de WJD en de op die wet berustende regelingen onverkort van toepassing. Hierbij dient dan wel te worden aangetekend dat daarin wordt tegemoetgekomen aan de bijzondere taak van de onderhavige diensten. Zo wordt het in artikel 1, tweede lid, van het Besluit inlichtingen strafregister mogelijk gemaakt dat inlichtingen uit de strafregisters aan het hoofd van de BVD worden verstrekt «indien deze de inlichtingen voor de taakvervulling van de dienst nodig oordeelt». De MID kan op grond van artikel 2 van dat besluit ook gegevens verkrijgen van familieleden van het personeel van het Ministerie van Defensie en van de krijgsmacht delen. Het veiligheidsonderzoek maakt gebruik van een veelheid aan bronnen, met de voornoemde beperking voor de justitiële gegevens. Het onderzoek

kan zich uitstrekken tot de omgeving van betrokkene, wat betreft zowel familiale als zakelijke relaties. Ook mag veldonderzoek plaatsvinden. Gelet op de doelstelling van het veiligheidsonderzoek, voorkomen dat de veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat worden geschaad, is het duidelijk dat dit instrument slechts in een beperkt aantal gevallen wordt gehanteerd. Het gaat dan bijvoorbeeld om vertrouwensfuncties bij zowel de overheid als het bedrijfsleven in verband met de gunning van overheidsopdrachten waarbij de veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat in het geding zijn.

Wat betreft de opzet van het BIBOB-instrumentarium is gekeken naar het veiligheidsonderzoek met betrekking tot de raadpleging van het aantal bronnen, het omgevingsonderzoek en het veldonderzoek. Gezien ook het gewichtige belang dat het BIBOB-instrumentarium dient, is de raadpleging van een veelheid aan bronnen overgenomen, alsmede de mogelijkheid om de omgeving van betrokkene in het onderzoek te betrekken, met de beperking dat alleen zakelijke relaties relevant zijn. Het doen van veldonderzoek zou het BIBOB-instrumentarium te veel de weg van de opsporing op leiden. Derhalve is hier niet voor gekozen.

3.3.3. Fenomeenonderzoek

De interregionale rekercheteams die zijn opgericht voor het verrichten van onderzoek naar georganiseerde misdaad, doen onderzoek van algemene aard naar bepaalde «fenomenen» (fenomeenonderzoek). Op systematische wijze worden bepaalde onderwerpen doorgelicht, zoals een geografisch gebied, een bevolkingsgroep, een criminele markt of een economische sector. Het onderzoek heeft een verkennend, zogenaamd pro-actief karakter. Hierbij wordt gebruik gemaakt van multidisciplinaire teams, die onder meer putten uit een grote verscheidenheid aan informatiebronnen. In dit verband kunnen de volgende bronnen worden genoemd: de Kamers van Koophandel, het kadaster, wetenschappelijke publicaties, politie, justitie, bijzondere opsporingsdiensten, inlichtingen- en veiligheidsdiensten en private instellingen als banken en andere relevante bedrijven. Daarnaast worden interviews gehouden met sleutelfiguren uit een bepaald milieu of met deskundigen op een bepaald terrein. Tevens wordt gebruik gemaakt van observatie. Een regeling van het fenomeenonderzoek is inmiddels opgenomen in het nieuwe artikel 126gg van het Wetboek van strafvordering, dat in dat wetboek is ingevoegd ingevolge de Wet van 27 mei 1999 tot wijziging van het Wetboek van strafvordering in verband met de regeling van enige bijzondere bevoegdheden tot opsporing en wijziging van enige andere bepalingen (bijzondere opsporingsbevoegdheden) (Stb. 245).

In zijn aard lijkt het onderzoek dat in het kader van het fenomeenonderzoek wordt gedaan op dat van Bureau BIBOB, in die zin dat gekeken wordt naar toekomstige ontwikkelingen. Het gaat niet om het bewijzen van gepleegde strafbare feiten, maar om het onderkennen van risico's voor de toekomst. Hierbij wordt gezocht naar bepaalde patronen, bij welk onderzoek gebruik wordt gemaakt van de kennis van verschillende disciplines, onder meer van financiële en economische aard. Het Bureau BIBOB verricht overigens nadrukkelijk geen verkennend onderzoek voor opsporing, terwijl het zich voorts niet richt op onderzoek naar bepaalde fenomenen in het algemeen, maar op individuele cases. Er wordt door het bureau ook geen gebruik gemaakt van opsporingsmethoden als observatie. Evenmin worden interviews gehouden met betrokkenen. Wat is overgenomen van het fenomeenonderzoek is dat binnen het Bureau BIBOB wordt gewerkt met multidisciplinaire teams en dat uit vele bronnen van open en gesloten aard kan worden geput, met die beperking dat

inlichtingen- en veiligheidsdiensten noch private instellingen als banken mogen worden bevraagd.

3.3.4. Specifieke inhoudelijke weigeringsgrond

In een enkele regeling komen weigeringsgronden voor die uitgaan van bepaalde betrouwbaarheidscriteria. Deze weigeringsgronden houden in dat getoetst dient te worden of de aanvrager van de vergunning voldoet aan specifieke, op de desbetreffende regeling toegesneden criteria. Dit is onder meer het geval bij de Wet inzake wisselkantoren.

Ingevolge artikel 3, tweede lid, van de Wet inzake wisselkantoren kan De Nederlandse Bank N.V. (de Bank) de inschrijving van een instelling als wisselkantoor in het daartoe bestemde register onder meer weigeren op grond van de betrouwbaarheid van de in het derde lid van dat artikel genoemde personen. Deze personen zijn: de bestuurders van de instelling, degenen die het dagelijks beleid daarvan bepalen, de personen die direct of indirect bevoegd zijn tot de aanstelling of het ontslag van de bestuurders of van degenen die het dagelijks beleid bepalen van de instelling. De Bank kan weigeren indien hij van oordeel is dat door inschrijving als wisselkantoor de integriteit van het financiële stelsel wordt aangetast of aannemelijk is dat deze zou kunnen worden aangetast, dan wel een redelijk vermoeden heeft dat het wisselkantoor of één of meer van de in het derde lid genoemde personen zich schuldig maakt of schuldig zal maken aan heling van geld.

De betrouwbaarheidseis zoals die in artikel 3 van de Wet inzake wisselkantoren is neergelegd, is een norm met een open karakter. De Bank geeft daaraan invulling. Bij het vormen van zijn oordeel kan de Bank onder meer gebruik maken van de informatie uit het aanvraagformulier dat in het kader van de inschrijvingsprocedure wordt gehanteerd. Ook vraagt de Bank advies van de landelijke officier van justitie. Op grond van een recente wijziging van het Besluit politieregisters (artikel 14a) is in het kader van de financiële toezichtswetgeving (Wet toezicht kredietwezen, Wet op de wisselkantoren, Wet toezicht effectenverkeer, Wet toezicht beleggingsinstellingen) de mogelijkheid geschapen dat informatie uit politieregisters rechtstreeks wordt verstrekt aan de onder andere met afgifte of intrekking van vergunningen ingevolge deze wetten belaste bestuursorganen (de minister van Financiën, de Bank, de Stichting toezicht effectenverkeer). Het openbaar ministerie (in casu de landelijke officier van justitie voor de Centrale Recherche Informatiedienst) beoordeelt of en onder welke voorwaarden de naar hun aard gevoelige gegevens uit de politieregisters beschikbaar kunnen worden gesteld.

Bij de beleidsontwikkeling inzake het BIBOB-instrumentarium is aansluiting gezocht bij deze systematiek van de inhoudelijke weigeringsgrond, in welk kader het bestuur zelf de beschikking krijgt over de relevante gegevens. Immers, het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een inhoudelijke weigeringsgrond, waarnaar in de specifieke regelingen wordt verwezen. Ook is de mogelijkheid overgenomen om specifieke, bij hun functie aangeduide personen uit de omgeving van de betrokkene te betrekken bij het onderzoek. Dat niet is gekozen voor rechtstreekse verstrekking van politiegegevens door tussenkomst van de landelijke officier van justitie voor de Centrale Recherche Informatiedienst volgt uit de behoefte om meer bronnen te raadplegen dan alleen de politieke gegevensbestanden. Dit vergt tijd, bundeling van disciplines en de opbouw van expertise. Derhalve is gekozen voor de instelling van een bureau. In de vorige paragraaf zijn nog andere overwegingen genoemd waarom niet is gekozen voor de rechtstreekse verstrekking van politieke gegevens aan bestuursorganen en aanbestedende diensten.

3.4. Private instrumenten

3.4.1. Algemeen

In de private sector hebben sommige bedrijven de behoefte om zich te onderscheiden door middel van betrouwbaarheidsonderzoeken. Immers, het economisch verkeer is voor een groot deel een kwestie van vertrouwen. In dit verband wordt door het bedrijfsleven gekeken naar de mogelijkheden van certificering en auditing. In het kader van het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing wordt hierover met de overheid gesproken. Naast deze initiatieven bestaat de behoefte bij de private sector aan politieke en justitiële gegevens. De Katholieke Universiteit Brabant heeft in het onderzoek «Waar een wil is, is een weg?» de behoefte aan en de verstrekking van politieke en justitiële informatie voor buiten de strafrechtpleging gelegen doelen geïnventariseerd. Naar aanleiding hiervan is door een werkgroep met vertegenwoordigers van de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en het parket-generaal een notitie «Een nieuwe visie met betrekking tot het verstrekken van justitiële en politieke gegevens» opgesteld. In die notitie is het voornemen neergelegd om te komen tot een verruiming van de politieke en justitiële gegevensverstrekking. De notitie is voor advies naar de registratiekamer gestuurd. In deze paragraaf wordt kort ingegaan op de verhouding van het BIBOB-instrumentarium tot deze recente initiatieven.

3.4.2. Auditing en certificering

Bij auditing gaat het om het vergaren van relevante feiten en gegevens binnen een bedrijf. In het rapport «Gewapend bestuursrecht» van de Vrije Universiteit van Amsterdam wordt vermeld dat in de Verenigde Staten ervaring is opgedaan met auditing in verband met aanbestedingen. Een privaatrechtelijke organisatie licht bedrijven door die zich aanmelden voor een overheidsopdracht. Dit is de Inspector General's Office (IGO) van de New York City School Construction Authority. Het IGO is multidisciplinair samengesteld en beschikt over teams van juristen, accountants en analisten. De te onderzoeken bedrijven verlenen toestemming voor de zogenaamde audit, waarbij gesprekken plaatsvinden met de directie, onderzoek plaatsvindt naar de reputatie van een bedrijf, naar de mate van waarschijnlijkheid dat een bedrijf het contract kan nakomen en naar diens integriteit. Alvorens het onderzoek begint, moet het bedrijf een vragenlijst invullen.

Recentelijk is in de wereld van de forensische accountants in Nederland het voornemen opgevat om ook in ons land een integriteitstoetsing te gaan opzetten. Op het moment bestaat al de financiële audit. In de meeste gevallen betekent dit een onderzoek naar de financiële gezondheid van een bedrijf op basis van de jaarrekening. Daarnaast bestaan in het bedrijfsleven ideeën om een systeem van certificering op te zetten. Een bedrijf moet dan aan bepaalde volwaarden voldoen, waarna een certificaat van betrouwbaarheid wordt verleend. Hiermee kan hij zich onderscheiden in de markt.

Bij de beleidsontwikkeling inzake het BIBOB-instrumentarium is gekeken naar de mogelijkheden van auditing en certificering, mede op basis van de aanbeveling terzake in het rapport «Gewapend Bestuursrecht». Die aanbeveling houdt in dat het mogelijk zou moeten zijn om naast bronnenonderzoek ook interne audits uit te voeren en een bedrijf voor een bepaalde tijd een certificaat van betrouwbaarheid te verlenen. Een audit levert immers meer gegevens op dan op basis van een extern onderzoek kan worden verkregen en heeft een preventieve werking. Het idee van de auditing spreekt tevens aan op grond van de volgende aspecten: onderzoek door een bureau met multidisciplinaire teams en het laten

invullen van vragenlijsten. Deze aspecten zijn dan ook overgenomen in het BIBOB-instrumentarium.

Het BIBOB-instrumentarium maakt bewust geen gebruik van auditing of certificering. Ondanks het aantrekkelijke aspect dat meer gegevens kunnen worden vergaard binnen bedrijven, is hiervan afgezien om redenen van principiële en praktische aard. Het Bureau BIBOB verricht geen opsporing. Veldonderzoek binnen individuele bedrijven wekt al snel de indruk van opsporing, waarbij de vraag rijst wat voor soort ambtenaren dit onderzoek zouden moeten doen. Ook andere kwesties dienen te worden beantwoord, zoals die betreffende de wettelijke bevoegdheden (controle- en opsporingsbevoegdheden) en de status van de opgespoorde gegevens. Er ontstaan problemen wanneer strafbare feiten worden aangetroffen die geen directe relatie hebben met het doel van de audit. Tevens is een intern onderzoek erg belastend voor individuele bedrijven, die overigens om concurrentieredenen kunnen weigeren inzage te geven in gevoelige bedrijfsinformatie. De vraag is of dan gebruik kan worden gemaakt van dwangmiddelen. Andere redenen van meer praktische aard zijn dat een interne audit veel tijd en capaciteit kost. De bestuurlijke besluitvormingstermijnen hebben evenwel een beperkte duur. De Awb spreekt van een termijn van acht weken. Het bronnenonderzoek van Bureau BIBOB kent eveneens een beperkte termijn van in beginsel zes weken. Het is niet verantwoord om die termijnen aanzienlijk te verlengen of binnen die termijnen een zodanig groot aantal werkzaamheden te vereisen dat voor termijnoverschrijding dient te worden gevreesd. Het enige contact dat kan plaatsvinden tussen het Bureau BIBOB en de natuurlijk persoon of de rechtspersoon omtrent wie een onderzoek wordt verricht, bestaat uit het verifiëren van de gegevens uit de vragenlijst die de betrokkene zelf heeft ingevuld bij de aanvraag van de vergunning en dergelijke. Zo wordt voorkomen dat het onderzoek van het Bureau BIBOB op verkeerde basisgegevens is gebaseerd, bijvoorbeeld omtrent de bedrijfsstructuur.

Ook is niet gekozen voor certificering van bedrijven van overheidswege. De informatiepositie van de overheid is weliswaar aanzienlijk, zodat risico's inzake het criminele misbruik van subsidies, vergunningen en overheidsopdrachten in het algemeen kunnen worden onderkend, maar is niet dusdanig volledig dat een onderneming het stempel «betrouwbaar» kan worden gegeven. Er is immers nog een aanzienlijk verschil tussen enerzijds de constatering dat niet van enig risico is gebleken, en anderzijds de positieve verklaring dat een onderneming als betrouwbaar kan worden aangemerkt. Het stellen van criteria voor een betrouwbare onderneming bleek dan ook enigszins arbitrair. Voorts verhoudt certificering zich niet tot de beperkte reikwijdte van het BIBOB-instrumentarium. Immers in specifiek omschreven sectoren en gevallen kan sprake zijn van een BIBOB-onderzoek. Daarbij wordt het onderzoek gericht op specifiek aan het besluit gerelateerde belangen, zoals het risico dat milieudelicten zullen worden gepleegd bij het verkrijgen van een milieuvergunning. Certificering geeft te zeer de indruk dat het bedrijf in alle facetten en in alle omstandigheden «betrouwbaar» is.

Overwegingen van meer praktische aard waren dat certificering veel onderhoud vergt. Certificaten moeten regelmatig worden herbeoordeeld. Zeker bij een betrouwbaarheidskeurmerk kan bijvoorbeeld een bestuurswisseling de situatie ingrijpend veranderen. Om geen afbreuk te doen aan de waarde van een systeem van certificering zou dan ook een meldingsplicht in het leven moeten worden geroepen met betrekking tot wijzigingen van de feiten en omstandigheden betreffende de onderneming die voor de beoordeling van de betrouwbaarheid van belang zijn. Die meldingsplicht zou voorts gepaard dienen te gaan met een herbeoordeling van de betrouwbaarheid en de bevestiging of intrekking van het aan de onderneming verleende certificaat. Bovendien is het

aannemelijk uit te gaan van de veronderstelling dat, indien zou worden gekozen voor een systeem van certificering, de meeste bedrijven het betreffende certificaat zouden willen verkrijgen. Ook hierdoor zou een dergelijk systeem met zich brengen dat het Bureau BIBOB meer onderzoeken zou moeten uitvoeren dan in het systeem zoals dat in het wetsvoorstel is voorzien. Overigens kan in het kader van georganiseerde criminaliteit worden gesteld dat ondernemingen die gecertificeerd zijn kwetsbaar zijn voor overnames. Volledigheidshalve wordt hierbij opgemerkt dat het gegeven dat het Bureau BIBOB geen gebruik maakt van auditing of certificering uiteraard onverlet laat dat de private sector deze instrumenten naar believen verder kan ontwikkelen.

3.4.3. Verstrekking van politieke en justitiële gegevens voor buiten de strafrechtspleging gelegen doelen

In de afgelopen jaren heeft zich een behoefte ontwikkeld aan politieke en justitiële gegevens voor niet-strafrechtelijk doeleinden. In toenemende mate willen organisaties het risico verminderen dat zaken worden gedaan met criminelen. Dit wordt als een substantieel bedrijfsrisico ervaren. Een mogelijkheid om aan deze behoefte te voldoen, is de verruiming van de verstrekkingmogelijkheden van politieke en justitiële gegevens. Een werkgroep waarin vertegenwoordigers van de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken alsmede het parket-generaal zitting hebben gehad, heeft een visie ontwikkeld die uitgaat van vier verstrekkingscategorieën. In dat kader is de toegang tot de gewenste informatie gerelateerd aan zowel het openbare belang dat wordt gediend met de uitoefening van de taak van de persoon of instelling die de informatie wenst te verkrijgen, als met de noodzaak om voor een goede uitoefening van die taak over die informatie te beschikken. Het betreft de volgende categorieën:

1. *Verstrekking zonder toetsing.* In de wet of in een algemene maatregel van bestuur worden natuurlijke personen of rechtspersonen, dan wel andere organisaties, instellingen of bestuursorganen genoemd die bij de uitoefening van hun taak een zodanig zwaarwegend openbaar belang dienen of dienen te waarborgen, dat het zonder meer gerechtvaardigd is dat zij hiervoor bepaalde justitiële en politieke gegevens ontvangen. In dit verband kan worden gedacht aan instanties als de BVD en de reclassering.
2. *Verstrekking na afweging.* In een algemene maatregel van bestuur worden natuurlijke personen of rechtspersonen, dan wel andere organisaties, instellingen of bestuursorganen genoemd die bij de uitoefening van hun taak een zwaarwegend openbaar belang dienen, waarvan evenwel niet zonder meer vaststaat dat deze in alle gevallen noopt tot verstrekking van bepaalde politieke en justitiële gegevens. In dit geval wordt voorgesteld een afweging in het concrete geval te doen plaatsvinden, bijvoorbeeld door een centraal orgaan. De organisaties die hiervoor in aanmerking zouden kunnen komen zijn bijvoorbeeld verzekeringsmaatschappijen, de KNVB, woningbouwverenigingen en scholen.
3. *Incidentele verstrekking.* In incidentele gevallen kan bij ministeriële beschikking voor het uitoefenen van een bepaalde taak of voor een incidenteel doel de mogelijkheid worden geschapen alle of bepaalde typen politieke en justitiële gegevens te verstrekken, indien een zwaarwegend openbaar belang die verstrekking vordert. Wat betreft de verstrekking van politieke gegevens bestaat deze mogelijkheid al op basis van artikel 18, vijfde lid, van de Wet politieregisters. Hierbij moet worden gedacht aan kortlopende projecten of wetenschappelijke onderzoeksopdrachten.
4. *Verklaring omtrent het gedrag.* De gevallen waarin kan worden volstaan met een v.o.h.g. vormen een restcategorie. In deze restcate-

gorie hoeft geen sprake te zijn van een zwaarwegend openbaar belang. Doorgaans is uitsluitend een privaat belang in het spel. Er worden dan ook geen gegevens verstrekt, maar er wordt – zoals nu reeds ook het geval is – uitsluitend een verklaring afgegeven. Ook met betrekking tot deze categorie wordt voorgesteld een centraal orgaan als toetsende instantie te introduceren, die de burgemeester adviseert omtrent de af te geven verklaring. Ten aanzien van rechtspersonen wordt voorgesteld om de verklaring rechtstreeks door het centrale orgaan te laten afgeven.

Gezien het criterium van het zwaarwegend openbaar belang zou het BIBOB-instrumentarium in de eerste categorie vallen, dat wil zeggen de categorie «verstrekking zonder toetsing». In de vorenbedoelde visie is aangegeven dat wat betreft bestuursbesluiten in het kader van vergunningen, subsidies en aanbestedingen een andere regeling gewenst is, te weten het BIBOB-instrumentarium. Met het BIBOB-instrumentarium is de behoefte aan politieke en justitiële gegevens onderkend, maar is niet gekozen voor verstrekking van politieke en justitiële gegevens zonder toetsing. Zoals eerder al is aangegeven, spelen bij deze keuze de volgende overwegingen een rol:

- Bestuursorganen moeten niet worden belast met de beoordeling van politieke en justitiële gegevens zonder dat een voorafgaande toets heeft plaatsgevonden op de relevantie en de betrouwbaarheid van die gegevens. Het Bureau BIBOB neemt deze voorafgaande toets voor zijn rekening.
- Bestuursorganen zijn niet vertrouwd met het omgaan met gevoelige gegevens. In de praktijk doen zich moeilijkheden voor met betrekking tot de inschatting van de waarde van met name de politieke informatie. Deze informatie kan immers komen uit bronnen van uiteenlopende aard, van processen-verbaal tot informatie van de criminele inlichtingendienst. Met name kleinere gemeenten zijn gediend met een advies omtrent de interpretatie van de gegevens.
- Er zijn honderden bestuursorganen op gemeentelijk, provinciaal en landelijk niveau. Rechtstreekse verstrekking door lokale politieke en justitiële organisaties zou met name in het kader van de verlening van vergunningen een ongebreidelde en oncontroleerbare verspreiding van gevoelige gegevens tot gevolg hebben.

Deze overwegingen hebben geleid tot de conclusie dat de informatieverstrekking met het oog op de besluitvorming van het openbaar bestuur inzake bepaalde vergunningen, subsidies en aanbestedingen, beter door middel van het BIBOB-instrumentarium zal kunnen geschieden.

3.5. Samenvatting en conclusie

Het BIBOB-instrumentarium is bedoeld om bestuursorganen te informeren over het gevaar dat subsidies of vergunningen worden misbruikt ten behoeve van criminele activiteiten, derhalve over de risico's dat door die subsidies of vergunningen criminaliteit wordt gefaciliteerd, alsmede om aanbestedende diensten te informeren omtrent feiten en omstandigheden die van belang zijn voor beslissingen inzake overheidsopdrachten. Het instrumentarium is ontwikkeld binnen de in paragraaf 3.1 genoemde randvoorwaarden.

Geen van de bestaande instrumenten bleek geheel te voldoen aan deze voorwaarden. Er moest een nieuw instrumentarium worden ontwikkeld. Hierbij is wel gebruik gemaakt van de verschillende, voor het onderhavige doel geschikte elementen van de bestaande instrumenten.

Gebruik van meerdere bronnen. Bij de afgifte van de v.o.h.g. mag op grond van artikel 27 van de WJD de burgemeester in zijn onderzoek gegevens betrekken die zijn ontleend aan strafregisters van de justitiële

documentatie en uit de politieregisters (inclusief gegevens uit de registers van de criminele inlichtingendienst) en andere schriftelijke bescheiden die hem in verband met de v.o.h.g. ter beschikking zijn gesteld. Ook het fenomeenonderzoek combineert gegevens uit vele bronnen. Dit betreft overigens meer bronnen dan waarover het Bureau BIBOB kan beschikken. *Onderzoek naar zakelijke relaties van de direct betrokkene.* In het kader van het antecedentenonderzoek zoals uitgewerkt in het op de DHW gebaseerde Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet, wordt naar meer personen dan alleen de direct betrokkene onderzoek gedaan. Dit is ook het geval bij het veiligheidsonderzoek, met dien verstande dat in dit geval ook familiale relaties worden onderzocht.

Het bestuur kan beschikken over inhoudelijke gegevens. Dit om te kunnen voldoen aan zijn motiveringsplicht. Ook in het kader van het antecedentenonderzoek en het systeem van de rechtstreekse verstrekking van politieke gegevens worden de gegevens ter beschikking gesteld aan het bestuur.

Het Bureau BIBOB maakt gebruik van vragenlijsten en beschikt over multidisciplinaire teams. Dit zijn elementen die bij het New Yorkse model van auditing worden gebruikt. Het fenomeenonderzoek maakt ook gebruik van multidisciplinaire teams.

De transport- en de horecasector kennen instrumenten om betrouwbaarheid te toetsen. In bepaalde gevallen hebben deze instrumenten hun waarde, zodat zij ook na de invoering van het BIBOB-instrumentarium blijven gehandhaafd in de desbetreffende regelgeving. Zo is er de v.o.h.g. die een aanvrager van een vergunning met een duidelijk crimineel verleden zeker zal ontmaskeren. In de gevallen waarin niet overduidelijk sprake is van criminele bemoeienis, bijvoorbeeld bij georganiseerde criminaliteit die gebruik maakt van versluieringconstructies en katvangers, schieten de huidige instrumenten tekort. Dit is op zich niet verwonderlijk. Deze instrumenten zijn niet bedoeld voor het achterhalen van patronen die wijzen op georganiseerde vormen van criminaliteit. Dit is gezien het onderzoek van onder meer de Parlementaire Enquête Commissie immers een verschijnsel van de afgelopen jaren. Het BIBOB-instrumentarium is met name ingericht om ernstige of georganiseerde criminaliteit te achterhalen.

4. Uitgangspunten van het wetsvoorstel

4.1. Algemeen

In deze paragraaf wordt ingegaan op de uitgangspunten van het voorliggende wetsvoorstel. De kern daarvan is in paragraaf 2.3. aangegeven. Het Bureau BIBOB zal ten aanzien van bepaalde subsidies en vergunningen desgevraagd advies uitbrengen over de mate van gevaar dat deze worden misbruikt voor de ontplooiing van criminele activiteiten. Het betrokken bestuursorgaan neemt omtrent de toekenning van een subsidie of vergunning vervolgens een beslissing met inachtneming van het advies van het Bureau BIBOB. Dienovereenkomstig kan worden gehandeld ten aanzien van de intrekking van een subsidie of vergunning. Met betrekking tot bepaalde aanbestedingen zal het Bureau BIBOB de aanbestedende diensten adviseren omtrent de aanwezigheid van feiten en omstandigheden die overeenkomstig de Europese aanbestedingsrichtlijnen aanleiding zouden kunnen vormen om de gegadigde de desbetreffende overheidsopdracht niet te gunnen. Bovendien zal het bureau adviseren omtrent het gevaar dat de uitvoering van de overheidsopdracht wordt misbruikt voor de ontplooiing van criminele activiteiten, zodat de aanbestedende dienst maatregelen kan treffen ter voorkoming daarvan. De aanbestedende dienst gunt met inachtneming van het advies al dan niet een overheidsopdracht of kan een contract terzake ontbinden.

Zoals uit het voorgaande blijkt, kan het BIBOB-advies betrekking hebben op verschillende situaties. Het onderzoek dat het bureau verricht ten behoeve van zijn adviserende taak kan zodoende worden ingesteld naar een aanvrager van een subsidie of vergunning, een subsidie-ontvanger, een vergunninghouder, een gegadigde voor een overheidsopdracht, alsmede naar een partij aan wie een overheidsopdracht is gegund. Bovendien kan onder voorwaarden advies worden gevraagd omtrent de onderaannemer van de partij aan wie een overheidsopdracht is gegund. Al deze personen of rechtspersonen worden hierna als «betrokkene» aangeduid, overeenkomstig artikel 1, onderdeel e, van het wetsvoorstel.

4.2. *Proportionaliteit*

In het wetsvoorstel wordt door middel van een aantal procedurele en inhoudelijke waarborgen, die onder andere hun basis vinden in de Awb en de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP), getracht de juiste balans te vinden tussen de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van het openbaar belang. In het licht van deze proportionaliteitsgedachte is er voor gekozen om niet ten aanzien van alle bestuursbesluiten de mogelijkheid open te stellen dat om het BIBOB-advies wordt verzocht.

Wat betreft vergunningen kan het BIBOB-instrumentarium worden ingezet in een beperkt aantal economische sectoren en ten aanzien van een beperkt aantal soorten van inrichtingen waarvoor een gemeentelijke vergunning is vereist. Het gaat hierbij om de milieu-, de transport-, de bouw- en de horecasector, de bedrijven waarin substanties als bedoeld in de Opiumwet worden geproduceerd, verwerkt of verhandeld, alsmede om bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen inrichtingen, zoals gokhallen en coffeeshops. Ten aanzien van de bouwsector wordt hierbij aangetekend dat vooralsnog wordt volstaan met de mogelijkheid het BIBOB-instrumentarium in te zetten met betrekking tot de vergunning tot vervreemding van onroerende zaken door woningcorporaties. Thans wordt nog onderzocht of de bouwvergunning als bedoeld in de Woningwet eveneens onder de reikwijdte van het voorliggende wetsvoorstel moet worden gebracht. Voorts wordt aangetekend dat met de opheffing van het bordeelverbod, gelet op het beleid dienaangaande, het logisch lijkt ook de vergunningen inzake de exploitatie van bordelen onder de werking van het voorliggende wetsvoorstel te laten vallen. Immers, de prostitutie is van oudsher een sector waar criminele invloeden aanwezig zijn. Zoals hierboven reeds is uiteengezet, heeft de selectie van vergunningen waarop het BIBOB-instrumentarium kan worden toegepast, onder andere plaatsgevonden naar aanleiding van het beeld van de risico's van criminele invloeden in de hierboven genoemde sectoren en soorten inrichtingen dat is geschetst in het rapport van de Parlementaire Enquête Opsporingsmethoden «Inzake opsporing» (bijlage VII). Wat betreft de overheidssubsidies en de overheidsopdrachten geldt dat het moet gaan om aanzienlijke maatschappelijke of economische waarde, zodat misbruik of criminele betrokkenheid aantrekkelijk wordt. Het risico van bestuurlijke facilitering kan dan zodanig groot worden geacht dat een beroep op het BIBOB-instrumentarium gerechtvaardigd is.

Een andere inperking betreft de relatie die aanwezig moet zijn tussen de aard van de strafbare feiten die in het onderzoek van het Bureau BIBOB kunnen zijn gebleken en het te nemen bestuursbesluit. Niet alle strafbare feiten zijn relevant; het gegeven dat is gebleken van een winkeldiefstal is niet direct relevant in het kader van de vraag of aan de betrokkene een milieuvergunning kan worden verleend. Alleen strafbare feiten die relevant zijn voor de activiteiten die kunnen worden ontplooid bij het gebruiken van de subsidie of vergunning, dan wel bij de uitvoering van de

overheidsopdracht, zullen worden verwerkt en in de motivering van het BIBOB-advies worden vermeld.

De in het onderzoek van het Bureau BIBOB gebleken strafbare feiten behoeven overigens niet georganiseerd van aard te zijn om als relevant te kunnen worden aangemerkt. Ook criminaliteit die niet in georganiseerd verband geschiedt, kan niettemin qua maatschappelijke effecten en met het oog op het behoud van de integriteit van het openbaar bestuur zodanig zijn dat het openbaar bestuur deze niet wenst te faciliteren. Ook moet het preventieve karakter van een ruimere mogelijkheid tot inzet van het instrument niet worden onderschat. Daarnaast speelt een rol dat in dit verband de definitie van het begrip georganiseerde criminaliteit problemen oplevert, alsook het feit dat een georganiseerd verband in het licht van bestuurlijke advisering moeilijk aantoonbaar wordt geacht binnen de gestelde termijnen.

Tenslotte wordt opgemerkt dat het BIBOB-instrumentarium een aanvulling is op de reeds bestaande mogelijkheden om een beschikking te weigeren of in te trekken. Van deze aanvullende mogelijkheid dient op grond van de proportionaliteit in beginsel dan ook uitsluitend gebruik te worden gemaakt, indien een beschikking niet op andere gronden en met gebruik van minder in de persoonlijke levenssfeer binnendringende instrumenten kan worden geweigerd of ingetrokken. Uitzondering hierop kan worden gemaakt indien het bestuursorgaan beschikt over indicaties dat de beschikking tevens zou moeten worden gewijzigd of ingetrokken op grond van omstandigheden als bedoeld in artikel 3 van het voorliggende wetsvoorstel.

Volledigheidshalve wordt hierbij het volgende aangetekend. Het geval kan zich voordoen dat op het moment dat het Bureau BIBOB om advies wordt gevraagd, het bestuursorgaan niet bekend is met feiten of omstandigheden die aanleiding zouden kunnen vormen om de gevraagde beschikking te weigeren of in te trekken op andere grond dan die van artikel 3. Deze feiten of omstandigheden kunnen dan alsnog blijken uit het advies van het Bureau BIBOB. Het bestuursorgaan kan dan alsnog tevens die andere weigerings- of intrekingsgrond toepassen.

4.3. Betrokken bestuur blijft verantwoordelijk

Een ander belangrijk uitgangspunt van het BIBOB-instrumentarium is dat het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst bij de toepassing van dat instrumentarium zelf de volledige verantwoordelijkheid blijft dragen voor de voorkoming van bestuurlijke facilitering van criminele activiteiten. Het betrokken openbaar bestuur besluit in de eerste plaats zelfstandig of gebruik wordt gemaakt van dat instrumentarium en een BIBOB-advies wordt aangevraagd. Ten tweede blijft het betrokken bestuur, indien het er in het concrete geval voor heeft gekozen het BIBOB-instrumentarium toe te passen, zelf verantwoordelijk voor de beslissing die met inachtneming van het BIBOB-advies wordt genomen.

Een verplichting om advies aan te vragen inzake alle vergunningen, subsidies waarvoor een wettelijke basis wordt gecreëerd en aanbestedingen, zou niet alleen een disproportionele inbreuk op de privacy van de betrokkenen en van mogelijk aan hen gerelateerde derden inhouden, maar ook disproportionele uitvoeringslasten met zich brengen voor zowel het bestuur als het Bureau BIBOB. Om die redenen kan er geen sprake zijn van een verplichting tot het gebruik van het BIBOB-instrumentarium. Het betrokken bestuur heeft terzake 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.

Indien wordt gekozen voor toepassing van het BIBOB-instrumentarium, heeft het Bureau BIBOB tot taak advies uit te brengen omtrent de mate van gevaar dat het gebruik van een subsidie of vergunning zal leiden tot criminele activiteiten. Als zodanig fungeert het Bureau BIBOB wat betreft beschikkingen inzake subsidies en vergunningen als adviseur in de zin van de Awb. Ten aanzien van aanbestedingen houdt het BIBOB-advies in of er sprake is van feiten en omstandigheden die aanleiding kunnen vormen een overheidsopdracht niet te gunnen aan de gegadigde, alsmede of er gevaar bestaat dat de uitvoering van de overheidsopdracht ten behoeve van criminele activiteiten zal worden misbruikt.

Benadrukt wordt dat het BIBOB-advies uitsluitend de mate van gevaar aangeeft, onderscheidenlijk niet verder gaat dan aan te geven of zich feiten en omstandigheden voordoen die kunnen leiden tot een voor de betrokkene negatieve beslissing inzake een overheidsopdracht. Het Bureau BIBOB geeft geen advies of het betrokken bestuur al dan niet in gunstige zin zou kunnen beslissen op de aanvraag van subsidie of vergunning, onderscheidenlijk de overheidsopdracht al dan niet zou kunnen gunnen aan de gegadigde. Het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst dient zelf de afweging te maken of een eventueel door het Bureau BIBOB vastgestelde gevaar zo zwaarwegend is dat de gevraagde subsidie of vergunning niet aan de aanvrager kan worden verleend, onderscheidenlijk de door het bureau vastgestelde feiten en omstandigheden van zodanige aard zijn dat de overheidsopdracht niet aan de gegadigde kan worden gegund.

Het voorgaande is van overeenkomstige toepassing ten aanzien van het advies dat is gevraagd inzake een reeds toegekende subsidie of vergunning, dan wel reeds gegunde overheidsopdracht. Het betrokken bestuursorgaan dient de afweging te maken of de subsidie of vergunning dient te worden ingetrokken. De aanbestedende dienst zal in voorkomend geval moeten beslissen of het contract met de partij aan wie de overheidsopdracht is gegund, dient te worden ontbonden, dan wel of de onderaannemer terzake van wie een separaat BIBOB-advies is gevraagd, door de vorenbedoelde partij kan worden gecontracteerd. Om die reden zal het advies van het bureau worden gestaafd door middel van een weergave van de gevonden informatie. Daarbij zal het bureau aangeven waarom het die betreffende informatie relevant acht voor de beoordeling van het gevaar, of voor de beantwoording van de vraag of het contract inzake een overheidsopdracht moet worden ontbonden. Op deze wijze worden het bestuursorgaan en de aanbestedende dienst in staat gesteld een eigen inhoudelijke afweging te maken, waarbij zij bij hun analyse van de informatie worden ondersteund door de overwegingen van het bureau. Hierbij wordt aangetekend dat het Bureau BIBOB ook niet in staat zal zijn om een verdergaand advies te geven dan uitsluitend dat betreffende de mate van gevaar of de aanwezigheid van feiten en omstandigheden die aanleiding kunnen vormen voor een voor de betrokkene negatieve beslissing inzake een overheidsopdracht. Om een verdergaand advies te kunnen geven, zouden immers door het Bureau BIBOB zowel de betrokken belangen moeten kunnen worden afgewogen, alsook de omstandigheden van het geval op adequate wijze in de overwegingen moeten kunnen worden betrokken. En dit is een verantwoordelijkheid die alleen bij het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst kan liggen en verantwoord kan worden ingevuld. Het gaat bij de belangenafweging door het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst immers niet uitsluitend om het financiële belang van de betrokkene tegenover het belang van het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst om te vermijden dat ongewild faciliteiten worden geboden voor criminele

activiteiten. Het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst kan ook het maatschappelijk of bestuurlijk belang dat bepaalde activiteiten plaatsvinden of zullen plaatsvinden bij de besluitvorming betrekken. In dat kader kan bijvoorbeeld de handhaving van een bepaald voorzieningenniveau aan de orde zijn, maar ook werkgelegenheidsaspecten kunnen een rol spelen. Daarnaast zijn de andere instrumenten die een bestuursorgaan ten dienste staan van belang. Hierbij kan gedacht worden aan onder andere de mogelijkheden die het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst heeft om door middel van gerichte controle of andere bestuurlijke handhavinginstrumenten te voorkomen dat criminele activiteiten worden ontplooid met behulp van de subsidie of vergunning, onderscheidenlijk de uitvoering van een overheidsopdracht. Tevens kan het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst wanneer de risico-analyse daartoe aanleiding geeft, de betrokkene vragen om specifieke waarborgen, waaronder mogelijke waarborgen op financieel terrein, alvorens een voor betrokkene positieve beslissing wordt genomen. De hierboven aangeduide belangen en omstandigheden kunnen uitsluitend op adequate wijze worden gewogen door het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst en niet door het Bureau BIBOB.

4.4. Een zo volledig mogelijk onderzoek

Om zijn adviestaak verantwoord te kunnen vervullen, dient het Bureau BIBOB een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van het bedrijf of de onderneming van de betrokkene. Het door het bureau in te stellen onderzoek zal derhalve zo volledig mogelijk dienen te zijn. Het gaat hierbij om de structuur en de financiering van het bedrijf of de onderneming, de zeggenschap daarover, alsmede de verhouding tot andere bedrijven en ondernemingen. In het kader van overheidsopdrachten zijn voorts de belangrijke onderaannemers van belang. En binnen dat geheel gaat het om de personen die bij de besluitvorming binnen de onderneming zijn betrokken. Door raadpleging van uiteenlopende bronnen kan het beeld zo volledig mogelijk worden gemaakt. Alhoewel dit paradoxaal lijkt, wordt juist door de raadpleging van verschillende bronnen, de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene meer gerechtvaardigd. Immers, de kans dat een onjuist beeld ontstaat van de onderneming en de daarbij betrokken personen wordt hierdoor geminimaliseerd. Dit omdat het, door de onderlinge vergelijking van de gegevens die door het Bureau BIBOB uit verschillende bronnen zijn verkregen, mogelijk wordt om de verkregen informatie op zijn juistheid te controleren en om zodoende onder meer de in punt 3.2.2. hierboven aangegeven omstandigheid te ondervangen, dat de strafrechtelijke gegevens die worden verstrekt uit de justitiële documentatie, niet altijd actueel zijn. Het Bureau BIBOB zal dan ook gegevens dienen te vergaren uit de verschillende relevante open en gesloten bronnen.

Het Bureau BIBOB zal ten behoeve van het onderzoek in de eerste plaats kunnen beschikken over de gegevens die door de betrokkene zelf zijn aangeleverd. Dit geldt zowel voor de situatie dat het gaat om de aanvraag van een subsidie of vergunning en om de gunning van een overheidsopdracht, als om de situatie waarin wordt bezien of een subsidie of vergunning moet worden ingetrokken, onderscheidenlijk een contract inzake een overheidsopdracht moet worden ontbonden. Bij de inrichting van het BIBOB-instrumentarium is er namelijk van uitgegaan dat in alle gevallen waarin het betrokken bestuursorgaan of de aanbestedende overheidsdienst terzake van de aanvraag van een subsidie of vergunning, onderscheidenlijk van de gunning van een overheidsopdracht, om een BIBOB-advies kan verzoeken, formuleren door de betrokkene dienen te worden ingevuld. Het wetsvoorstel voorziet erin dat in die formulieren

vragen zijn opgenomen die er op gericht zijn de voor het BIBOB-onderzoek noodzakelijke gegevens te genereren.

Ook in het geval de mogelijke intrekking van een subsidie of vergunning aan de orde is, dan wel de ontbinding van een contract inzake een overheidsopdracht, dient de betrokkene een formulier in te vullen. Wanneer dus een BIBOB-advies wordt gevraagd terzake van de intrekking van een subsidie of vergunning, dan wel de ontbinding van het contract dat is aangegaan met degene aan wie een overheidsopdracht is gegund, kan worden beschikt over de door betrokkene zelf aangeleverde gegevens.

De door middel van de onderscheiden formulieren te genereren gegevens betreffen in ieder geval de gegevens betreffende de betrokkene, de structuur en de wijze van financiering van de bedrijfsactiviteiten en namen van degenen die invloed kunnen uitoefenen op de gang van zaken in het bedrijf, zoals feitelijk leidinggevend, commissarissen en financiers. Deze gegevens vormen het startpunt van het onderzoek van het Bureau BIBOB naar de betrokkene en diens zakelijk relevante omgeving.

Het Bureau BIBOB kan verder gegevens vergaren uit alle daartoe geëigende open bronnen en uit gesloten bronnen. Onder open bronnen worden de bronnen verstaan die vrij toegankelijk zijn voor iedere burger of instelling. Het gaat hierbij om zowel openbare registers als private registraties. Gesloten bronnen zijn de gegevensbestanden waaruit uitsluitend op grond van een in de wet geregelde bevoegdheid gegevens kunnen worden verkregen. Deze gesloten bronnen kunnen zowel persoonsregistraties zijn die onder het regime van de WBP vallen, als registraties zijn die onder speciale regimes vallen, zoals de Wet politieregisters en de WJD.

In het wetsvoorstel is een limitatieve opsomming gegeven van bestuursorganen die in beginsel verplicht zijn aan het Bureau BIBOB persoonsgegevens te verstekken uit bestanden waarvan zij de verantwoordelijke zijn en waarvan de daarin opgenomen persoonsgegevens worden verwerkt door de bij het desbetreffende bestuursorgaan genoemde overheidsdiensten of -instellingen. Deze bestanden kunnen als gesloten bron worden aangemerkt. Het gaat hierbij onder meer om de justitiële documentatiedienst, de regionale politiekorpsen en het Korps landelijke politiediensten, bijzondere opsporingsdiensten en de Belastingdienst. Ook kunnen persoonsgegevens uit de aan die registraties ten grondslag liggende dossiers worden opgevraagd. Deze dossiers betreffen onder meer de processen-verbaal die inzicht kunnen geven in de achtergronden van een geregistreerde verdenking. Dit is noodzakelijk omdat het blote feit in een registratie vaak onvoldoende inzicht geeft in de relevantie van dat feit voor de beoordeling van de betrokkene.

Ten aanzien van de gegevens die worden verkregen uit bronnen waarop de WBP, onderscheidenlijk de Wet politieregisters, van toepassing is, dient in dit verband het volgende te worden aangetekend. Het Bureau BIBOB kan op grond van zijn bevoegdheid om deze gegevens op te vragen, de beschikking krijgen over gegevens die op grond van onder meer de goede uitvoering van de politietaken of gewichtige belangen van derden, niet mogen worden bekendgemaakt aan de persoon waarop zij betrekking hebben. In voorkomend geval dient degene die deze gegevens aan het Bureau BIBOB verstrekt, aan te geven dat zij niet aan de desbetreffende persoon ter kennis mogen worden gebracht. Gegevens ten aanzien waarvan dit voorbehoud is gemaakt, kunnen niet worden gebruikt voor de motivering van het BIBOB-advies. Die motivering moet immers ter kennis van de betrokkene worden gebracht, terwijl ook een in de motivering van het advies genoemde derde over de op hem betrekking hebbende gegevens in het advies dient te kunnen worden geïnformeerd. De vorenbedoelde gevoelige gegevens worden dan ook uitsluitend gebruikt voor de sturing van het onderzoek. Sturing van het onderzoek houdt in dat

op basis van de verkregen informatie gericht nader kan worden gezocht in bepaalde gegevensbestanden, terwijl voorts de te onderzoeken natuurlijke personen en rechtspersonen kunnen worden geïdentificeerd. Deze gegevens, die niet kenbaar kunnen worden gemaakt aan de betrokkene, worden niet opgenomen in de registratie van het Bureau BIBOB en kunnen derhalve ook niet worden hergebruikt.

Het Bureau BIBOB kan bij zijn onderzoek tevens gebruik maken van de in de eigen registratie opgenomen persoonsgegevens, voorzover deze althans niet langer dan twee jaar geleden zijn verkregen. De combinatie van informatie uit externe bronnen en uit het eigen registratiesysteem die ten behoeve van een onderzoek zal plaatsvinden, maakt de kennis bij het Bureau BIBOB zeer waardevol. Zeker indien door een reeks van gedane onderzoeken de hoeveelheid informatie steeds groter wordt. Alhoewel ook andere organen de bevoegdheid hebben uit verschillende bronnen informatie te vergaren, wordt dit niet op een dergelijk systematische wijze als van het Bureau BIBOB gedaan.

Als gevolg van deze verwerking van informatie is het Bureau BIBOB dan ook in staat verbanden te leggen die doorgaans niet worden gelegd. Hierbij zijn de volgende drie factoren van belang. In de eerste plaats is er het gegeven dat het bureau uit zoveel uiteenlopende open en gesloten bronnen gegevens kan vergaren. Ten tweede verwerkt het bureau de ontvangen informatie in die zin dat de gegevens die uit verschillende bron zijn verkregen, worden gecombineerd en geanalyseerd. Op deze wijze ontstaat een surplus aan informatie. Immers, de samenvoeging van verschillende gegevens en de analyse van het aldus verkregen totaalbeeld kunnen tot nieuwe, verbeterde inzichten leiden ten aanzien van de criminele achtergrond van een onderzochte natuurlijke persoon of rechtspersoon. Tenslotte is er het gegeven dat het bureau in beginsel in staat is de vergaarde informatie in de loop der tijd, dus niet binnen één onderzoek maar in het kader van meerdere onderzoeken die binnen een periode van twee jaar na elkaar worden uitgevoerd, te combineren en te analyseren. Deze drie factoren bevorderen de volledigheid van het onderzoek van Bureau BIBOB aanmerkelijk.

Zoals ook blijkt uit de hierboven gegeven opsomming van de gegevens die worden gegenereerd door de formulieren die de betrokkene dient in te vullen, beperkt het onderzoek van het Bureau BIBOB zich niet tot personen die deel uitmaken van het bedrijf of de onderneming van betrokkene. Het gaat ook om personen of rechtspersonen die de bedrijfsactiviteiten van betrokkene financieren of in een zakelijk samenwerkingsverband tot hem staan. Wanneer deze derden betrokken zijn bij strafbare feiten, raakt dit de positie van de betrokkene.

Benadrukt wordt dat dit laatste ook geldt voor de financiers. Wanneer deze hun middelen putten uit criminele bronnen, wordt in ieder geval de vraag opgeworpen of de door hen gefinancierde betrokkene niet wordt gebruikt teneinde uit strafbare feiten verkregen voordeel binnen het legale circuit te brengen. Maar ook zou, indien er sprake is van betrokkenheid van de financier bij misdrijven op het terrein waarop de betrokkene werkzaam is, de betrokkene de nieuwe façade van de financier kunnen zijn waarachter deze zijn criminele activiteiten voortzet of zal voortzetten. Om die reden is het noodzakelijk het onderzoek ook uit te strekken tot de zakelijke relaties waarmee de aanvrager in het gegeven geval samenwerkt. Anders zou door een simpele constructie de effectiviteit van dit instrument teniet worden gedaan.

Dit maakt overigens tevens duidelijk dat niet alleen kan worden gelet op de formele bevoegdheidsstructuur van een onderneming. Papieren constructies dienen zoveel mogelijk te worden onthuld op basis van combinatie van gegevens over personen en ondernemingen. De samenwerking van telkens dezelfde personen, het rouleren van personen binnen

een groep van ondernemingen, de verdeling van het aandelenbezit en al dergelijke gegevens kunnen een indicatie vormen dat de feitelijke leiding binnen een onderneming door een ander wordt uitgeoefend dan degene die formeel verantwoordelijk is. Dit vormt reden voor verder onderzoek, aangezien met name personen of organisaties die erop gericht zijn strafrechtelijk verboden activiteiten te ondernemen, in het algemeen hun zeggenschap trachten te verhullen.

Volledigheidshalve wordt ten aanzien van dit verdere onderzoek nog het volgende opgemerkt. In de eerste plaats geldt dat er sprake dient te zijn van een zakelijke relatie tussen de betrokkene en de natuurlijke persoon of rechtspersoon ten aanzien van wie een verdergaand onderzoek wordt overwogen. Door dit vereiste is het uitgesloten dat het Bureau BIBOB een onderzoek naar een persoon zou instellen uitsluitend op grond van het feit dat er sprake is van een familie- of een vriendschappelijke relatie. Bovendien dient er een gegronde reden te zijn voor het onderzoek. Er dient namelijk sprake te zijn van feiten of omstandigheden die een dergelijk onderzoek rechtvaardigen. Met andere woorden: naast het feit dat er sprake dient te zijn van een zakelijke relatie met de betrokkene, dienen er concrete indicaties te bestaan dat de aan een onderzoek te onderwerpen natuurlijke persoon of rechtspersoon een bijzondere positie inneemt tegenover de betrokkene. Een bijzondere positie in die zin bijvoorbeeld dat er sprake lijkt te zijn van een grote mate van invloed op de bedrijfsmatige activiteiten van de betrokkene, dan wel dat sprake is van een zakelijk samenwerkingsverband.

Tenslotte verdienen wat betreft het onderzoek van het Bureau BIBOB de volgende aspecten nog de aandacht.

Het Bureau BIBOB mag uitsluitend gegevens verzamelen die uit andere registraties worden verkregen of die via de officier van justitie zijn verkregen vanuit het buitenland. Het is niet toegestaan om informatie te gebruiken of op te slaan die mondeling ter kennis wordt gebracht van het bureau in de vorm van binnenkomende «tips». De tipgevers zullen worden doorverwezen naar de meest relevante instantie. Het Bureau BIBOB stelt naar aanleiding van «tips» niet zelfstandig een onderzoek in. Wel is het toegestaan mondelinge informatie te gebruiken die ter toelichting en aanvulling op bestaande informatie wordt gegeven door een ambtenaar van de verstreckende organisatie, onder de voorwaarde dat die informatie schriftelijk wordt bevestigd en door de verstreckende organisatie alsnog in haar bestanden wordt verwerkt. Hierbij moet gedacht worden aan bijvoorbeeld omvangrijke belastingdossiers, die vaak zodanig complex zijn dat een gerichte toelichting op de informatie leidt tot efficiency in het onderzoek en verduidelijking van de relevantie van de informatie.

Verder geldt dat het Bureau BIBOB niet in het algemeen, dus zonder aanleiding in de vorm van een verzoek van een bestuursorgaan of aanbestedende dienst, gegevens mag verzamelen over crimineel misbruik van subsidies, vergunningen en overheidsopdrachten. Het bureau heeft geen opsporingstaak. Het bureau verzamelt en analyseert persoonsgegevens uitsluitend met het oog op het uitbrengen van het door het desbetreffende bestuursorgaan of de aanbestedende dienst verzochte advies. Het is het bureau derhalve niet toegestaan om informatie op te vragen anders dan ten behoeve van het onderzoek op grond van een concrete aanvraag om advies.

4.5. Bescherming van de persoonlijke levenssfeer

Vanwege de aard van de gegevens en de diversiteit aan bronnen waaruit deze door het Bureau BIBOB kunnen worden geput, dient met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de personen waaromtrent het bureau gegevens heeft verzameld, een zeer stringent

regime te worden gehanteerd ten aanzien van de verstrekking van die persoonsgegevens. Voorts dient te worden voorkomen dat die gegevens onnodig worden verspreid. Er kunnen immers grote zakelijke en persoonlijke belangen op het spel staan. Daarom zijn in het voorliggende wetsvoorstel bepalingen opgenomen die ertoe strekken de verspreiding van de gegevens van het Bureau BIBOB tot het noodzakelijke minimum te beperken. Bovendien is in artikel 27 nadrukkelijk bepaald dat een ieder die op grond van de voorliggende regeling persoonsgegevens inzake een derde verkrijgt, tot geheimhouding verplicht is, behoudens de in het wetsvoorstel geregelde uitzonderingsgevallen.

De betrokkenen dienen over het feit van de opslag van op hen betrekking hebbende gegevens door Bureau BIBOB individueel te worden geïnformeerd. Uitgangspunt is dat zij geen onderzoek behoeven te doen of over hen gegevens opgeslagen zijn. Door hen daarover te informeren, zijn zij gemakkelijk in staat mogelijk onjuiste of onrechtmatige opslag aan te vechten. Dit beginsel is neergelegd in artikel 34 van de WBP.

Wat betreft het verstrekkingregime geldt als uitgangspunt dat de persoonsgegevens die het Bureau BIBOB heeft geregistreerd, niet worden verstrekt buiten de gevallen om die in het voorliggend wetsvoorstel expliciet zijn geregeld. De wijze waarop aan dit uitgangspunt gestalte is gegeven in het wetsvoorstel, sluit uit dat op grond van andere wettelijke regelingen – op grond van het betoog dat deze een *lex specialis* zouden zijn ten opzichte van de voorliggende regeling – het Bureau BIBOB aan derden persoonsgegevens zou moeten verstrekken. Het regime van het wetsvoorstel kan wat dit betreft dan ook worden gekarakteriseerd als een gesloten systeem: voorziet het wetsvoorstel niet zelf in gegevensverstrekking door het Bureau BIBOB, dan is deze volledig uitgesloten. De gevallen waarin het Bureau BIBOB wel gegevens kan verstrekken, betreffen uiteraard in de eerste plaats het advies. De relevante gegevens dienen te worden vermeld in de motivering van het BIBOB-advies. Zij 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. Voorts is voorzien in de mogelijkheid dat onder omstandigheden de officier van justitie wordt geïnformeerd omtrent het feit dat het Bureau BIBOB heeft geconstateerd dat er ten aanzien van betrokkene sprake is van gevaar van crimineel misbruik van een subsidie of vergunning, dan wel de uitvoering van een overheidsopdracht. Aanleiding voor deze berichtgeving aan de officier van justitie kan zijn dat de betrokkene tevens elders één of meer aanvragen voor subsidies of vergunningen heeft ingediend, dan wel zich ook als gegadigde heeft aangemeld voor andere overheidsopdrachten. Ook de omstandigheid dat de betrokkene al subsidies ontvangt, vergunningen houdt of contracten inzake overheidsopdrachten heeft kunnen sluiten, kunnen reden zijn voor de onderhavige berichtgeving. Hiermee zal de alertheid op ongewilde facilitering door bestuursorganen worden vergroot en kunnen criminele activiteiten elders waarvan het bureau op de hoogte is, ook worden voorkomen of stopgezet. Verder kan uiteraard geen inbreuk worden gemaakt op de controlerende of toezichhoudende bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman en de Registratiekamer, terwijl ook in het kader van strafrechtelijk onderzoek op het gezag van de rechter-commissaris gegevensverstrekking mogelijk dient te zijn. Tenslotte is gegevensverstrekking door het Bureau BIBOB mogelijk gemaakt ten behoeve van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

De in het wetsvoorstel neergelegde geheimhoudingsplicht geldt, zoals hierboven reeds is aangegeven, niet ten aanzien van de gevallen waarin

gegevensverstrekking op grond van het wetsvoorstel mogelijk is. Deze bepaling richt zich tot een ieder die op basis van de voorliggende regeling de beschikking krijgt over persoonsgegevens. Als zodanig geldt de geheimhoudingsplicht dus zowel voor de medewerkers van het Bureau BIBOB, het bestuur dat om een advies heeft verzocht en zijn ambtenaren, als voor de instanties die in aanmerking komen voor verstrekking van persoonsgegevens door het Bureau BIBOB buiten de adviesaanvraag om, zoals het openbaar ministerie en de Registratiekamer, en voor de betrokkene die in de motivering van de hem betreffende beslissing in voorkomend geval persoonsgegevens inzake derden kan aantreffen. Schending van deze verplichting tot geheimhouding kan ingevolge artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht leiden tot strafrechtelijke vervolging. Bovendien kan, indien deze schending leidt tot benadeling van de natuurlijke persoon of de rechtspersoon waarop de op onrechtmatige wijze bekendgemaakte gegevens betrekking hebben, de benadeelde partij in een civielrechtelijke procedure schadevergoeding vorderen.

Voor het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst geldt een aantal uitzonderingsgevallen wat betreft de geheimhouding van gegevens die in het BIBOB-advies zijn verstrekt. In de eerste plaats geldt dat de argumentatie die leidt tot het advies van Bureau BIBOB kan worden gebruikt in de motivering van het bestuursbesluit. Deze uitzondering op de geheimhoudingsplicht houdt evenwel niet in dat het BIBOB-advies zonder meer in zijn geheel als motivering voor het bestuursbesluit zou kunnen gelden en dat in dat besluit ter motivering eenvoudig zou kunnen worden verwezen naar het, bij dat besluit als bijlage te voegen BIBOB-advies. De gegevens van het BIBOB-advies mogen slechts voorzover dat noodzakelijk is voor de motivering van het bestuursbesluit worden opgenomen. Indien bijvoorbeeld het bestuursorgaan, hoewel in het BIBOB-advies feiten en omstandigheden zijn opgesomd die duiden op strafbare feiten, zonder enig voorbehoud besluit tot toekenning van een door betrokkene gevraagde subsidie, mogen in de desbetreffende beschikking geen van het Bureau BIBOB verkregen persoonsgegevens worden vermeld.

Aangetekend wordt dat het niet bezwaarlijk is dat de betrokkenen door middel van de motivering van het bestuursbesluit op de hoogte raken van de door het Bureau BIBOB verstrekte gegevens. Dit gezien het feit dat in het BIBOB-advies uitsluitend gegevens mogen worden opgenomen die ter kennis mogen worden gebracht aan de desbetreffende persoon. De gegevens uit de motivering van het BIBOB-advies die betrekking hebben op derden, dat wil zeggen personen uit de zakelijke omgeving van de betrokkene, waaromtrent het bestuur het voornemen heeft deze in de motivering van het besluit op te nemen, moeten voorafgaand aan het nemen van dat besluit aan de desbetreffende derde worden meegedeeld. Deze derden worden in de gelegenheid gesteld om te worden gehoord, zodat zij zich kunnen verweren tegen de belastende informatie. Overigens kan ook de betrokkene gebruik maken van de mogelijkheid te worden gehoord. Ter voorbereiding hiervan kan deze inzage vragen in het advies. Voor zover de betrokkene niet de aanvrager is, krijgt de betrokkene slechts inzicht in het advies voorzover het persoonsgegevens zijn die tot de betrokkene herleidbaar zijn. Ten aanzien van de in het advies vermelde gegevens van anderen zal geen inzage worden gegeven.

De overige uitzonderingen van de geheimhoudingsplicht voor het bestuursorgaan dat of de aanbestedende dienst die om het BIBOB-advies heeft verzocht, komen grotendeels overeen met de gevallen waarin het Bureau BIBOB gerechtigd is om gegevens te verstrekken. Wat dit betreft wordt verwezen naar de toelichting op artikel 27.

5. Overige aspecten van het wetsvoorstel

5.1. Algemeen

In het voorgaande hoofdstuk zijn in het kader van de bespreking van de uitgangspunten van het wetsvoorstel, de meest wezenlijke bepalingen daarvan reeds besproken. In dit hoofdstuk wordt los van die uitgangspunten ingegaan op enkele van belang zijnde elementen van het wetsvoorstel. Eerst zal nader worden stilgestaan bij het BIBOB-advies. Vervolgens komen de overheidsopdrachten aan de orde, de betrokkenheid van het openbaar ministerie en de controle- en verantwoordingsstructuur. Tenslotte wordt de aansprakelijkheid besproken voor het geval dat het BIBOB-instrumentarium niet op de juiste wijze is gehanteerd.

5.2. Het BIBOB-advies

Zoals hierboven reeds is aangegeven, wordt het BIBOB-advies inhoudelijk zodanig gemotiveerd dat het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst zelfstandig kan bepalen of het advies aanleiding geeft tot het nemen van een afwijzend besluit ten aanzien van de betrokkene. Dit geldt evenzeer voor een besluit inzake de intrekking van een subsidie of vergunning, dan wel het ontbinden van een contract inzake een overheidsopdracht. Dit neemt niet weg dat ter ondersteuning van het bestuursorgaan of van de aanbestedende dienst bij de beoordeling van de relevantie van de informatie in het BIBOB-advies, de mate van gevaar zal worden aangegeven van crimineel misbruik van een subsidie, vergunning of de uitvoering van een overheidsopdracht. Hierbij wordt voorshands gedacht aan een aantal modaliteiten.

Uiteraard is er de modaliteit dat van geen enkel gevaar is gebleken. Is het Bureau BIBOB in zijn onderzoek daarentegen wel op gegevens gestuit die duiden op mogelijk crimineel misbruik, dan is het mogelijk om een zekere gradatie in het gevaar aan te geven. Dat gevaar wordt ingeschat op basis van de door de betrokkene of diens relevante zakelijke relaties gepleegde strafbare feiten, of op het – op feiten of omstandigheden te baseren – vermoeden dat strafbare feiten door hen zullen worden gepleegd met gebruikmaking van de subsidie, vergunning of de overheidsopdracht waarop het onderzoek van het Bureau BIBOB betrekking heeft.

Benadrukt wordt dat in alle gevallen een inschatting moet worden gemaakt van de kans op misbruik in een toekomstige situatie. Dit geldt ook ten aanzien van de intrekking van een subsidie of vergunning, dan wel bij de ontbinding van een contract inzake een overheidsopdracht. Het gegeven dat in voorkomend geval reeds crimineel misbruik is gemaakt, kan reden zijn geweest om advies te vragen van het Bureau BIBOB met het oog op eventuele intrekking of ontbinding, maar kan niet zonder meer worden vertaald in zekerheid inzake misbruik in de toekomst.

Ten aanzien van de inrichting van het advies kunnen regels worden gesteld bij ministeriële regeling. Die regels kunnen onder meer het aantal modaliteiten van het BIBOB-advies betreffen. Voorts kan worden gedacht aan vermelding van de bronnen waaruit het Bureau BIBOB de gegevens heeft verkregen die in het advies zijn opgenomen.

Het Bureau BIBOB rondt het advies aan het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst af binnen de daarvoor bij algemene maatregel van bestuur gestelde termijn. Die termijn zal in het algemeen op zes weken kunnen worden gesteld. Indien evenwel bijvoorbeeld gegevens uit het buitenland dienen te worden gevraagd of als er sprake is van een uitgebreid onderzoek naar ingewikkelde (fiscale) afschermingsconstructies, kan die termijn langer zijn. Ook een kortere termijn is in sommige gevallen denkbaar, bijvoorbeeld indien het gaat om een eenvoudig gestructureerd bedrijf in Nederland. In bijzondere omstandig-

heden dient het Bureau BIBOB de bevoegdheid te bezitten om de gestelde termijn eenmalig te verlengen. Vooral nog wordt gedacht aan een verlenging van maximaal vier weken.

Volledigheidshalve wordt hierbij opgemerkt dat het verzoek om een BIBOB-advies, voorzover van toepassing, leidt tot opschorting van de wettelijke termijn voor het afgeven van een beschikking door het bestuursorgaan, voor de duur dat het Bureau BIBOB nodig heeft om het advies uit te brengen. Met andere woorden: de 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. Deze verlenging van de termijn voor het geven van een beschikking kan evenwel nooit meer bedragen dan de termijn die is gesteld voor het uitbrengen van het BIBOB-advies, vermeerderd met de duur van de eenmalige verlenging van de laatstbedoelde termijn. Alhoewel verlenging van de termijnen voor het geven van een beschikking in het algemeen onwenselijk is, wordt het niettemin aanvaardbaar geacht dat met het oog op de voorkoming van ongewilde facilitering van crimineel gedrag een verlenging daarvan plaatsvindt.

5.3. Overheidsopdrachten

Het BIBOB-advies kan worden aangevraagd ten aanzien van zowel bepaalde subsidies en vergunningen, als bepaalde overheidsopdrachten. De toekenning van subsidies en vergunningen ligt op het terrein van het administratief recht. De gunning van overheidsopdrachten ligt daarentegen op het terrein van het civiel recht en, voor overheidsopdrachten boven de Europese drempelwaarde, tevens op het terrein van het Europees recht. Vanwege de civielrechtelijke inkadering en de toepasselijkheid van de Europese aanbestedingsregels op overheidsopdrachten boven de drempelwaarde, is de toepassing van het BIBOB-instrumentarium op een andere wijze in het voorliggend wetsvoorstel geregeld dan voor vergunningen en subsidies. Dit wordt onderstaand nader toegelicht.

Het Bureau BIBOB kan aan aanbestedende diensten een advies verstrekken in het kader van bepaalde overheidsopdrachten die binnen een bij algemene maatregel van bestuur genoemde sector vallen. Hierbij wordt gedacht aan de sectoren die in het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (bijlage VII) genoemd worden, voorzover in deze sectoren van regelmatig voorkomende overheidsopdrachten sprake is. Het gaat dan om de sectoren bouwnijverheid, automatisering en opdrachten in het kader van milieu. De andere genoemde sectoren, te weten de horeca, het transport, de autobranche en de textielnijverheid zijn geen sectoren waarin de overheid geregeld als substantiële opdrachtgever optreedt.

Wat betreft de totstandkoming van de overheidsopdrachten geldt in de eerste plaats, dat overheidsopdrachten verstrekt worden op basis van een civielrechtelijke grondslag. Een weigering om met een gegadigde een overeenkomst te sluiten moet dan ook beoordeeld worden naar civielrechtelijke maatstaven. Daarbij geldt in de eerste plaats dat er contractvrijheid is, zodat de overheid geen verplichting heeft om met elke gegadigde die zich aandient een contract te sluiten. Dat neemt echter niet weg, dat de overheid bij de keuze van een contractpartner wel gebonden is aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder met name het gelijkheidsbeginsel. Verder is de overheid steeds verplicht zorgvuldig te handelen, hetgeen onder meer met zich brengt dat eenmaal aangevangen onderhandelingen niet ongemotiveerd afgebroken mogen worden. Argumenten die aan een BIBOB-advies ontleend worden om niet met een potentiële contractpartij in zee te gaan, moeten aan de wederpartij bekend

gemaakt worden, voordat door de aanbestedende dienst de definitieve beslissing terzake wordt genomen. De wederpartij wordt in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze kenbaar te maken. Indien de aanbestedende dienst vasthoudt aan de aan het BIBOB-advies ontleende argumenten en een voor de wederpartij negatieve beslissing neemt, heeft deze vervolgens het recht tegen de validiteit van de argumenten op te komen in een procedure voor de civiele rechter.

In het voorgaande is uitgegaan van een onderhandse procedure waarlangs de verstrekking van een overheidsopdracht tot stand komt. In veel gevallen zal de overheid een opdracht aanbesteden, hetzij volgens nationale regels, hetzij volgens Europese regels. Tot de laatstbedoelde vorm van aanbesteding is de overheid verplicht in het geval dat de waarde van de overheidsopdracht boven de in de Europese aanbestedingsrichtlijnen genoemde drempelwaarde uitkomt. Enkele van de belangrijkste drempelwaarden zijn respectievelijk voor diensten en leveringen f 288 643,- en voor werken f 10 777 171. Indien opdrachten boven deze bedragen uitkomen zijn de Europese aanbestedingsvoorschriften van kracht. In het hiernavolgende zal eerst worden toegelicht op welke wijze de toepasselijkheid van het BIBOB-instrumentarium voor overheidsopdrachten boven de drempelwaarde is geregeld. Vervolgens zal worden ingegaan op de overheidsopdrachten beneden de drempelwaarde en op die opdrachten waarop de Europese aanbestedingsregels om andere redenen dan vanwege de waarde van de opdracht niet van toepassing zijn.

De Europese aanbestedingsrichtlijnen geven een uitputtende regeling voor het verloop van een aanbestedingsprocedure. Zo zijn er selectiecriteria voor de keuze van de gegadigden die mogen inschrijven op een aanbesteding. Voorts zijn er gunningscriteria voor de selectie van de aanbieder die in aanmerking komt voor de gunning. De selectiecriteria kennen uitsluitingsgronden die erop gericht zijn niet solide of malafide gegadigden van deelneming uit te sluiten, alsmede geschiktheidscriteria op de aspecten technische bekwaamheid en financiële en economische draagkracht. Blijkens de jurisprudentie van het Hof van Justitie vormen de selectiecriteria een gesloten stelsel. Het is daarom niet mogelijk om in het voorliggende wetsvoorstel nieuwe selectiecriteria te creëren. Om die reden is artikel 3 van het wetsvoorstel niet van toepassing op overheidsopdrachten. Aangezien het evenwel van groot belang is, dat de doelstelling van het wetsvoorstel ook verwezenlijkt kan worden bij de verstrekking van bepaalde overheidsopdrachten, is nagegaan of het BIBOB-instrumentarium ingezet kan worden binnen het kader van de selectiecriteria van de aanbestedingsrichtlijnen.

Voor de weigeringsgrond in artikel 3, eerste lid, aanhef en onderdeel a, is aansluiting gezocht bij het selectie criterium van de financiële en economische draagkracht (artikel 26 van de richtlijn werken, respectievelijk 31 en 21 van de richtlijn diensten en leveringen). Indien uit het advies van het Bureau BIBOB blijkt, dat de betrokken ondernemer gefinancierd wordt uit criminele gelden, zal deze omstandigheid, mits hiervoor voldoende bewijs voorhanden is, opgevat worden als een aantasting van zijn financiële en economische draagkracht.

Voor de weigeringsgrond van artikel 3, eerste lid, aanhef en onderdeel b, is aansluiting gezocht bij de uitsluiting wegens een onherroepelijke veroordeling die de professionele integriteit van de aannemer aantast (artikel 24, onder c, van de richtlijn werken, respectievelijk 29, onder c, en 20, onder c, van de richtlijn diensten en leveringen), alsmede bij de uitsluiting wegens het begaan hebben van een ernstige beroepsfout, vastgesteld op elke grond die de aanbestedende dienst aannemelijk kan maken (artikel 24, onder d, van de richtlijn werken, respectievelijk 29, onder d, en 20, onder d, van de richtlijn diensten en leveringen). In die gevallen dat er wel van criminele activiteiten sprake is, maar niet van een

onherroepelijke veroordeling die de professionele integriteit (of beroepsmoraliteit zoals in de richtlijn diensten en leveringen is geformuleerd) aantast, zal bekeken worden of de gegadigde in een zodanig ernstige mate betrokken is bij criminele activiteiten, dat deze betrokkenheid – ook al is er nog geen sprake van een onherroepelijke strafrechtelijke veroordeling – opgevat kan worden als een ernstige fout die de ondernemer in de uitoefening van zijn beroep heeft begaan. Uiteraard zal die ernstige betrokkenheid voldoende bewezen moeten worden.

Omdat het advies dat aan het Bureau BIBOB gevraagd wordt, niet is gericht op de weigeringsgronden van artikel 3 van het wetsvoorstel, maar op de selectiecriteria van de aanbestedingsrichtlijnen, is de adviestaak van het bureau in de eerste plaats gericht op die selectiecriteria. Daarnaast gaat het bureau tevens na of er gevaar bestaat dat de gegadigde bij de uitvoering van de opdracht strafbare feiten zal plegen. Het advies dat hierop betrekking heeft, zal vooral gebruikt worden om zo nodig bij de uitvoering van de opdracht extra controles te verrichten en bewaking uit te oefenen.

Desgevraagd heeft de Europese Commissie bij brief van 15 mei 1998 een reactie gegeven op de wijze waarop de Nederlandse overheid voornemens is het BIBOB-instrumentarium te hanteren in het kader van overheidsopdrachten.

Wat betreft het selectie criterium financiële draagkracht is door de Commissie benadrukt, dat niet elke financiering door of afhankelijkheid van de georganiseerde criminaliteit leidt tot een financieel instabiele situatie. Een en ander is afhankelijk van de totale financiële situatie van de ondernemer. Voorts is er door de Commissie op gewezen, dat met de ontneming van crimineel vermogen in het kader van de Plukzwet een lange tijd gemoeid kan zijn, hetgeen betekent dat alleen bij opdrachten met een betrekkelijk lange looptijd gesproken kan worden van een financiële instabiliteit. Daarnaast kunnen andere factoren een rol spelen zoals bijvoorbeeld de hoogte van de te verwachten sancties en de algehele financiële situatie van de onderneming.

Wat betreft de uitsluiting wegens een onherroepelijke veroordeling voor een delict dat de beroepsmoraliteit van de ondernemer in het gedrang brengt, is er door de Commissie op gewezen dat deze uitsluitingsgrond restrictief uitgelegd dient te worden. Niet elke strafrechtelijke veroordeling tast de beroepsmoraliteit aan.

Met betrekking tot de uitsluiting wegens een ernstige fout in de uitoefening van zijn beroep is door de Commissie opgemerkt, dat niet ieder, door een ondernemer gepleegd delict opgevat kan worden als een ernstige beroepsfout.

De Commissie heeft haar opmerkingen afgesloten met de mededeling dat zij geen problemen van conformiteit ziet van het voorliggende wetsvoorstel met de communautaire richtlijnen betreffende de plaatsing van overheidsopdrachten, wanneer met haar opmerkingen rekening wordt gehouden bij de toepassing van de mogelijkheden die BIBOB biedt voor het uitsluiten van «criminele» ondernemingen van deelname aan overheidsopdrachten.

Voor overheidsopdrachten waarop de aanbestedingsrichtlijnen niet van toepassing zijn, zijn de selectiecriteria van de aanbestedingsrichtlijnen van overeenkomstige toepassing verklaard. Hoewel het in beginsel mogelijk was geweest op die overheidsopdrachten artikel 3 van toepassing te verklaren, leek het niet juist gegadigden voor deze overheidsopdrachten anders te behandelen dan gegadigden in het kader van een Europese aanbestedingsprocedure.

Aanbestedende diensten zal worden geadviseerd om de gronden waarop tot uitsluiting van gunning van de overheidsopdracht kan worden

overgegaan, op te nemen als ontbindende voorwaarde in de overeenkomst waarbij de overheidsopdracht wordt verstrekt. Als van deze mogelijkheid gebruik is gemaakt, kunnen aanbestedende diensten advies vragen aan het Bureau BIBOB, teneinde na te gaan of er gronden zijn een beroep te doen op deze ontbindende voorwaarde.

Aanbestedende diensten zullen er voorts op gewezen worden dat het mogelijk is een aannemingsovereenkomst en, onder bepaalde voorwaarden, een dienstverleningsovereenkomst tussentijds op te zeggen, mits de aannemer respectievelijk de dienstverlener naar de daarvoor geldende maatstaven schadeloos wordt gesteld. Deze mogelijkheid komt pas aan de orde indien er onvoldoende gronden zijn een beroep te doen op de eerder bedoelde ontbindende voorwaarde.

5.4. Betrokkenheid van het openbaar ministerie

Het openbaar ministerie wordt op verschillende manieren betrokken bij het BIBOB-instrumentarium. Uitgangspunt hierbij is dat het Bureau BIBOB niet is belast met opsporingstaken. De rol van het openbaar ministerie is dan ook primair een ondersteunende, zowel wat betreft de informatievergaring door het bureau als ten aanzien van het beleid van bestuursorganen en aanbestedende diensten om een BIBOB-advies te vragen. Tegelijkertijd dient het openbaar ministerie ervoor zorg te dragen dat het strafvorderlijk belang niet wordt geschaad door de gegevens die in de BIBOB-adviezen worden opgenomen.

Wat betreft de informatievergaring door het Bureau BIBOB rust op het openbaar ministerie, evenals op andere overheidsdiensten en instellingen, ingevolge artikel 26, eerste lid, van het wetsvoorstel de verplichting om desgevraagd persoonsgegevens aan het bureau te verstrekken. Indien het evenwel gaat om opsporingsgegevens, heeft de officier van justitie ingevolge het tweede lid van het hiervoor genoemde artikel de bevoegdheid om te bepalen dat een zwaarwegend strafvorderlijk belang aan de verstrekking in de weg staat. Indien de officier van justitie van deze bevoegdheid gebruik maakt, moet hij aangeven waarom er sprake is van een zodanig strafvorderlijk belang. Op deze wijze wordt bewerkstelligd dat een juist evenwicht wordt gevonden tussen het strafvorderlijk belang en het belang van de voorkoming van ongewilde facilitering door bestuursorganen of aanbestedende diensten van criminele activiteiten.

De rol van het openbaar ministerie is niet beperkt tot de verstrekking van gegevens uit eigen bestanden aan het Bureau BIBOB. Ook bij het betrekken van gegevens vanuit het buitenland bij het onderzoek van dat bureau is een rol voor de officier van justitie weggelegd. Indien het Bureau BIBOB strafrechtelijke gegevens wenst te vragen aan de terzake bevoegde autoriteiten in het buitenland, dient dat verzoek via de officier van justitie te worden gedaan. Voor deze intermediaire rol van de officier van justitie is gekozen op grond van het gegeven dat de internationale uitwisseling van strafrechtelijke gegevens in het algemeen via de politiekkanalen verloopt en de officier van justitie een autoriteit is die in het buitenland een duidelijke bekendheid geniet. Bovendien kan de officier van justitie de opportuniteit van een verzoek om gegevens aan het buitenland op goede wijze inschatten.

Wat betreft de ondersteunende rol van het openbaar ministerie inzake het beleid van bestuursorganen en aanbestedende diensten om een BIBOB-advies te vragen is van belang dat in artikel 25 van het wetsvoorstel expliciet de bevoegdheid van de officier van justitie is neergelegd om een bestuursorgaan of aanbestedende dienst te wijzen op de wenselijkheid een BIBOB-advies aan te vragen. Immers, juist met het oog op de voorkoming van de ongewilde facilitering door bestuursorganen of

aanbestedende diensten van criminele activiteiten, is het wenselijk dat zij op de hoogte worden gesteld van de omstandigheid dat er gegevens voorhanden zijn die erop wijzen dat zich mogelijksterwijs in het concrete geval het risico van die ongewilde facilitering voordoet. De officier kan hiertoe overgaan indien hij beschikt over gegevens dat een betrokkene in de zin van het wetsvoorstel (dat wil zeggen de aanvrager van een subsidie of vergunning, de subsidie-ontvanger, de vergunninghouder, de gegadigde voor een overheidsopdracht, de partij aan wie een overheidsopdracht is gegund, of een onderaannemer van die partij), is betrokken bij strafbare feiten. Het kan daarbij gaan om strafbare feiten die reeds gepleegd zijn of die, naar redelijkerwijs op grond van feiten of omstandigheden kan worden vermoed, gepleegd zullen worden.

De officier van justitie kan deze waarschuwing aan het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst geven zowel op grond van eigen kennis of wetenschap, als op basis van de aan hem gerichte berichtgeving van het Bureau BIBOB inzake een advies waarin wordt aangegeven dat er sprake is van gevaar van crimineel misbruik, welk misbruik tevens relevant is voor een ander bestuursorgaan of een andere aanbestedende dienst dan het bestuursorgaan dat of de dienst die om het desbetreffende BIBOB-advies heeft verzocht.

Het wordt niet wenselijk geacht dat de officier van justitie de hem ter beschikking staande gegevens zelf doorgeeft aan het betrokken bestuursorgaan of de desbetreffende aanbestedende dienst. Dit gezien het uitgangspunt van het wetsvoorstel, dat op basis van een zo volledig mogelijke onderzoek uitspraken worden gedaan over het mogelijke gevaar van crimineel misbruik van overheidsopdrachten, subsidies en vergunningen, derhalve over de risico's van ongewilde bestuurlijke facilitering van criminele activiteiten. Om die reden is in het wetsvoorstel ten aanzien van de officier van justitie tevens geen uitzonderingsgrond opgenomen inzake de in artikel 27 van het wetsvoorstel neergelegde geheimhoudingsplicht.

Ook indien de officier van justitie niet op grond van eigen kennis of wetenschap handelt, is ervoor gekozen de waarschuwing van het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst via het openbaar ministerie te laten verlopen. De reden hiervoor is dat de officier van justitie op deze wijze in de gelegenheid wordt gesteld te bezien of het strafvorderlijk belang zou kunnen worden geschaad door de aanvraag van een BIBOB-advies of dat afstemming van bestuurlijke en opsporingsactiviteiten ten aanzien van het concrete geval wenselijk is. In voorkomend geval kan daarover overleg plaatsvinden in het driehoeksoverleg. Volledigheidshalve wordt in dit kader benadrukt dat het hier gaat om een bevoegdheid van de officier van justitie, niet om een verplichting. Indien de officier derhalve op grond van de specifieke omstandigheden van het concrete geval komt tot de conclusie dat het in verband met een lopend opsporingsonderzoek wenselijk is dat iedere bestuurlijke activiteit achterwege zou moeten worden gelaten die er toe zou kunnen leiden dat de betrokkene de indicatie verkrijgt dat hij door de overheid in verband wordt gebracht met criminele activiteiten, kan de officier besluiten de signalering door het Bureau BIBOB ingevolge artikel 11 van het wetsvoorstel voor kennisgeving aan te nemen.

Het strafvorderlijk belang kan overigens ook aan de orde zijn op het moment dat het Bureau BIBOB zijn onderzoek heeft afgerond en zijn advies heeft opgesteld. Zoals hierboven in paragraaf 4.4. reeds is aangegeven, kan de combinatie van gegevens uit de onderscheiden bestanden en de analyse daarvan door het bureau leiden tot nieuwe inzichten omtrent criminele verbanden en activiteiten. Inzichten die ook voor het openbaar ministerie van belang kunnen zijn in verband met de opsporing. Om die reden is in artikel 14 van het wetsvoorstel neergelegd dat het BIBOB-advies eerst aan de daartoe aangewezen officier van justitie

wordt voorgelegd. Deze toetst het BIBOB-advies, met name de gegevens die in de overwegingen daarvan zijn opgenomen, aan het strafvorderlijk belang. Indien een zwaarwegend strafvorderlijk belang zou worden geschaad door het gebruik van bepaalde gegevens, kan de vorenbedoelde officier bepalen dat die gegevens niet mogen worden gebruikt.

Tenslotte wordt wat betreft de rol van het openbaar ministerie in het kader van het BIBOB-instrumentarium opgemerkt dat het in het voornemen ligt dat het, als verstrekker van persoonsgegevens aan het Bureau BIBOB, deel zal uitmaken van de begeleidingscommissie die is voorzien in artikel 24 van het wetsvoorstel.

5.5. Controle- en verantwoordingsstructuur

Het Bureau BIBOB oefent zijn adviserende taak uit onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie. Het voornemen bestaat het bureau te plaatsen bij de een van de directies van het Ministerie van Justitie. Het bureau zal evenwel rechtstreeks onder het gezag van de minister van Justitie worden geplaatst en de directeur van het Bureau BIBOB kan die minister, gevraagd en ongevraagd, rechtstreeks rapport uitbrengen omtrent bevindingen waaromtrent de minister behoort te worden geïnformeerd. Het budget en de formatie van het Bureau BIBOB wordt in overeenstemming met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bepaald door de minister van Justitie.

De dagelijkse leiding berust bij de directeur van het Bureau BIBOB. Benoeming, schorsing en ontslag van de directeur geschiedt bij koninklijk besluit op gemeenschappelijke voordracht van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie. De directeur overlegt met zekere regelmaat over de kwaliteit en de doelmatigheid van de adviezen met een begeleidingscommissie. De leden van de begeleidingscommissie worden door de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie benoemd. Hierbij moet worden gedacht aan vertegenwoordigers van bestuursorganen en aanbestedende overheidsdiensten die regelmatig een beroep doen op het Bureau BIBOB, vertegenwoordigers van overheidsdiensten en instellingen die persoonsgegevens verstrekken aan het bureau, alsmede van de betrokken ministeries. Zodoende kunnen de adviezen regelmatig worden geëvalueerd en eventueel wat betreft hun inrichting worden bijgesteld. Daarnaast kunnen punten die relevant zijn voor de samenwerking tussen de betrokken partijen in een dergelijke commissie worden besproken.

5.6. Mensenrechten en de Grondwet

Het Bureau BIBOB zal ingevolge het wetsvoorstel persoonsgegevens mogen verzamelen, deze gegevens mogen analyseren en vervolgens op basis van deze gegevens en analyse een advies mogen uitbrengen aan het overheidsorgaan dat om advies heeft gevraagd. Deze werkzaamheden impliceren ontegenzeggelijk een beperking van de persoonlijke levenssfeer van de personen op wie de desbetreffende gegevens betrekking hebben. Deze beperking heeft in zoverre een gemitigeerd karakter dat het bureau geen recherchefunctie heeft: het mag niet zelf op onderzoek gaan. Het verzamelen beperkt zich tot bestaande gegevens, die elders zijn opgeslagen. Daar staat tegenover dat het bureau uit een veelheid van, deels niet-openbare, bronnen gegevens kan putten, die na analyse een betrekkelijk volledig beeld van de handel en wandel van de betrokken personen kunnen opleveren. In die zin kan de beperking van de persoonlijke levenssfeer toch een ingrijpend karakter hebben.

Met het oog op dit laatste dient dan ook de vraag te worden beantwoord, of de beperking van de persoonlijke levenssfeer waartoe de uitoefening van bevoegdheden door het Bureau BIBOB kan leiden, rechtmatig is.

Immers, een dergelijke beperking bevat een inbreuk op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, zoals vastgelegd in artikel 10 van de Grondwet, in artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en in artikel 17 van het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR).

Voor de beantwoording van deze vraag is met name van belang dat de beperking wordt getoetst aan de eisen die het tweede lid van artikel 8 van het EVRM stelt. Deze eisen houden in dat de beperking:

- a. moet zijn voorzien bij de wet,
- b. in het belang van een van de in het tweede lid genoemde doelen moet zijn en
- c. noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving.

De eis dat de beperking moet zijn voorzien bij de wet, impliceert in de eerste plaats dat de beperking een wettelijke grondslag dient te hebben. Artikel 10, eerste lid, van de Grondwet scherpst deze eis in zoverre aan dat het om een grondslag in een wet in formele zin moet gaan. De eis dat de beperking moet zijn voorzien bij de wet, houdt voorts in dat de regeling voldoende toegankelijk moet zijn («*accessibility*») en dat de burger aan de hand daarvan moet kunnen voorzien welke gevolgen een bepaalde handelwijze zal hebben («*foreseeability*»). Hierbij kan onder andere verwezen worden naar de uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de mens (EHRM) van 26 april 1979 inzake de *Sunday Times Case* (A. 30, par. 49).

Het voorliggende wetsvoorstel zal, indien het kracht van wet zal hebben verkregen (Wet BIBOB) aan al deze eisen voldoen. Dat geldt derhalve ook voor de eis van voorzienbaarheid. Aan de hand van de Wet BIBOB zal degene die een vergunning of subsidie aanvraagt dan wel gegadigde is voor een overheidsopdracht, kunnen weten dat het Bureau BIBOB kan worden ingeschakeld. Voor andere personen dan de aanvrager of de gegadigde zal minder voorzienbaar zijn dat het bureau gegevens over hen zou kunnen verzamelen. Dit neemt niet weg dat artikel 3, vierde lid, van het wetsvoorstel voldoende duidelijk indiceert om welke andere personen het kan gaan.

De Wet BIBOB dient verschillende belangen die in het tweede lid van artikel 8 van het EVRM worden genoemd. Het gaat onder meer om het belang van het voorkomen van strafbare feiten. Thans komt het regelmatig voor dat overheidsorganen onbewust en ongewild door vergunningen te verlenen, subsidie te geven of een overheidsopdracht te gunnen, criminele activiteiten faciliteren. Met het BIBOB-instrumentarium kan die praktijk worden tegengegaan. Een ander in het onderhavige tweede lid genoemd belang dat met de Wet BIBOB wordt gediend, is dat van het economisch welzijn van het land. Activiteiten zoals het met behulp van vergunningen opzetten van bedrijven die fungeren als dekmantel of het uitvoeren van illegale transporten, het aanwenden van subsidies voor criminele activiteiten en het deelnemen aan aanbestedingen met het oog op het witwassen van illegale vermogens, leiden alle tot oneerlijke concurrentie en daarmee tot verstoring van het economisch welzijn van het land. Gebruik van het BIBOB-instrument kan voorkomen dat in zo'n geval een vergunning of subsidie wordt verleend, onderscheidenlijk een overheidsopdracht wordt gegund.

Bij de beantwoording van de vraag of een bepaalde beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving, geniet de nationale wetgever – zoals onder meer blijkt uit de uitspraak van het EHRM van 7 december 1976 inzake de *Handyside Case* (A. 24, par. 48) – een ruime beoordelingsvrijheid («*margin of appreciation*»). Deze beoordelingsvrijheid is echter niet onbeperkt. Zo dient, voorzover hier relevant, volgens de jurispru-

dentie met betrekking tot dit vereiste (onder andere de uitspraak van het EHRM van 25 maart 1985 inzake de Barthold Case, A. 90, par. 55) sprake te zijn van een dringende maatschappelijke behoefte («pressing social need»). Voorts dient de beperking proportioneel te zijn in relatie tot het beoogde legitieme doel («*proportionate to the legitimate aim pursued*») en dienen de redenen die voor de beperking worden gegeven, relevant en voldoende te zijn («*relevant and sufficient*»).

Dat van een dringende maatschappelijke behoefte sprake is, is reeds genoegzaam in hoofdstuk 1 van deze memorie van toelichting tot uitdrukking gebracht. Voorts kan worden gesteld dat het BIBOB-instrumentarium ruimschoots aan het proportionaliteitsvereiste voldoet. Daarbij is mede van belang dat het voorliggende wetsvoorstel in samenhang met bestaande wettelijke regels verscheidene waarborgen bevat die de beperking van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoveel als mogelijk mitigeren. In dit verband wordt verwezen naar de uiteenzettingen in de paragrafen 4.2. en 4.5. van deze memorie. Uiteraard is er ook voldoende grond voor het oordeel dat de redenen om dit instrument in te voeren, relevant en voldoende zijn. Zoals immers reeds in hoofdstuk 3 van deze memorie is uiteengezet, kan met de bestaande instrumenten of met de instrumenten die nog in ontwikkeling zijn, het faciliteren van criminele activiteiten door de overheid in lang niet alle gevallen op een even adequate wijze worden tegengegaan als met het BIBOB-instrumentarium mogelijk is. Het is de unieke combinatie van de veelheid van bronnen waaruit het Bureau BIBOB kan putten, en de expertise die het bureau heeft om de verzamelde gegevens op een juiste wijze te analyseren, die het BIBOB-instrumentarium een duidelijke meerwaarde doet hebben boven eerder bedoelde andere instrumenten.

Volledigheidshalve wordt wat betreft de relatie die het wetsvoorstel tot artikel 6 van het EVRM heeft het volgende opgemerkt.

Het eerste lid van dit artikel kent een ieder bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen het recht toe op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak door een onafhankelijke en onpartijdige rechter. Dit recht komt ook toe aan degene die een vergunning of subsidie heeft aangevraagd en zijn aanvraag mede op basis van een BIBOB-advies afgewezen ziet worden. Hij zal op grond van de Awb tegen deze afwijzing bezwaar en beroep kunnen aantekenen en daarbij mede de inhoud van het advies aan de orde kunnen stellen. In het geval dat iemand gegadigde is geweest voor een overheidsopdracht doch zijn offerte mede op basis van een BIBOB-advies is afgewezen, zal hij tegen de aanbestedende dienst voor de civiele rechter een actie uit onrechtmatige daad kunnen starten. De inhoud van het advies zal ook in dat kader aan de orde kunnen worden gesteld.

De tijdens de voorbereidingsfase van het voorliggende wetsvoorstel wel gehoorde bewering dat de daarin neergelegde regeling op gespannen voet staat met de presumpctie van onschuld die in het tweede lid van artikel 6 is verankerd, ontbeert een deugdelijke basis. Deze bepaling geldt immers alleen voor strafrechtelijke of daarmee vergelijkbare procedures, waarin een ieder voor onschuldig dient te worden gehouden totdat zijn schuld op de daarvoor door de wet voorgeschreven wijze is komen vast te staan. Het BIBOB-instrumentarium valt buiten dat kader, alleen al om de reden dat het BIBOB-advies en de (mede) daarop te gronden beslissing van het betrokken overheidsorgaan er niet toe strekken de schuld van iemand aan een strafbaar feit vast te stellen.

5.7. Aansprakelijkheid

5.7.1. Algemeen

Indien blijkt dat een vergunning of subsidie ten onrechte ten gevolge van

de toepassing van het BIBOB-instrumentarium is geweigerd of ingetrokken, is het bestuursorgaan aansprakelijk voor de schade die de betrokkenen daardoor heeft geleden. Het is hierbij niet van belang of de aansprakelijkheid voortvloeit uit een onjuiste afweging door het bestuursorgaan dan wel uit een verkeerd advies van het Bureau BIBOB. In voorkomend geval kan het bestuursorgaan mogelijkerwijs regres uitoefenen op het Bureau BIBOB.

Wat betreft de uitsluiting van gunning van een overheidsopdracht ligt de aansprakelijkheidsvraag niet wezenlijk anders. Het verschil is dat er in dat geval een andere rechtsgang is, namelijk die via de burgerlijke rechter. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de kwestie van de aansprakelijkheid voor het geval dat het BIBOB-instrumentarium niet op de juiste wijze is gehanteerd. In dat kader wordt eerst het bestuursrechtelijk traject met betrekking tot de vergunningen en de subsidies besproken. Daarna wordt ingegaan op het civielrechtelijke traject met betrekking tot overheidsopdrachten. Vervolgens komen de omvang van de mogelijke schadevergoeding en het risico dat er aanleiding zal zijn voor een schadevergoeding aan de orde. Tenslotte wordt aandacht besteed aan de mogelijkheid van vorderingen van bestuurslichamen op het Bureau BIBOB.

5.7.2. Bestuursrechtelijk traject

In de beroepsprocedure tegen een afwijzende beslissing op het verzoek om een vergunning, kan overeenkomstig artikel 8:73 Awb tegelijkertijd toekenning van schadevergoeding worden verzocht. Ook achteraf, na vernietiging van een afwijzende beslissing, kan schadevergoeding worden gevorderd. Blijkens vaste jurisprudentie van de Hoge Raad is, indien een door een overheidslichaam genomen beschikking door de administratieve rechter is vernietigd, dat overheidslichaam op grond van onrechtmatige daad aansprakelijk voor de schade die de betrokkene ten gevolge van die beschikking heeft geleden. Dit geldt ongeacht de vernietigingsgrond, zoals onder meer blijkt uit de arresten van de Hoge Raad van 17 november 1989, inzake Velzen/De Waard (AB 1990, 81) en van 12 juli 1992, inzake bedrijfsvereniging/Boulogne (NJ 1993, 1113).

De ondernemer kan een verzoek om schadevergoeding indienen bij het bestuursorgaan, onder verwijzing naar de uitspraak waarin het afwijzende besluit is vernietigd. Als het bestuursorgaan dit verzoek afwijst, kan hiertegen bezwaar worden gemaakt en vervolgens beroep en hoger beroep worden ingesteld. Voorwaarde voor een dergelijke procedure is dat het besluit tot afwijzing van het verzoek om schadevergoeding kan worden aangemerkt als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb. In dit verband kan onder meer worden gewezen op de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 28 juli 1994 (AB 1995, 133). De Raad hanteert in die uitspraak een connexiteitsleer die kort samengevat het volgende inhoudt: als de schade veroorzaakt is door een appellabel besluit, dan is ook de zelfstandige beslissing over de daardoor veroorzaakte schade een appellabel besluit. Een wettelijke grondslag voor een beroep op schadevergoeding is, anders dan voorheen, niet meer vereist. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft een dergelijk «zuiver schadebesluit» en de mogelijkheid daartegen in bezwaar en beroep te gaan onlangs ook erkend, zoals onder meer blijkt uit de uitspraak van 29 november 1996 (M&R 1997/4, nr. 38). Tegen de beslissing op een verzoek om een zelfstandig schadebesluit te nemen staat dan ook rechtsbescherming bij de bestuursrechter volgens de Awb open.

In haar uitspraak van 18 februari 1997 (AB 1997, 143, Vierlingsbeek) heeft de Afdeling bestuursrechtspraak voorts beslist, dat het ook mogelijk is zonder wettelijke grondslag om vergoeding van schade te verzoeken die wordt veroorzaakt door een besluit van een bestuursorgaan. De beslissing

van een bestuursorgaan op een dergelijk verzoek wordt eveneens aangemerkt als een besluit in de zin van de Awb.

De bevoegdheid tot kennisneming van een niet op een specifiek wettelijke grondslag gebaseerd besluit op een verzoek om vergoeding van schade, dient volgens de Afdeling uit een oogpunt van een overzichtelijke bevoegdheidsverdeling tussen de onderscheiden, bij de beoordeling van schadeveroorzakend bestuursoptreden betrokken rechterlijke instanties, aan te sluiten bij de bevoegdheid kennis te nemen van het beweerdelijk schadeveroorzakend besluit zelf. Dat houdt in dat een buitenwettelijk schadeverzoek behoort te worden ingediend bij het bestuursorgaan dat het schadeveroorzakende besluit heeft genomen, bij dat bestuursorgaan eventueel bezwaar kan worden gemaakt en men vervolgens beroep kan instellen bij de rechter die ook bevoegd zou zijn te oordelen over het schadeveroorzakende besluit.

5.7.3. Civielrechtelijk traject

Evenals een vordering die gericht is tegen een beslissing tot uitsluiting van gunning, zal een gegadigde ook een vordering tot schadevergoeding bij de burgerlijke rechter aanhangig moeten maken. In de praktijk zal een gegadigde tegen een negatieve gunningsbeslissing veelal in kort geding opkomen, waarna de eventuele vordering tot schadevergoeding in een bodemprocedure aan de orde kan komen. Het is echter ook mogelijk dat beide vorderingen in een en dezelfde procedure aanhangig worden gemaakt.

Hoewel de processuele behandeling in een civielrechtelijke procedure over overheidsopdrachten verschilt van de bestuursrechtelijke procedure inzake vergunningen en subsidies, geniet een gedupeerde gegadigde materieel dezelfde rechtsbescherming als de gedupeerde betrokkene in geval van vergunningen of subsidies.

Ingeval van de ontbinding van een overeenkomst kan de partij tegen wie de ontbindende voorwaarde is ingeroepen, zich ook tot de burgerlijke rechter wenden indien die partij meent dat de ontbindende voorwaarde ten onrechte is ingeroepen en hierdoor schade is geleden.

5.7.4. Omvang van de schadevergoeding

Het antwoord op de vraag welke schade moet worden vergoed indien het BIBOB-instrumentarium op onjuiste wijze is toegepast, hangt af van verschillende factoren, waaronder ook die betreffende de causaliteit. Onder omstandigheden, indien er sprake is van aantasting van de eer en goede naam, kan er ook recht bestaan op vergoeding van immateriële schade. Het maakt voor de omvang van de schadevergoeding geen verschil of de schadevergoedingsaanspraak beoordeeld wordt door de bestuursrechter of de civiele rechter; in beide gevallen wordt de aanspraak op schadevergoeding beoordeeld naar de civielrechtelijke maatstaven.

Overigens moet er op worden gewezen dat met de vernietiging van het afwijzende besluit door de rechter niet zonder meer vaststaat dat door het bestuursorgaan alsnog positief zal worden beslist. Het is zeer goed mogelijk dat bijvoorbeeld een gevraagde vergunning alsnog op andere gronden (bijvoorbeeld in het belang van het milieu) moet worden geweigerd. In dat geval is er geen causaal verband tussen de mogelijke schade ten gevolge van de opgetreden vertraging en het vernietigde besluit. Dit betekent dus dat eerst bij de hernieuwde beslissing op de aanvraag om vergunning komt vast te staan welke schade de ondernemer tengevolge van de vernietiging van het besluit leidt die voor vergoeding in aanmerking kan komen.

5.7.5. Risico van aansprakelijkheid

In de wijze waarop het advies van Bureau BIBOB en de bestuurlijke besluitvorming tot stand komen, worden overeenkomstig het voorliggende wetsvoorstel diverse waarborgen ingebouwd om schade die zou kunnen voortvloeien uit onrechtmatige daad zoveel mogelijk te voorkomen. In dit verband is met name van belang dat de betrokkene in belangrijke mate invloed heeft op de betrouwbaarheid van de gegevens die worden gebruikt bij het advies en de besluitvorming van het bestuur. Bij de aanvraag van een vergunning of subsidie, dan wel bij de inschrijving op een aanbesteding, vult de betrokkene een vragenlijst in. Deze gegevens worden dus door de betrokkene zelf aangeleverd, zodat hij dus ook zelf verantwoordelijk is voor de betrouwbaarheid daarvan. Het Bureau BIBOB verifieert deze gegevens nog aan de hand van opgaven die betrokkene eerder heeft gedaan aan bijvoorbeeld de kamers van Koophandel en Fabrieken, de belastingdienst of de Gemeentelijke basisadministratie. Indien discrepanties bestaan tussen deze gegevens en de gegevens op het aanvraagformulier, neemt het Bureau BIBOB contact op met de betrokkene om nadere inlichtingen te vragen. Zo krijgt de betrokkene de gelegenheid om zelf gedane foutieve opgaven te herstellen of het Bureau BIBOB te wijzen op misvattingen. Daarnaast kan de betrokkene gebruik maken van het inzage- en correctierecht conform het bepaalde in de Wet bescherming persoonsgegevens. Zodoende kan betrokkene zicht krijgen op hetgeen over hem is opgenomen in de persoonsregistratie van Bureau BIBOB en eventueel corrigeren. Bovendien is het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst verplicht de betrokkene in de gelegenheid te stellen zijn zienswijze naar voren te brengen, indien het advies aanleiding geeft de vergunning of subsidie te weigeren dan wel in te trekken, onderscheidenlijk de vergunning uit te sluiten dan wel de overeenkomst te ontbinden. Bij deze gelegenheid kan de betrokkene wederom de juistheid van de gegevens aan de orde stellen.

Bij de inrichting van de werkprocessen van Bureau BIBOB wordt voorts uiteraard gestreefd naar een optimale kwaliteit van de adviezen. De gegevens worden op betrouwbaarheid getoetst door een *cross-check* van verschillende bestanden, alsook door het vaststellen van de oorspronkelijke bron die bereid moet zijn zich te verantwoorden over de juistheid van de gegevens. Daarnaast is er de controle die voortvloeit uit de voorgenomen interne taakverdeling van het bureau. Een aantal medewerkers zal worden belast met het verzamelen, ordenen en interpreteren van de gegevens, terwijl daarnaast andere medewerkers het advies zullen schrijven. Uit de *pilot* die in 1997 is uitgevoerd om het systeem BIBOB te testen, is gebleken dat een dergelijke taakverdeling leidt tot een vergaande controle en evaluatie van de onderzoeksuitkomsten.

Gelet op de hierboven weergegeven werkwijze en procedures is de kans dat er door het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst een onrechtmatige daad tegen een betrokkene wordt gepleegd, vrij klein. Dientengevolge zal ook het risico van een aansprakelijkheidsstelling van een bestuurslichaam door een betrokkene gering zijn.

5.7.6. Vorderingen van bestuurslichamen op het Bureau BIBOB

In paragraaf 5.7.1. is opgemerkt dat het tegenover de betrokkene niet uitmaakt of de aansprakelijkheid voortvloeit uit fouten van het bestuursorgaan, de aanbestedende dienst of het Bureau BIBOB. Het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst is steeds aansprakelijk voor de schade die is ontstaan ten gevolge van een zodanig onjuiste toepassing van het

BIBOB-instrumentarium dat deze als onrechtmatig wordt aangemerkt. Onder omstandigheden zou ook het Bureau BIBOB, naast het bestuurslichaam, tegenover de betrokkene aansprakelijk kunnen zijn. Gelet op de bijkomende omstandigheden die hierbij een rol spelen, zou het te ver voeren deze casuspositie hier verder uit te werken. Wat nog resteert, is de eventuele aansprakelijkheid van het Bureau BIBOB tegenover het bestuurslichaam dat zijn beslissing mede heeft gebaseerd op een advies van het bureau.

Grosso modo kunnen zich met betrekking tot de laatstbedoelde aansprakelijkheid twee situaties voordoen. In de eerste plaats zou de aansprakelijkheid van het Bureau BIBOB kunnen voortvloeien uit een vorm van onjuistheid die erop neerkomt dat het bureau een voor de betrokkene te ongunstig advies heeft gegeven. Ten tweede bestaat de mogelijkheid dat het bureau een voor de betrokkene te gunstig advies heeft gegeven. In het eerste geval zal de betrokkene het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst aansprakelijk stellen voor de door hem geleden schade, waarna het bestuurslichaam de behoefte zal kunnen hebben om regres te nemen op het Bureau BIBOB. In het tweede geval zal uitsluitend het bestuurslichaam behoefte kunnen hebben aan een aansprakelijkheidsstelling van het bureau.

In beide gevallen zal de aansprakelijkheid niet geldend kunnen worden gemaakt indien het bestuurslichaam dat het Bureau BIBOB aansprakelijk stelt, behoort tot de rechtspersoon Staat der Nederlanden. Dit omdat het Bureau BIBOB daarvan ook deel uitmaakt en civiele procedures binnen dezelfde rechtspersoon uiteraard uitgesloten zijn. Datzelfde geldt voor een schadevergoedingsclaim die via het bestuursrecht zou moeten worden geëffectueerd. Deze beperkingen gelden evenwel niet indien het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst tot een andere rechtspersoon behoren dan de Staat. In dat geval kan een bestuurslichaam schadevergoeding vorderen van het Bureau BIBOB, indien aan alle voorwaarden voor de vervulling van een onrechtmatige daad is voldaan. In dit verband wordt de hierboven reeds gestelde conclusie herhaald: de kans dat er ooit sprake zal zijn van een onrechtmatige daad, is vrij klein, gezien de eerder beschreven werkwijze en procedures inzake de toepassing van het BIBOB-instrumentarium. Dit impliceert dat het risico van aansprakelijkheid van het bureau eveneens gering is.

6. De rol van partijen bij het BIBOB-instrumentarium

6.1. Algemeen

Bij het BIBOB-instrumentarium is een groot aantal organisaties, bestuurslichamen en functionarissen betrokken. Dit betreft zowel de overheidssector als het bedrijfsleven. Op de rol die een aantal van deze betrokken partijen speelt, wordt in deze paragraaf nader ingegaan.

6.2. De rol van het bestuur

In de eerste plaats spelen de verschillende bestuursorganen en aanbestedende diensten een belangrijke rol. Bij hen ligt de beslissing om al dan niet een BIBOB-advies aan te vragen. Het verdient de voorkeur dat dit gebeurt op basis van een te ontwikkelen beleid, waarin in algemene termen wordt aangegeven in welke gevallen advies wordt gevraagd aan het Bureau BIBOB. Dit schept duidelijkheid naar de burgers en ondernemingen die potentieel aan een BIBOB-onderzoek kunnen worden onderworpen. Bovendien schept een duidelijk beleid een helder kader voor de toetsing door de democratische controle-organen van de door het bestuur in een concreet geval genomen beslissing. Met name de afweging om tot een BIBOB-onderzoek over te gaan, dient – juist met het oog op het ingrijpend karakter van het instrument – weloverwogen en met inacht-

neming van de beginselen van behoorlijk bestuur te worden genomen. Daarbij spelen proportionaliteit, subsidiariteit, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid een belangrijke rol.

Het ligt in het voornemen om in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een modelbeleid te ontwikkelen, waarin de gronden om een BIBOB-advies aan te vragen, worden verwoord. Hierbij moet enerzijds worden gedacht aan de aanwezigheid van vermoedens van ernstige misstanden. Dit kan blijken uit onvolledige of onjuist ingevulde vragenformulieren, tegenwerking bij controles en dergelijke. Ook kan er sprake zijn van aanwijzingen van georganiseerde misdaad, zoals een groot aantal faillissementen in zeer korte tijd of veelvuldige bestuurswisselingen. Anderzijds kunnen bepaalde objectieve omstandigheden worden genoemd, zoals bij aanbestedingen de aard van het gebouw (bijvoorbeeld een politiebureau) of de hoogte van het bedrag dat met de aanbesteding is gemoeid.

Bij het Bureau BIBOB wordt een zogenaamde helpdesk ingericht, die het bestuurslichaam desgewenst kan begeleiden bij de aanvraag van een BIBOB-advies. In dit verband kan hulp worden geboden bij de inschatting van de ernst van de vermoedens. Het bureau bouwt op dit gebied immers de nodige expertise op.

Een andere bestuurlijke inspanning betreft de vaststelling van het formulier dat de aanvrager van een subsidie of vergunning, onderscheidenlijk de gegadigde voor een overheidsopdracht, moet invullen om in aanmerking te komen voor de vergunning, subsidie of aanbesteding. Voorzover dit niet reeds is voorzien in de specifiek op de vergunning, subsidie of aanbesteding van toepassing zijnde regelingen, houdt artikel 29, eerste lid, van het wetsvoorstel de verplichting in om formulieren vast te stellen die in het kader van een aanvraag of een aanbesteding door de betrokkene dienen te worden ingevuld. In deze formulieren dienen in ieder geval de in het tweede lid van dat artikel bedoelde vragen te worden opgenomen. Reeds bestaande formulieren dienen in voorkomend geval te worden aangepast, teneinde te verzekeren dat de gegevens worden aangeleverd die voor het onderzoek van het Bureau BIBOB noodzakelijk zijn. Het gaat hierbij om vragen over de rechtsvorm van het bedrijf, de wijze van financiering van de bedrijfsactiviteiten en de namen van de personen die zeggenschap hebben en invloed uitoefenen op het zakelijk functioneren van betrokkene en de onderneming. Het bestuur kan bij de verstrekking van de formulieren of door middel van een tekst op die formulieren, de aanvrager of gegadigde adviseren diens zakelijk contacten op de hoogte te stellen van hun vermelding op het aanvraagformulier en het feit dat een BIBOB-advies kan worden aangevraagd.

Bij de aanvraag door het bestuur van een BIBOB-advies dient het desbetreffende aanvraagformulier te worden overgelegd. Het is belangrijk dat de vorenbedoelde gegevens zo volledig mogelijk worden aangeleverd aan het Bureau BIBOB. Dit bevordert de adequate afhandeling van de adviesaanvraag door bureau binnen de daarvoor bij algemene maatregel van bestuur te stellen termijn van in beginsel zes weken.

De bestuursorganen en aanbestedende diensten die een BIBOB-advies ontvangen, zijn verantwoordelijk voor een zorgvuldige opslag daarvan. Met name de in het advies opgenomen motivering kan vertrouwelijke informatie bevatten die geen verspreiding toelaat anders dan in de voorliggende regeling is voorzien. De bestuurslichamen zullen worden gestimuleerd voorzieningen te treffen die ertoe leiden dat binnen het ambtelijk apparaat een zo gering mogelijk aantal personen kennis neemt van de persoonsgegevens die in de motivering van het advies zijn opgenomen. Hierbij kan gedacht worden aan een speciale ambtelijke commissie binnen een bestuursorgaan, die belast wordt met zowel het verzoek om een BIBOB-advies als de voorbereiding van het besluit naar

aanleiding van het BIBOB-advies. Voorts kan worden gedacht aan praktische maatregelen, zoals speciaal papier waardoor het fotokopiëren wordt bemoeilijkt.

Hierbij wordt aangetekend dat het voorgaande niet wegneemt dat de leden van de gemeenteraad gerechtigd zijn om kennis te nemen van een BIBOB-advies waarom het gemeentebestuur heeft gevraagd. Dit gelet op de wettelijke taak en bevoegdheden van de raad. Op grond van artikel 25 van de Gemeentewet kunnen overigens zodanige maatregelen worden getroffen, dat de geheimhoudingsplicht ingevolge artikel 27 van het voorliggende wetsvoorstel wordt gewaarborgd ook indien een BIBOB-advies aan de gemeenteraad wordt voorgelegd. Het overeenkomstige geldt ten aanzien van de leden van de provinciale staten. Maatregelen ter waarborging van de geheimhoudingsplicht met betrekking tot de persoonsgegevens die in een BIBOB-advies zijn opgenomen kunnen ook op grond van artikel 25 van de Provinciewet worden getroffen.

De effectiviteit van het BIBOB-instrumentarium wordt aanzienlijk versterkt indien na de toekenning van een subsidie of vergunning, dan wel de gunning van een overheidsopdracht, voldoende controle wordt uitgeoefend op het rechtmatige gebruik van subsidie en vergunning en op de naleving van de daaraan verbonden voorwaarden, onderscheidenlijk op de juiste uitvoering van het contract met de partij aan wie de overheidsopdracht is gegund, inclusief de daarin op te nemen voorwaarden betreffende de voorkoming van crimineel misbruik. Dit is met name het geval als het bestuur de beschikking verleent of de opdracht gunt ondanks een BIBOB-advies dat enig gevaar indiceert inzake crimineel misbruik. Met name bevoegdheden ten aanzien van controle en toezicht kunnen naar aanleiding van een BIBOB-onderzoek worden ingezet. Dit zal onder meer wenselijk kunnen zijn indien de informatie in het advies onvoldoende basis geeft voor afwijzing, maar niettemin tot een alerte houding van het bestuursorgaan aanleiding geeft. Voorts kan in een dergelijk geval gedacht worden aan het verbinden van nadere voorwaarden aan de subsidie- of vergunningverlening. Ook aan de gunning van overheidsopdrachten kunnen in voorkomend geval nadere voorwaarden worden gesteld, bijvoorbeeld in de vorm van waarborgen ten aanzien van de financiering.

Tegenover deze bestuurlijke inspanningen staat het gegeven dat de betrokken bestuursorganen en aanbestedende diensten een op maat gesneden advies kunnen verwachten, welk advies door een professioneel bureau en met grote expertise is opgesteld. De bestuursorganen en aanbestedende diensten krijgen met het BIBOB-instrumentarium dan ook de beschikking over een krachtig extra middel om het eigen integriteitsbeleid gestalte te geven. Hierdoor wordt de financiële, economische en morele schade die kan ontstaan door facilitering van criminele activiteiten, beperkt. Daarnaast behoeven bestuursorganen niet zelf voorzieningen te treffen waartoe dit wetsvoorstel zou nopen indien daarin uitsluitend de weigeringsgronden zouden zijn opgenomen en niet zou zijn voorzien in de oprichting van het Bureau BIBOB.

6.3. De rol van de informatieverstrekker

De verstrekker van informatie is een andere belangrijke actor bij het BIBOB-instrumentarium. De kwaliteit van het advies is in grote mate afhankelijk van de bereidheid tot het verstrekken van gegevens op verzoek van Bureau BIBOB. De gegevens dienen zo snel en volledig mogelijk te worden aangeleverd.

In het wetsvoorstel zijn de meest relevante overheidsdiensten en instellingen vermeld die in beginsel kosteloos persoonsgegevens dienen te verstrekken uit de bestanden ten aanzien waarvan zij de verantwoorde-

lijke zijn in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens. Vanuit het oogpunt van efficiency zal er naar gestreefd worden zoveel mogelijk bestanden on-line bevragebaar te maken voor het Bureau BIBOB. Het spreekt vanzelf dat daar waar het gaat om met name politieke informatie die van belang kan zijn voor een actueel opsporingsonderzoek of informatie die om andere redenen niet zonder nadere kennis van zaken kan worden gebruikt door het Bureau BIBOB, die informatie niet zal worden opgenomen in het advies dan na overleg met de verantwoordelijke officier van justitie, respectievelijk met de desbetreffende verantwoordelijke in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens. Verzoeken om gegevens die door het Bureau BIBOB gericht worden tot de houders van publieke en private bestanden die niet met name zijn genoemd in het wetsvoorstel, vinden plaats onder de algemeen geldende voorwaarden van de Wet bescherming persoonsgegevens.

6.4. De rol van het bedrijfsleven

Voor het bedrijfsleven betekent de inzet van het BIBOB-instrumentarium onder meer dat de termijn waarbinnen de beschikking normaliter dient te worden verleend of de opdracht gegund, mogelijk wordt verlengd. In beginsel is deze kans klein, omdat ervan wordt uitgegaan dat onderzoeken (bijvoorbeeld ter beoordeling van andere reeds lang bestaande weigeringsgronden) die in het kader van de voorbereiding van een desbetreffend besluit dienen te worden verricht, zoveel mogelijk gelijktijdig kunnen plaatsvinden. De tijd die het Bureau BIBOB nodig heeft voor het opstellen van het advies kunnen derhalve binnen de termijn vallen die normaliter geldt voor de bestuursorganen en aanbestedende diensten om tot een besluit te komen. In de Awb wordt, afgezien van termijnen die in de bijzondere wettelijke regelingen kunnen zijn gesteld, acht weken een redelijke termijn geacht. In de bijzondere wettelijke regelingen worden evenwel termijnen gehanteerd van drie tot zes maanden. De haalbaarheid van een BIBOB-advies binnen deze termijn hangt af van het tijdstip na het ingaan van deze termijn, waarop het bestuur besluit een BIBOB-advies aan te vragen. In ieder geval wordt de bestuurlijke termijn verlengd met de tijd die Bureau BIBOB nodig heeft voor het uitbrengen van het advies. Volledigheidshalve wordt hierbij opgemerkt dat een latere advisering door het Bureau BIBOB dan de daarvoor te stellen termijn, inclusief de eenmalige verlenging, mogelijk is door de opschorting van die voor het BIBOB-advies geldende termijn. Deze opschorting kan onder meer plaatsvinden in verband met de aanlevering van onvolledige gegevens door het betrokken bestuursorgaan of de desbetreffende aanbestedende dienst bij de aanvraag van het BIBOB-advies. Benadrukt wordt dat een dergelijke opschorting evenwel nimmer kan leiden tot een verdere verlenging van de beslissingstermijn van het bestuurslichaam. Tegenover dit mogelijke tijdsverlies staat het gegeven dat het bedrijfsleven als geheel baat heeft bij de inzet van het BIBOB-instrumentarium. Het draagt immers bij tot een «schonere» bedrijfssectoren; oneerlijke concurrentie door malafide bedrijven die opereren met criminele gelden zal afnemen. Verder moet worden gerealiseerd dat een BIBOB-onderzoek niet vaak zal voorkomen. Een voorzichtige raming gaat uit van 250 adviezen per jaar. Verder wordt ten aanzien van het onderhavige mogelijke tijdverlies aangetekend dat een onderzoek naar een «schoon» bedrijf naar verwachting beduidend minder tijd zal vergen dan de hierboven genoemde termijn van zes weken.

7. Toetsing aan de praktijk

7.1. Algemeen

Het is van groot belang dat het BIBOB-instrumentarium werkbaar is in de

praktijk. In de verschillende fasen van het wetgevingsproces is aan dit aspect veel aandacht besteed. Er heeft doorlopend overleg plaatsgevonden met de actoren die bij de uiteindelijke toepassing en uitvoering van de Wet BIBOB betrokken zijn. In de projectgroep die met de uitwerking van het beleid en de voorbereiding van het wetsvoorstel was belast namen de belangrijkste partijen deel, waaronder de departementen die verantwoordelijk zijn voor de wettelijke regelingen die ingevolge de Wet BIBOB worden gewijzigd, de VNG, het openbaar ministerie, de Registratiekamer en vertegenwoordigers uit politieregio's.

7.2. Pilot

In april 1997 is een proefproject (*pilot*) opgestart onder de vleugels van de divisie Centrale Recherche Informatie (CRI). Verschillende cases op het terrein van de vergunningen, subsidies en aanbestedingen zijn in een «laboratoriumsituatie» behandeld. Voor de noodzakelijke verstrekking van persoonsgegevens uit politieregisters was voor de duur van de pilot door de minister van Justitie toestemming verleend. De actuele cases werden in nauw overleg aangedragen door een aantal – reeds in een eerder stadium bij de ontwikkeling van het BIBOB-instrumentarium betrokken – gemeenten, een provincie en het ministerie van Binnenlandse Zaken. De tijdens de pilot opgestelde BIBOB-adviezen zijn niet daadwerkelijk gebruikt bij de bestuurlijke besluitvorming. Immers de in het onderhavige wetsvoorstel geregelde herziening van de onderscheiden weigerings- en intrekingsgronden inzake vergunningen en subsidies is een noodzakelijk voorwaarde om het BIBOB-advies te mogen gebruiken in de bestuurlijke besluitvorming. Uiteraard is wel de gehele besluitvormingsprocedure getest en heeft overleg plaatsgevonden met bestuurslichamen over de kwaliteit van het advies.

Het eindrapport van het proefproject heeft geleid tot aanpassing van de versie van het wetsontwerp zoals dat medio juli 1997 voor advies aan verschillende organisaties en personen is toegezonden. Het betrof met name het artikel waarin de taak van het Bureau BIBOB was omschreven en waarin de weigerings- en intrekingsgrond in verband met het gevaar van crimineel misbruik van een overheidsopdracht, subsidie of vergunning was geïncorporeerd. Dat artikel is gesplitst in een artikel inzake de weigerings- en intrekingsgrond en in een artikel met de taakomschrijving van het bureau, in welk laatste artikel wordt verwezen naar de weigerings- en intrekingsgronden. Voorts is wat betreft de weigerings- en intrekingsgronden onderscheid gemaakt tussen enerzijds de subsidies en vergunningen en anderzijds de overheidsopdrachten. Dit in verband met het verschil in regime tussen de onderscheiden categorieën, welk regime ten aanzien van de overheidsopdrachten geheel dient te passen in het kader van de Europese richtlijnen inzake aanbestedingen. Voorts heeft het eindrapport van de pilot geleid tot enige bijstelling van de bevoegdheden en de voorgenomen werkwijze van het Bureau BIBOB. Het gaat hierbij met name om de bevoegdheid van het bureau om bij de betrokkene de gegevens te verifiëren die deze door middel van het vragenformulier heeft verstrekt, alsmede om de voorgenomen instelling bij het bureau van een zogenaamde helpdesk. Deze helpdesk is bedoeld om te fungeren als een vraagbaak voor bestuursorganen en aanbestedende diensten betreffende de kwestie hoe om te gaan met het BIBOB-instrumentarium, onder meer in verhouding tot bestaande instrumenten.

De pilot heeft verder duidelijk gemaakt dat het niet mogelijk is om een BIBOB-advies in het algemeen binnen de oorspronkelijk beoogde termijn van drie weken uit te brengen. Dit heeft geleid tot de opvatting dat deze termijn bij algemene maatregel van bestuur dient te worden ingevuld. Daarbij is het uitgangspunt dat in het algemeen een kwalitatief

hoogstaand advies binnen zes weken tot stand kan worden gebracht, maar dat in sommige gevallen deze termijn korter kan zijn. In bijzondere gevallen dient de termijn van zes weken eenmaal te kunnen worden verlengd.

Tenslotte heeft het eindrapport van de pilot aanleiding gegeven tot een herbezinning omtrent de rol van de officier van justitie binnen het kader van het BIBOB-instrumentarium. Deze rol is uitgebreid, in die zin dat de officier van justitie het BIBOB-advies, voordat dit wordt verzonden aan de aanvrager daarvan, toetst op het aspect van het strafvorderlijk belang. Indien in het advies gegevens zijn opgenomen die naar het oordeel van de officier van justitie afbreuk zouden kunnen doen aan een zwaarwegend strafvorderlijke belang, kan hij de verstrekking daarvan aan het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst voorkomen.

Het uitproberen van het BIBOB-instrumentarium in een pilot is zeer nuttig gebleken. Op deze wijze zijn diverse knelpunten vroegtijdig gesignaleerd en, voorzover zij konden worden opgelost door middel van aanpassing van het wetsontwerp, is dit gebeurd. Met grote inzet zijn de cases behandeld en de pilot is met goede resultaten afgerond.

7.3. Presentaties

In het stadium dat het wetsontwerp in eerste concept klaar was (periode maart – juni 1997), is gesproken met een aantal regionale colleges en de dagelijkse besturen van verschillende politieregio's. Ook heeft in het najaar van 1996 overleg plaatsgevonden met de commissie Veiligheid van de VNG. Voorts is gesproken met het platform Criminaliteitsbeheersing Friesland en het platform Bijzondere Opsporingsdiensten. Daarnaast is op 6 juni 1997 een congres gewijd aan het BIBOB-instrumentarium, georganiseerd door de Erasmus Universiteit Rotterdam, in samenwerking met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en de regiopolitie Rotterdam. Al deze activiteiten hebben gezichtspunten opgeleverd die van belang zijn geweest voor de verdere ontwikkeling van het wetsontwerp.

7.4. Adviesronde

Medio juli 1997 is een versie van het wetsontwerp met de werktitel «Wet bevordering integere besluitvorming openbaar bestuur» (Wet BIBOB) voorgelegd aan 28 organisaties en personen, waaronder alle organisaties die worden genoemd in het wetsvoorstel. In dat kader is onder meer ook advies gevraagd aan de Raad voor het Openbaar Bestuur.

Een aantal suggesties dat door de aangeschreven organisaties en personen is gedaan, is verwerkt in het wetsvoorstel. Uit deze adviesronde bleek dat er behoefte was aan verduidelijking respectievelijk aanscherping van het artikel waarin de taak van het Bureau BIBOB was neergelegd en van de weigerings- en intrekingsgronden. Daarnaast is naar aanleiding van de adviesronde de aanvankelijk voorziene gebruikersraad omgevormd tot een begeleidingscommissie waarin alle bij de uitvoering van de Wet BIBOB betrokken geledingen zullen zijn vertegenwoordigd. Voorts is naar aanleiding van de adviesronde de memorie van toelichting aangepast en uitgebreid. Onder andere is uitbreider ingegaan op de doelstelling van het wetsvoorstel, zijn meer aspecten van de uitvoeringspraktijk belicht en zijn enkele specifiek juridische aspecten die van belang zijn met betrekking tot het wetsvoorstel aan de orde gesteld. Bij dit laatste moet worden gedacht aan de toelichtende passages inzake de verhouding van het onderhavige wetsvoorstel met de relevante bepalingen van de Awb en de toelaatbaarheid van dit wetsvoorstel in relatie tot artikel 6 en 8 van het EVRM.

Daar waar in sommige reacties van de aangeschreven organisaties en personen uitdrukking werd gegeven aan aarzelingen ten aanzien van het

wetsontwerp, waren deze doorgaans vooral van beleidsinhoudelijke aard. Er werden evenwel geen argumenten aangedragen die de afwegingen die zijn gemaakt in de brief aan de Tweede Kamer van 10 oktober 1996, in een geheel ander daglicht stelden. Daar waar aarzelingen werden geuit ten aanzien van specifiek juridische aspecten, zijn deze aspecten nogmaals onderzocht. Dit nader onderzoek heeft op enkele punten geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel, dan wel tot een meer uitgebreide toelichting in deze memorie.

7.5. Rechtbanksimulatie

In januari 1998 heeft op initiatief van de Registratiekamer een expert-meeting inzake de versie van het wetsontwerp van juli 1997 plaatsgevonden, waarbij het wetsontwerp door middel van nagespeelde rechterlijke procedures op basis van een drietal cases uit de pilot op zijn juridische haalbaarheid voor de rechter is getoetst. In de simulatie participeerden rechters en advocaten met zowel bestuurs- als strafrechtelijke achtergronden. Uit deze bijeenkomst bleek vooral de noodzaak tot verheldering van de weigeringsgrond, aangezien de terminologie die in de versie van juli 1997 van het wetsontwerp werd gehanteerd, onvolgende aanknopingspunten bood voor de afwegingen die tot een gerechtvaardigde afwijzing zouden moeten leiden. De weigeringsgrond is in het onderhavige wetsvoorstel verhelderd en meer specifiek omschreven. Daarin zijn de elementen opgesomd die bestuursorganen en aanbestedende diensten concrete aangrijpingspunten bieden bij de beoordeling van de aanvrager of de gegadigde. Tevens is de noodzaak onderstreept van het formuleren van beleid door bestuurslichamen die voornemens zijn gebruik te maken van het BIBOB-instrumentarium.

8. Internationale aspecten

8.1. Algemeen

Het Nederlandse bedrijfsleven doet zaken over de hele wereld. Gezien de open grenzen binnen de Europese Unie ligt het in de verwachting dat dit internationale zakenverkeer alleen maar zal toenemen. Buitenlandse bedrijven zullen steeds meer gaan opereren op de Nederlandse markt en ook die bedrijven zullen aan een BIBOB-onderzoek onderworpen kunnen worden. Uit onderzoek is overigens gebleken dat het percentage buitenlandse bedrijven op de Nederlandse markt bij aanbestedingen inzake overheidsopdrachten tot nu toe beperkt blijft, namelijk 3 procent. Desalniettemin is het van belang dat het Bureau BIBOB kan beschikken over informatie uit het buitenland, uit zowel open als gesloten bronnen. Er zijn verschillende internationale en openbare buitenlandse gegevensbronnen die geraadpleegd kunnen worden en waarvan de gegevens voor het oordeel over de betrouwbaarheid van de onderneming van groot belang kunnen zijn. Hierbij moet worden gedacht aan de bestanden van internationale bedrijfsinformatiebureaus en registers van buitenlandse Kamers van Koophandel. Met name waar het gegevens over de bedrijfsstructuur, de reputatie en financiële gegevens van een buitenlands bedrijf betreft, is de informatie uit deze bronnen nuttig voor een BIBOB-onderzoek. Ontegenzeggelijk is er eveneens behoefte aan politieke, justitiële en fiscale gegevens uit het buitenland. Hierbij moet worden aangetekend dat het Europeesrechtelijk niet op bezwaren stuit indien er sprake kan zijn van ongelijke behandeling van bedrijven, in zoverre dat dit te wijten is aan het enkele feit dat verschillen bestaan tussen de nationale systemen (zie zaak 126/82 *Smit*, Jur. 1983, p. 73, 92–92).

8.2. *Uitwisseling van politieke en justitiële gegevens*

De internationale uitwisseling van strafrechtelijke gegevens valt uiteen in enerzijds uitwisseling van politieke en justitiële gegevens en anderzijds de uitwisseling van gegevens die uitsluitend kunnen worden vergaard op grond van bijzondere, door de officier van justitie of rechter-commissaris te bevelen bevoegdheden. Bij de uitwisseling van politieke en justitiële gegevens gaat het om gegevens die opgenomen zijn in politieregisters en in de justitiële documentatie. De uitwisseling van gegevens die uitsluitend op grond van bijzondere bevoegdheden kunnen worden vergaard, is in het kader van het voorliggend wetsvoorstel niet relevant. Het Bureau BIBOB maakt immers alleen gebruik van gegevens die reeds vergaard zijn.

De internationale uitwisseling van politieke gegevens en van gegevens die in de justitiële documentatie zijn opgenomen, is vanouds beperkt geregeld. Op de uitwisseling van deze gegevens ziet de aanbeveling van de Raad van Europa R(87)15 van 17 september 1987. Daarin is neergelegd dat de gegevensuitwisseling tussen politiediensten kan plaatsvinden met het oog op de voorkoming van een ernstig en dreigend gevaar of het tegengaan van een ernstig strafbaar feit. Dit is in Nederland in de Wet politieregisters en het op die wet gebaseerde Besluit politieregisters geregeld. Het is afhankelijk van de wijze waarop andere landen deze aanbeveling van de Raad van Europa hebben verwerkt in hun wetgeving of gegevensuitwisseling kan plaatsvinden ook voor bestuurlijke doeleinden. Hierover kan uitsluitel worden verkregen wanneer de officier van justitie in het kader van een BIBOB-onderzoek een verzoek richt tot een andere land. Er is geen internationaal recht dat de uitwisseling van politieke gegevens voor bestuurlijke doeleinden verbiedt. De inwilliging van het verzoek wordt dan gebaseerd op wetgeving van de aangezochte staat en eventueel aangevuld met toepassing van het wederkerigheidsbeginsel.

Aan de verstrekking van politieke gegevens door het gegevensverstrekende land kan de voorwaarde worden verbonden dat deze uitsluitend voor politiedoeleinden worden gebruikt (*«for police purposes only»*). In dat geval kan evenwel altijd worden verzocht deze beperking op te heffen. Er is geen internationaal recht dat verbiedt die voorwaarde op te heffen. Nederland geeft wat dit betreft dan ook het goede voorbeeld. Het ligt in het voornemen om de Wet politieregisters en de op de WJD gebaseerde regelingen zodanig te wijzigen, dat politieke en justitiële gegevens desgevraagd kunnen worden verstrekt aan buitenlandse autoriteiten ook van niet politieke of justitiële signatuur, zoals bestuursorganen of een vergelijkbaar bureau als het Bureau BIBOB. Met de wijziging van de Nederlandse wetgeving is voldaan aan het wederkerigheidsbeginsel.

8.3. *Uitwisseling van fiscale informatie*

De wederzijdse administratieve bijstand in belastingzaken is geregeld in specifiek op administratieve bijstand gerichte verdragen en algemene belastingverdragen. In Europa gelden een aantal richtlijnen en de verordening betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de indirecte belastingen (EEG verordening 218/92). De richtlijnen kunnen de lidstaten niet tot meer verplichten dan is toegestaan op grond van hun nationale wetgeving. De verordening heeft zelfstandige werking op basis van de communautaire rechtsorde binnen de Europese Gemeenschap.

Tussen de lidstaten van de Raad van Europa en de lidstaten van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) is op 25 januari 1988 een verdrag afgesloten inzake wederzijdse bijstand in belastingzaken. Voor Nederland is dit verdrag op 1 februari 1997 in

werking getreden. Gelet op de verdragsluitende partijen heeft dit verdrag een mondiale werking. De verplichting tot wederzijdse bijstand in algemene belastingverdragen geldt alleen voor de in desbetreffende verdragen regelde aangelegenheden.

De uitwisseling van inlichtingen kan op drie wijzen geschieden: automatisch, op verzoek of spontaan. In principe mag de informatie voor geen ander doel worden gebruikt dan voor de vaststelling of inning van een belastingschuld. De kring van personen die toegang hebben tot de informatie is over het algemeen beperkt tot de personen die betrokken zijn bij het vaststellen van de belastingschuld of daaruit voortkomende gerechtelijke procedures.

Op de uitvoering van verplichtingen die voortvloeien uit verdragen, richtlijnen en verordeningen zijn de bepalingen van de Wet op de internationale bijstandverlening bij de heffing van belastingen van toepassing. In Nederland is de Fiscale Recherche Opsporingsdienst (FIOD) als bevoegde autoriteit aangewezen voor zowel inkomende als uitgaande verzoeken.

8.4. Inspanningen tot verandering

Het is wenselijk dat de uitwisseling van politieke en justitiële gegevens ook kan geschieden ten behoeve van andere zwaarwichtige belangen dan opsporing. De bescherming van de integriteit van het openbaar bestuur en de voorkoming van ernstige vormen van criminaliteit zijn hier voorbeelden van.

Teneinde de bereidheid tot internationale uitwisseling van strafrechtelijke informatie te vergroten, heeft Nederland tijdens het Europees voorzitterschap, in de pijler van Justitiële en Binnenlandse Zaken (JBZ-pijler) veel aandacht gevraagd voor de wens en noodzaak hiervan. Gebleken is dat de Europese lidstaten en de Europese instituties bekend zijn met de problematiek van de indirecte facilitering door bestuursorganen van criminele activiteiten. Zij zijn bereid om te overleggen over mogelijkheden tot eventuele samenwerking. Dit is onder andere gebeurd binnen het kader van de zogenaamde *High Level Group* die is ingesteld tijdens de Europese Raad in Dublin (december 1996) met de opdracht om een actieplan tegen georganiseerde misdaad in de Unie op te stellen. In de politieke richtlijnen van het desbetreffende eindrapport worden de lidstaten, de Raad en de Commissie opgeroepen om de noodzakelijke stappen te ondernemen om criminele organisaties of leden hiervan uit te sluiten van subsidies, vergunningen en deelname aan aanbestedingen. Hierbij dient met name aandacht te worden besteed aan de aanwending van criminele gelden als mogelijke uitsluitingsgrond. Ook wordt aanbevolen dat regels worden opgesteld om de uitwisseling van gegevens omtrent de betrokken natuurlijke personen en rechtspersonen mogelijk te maken teneinde te voorkomen dat criminele organisaties doordringen in de publieke sector. Tijdens de JBZ-raad van eind april 1997 en de Europese Raad in juni 1997 zijn de aanbevelingen van de *High Level Group* overgenomen. Hiermee hebben de lidstaten zich gecommitteerd aan het instellen van een instrument in de geest van het voorliggende wetsvoorstel. Als tijdpad voor de uitvoering van de voornoemde richtlijn is eind 1998 bepaald. Inmiddels heeft de Europese Commissie, gezien deze richtlijn van de *High Level Group*, het initiatief genomen om een enquête uit te zetten onder de lidstaten met de vraag in hoeverre aanscherping van de Europese richtlijnen inzake aanbestedingen noodzakelijk is.

De verwachting is dat, wanneer elke Europese lidstaat een bestuurlijke voorziening treft zoals het BIBOB-instrumentarium, de bereidheid tot samenwerking wordt vergroot. Overigens blijkt uit het rechtsvergelijkend onderzoek in acht Europese lidstaten, dat in opdracht van de Ministeries

van Binnenlandse Zaken en Justitie is uitgevoerd door de Stichting T.M.C. Asser Instituut (april 1997), naar het bestaan van soortgelijke initiatieven als de ontwikkeling van het BIBOB-instrumentarium, dat in een aantal van de onderzochte landen in de praktijk informele maatregelen worden getroffen tegen criminelen of criminele rechtspersonen. Er zijn geen expliciete juridische voorzieningen geschapen, zodat men balanceert op de rand van wat wettelijk mogelijk is. Een uitzondering hierop vormt Italië, dat in het kader van de anti-maffia wetgeving een veelomvattende voorziening heeft getroffen om maffia-achtige organisaties te weren bij aanbestedingen. De resultaten van dit onderzoek van de Stichting T.M.C. Asser Instituut zijn gepresenteerd tijdens het EU-seminar «Criminaliteitspreventie» in mei 1997 en tijdens de vergadering van deskundigen «Intellex '97», waarbij werd gesproken over de uitwisseling van politieke informatie tussen de lidstaten, eveneens in mei 1997.

8.5. Conclusie

Het is belangrijk dat het Bureau BIBOB in vergelijkbare mate kan beschikken over gegevens over Nederlandse en buitenlandse natuurlijke personen en rechtspersonen. Wat betreft de bevraging van openbare bronnen is dit het geval. Wat betreft de bevraging van gesloten bronnen in het buitenland geldt dat de desbetreffende dienst niet verplicht is om te verstrekken. De uitwisseling van politieke en justitiële gegevens voor bestuurlijke doeleinden is ongeregeld. Op het moment volstaat de opstelling dat de officier van justitie een verzoek richt tot een buitenlandse autoriteit om gegevens met het oog op bestuurlijke advisering over het risico dat criminele activiteiten worden gefaciliteerd. In dit verband kan worden gewezen op het belang van de voorkoming van de verwevenheid van de onder- en bovenwereld en de bescherming van de integriteit van het openbaar bestuur. Het is afhankelijk van de wet- en regelgeving van de aangezochte staat of kan worden voldaan aan dit verzoek. Binnen afzienbare tijd wordt de discussie gevoerd binnen de JBZ-pijler om deze bevraging een expliciete grondslag te geven.

Ook voor de internationale uitwisseling van fiscale gegevens geldt dat dit niet geregeld is voor het onderhavige doel. Het Bureau BIBOB kan door tussenkomst van het Ministerie van Financiën buitenlandse autoriteiten verzoeken om gegevens. Afhankelijk van hun nationale wetgeving kan al dan niet tot verstrekking worden overgegaan.

9. Financiële aspecten

9.1. Het Bureau BIBOB

Het Bureau BIBOB wordt ondergebracht bij een bestaande organisatie. Dit betekent dat gebruik kan worden gemaakt van aanwezige faciliteiten zoals de huisvesting, beveiliging en dergelijke. Het bureau wordt ingericht op de verwachting van het gemiddeld aantal aanvragen van BIBOB-adviezen van 500 per jaar. De kosten van het bureau worden bij deze werklust geschat op in totaal circa f 3 900 000 per jaar. De ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie dragen deze kosten gezamenlijk. Hiertegenover staan de baten die voortvloeien uit het in rekening brengen van een bijdrage in de kosten van het BIBOB-advies aan het bestuursorgaan dat of de aanbestedende dienst die om het desbetreffende advies heeft gevraagd. Deze baten zijn thans nog niet in te schatten. Met betrekking tot de doorberekening van de structurele kosten van het Bureau BIBOB wordt het volgende opgemerkt. De BIBOB-activiteiten hebben een gemengd karakter en bevinden zich in de termen van het rapport «Maat Houden» (Kamerstukken II 1995/96, 24 036, nr. 22) ergens tussen toelatingseisen (quasi-collectieve voorzieningen waarvan een te individualiseren profijt is te onderkennen) en preventieve handavings-

activiteiten. De BIBOB-activiteiten zijn in overwegende mate te karakteriseren als toelatingsactiviteiten, omdat zij formeel worden opgeroepen in het kader van een vergunningsaanvraag. Aangezien evenwel in de doelstellingen van het voorliggende wetsvoorstel ook het aspect van preventieve en repressieve handhaving meeweegt, ligt het – gelet op dit gemengde karakter – niet in het voornemen de totale structurele kosten van het Bureau BIBOB in rekening te brengen bij de bestuursorganen en aanbestedende diensten die om een BIBOB-advies vragen. De reden om toch een vergoeding te vragen aan de bestuursorganen en aanbestedende diensten is gelegen in de thans geldende praktijksituatie dat ook private bedrijven soortgelijke diensten aanbieden tegen commerciële tarieven, alsmede in de wens om de vraag naar de BIBOB-adviezen binnen acceptabele proporties te houden.

De voornaamste reden om niet alle kosten van het Bureau BIBOB voor rekening van het rijk te nemen, maar een beperkte vergoeding voor de inzet van het bureau te vragen, is de proportionaliteitsgedachte. Door een bijdrage te vragen in de kosten wordt bevorderd dat het instrument alleen wordt ingezet daar waar een aanmerkelijk belang voor het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst aan de orde is. Zeker omdat het instrument als zodanig ingrijpend is in termen van persoonlijke levenssfeer, wordt dit een belangrijk middel geacht om een bewuste afweging te bevorderen voorafgaand aan de keuze voor de inzet van het BIBOB-instrumentarium. De hoogte van de in rekening te brengen kosten voor de advisering door het Bureau BIBOB in het concrete geval, zal nader worden onderzocht. Gelet op de verschillende bestuurlijke belangen lijkt het voor de hand liggend daarbij te differentiëren naar het type van het besluit waarvoor het BIBOB-advies wordt gevraagd. Dit zal kunnen inhouden dat voor het BIBOB-advies in het kader van een vergunning een lager bedrag in rekening zal worden gebracht dan bij een aanbesteding. Dit houdt overigens niet alleen verband met de verschillende bestuurlijke belangen, die bij vergunningen – ook in financieel opzicht – anders liggen dan bij aanbestedingen, maar ook met het gegeven dat het door het Bureau BIBOB terzake in te stellen onderzoek bij aanbestedingen arbeidsintensiever is dan bij de beoordeling van een startende ondernemer die een vergunning aanvraagt.

9.2. Bestuursorganen en aanbestedende diensten

Wat betreft de financiële gevolgen voor de bestuursorganen en aanbestedende diensten kan geen inschatting worden gegeven. Een en ander is immers afhankelijk van de mate waarin gebruik wordt gemaakt van het BIBOB-instrumentarium. Dit gebruik kan voor de onderscheiden bestuursorganen en aanbestedende diensten onderling sterk verschillen. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de invoering van het BIBOB-instrumentarium niet inhoudt dat de gemeenten in medebewind worden geroepen, zodat artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet niet van toepassing is en de kosten die voor de gemeenten in voorkomend geval zijn verbonden aan het benutten van het BIBOB-instrumentarium niet door het Rijk worden gecompenseerd.

Ten aanzien van de mogelijkheid voor de bestuursorganen en aanbestedende diensten om hun financiële lasten in verband met het gebruik van het BIBOB-instrumentarium te mitigeren door middel van de doorberekening aan de betrokkene van de bijdrage die bestuursorganen terzake van het BIBOB-advies in rekening wordt gebracht, wordt het volgende opgemerkt.

Uitgaande van de gedachte dat de kosten die voor bestuursorganen voortvloeien uit de aanvraag van een BIBOB-advies kunnen worden aangemerkt als (post) toelatingskosten, mogen deze overeenkomstig het

kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport «Maat Houden», worden doorberekend in leges. Het staat de bestuursorganen, in dit geval met name de gemeenten, daarbij geheel vrij om te bepalen of zij de uitvoeringskosten die gepaard gaan met inschakeling van het Bureau BIBOB willen bekostigen vanuit de algemene middelen, dan wel in hun leges willen verwerken en op welke wijze zij dit laatste in voorkomend geval willen doen. Zo kan in beginsel worden gekozen voor doorberekening aan degene ten aanzien van wie daadwerkelijk een BIBOB-advies wordt gevraagd. Hierbij dient evenwel te worden aangekend dat de kosten van het BIBOB-advies dusdanig hoog zijn, dat deze wellicht niet opgevangen kunnen worden door de aanvrager die «toevallig» aan een BIBOB-onderzoek wordt onderworpen. Een andere methode van kostenverhaal is een algemene, en dus beperkte, verhoging van de leges voor die vergunningen waarop de BIBOB-weigeringsgrond van toepassing is.

Indien de kosten die voor bestuursorganen voortvloeien uit de aanvraag van een BIBOB-advies daarentegen moeten worden aangemerkt als (preventieve) handavingskosten, kunnen zij overeenkomstig het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport «Maat houden» in beginsel niet worden doorberekend in de leges.

Ons inziens dienen de onderhavige kosten evenwel te worden aangemerkt als (post) toelatingskosten, aangezien burgers en bedrijven die een vergunning verkrijgen, daarvan een individueel toerekenbaar profijt genieten.

Daar waar het subsidies betreft, ligt doorberekening van de lasten in verband met het BIBOB-advies niet voor de hand. Immers, in geval van een subsidie wordt geld gegeven. Het is onlogisch daar via een andere weg weer geld van terug te verwachten.

Wat betreft de aanbestedingen lijkt doorberekening aan de gegadigde van de lasten van het gebruik van het BIBOB-instrumentarium niet direct zinvol, omdat op enigerlei wijze de gegadigde naar verwachting die kosten zal verwerken in de offerte. In dat geval is het een papieren verrekening.

9.3. Diensten en instellingen die gegevens verstrekken

Voor de overheidsdiensten en -instellingen die in het kader van het voorliggend wetsvoorstel gehouden zijn het Bureau BIBOB persoonsgegevens te verstrekken, zal deze verplichting leiden tot uitvoeringskosten. De vraag of deze kosten zullen worden gecompenseerd en, zo ja, in welke mate, kan in dit stadium nog niet worden beantwoord. Bij de verdere praktische uitwerking zal worden gezien op welke wijze de verstrekking van informatie door deze diensten en instellingen dient plaats te vinden. Indien persoonsgegevens zogenaamd «on-line» kunnen worden verstrekt, zijn de kosten voor de verstrekker minimaal. Indien daarentegen veel handmatig dossieronderzoek moet plaatsvinden, zullen de kosten voor de verstrekking van gegevens aan het Bureau BIBOB hoog zijn. Zodra de wijze van verstrekking is bepaald, zal worden gezien of en, zo ja, tot welke hoogte financiële compensatie zal plaatsvinden.

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

10.1. Algemeen

Het onderhavige wetsvoorstel is getoetst op de uitvoerbaarheid, alsmede op de effecten voor het bedrijfsleven en de rechterlijke macht. Deze toetsing heeft plaatsgevonden door de Inspectie voor de Rechts-handhaving in opdracht van de werkgroep Marktwerking, Deregulering en

Wetgevingskwaliteit. Voorzover in het kader van deze toetsing aandacht is besteed aan andere aspecten dan de uitvoerbaarheid en de vorenbedoelde effecten, zijn die reeds in het voorgaande aan de orde gesteld. In dit hoofdstuk wordt uitsluitend ingegaan op hetgeen de toetsing met betrekking tot de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel, de effecten daarvan voor het bedrijfsleven en die voor de rechterlijke macht heeft opgeleverd.

Volledigheidshalve wordt hierbij overigens opgemerkt dat de onderhavige toetsing heeft plaatsgevonden op basis van de versie van het wetsontwerp van juli 1997 en dat daarbij in beperkte mate rekening kon worden gehouden met sedertdien in dat wetsontwerp aangebrachte wijzigingen. Hoewel de hoofdlijn van het wetsontwerp niet is gewijzigd, zijn daarin – mede op basis van de omtrent dat ontwerp ontvangen adviezen, de uitkomsten van de pilot en de rechtbanksimulatie – op diverse punten wijzigingen aangebracht. Hierdoor is inmiddels tegemoetgekomen aan enkele aandachtspunten die naar aanleiding van de onderhavige toetsing naar voren zijn gekomen. In dit verband kan onder meer worden gewezen op het punt dat ingevolge de versie van juli 1997 van het wetsontwerp een onderzoek van het Bureau BIBOB naar onderaannemers veelal niet mogelijk zou zijn, omdat deze ten tijde van de aanbesteding van omvangrijke overheidsopdrachten vaak nog niet bekend zijn. In het voorliggend wetsvoorstel is het onderzoek naar onderaannemers wel mogelijk, doordat dat onderzoek ook kan worden verricht nadat de gunning van de overheidsopdracht heeft plaatsgevonden.

10.2. Uitvoerbaarheid

10.2.1. Algemeen

Uit het uitgevoerde onderzoek blijkt dat de in het wetsvoorstel neergelegde wijze van aanpak van het voorkomen van ongewilde facilitering van criminaliteit uitvoerbaar is. Het Bureau BIBOB kan in de voorgestelde opzet van het BIBOB-instrumentarium functioneren. Verder ontmoet het bureau binnen de overheid sympathie en een deel van de bestuursorganen en aanbestedende diensten heeft aangegeven zeker gebruik te willen maken van de mogelijkheid een BIBOB-advies te vragen.

10.2.2. Het Bureau BIBOB

Uit het onderhavige onderzoek is gebleken dat het Bureau BIBOB de te stellen termijnen inzake het uitbrengen van een advies snel zal kunnen overschrijden, indien gelijktijdig teveel adviezen worden gevraagd. Nader zal worden bezien of dergelijke piekbelastingen kunnen worden opgevangen door een flexibele inrichting van de personele bezetting van het bureau, respectievelijk doordat afspraken worden gemaakt met andere diensteenheden dat in voorkomend geval deskundig personeel ter beschikking wordt gesteld aan het Bureau BIBOB.

Uit het onderzoek is voorts met betrekking tot het functioneren van het Bureau BIBOB als aandachtspunt naar voren gekomen dat niet gegarandeerd is dat de door het bureau opgevraagde gegevens tijdig worden aangeleverd. Dit vanwege de omstandigheid dat de overheidsdiensten en -instellingen die deze gegevens dienen te verstrekken, andere prioriteiten kunnen stellen. Door middel van nader onderzoek naar de geschikte wijze van informatieverstrekking per bestand of registratie, respectievelijk per overheidsdienst of -instelling, en door middel van constructief overleg zal de kans op langdurige verstrekingsprocedures worden geminimaliseerd. Indien de overeengekomen of noodgedwongen wijze van verstrekken leidt tot een arbeidsintensieve aanpak, zal worden bezien of mogelijke financiële of praktische belemmeringen bij de verstreckende diensten en

instellingen kunnen worden weggenomen. Verder zijn in het algemeen verschillende maatregelen mogelijk om de duur van de gegevensverstrekking zoveel mogelijk te beperken. Enerzijds vormen technische maatregelen een deel van de oplossing van deze problematiek. Door zoveel mogelijk gebruik te maken van zogenaamde «on-line» verbindingen kunnen gegevens uit geautomatiseerde bestanden en registraties direct door het Bureau BIBOB zelf worden verzameld. Het bureau is dan niet afhankelijk van de medewerking van andere diensten en instellingen. Anderzijds zijn er organisatorische maatregelen mogelijk die dit probleem mitigeren. In dit verband kan worden gedacht aan de aanstelling van een of meer functionarissen bij het Bureau BIBOB die specifiek tot taak hebben de contacten met de overheidsdiensten en instellingen die gegevens dienen aan te leveren, te onderhouden en op een optimaal niveau te brengen. Het ligt in het voornemen deze technische en organisatorische maatregelen ook daadwerkelijk te realiseren.

Inherent aan het voorgaande aandachtspunt is er het gegeven dat niet is gegarandeerd dat tijdig gegevens kunnen worden verkregen uit gesloten bronnen in het buitenland. Op deze problematiek is reeds in hoofdstuk 8 ingegaan, zodat daarnaar wordt verwezen. In aanvulling op dat hoofdstuk wordt overigens nog het volgende opgemerkt. Uit de pilot is gebleken dat uit de wel beschikbare bronnen in het buitenland zodanige gegevens kunnen worden verkregen dat in zijn algemeenheid een redelijk beeld kan worden verkregen inzake de betrouwbaarheid van de buitenlandse onderneming. Ook kunnen van buitenlandse ondernemingen accountants- of andere verklaringen worden gevraagd die betrekking hebben op strafbare feiten. Het vragen van dergelijke verklaringen kan tevens bijdragen aan een eerlijke toets in relatie tot Nederlandse ondernemingen.

10.2.3. Bestuursorganen en aanbestedende diensten

Met betrekking tot de uitvoerbaarheid van het voorliggende wetsvoorstel is het tevens van belang dat de bestuursorganen en aanbestedende diensten beschikken over de kennis en vaardigheden om op juiste wijze gebruik te maken van het BIBOB-instrumentarium en om de inhoud van de BIBOB-adviezen adequaat te kunnen verwerken. Het onderhavige onderzoek wijst op het belang dat moet worden gehecht aan de opleiding en bewustmaking van het desbetreffende overheidspersoneel. Ook heeft het onderzoek duidelijk gemaakt dat het Bureau BIBOB in staat zal moeten zijn overheidslichamen te begeleiden bij het gebruik van het BIBOB-instrumentarium. Aan deze aandachtspunten is en zal aandacht worden besteed. Zoals hierboven in paragraaf 6.2. al is aangegeven, zal met het oog hierop bij het Bureau BIBOB ook een helpdesk worden ingericht. Voorts zal bij bestuursorganen worden aangedrongen op het formeren van een centraal punt dat alle aanvragen inzake vergunningen ontvangt. Dit is van belang niet alleen met het oog op een efficiënte inzet van deskundigheid en de gecoördineerde behandeling van verschillende vergunningen ten behoeve van dezelfde aanvrager, maar ook met het oog op de bescherming van de privacy van de betrokkenen. Door de adviesaanvraag en de verwerking van het advies in een beschikking via een vast en beperkt aantal mensen te laten lopen, wordt de kans op verkeerde verspreiding van de informatie of de adviezen verkleind. Verder is met betrekking tot de kennis van bestuursorganen en aanbestedende diensten het volgende van belang. In het kader van het integriteitsbeleid is onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken reeds een aantal jaren geleden een bewustwordings-traject ingezet. Met het oog op de effectieve inzet van het BIBOB-instrumentarium in het licht van de daarmee te realiseren doelstellingen, ligt het in het voornemen in het kader van de implementatie van deze wetgeving veel aandacht te blijven besteden aan het aspect van de bewustwording. Daarbij zal de aandacht specifiek worden gericht op de

signalering van de mogelijk criminele achtergronden van aanvragers en gegadigden. Het is de verwachting dat mede door middel van dit bewustwordingsproces een juiste inzet van het Bureau BIBOB en een adequate verwerking van de adviezen zal worden bewerkstelligd. Bovendien mag worden verwacht dat daardoor ook de behoefte aan BIBOB-adviezen zal toenemen.

10.2.4. Behoefte aan BIBOB-adviezen

Wat betreft de behoefte van bestuursorganen en aanbestedende diensten is uit het onderhavige onderzoek gebleken dat deze mede afhankelijk is van de termijn waarbinnen het BIBOB-advies dient te worden uitgebracht en van de kosten die in rekening worden gebracht van de aanvrager van het advies. Uitgaande van een termijn waarbinnen het BIBOB-advies blijkens het onderzoek door de bestuurslichamen bruikbaar wordt geacht van vier weken, naar de realisatie van welke termijn in de praktijk – ongeacht de bij algemene maatregel van bestuur in beginsel te stellen langere termijn van zes weken – bij het uitbrengen van het BIBOB-advies overigens ook zal worden gestreefd, en zonder rekening te houden met de kosten die aan de aanvrager van het advies in rekening zal worden gebracht, zal het aantal verzoeken om advies volgens het onderzoek naar verwachting liggen tussen de 186 en 345 per jaar. Bij een termijn van zes weken ligt dat aantal tussen de 107 en 199. Indien zou worden uitgegaan van een prijs van f 5000, dat wil zeggen de kostendekkende prijs van het Bureau BIBOB bij het aantal van 250 adviesaanvragen per jaar, zou het aantal verzoeken bij een termijn van vier weken liggen tussen de 51 en 148, terwijl bij een termijn van zes weken dat aantal ligt tussen de 30 en 86 per jaar. Hierbij wordt overigens aangetekend dat uit het onderzoek is gebleken dat ten aanzien van het soort besluit (vergunning, subsidie of aanbesteding) de prijs mag variëren. Dit is vanuit het belang van het desbetreffende overheidslichaam geredeneerd ook begrijpelijk. Bij aanbestedingen mogen de kosten voor het advies beduidend hoger zijn, omdat daar ook grotere, met name ook grotere financiële belangen voor een overheidslichaam aan de orde zijn. Bij vergunningen zijn die belangen doorgaans veel kleiner of zijn de directe risico's van een andere orde. Mede met het oog op de gevoeligheid van de behoefte aan BIBOB-adviezen voor de termijn waarbinnen dat moet worden uitgebracht, zal – zoals hierboven reeds is aangegeven – ernaar worden gestreefd die termijn in de praktijk zo kort mogelijk te houden. Naar aanleiding van het uit het onderhavige onderzoek gebleken prijsgevoeligheid van de behoefte aan BIBOB-adviezen is in het voorliggend wetsvoorstel, anders dan in de versie van juli 1997 van het wetsontwerp, afgezien van een kostendekkende prijs van de adviezen. Er wordt een niet langer uitgegaan van het in rekening brengen van «de kosten van het advies», maar van «een bijdrage in de kosten van het advies». Bovendien wordt overwogen om bij de vaststelling van de bijdrage die het overheidslichaam terzake van een BIBOB-advies verschuldigd zal zijn, uit te gaan van een zekere differentiatie.

Volledigheidshalve wordt bij dit laatste aangetekend dat een zeker prijsverschil ook goed aansluit bij de lasten die een BIBOB-advies met zich brengt voor het bureau. Een onderzoek door het Bureau BIBOB in het kader van een grote aanbesteding is zeer arbeidsintensief, met name als gevolg van de vaak complexe bedrijfsstructuren en de veelheid aan betrokken personen die invloed uitoefenen op de betrokken ondernemingen. Voor een vergunning is de kring van betrokkenen doorgaans overzichtelijker.

Op basis van het voornoemde onderzoek zou uitgegaan moeten worden van 200 tot 250 onderzoeken per jaar. De verwachting is echter dat, vanwege de toenemende bekendheid van het BIBOB-instrumentarium en

de wijze waarop het BIBOB-onderzoek zal worden uitgevoerd, in het eerste jaar al 500 BIBOB-adviezen zullen worden aangevraagd. De uitkomst van het onderhavige onderzoek dat de mogelijkheid bestaat dat de vraag naar BIBOB-adviezen in de loop der jaren zal stijgen, wellicht naar enkele duizenden, wordt reëel geacht. Hiermee zal bij de budgettaire meerjarenraming en de inrichting van het bureau rekening worden gehouden.

10.3. *Effecten voor het bedrijfsleven*

10.3.1. Algemeen

De effecten van de hantering van het BIBOB-instrumentarium bestaan blijkens het onderhavige onderzoek zowel uit kosten als uit baten. Er is sprake van kosten in verband met een verhoging van de administratieve lasten ten gevolge van de verplichting om extra gegevens aan te leveren aan het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst. Voorts is er de potentiële kostenpost in verband met de doorberekening aan de betrokkene van de bijdrage die door het overheidslichaam is verschuldigd in verband met de aanvraag van het BIBOB-advies. Ook dient rekening te worden gehouden met een mogelijke verlenging van de besluitvormingstermijn. Tevens zijn er de mogelijke additionele kostenposten van juridische procedures en de reparatie van een beschadigd imago. Tegenover deze kosten staan de mogelijke baten van de imagoverbetering van bepaalde bedrijfssectoren, de zuivering van naam van ten onrechte als «verdacht» aangemerkte bedrijven, betere concurrentieverhoudingen tussen bedrijven, en tenslotte het weren van criminele elementen uit sectoren.

10.3.2. Administratieve lasten en kosten van het BIBOB-advies

Wat betreft de administratieve lasten, is van de zijde van het bedrijfsleven aangegeven dat wordt uitgegaan van een gemiddelde lastenpost van ruwweg f 1000 per aanvraag of offerte. De mogelijke doorberekening aan het bedrijfsleven van de kosten van een BIBOB-advies is wat betreft de feitelijk daaruit voortvloeiende financiële lasten ongewis. Een en ander is sterk afhankelijk van de wijze waarop die doorberekening zal plaatsvinden. Bij directe doorberekening kunnen de kosten inzake vergunningen per aanvraag een onevenredig zware belasting vormen, maar bij verrekening door middel van een verhoging van de leges zouden deze financiële gevolgen bij het aantal van 250 adviezen per jaar gering zijn. Bij aanbestedingen zouden het nadeel voor het bedrijfsleven van de doorberekening van de kosten van een BIBOB-advies uiteindelijk nihil zijn, omdat deze lasten kunnen worden verhaald op het desbetreffende overheidslichaam door middel van een verhoging van de aanbiedingsprijs. Ook de omvang van de kosten van de overige genoemde lasten voor het bedrijfsleven zijn moeilijk vast te stellen.

Inzake de verhoging van de administratieve lasten in verband met het aanleveren van extra gegevens aan het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst, dient te worden erkend dat het voorliggend wetsvoorstel inderdaad een – zij het beperkte – extra inspanning van de betrokkene vereist. Hiertegenover staat evenwel het gegeven dat het BIBOB-instrumentarium leidt tot de hierboven reeds vermelde baten voor het bedrijfsleven van de imagoverbetering van bepaalde bedrijfssectoren, de zuivering van naam van ten onrechte als «verdacht» aangemerkte bedrijven, betere concurrentieverhoudingen tussen bedrijven, en tenslotte het weren van criminele elementen uit sectoren.

De doorberekening van de kosten van het BIBOB-advies aan het bedrijfsleven kan moeilijk als zware financiële last worden aangemerkt. In de eerste plaats hierom al niet, omdat in het voorliggende wetsvoorstel niet wordt uitgegaan van een kostendekkende bijdrage van het overheidslichaam dat het BIBOB-advies heeft aangevraagd. Dit houdt in dat niet de volledige kostprijs van het BIBOB-advies kan worden doorberekend. Bovendien zal naar verwachting de eerste jaren sprake zijn van niet meer dan 200 tot 250 BIBOB-adviezen in totaal per jaar. Afgezet tegen het totaal aantal aanvragen inzake vergunningen en subsidies per jaar, vermeerderd met het totaal aantal aanbestedingen per jaar, is dit slechts een fractie van het totaal aantal gevallen waarin in beginsel het Bureau BIBOB kan worden ingeschakeld. Dit betekent dat het totaalbedrag van de in rekening van de bestuursorganen en aanbestedende diensten te brengen bijdragen relatief gering van omvang zal zijn, zodat hetzelfde geldt voor het totaalbedrag van de mogelijke doorberekening aan het bedrijfsleven. In dit kader wordt eraan herinnerd dat, zoals in hoofdstuk 9 is aangegeven, er met betrekking tot het verlenen van vergunningen van wordt uitgegaan dat de door het bestuursorgaan verschuldigde bijdrage inzake het BIBOB-advies niet rechtstreeks wordt doorberekend aan de betrokkene. Dit houdt in dat er hooguit sprake kan zijn van een beperkte verhoging van de leges. Voorts zal naar verwachting een deel van de gemeenten geen gebruik maken van de mogelijkheid van doorberekening in de leges, omdat zij of de kosten van de BIBOB-adviezen zelf zullen opvangen of in het geheel – om hen moverende redenen – geen gebruik zullen maken van het BIBOB-instrumentarium. Voor het overige is het, zoals in hoofdstuk 9 is uiteengezet, niet voor de hand liggend om te veronderstellen dat er doorberekening zal plaatsvinden in het kader van subsidieverlening of aanbestedingen.

10.3.3. Verlenging besluitvormingstermijnen

De in het onderzoek gesignaleerde kans op verlenging van de besluitvormingstermijn is aanwezig, maar deze kan, zoals reeds eerder in deze memorie is opgemerkt, worden beperkt door praktische maatregelen. In het kader van de implementatie van dit wetsvoorstel zal bij de bestuursorganen en aanbestedende diensten worden aangedrongen op een efficiënte inpassing van het BIBOB-instrument in de procedures. Bij vergunningen kan ervoor worden gekozen parallel aan andere onderzoeken ten behoeve van de vergunning het BIBOB-advies aan te vragen. In het kader van aanbestedingen is deze mogelijkheid kleiner, maar gelet op het totaal aantal aanbestedingen per jaar met betrekking waartoe een BIBOB-advies zal worden gevraagd, wordt de totale last hiervan voor het bedrijfsleven bepaald niet onoverkomelijk geacht.

10.3.4. Aantasting goede naam

Er is begrip voor de bij het bedrijfsleven gesignaleerde vrees voor aantasting van de goede naam. Indien het Bureau BIBOB in de praktijk alleen wordt ingezet indien er sprake is van gerezen vermoedens bij bestuursorganen en aanbestedende diensten van crimineel misbruik van beschikkingen of overheidsopdrachten, kan een dergelijke vrees terecht zijn. Immers, de gedachte «waar rook is, is vuur» heeft dan snel post gevat. Dit is evenwel nadrukkelijk niet de bedoeling. De vraag of bij het Bureau BIBOB om advies moet worden gevraagd, moet binnen elk overheidslichaam aan de hand van vaste beleidslijnen en op basis van objectieve criteria worden beantwoord. Aan dit uitgangspunt zal in het kader van de implementatie van het wetsvoorstel nadrukkelijk aandacht worden besteed.

Het voorgaande neemt niet weg dat niet valt uit te sluiten dat daarnaast op basis van een concrete aanwijzing van de officier van justitie tot

inschakeling van Bureau BIBOB wordt overgegaan. In dat geval zullen er evenwel reeds sterke aanwijzingen zijn voor relevante strafbare feiten. In geval van een bonafide onderneming is de kans dat op een dergelijke aanwijzing van de officier van justitie een advies van het Bureau BIBOB wordt gevraagd, vrijwel volledig uit te sluiten.

Uitgaande van de verwachting dat binnen de hierboven geschetste kaders wordt geopereerd, zal een bonafide onderneming niet hoeven te vrezen voor een onterechte aantasting van de goede naam. Dit is zeker het geval indien de onderneming de noodzakelijke openheid van zaken geeft ten aanzien van de bedrijfsstructuur en de personen die invloed uitoefenen op de onderneming.

Voor het overige wordt opgemerkt dat, zoals hierboven in de memorie reeds is aangegeven, de waarborgen terzake van een juiste advisering door het Bureau BIBOB van zodanige aard zijn, dat de kans op fouten wordt geminimaliseerd. Met name de controle op de juistheid van de gegevens die uit de verschillende bronnen worden verkregen, is een belangrijke waarborg. Daarnaast is er de verplichting voor het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst om de betrokkene in de gelegenheid te stellen zijn zienswijze naar voren te brengen, indien wordt overwogen een voor de betrokkene negatieve beslissing te nemen.

10.4. Effecten voor de rechterlijke macht

De invoering van dit wetsvoorstel zal, uitgaande van 500 BIBOB-adviezen per jaar, tot een bescheiden verhoging van de werklust voor de rechterlijke macht leiden. In het onderhavige onderzoek is uitgegaan van de, overigens ruime, inschatting dat uiteindelijk een kwart van alle BIBOB-adviezen per jaar zullen leiden tot een gerechtelijke procedure. Bij een jaarlijks aantal BIBOB-adviezen van 500 kan derhalve worden verondersteld dat deze zullen leiden tot circa 120 procedures. Deze zaken zullen zich niet concentreren bij één arrondissement, maar zich afspelen in het gehele land en zowel bij de bestuursrechter als bij de civiele. Een zeer globale inschatting geeft aan dat hierdoor voor de sector bestuursrecht een extra werklust zou ontstaan van 1,4 voltijdse betrekking van een bestuursrechter en 1,8 voltijdse betrekking van ondersteunend personeel. De daarmee gepaard gaande kosten liggen tussen de f 320 000 en f 400 000. Van de gevolgen voor de werklust van de civiele rechter is geen inschatting gegeven. Dit is evenmin het geval wat betreft de effecten van hoger beroep.

11. Artikelsgewijs

Artikel 1

In artikel 1 zijn de definities opgenomen van verschillende in het wetsvoorstel gehanteerde begrippen.

De term «aanbestedende dienst» is ontleend aan de Europese aanbestedingsrichtlijnen, maar heeft in de wet een beperktere reikwijdte en is daarom opnieuw gedefinieerd. Met name is er een verschil ten opzichte van de categorie «publiekrechtelijke instelling», die in de richtlijnen wordt gehanteerd en een ruim bereik heeft. Voorts vallen in het voorliggende wetsvoorstel, voor zover althans die diensten niet tevens deel uitmaken van de «klassieke» overheden, niet onder de term «aanbestedende dienst» de aanbestedende diensten waarop de richtlijn van 14 juni 1993, betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en telecommunicatie («richtlijn Nutssector», 93/38/EEG, Pb EG L 199/84), van toepassing is.

Er is ook verschil tussen enerzijds de categorie «aanbestedende dienst» en anderzijds de categorie «bestuursorgaan». Dit hoewel deze categorieën

in besluitvormende zin met elkaar kunnen samenvallen. Het verschil zit hierin dat met de categorie «aanbestedende dienst» de rechtspersoon wordt bedoeld die voornemens is een overheidsopdracht te verstrekken. Het gaat hier dus om de overheid in het kader van een civielrechtelijk optreden. Uitsluitend indien de overheid optreedt in bestuursrechtelijk zin, kan zij door middel van de term «bestuursorgaan» worden aangeduid.

De term «beschikking» is in het wetsvoorstel in beperkte zin gebruikt. Het gaat niet om beschikkingen in de zin van de Awb in het algemeen, maar uitsluitend om beschikkingen terzake van een subsidie of een vergunning ingevolge de in onderdeel c genoemde wettelijke bepalingen.

Het begrip «betrokkene» is om wetstechnische redenen gedefinieerd. Met de invoering van deze term kan worden vermeden dat daar waar in het wetsvoorstel wordt gesproken over het advies van het Bureau BIBOB en over de mogelijkheid om advies te vragen, telkens een opsomming zou moeten worden gegeven van de natuurlijke personen of rechtspersonen met betrekking tot wie door dat bureau een onderzoek kan worden ingesteld. Zoals in de voorgaande paragrafen reeds is uiteengezet, kan een advies worden aangevraagd zowel met betrekking tot de toekenning van een subsidie of vergunning, dan wel de gunning van een overheidsopdracht, als terzake van de intrekking van een verleende subsidie of vergunning, onderscheidenlijk de ontbinding van het contract terzake van de gegunde overheidsopdracht.

Ook het begrip «gegadigde» is ontleend aan de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Het heeft in het voorliggend wetsvoorstel evenwel een ruimer bereik dan in die richtlijnen en is daarom opnieuw gedefinieerd. Met name valt onder de categorie «gegadigde» in de zin van het voorliggend wetsvoorstel ook de categorie «inschrijver» zoals die gedefinieerd is in de aanbestedingsrichtlijnen. Voorts valt onder «gegadigde» degene met wie de aanbestedende dienst in onderhandeling is getreden.

Het begrip «overheidsopdracht» komt niet voor in het Burgerlijk Wetboek (BW). Zonder dit begrip te definiëren zou er gemakkelijk een misverstand kunnen rijzen in verband met de rechtsfiguur «overeenkomst van opdracht», welke gedefinieerd is in artikel 400, Boek 7, van het BW. Een overheidsopdracht zou dan opgevat kunnen worden als een overeenkomst in de zin van artikel 400, Boek 7, van het BW, waarbij de overheid de opdrachtgever is. Er vallen dan allerlei belangrijke overeenkomsten buiten het begrip overheidsopdracht, zoals de aannemingsovereenkomst en de koopovereenkomst.

Een beter aanknopingspunt bieden de Europese aanbestedingsrichtlijnen, die elk een definitie geven van de overeenkomsten die onder deze richtlijnen vallen. Door aansluiting te zoeken bij deze definities, komen overeenkomsten als de aannemings-, koop-, huur- en leaseovereenkomsten, alsmede overeenkomsten tot het verrichten van diensten, onder het bereik van de voorgestelde wet. Hierbij wordt overigens benadrukt dat het bij de definiëring van het begrip «overheidsopdracht» in dit wetsvoorstel uitsluitend gaat om de aansluiting bij de definities van de onderscheiden overeenkomsten in de Europese aanbestedingsrichtlijnen, niet om de vraag of een bepaalde overheidsopdracht geheel of gedeeltelijk onder het regime van die aanbestedingsvoorschriften valt. Op deze manier worden dus ook de overheidsopdrachten die uitsluitend onder het nationale aanbestedingsrecht vallen, binnen het bereik van de Wet BIBOB gebracht. Hetzelfde geldt indien een opdracht ondershands, dus zonder voorafgaande aanbestedingsprocedure, wordt verstrekt.

Een belangrijk type overeenkomst is de samenwerkingsovereenkomst tussen een overheid en een of meer private partijen die betrekking heeft

op de uitvoering van werken of diensten. Een dergelijke overeenkomst valt buiten het bereik van de Europese aanbestedingsrichtlijnen en is daarom afzonderlijk in de definitiebepaling van het begrip «overheidsopdracht» opgenomen. Het gevolg hiervan is dat het voor de overheid mogelijk wordt gemaakt om ook over potentiële partners in een zogenaamde pps-overeenkomst, advies te vragen aan het Bureau BIBOB.

Artikel 2

Artikel 2 geeft aan dat ten aanzien van subsidies de term «intrekking» een ruimere betekenis moet worden toegekend. Aan deze bepaling is behoefte in verband met de systematiek van de Awb. Daarin is sprake van de mogelijkheid dat aan de subsidievestiging een beschikking tot subsidieverlening voorafgaat. Ingevolge artikel 4:46 van de Awb kan in voorkomend geval de subsidie lager worden vastgesteld dan de aanspraak die in beginsel ingevolge de verlening is toegekend. Daarnaast bestaat ingevolge de artikelen 4:48, 4:49 en 4:50 van de Awb de mogelijkheid om de subsidieverstreking ten nadele van de subsidieontvanger te wijzigen. De vorenbedoelde mogelijkheden bestaan naast de mogelijke weigering of intrekking van een subsidie.

Artikel 3

In artikel 3 is de bevoegdheid neergelegd om een subsidie of vergunning te weigeren of in te trekken in verband met de aanwezigheid van het in het eerste lid van dat artikel bedoelde gevaar. Het gaat hierbij in de eerste plaats om het gevaar 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). De strafbare feiten die in deze bepaling worden bedoeld, zijn delicten als bedrieglijke bankbreuk, diefstal, heling en verduistering. Het kan evenwel ook gaan om strafbare feiten die in meer indirecte zin zijn gericht op het behalen van op geld waardeerbare voordelen, zoals drugshandel. Deze delicten moeten, anders dan wanneer het de in onderdeel b bedoelde strafbare feiten betreft, 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). Dit houdt in dat er een duidelijk verband dient te bestaan tussen enerzijds de te verlenen of reeds verleende subsidie dan wel vergunning en anderzijds de strafbare feiten. Indien bijvoorbeeld het gevaar bestaat dat degene die een milieuvergunning voor zijn afvalverwerkingsbedrijf aanvraagt, milieudelicten gaat plegen, is er duidelijk sprake van een dergelijk verband. Dat verband is ook aanwezig indien dezelfde persoon tevens een afvaltransportbedrijf heeft en op grond van diens in het verleden gepleegde strafbare feiten het gevaar bestaat dat hij bij het vervoer van het afval dat hij met de gevraagde vergunning wil verwerken, opnieuw transportdelicten gaat plegen. Deze duiding van gevaar vloeit mede voort uit het derde lid, onderdeel a. Het gevaar dat de betrokkene een misdrijf als bijvoorbeeld moord gaat plegen, doet in het geschetste geval niet terzake. Er is dan geen verband tussen de vergunning en het strafbare feit, behoudens in het uitzonderlijke geval dat de vergunning tevens wordt aangevraagd met het vooropgestelde doel bewijzen van moord te kunnen doen verdwijnen.

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.

In het tweede lid is aangegeven langs welke weg wordt gekomen tot de vaststelling van de mate van gevaar dat de subsidie of vergunning mede

wordt gebruikt om uit strafbare feiten verkregen of te verkrijgen voordelen te benutten. Er moet ingevolge onderdeel a sprake zijn van «feiten en omstandigheden die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten» als hier bedoeld. Door de zinsnede «feiten en omstandigheden» wordt aangegeven dat er concrete indicaties dienen te zijn gevonden voor betrokkenheid bij strafbare feiten als bedoeld in onderdeel a van het eerste lid. Deze feiten en omstandigheden kunnen blijken uit justitiële en politieke gegevens, zoals al dan niet onherroepelijke veroordelingen van de in het onderhavige artikel bedoelde natuurlijke en rechtspersonen, door hen aangegane transacties en de hen betreffende 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.

Onderdeel b gaat nader in op de situatie dat er sprake is van vermoedens van betrokkenheid bij strafbare feiten als bedoeld in onderdeel a van het eerste lid. In die situatie 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.

Onderdeel c geeft aan dat de «aard van de relatie» eveneens moet worden gewogen. Dit onderdeel dient te worden gelezen in samenhang met het vierde lid, waarin nader op de relatie tot strafbare feiten wordt ingegaan. Die relatie is uiteraard het meest hecht indien de betrokkene de strafbare feiten zelf heeft begaan. Er is een duidelijk zwakker verband indien de betrokkene slechts aandeelhouder is (in de woorden van het vierde lid: zeggenschap heeft over betrokkene) van een rechtspersoon die strafbare feiten heeft gepleegd. Er is al weer een wat duidelijker relatie indien de betrokkene leiding geeft aan een rechtspersoon die strafbare feiten heeft gepleegd.

Tenslotte dient ingevolge onderdeel d rekening te worden gehouden met de grootte van de verkregen of te verkrijgen voordelen. Er mag van worden uitgegaan dat het gevaar dat strafbare feiten worden gepleegd groter is naarmate deze voordelen groter zijn.

De elementen die in het derde lid zijn opgenomen met betrekking tot de vaststelling van de mate van gevaar dat strafbare feiten zullen worden gepleegd, komen in belangrijke mate overeen met die van het tweede lid. De verschillen die in het tweede en derde lid, in de onderdelen a en d, zijn gemaakt, betreffen de toespitsing op in het eerste lid gemaakte onderscheid tussen enerzijds het benutten van financieel voordeel uit strafbare feiten en anderzijds het plegen van strafbare feiten. In het derde lid gaat het om deze laatste categorie.

In onderdeel a wordt aangegeven dat het moet gaan om «strafbare feiten die zijn gepleegd bij activiteiten die overeenkomen of samenhangen met activiteiten waarvoor de beschikking wordt aangevraagd dan wel is gegeven». Van activiteiten die overeenkomen met die waarvoor de beschikking is gevraagd wordt uiteraard de situatie bedoeld dat de betrokkene zich bijvoorbeeld in het verleden reeds met afvalverwerking heeft beziggehouden en opnieuw een vergunning inzake afvalverwerking aanvraagt. Van activiteiten die samenhangen met die waarvoor de beschikking is gevraagd, kan worden gesproken indien het gaat om activiteiten die in elkaars verlengde liggen. Uitgaande van het vorenbedoelde voorbeeld kan worden gezegd dat transport van afval in het verlengde ligt van de afvalverwerking. Indien de betrokkene zich in het verleden heeft beziggehouden met transport van afval en in dat kader strafbare feiten heeft gepleegd, is het de vraag of hem een vergunning

moet worden verleend op het terrein van de afvalverwerking. In het omgekeerde geval dient deze vraag zich uiteraard ook aan ten aanzien van de transportvergunning.

Ingevolge het onderdeel d dient het aantal strafbare feiten in ogenschouw te worden genomen. Een reeks van overtredingen draagt uiteraard niet bij tot het vertrouwen dat de betrokkene in de toekomst zich wel binnen het kader van de wet zal bewegen. Met andere woorden: naarmate het aantal in het verleden gepleegde of vermoedelijk gepleegde strafbare feiten groter is, is het gevaar dat ook in de toekomst strafbare feiten zullen worden gepleegd groter.

Het vierde lid geeft de criteria voor de vaststelling of er sprake is van een relatie met strafbare feiten. Daarbij betreft onderdeel a, waarin wordt gesproken over het zelf hebben begaan van strafbare feiten, zowel het plegen, doen plegen en medeplegen van strafbare feiten, als het daaraan medeplichtig zijn. De betrokkene kan in dit onderdeel zowel een natuurlijke persoon als een rechtspersoon zijn. Volledigheidshalve wordt hierbij aangetekend dat ingevolge artikel 52 van het Wetboek van Strafrecht het bij medeplichtigheid uitsluitend kan gaan om misdrijven.

Onderdeel b betreft de natuurlijke persoon of de rechtspersoon die direct of indirect bestuurder, aandeelhouder of financier is van de rechtspersoon die de strafbare feiten heeft gepleegd. Het spiegelbeeld daarvan vormt onderdeel c: de natuurlijke persoon of rechtspersoon die de strafbare feiten heeft gepleegd, treedt op als bestuurder, aandeelhouder of financier van de betrokkene. Binnen deze context is de betrokkene uiteraard een rechtspersoon. Een uitzondering op dit laatste wordt gevormd door het in onderdeel c bedoelde zakelijk samenwerkingsverband. Dat samenwerkingsverband kan betrekking hebben op zowel natuurlijke personen als rechtspersonen.

Ten aanzien van het in onderdeel c bedoelde zakelijke samenwerkingsverband wordt nog het volgende opgemerkt. Dit samenwerkingsverband is opgenomen omdat criminele organisaties of groepen in een zodanig verband kunnen opereren dat daarin ook natuurlijke personen of rechtspersonen zijn opgenomen waarvan, behoudens het gegeven dat er sprake is van een (soms langdurige) zakelijke samenwerking met als crimineel bekend staande natuurlijke personen of rechtspersonen, overigens geen justitiële of politieke antecedenten bekend zijn. Deze in strafrechtelijke opzicht «schone» natuurlijke personen of rechtspersonen, de zogenaamde katvangers, kunnen in voorkomend geval als aanvrager van een subsidie of vergunning optreden. In een dergelijk geval zou een subsidie of vergunning niet kunnen worden geweigerd of ingetrokken indien uitsluitend op de aanvrager zelf en diens financiers zou worden gelet. Dit terwijl het zakelijk samenwerkingsverband waarin de aanvrager participeert, als geheel voordeel kan ontlenen aan de toekenning van de subsidie of vergunning. Vanwege dit zakelijk belang van het samenwerkingsverband als zodanig, dient bij de beslissing inzake de toekenning of intrekking tevens rekening te worden gehouden met de strafbare feiten van degenen die naast de aanvrager deelnemen in het zakelijk samenwerkingsverband.

Het vijfde lid benadrukt dat de weigering of intrekking van een beschikking moet voldoen aan het proportionaliteitsvereiste en concreetiseert dat vereiste. Hierbij wordt aangetekend dat de woorden «strafbare feiten» in onderdeel b primair de strafbare feiten betreffen die naar verwachting zullen worden gepleegd, indien geen weigering of intrekking van de beschikking zou plaatsvinden. Omdat deze verwachting gebaseerd zal moeten zijn op strafbare feiten die in het verleden zijn of vermoedelijk zijn gepleegd, slaat het proportionaliteitsvereiste indirect ook op die feiten terug.

Artikel 4

Het Bureau BIBOB dient een onderzoek te doen naar de betrokkene, welk onderzoek bestaat uit het verzamelen en analyseren van gegevens. Om dit onderzoek te kunnen uitvoeren, moet het bureau kunnen beschikken over de basisgegevens die in artikel 29, tweede lid, zijn vermeld. Wanneer deze gegevens niet door de betrokkene worden aangeleverd, kan in het geval van een aanvraag van een beschikking het bestuursorgaan de aanvraag buiten behandeling laten. Dit ingevolge artikel 4:5 van de Awb. Op deze wijze is verzekerd dat de vereiste gegevens worden aangeleverd. Dit ligt anders indien het gaat om de mogelijke intrekking van een subsidie of vergunning. De bestaande regelingen houden geen sanctie in indien de betrokkene, die geen belang heeft bij het aanleveren van gegevens voor een onderzoek in verband met die mogelijke intrekking, geen gegevens aanlevert. Om die reden wordt in het onderhavige artikel in een op die situatie toegespitste sanctiemogelijkheid voorzien. De weigering om gegevens te verstrekken indien toepassing wordt gegeven aan artikel 29, derde lid, wordt aangemerkt als gevaar als bedoeld in artikel 3, eerste lid, zodat de subsidie of vergunning kan worden ingetrokken.

De onderhavige sanctiemogelijkheid bestaat niet alleen in het geval dat de betrokkene weigert gegevens aan te leveren. Ook indien betrokkene weigert aanvullende gegevens te verschaffen in het geval als voorzien in artikel 12, derde lid, is het mogelijk die sanctie te hanteren.

Artikel 5

De Europese aanbestedingsrichtlijnen geven aan in welke gevallen een gegadigde voor een overheidsopdracht kan worden uitgesloten van de aanbesteding. Verwezen wordt naar de bepalingen die in artikel 9, tweede lid, zijn genoemd. Die uitsluitingen zijn niet van toepassing op de aanbestedingen waarvan het bedrag beneden de drempelwaarde van de richtlijnen ligt. Er is evenwel geen reden om de laatstbedoelde aanbestedingen wat betreft de mogelijkheid om gegadigden uit te sluiten, anders te behandelen dan die waarop de Europese aanbestedingsrichtlijnen van toepassing zijn. Het eerste lid strekt daartoe.

Volledigheidshalve wordt hierbij aangetekend dat de gronden om een overeenkomst inzake een overheidsopdracht te ontbinden, niet zijn neergelegd in de Europese richtlijnen. Een en ander berust op het civiel recht en zal, indien de aanbestedende dienst gebruik wenst te maken van de mogelijkheid om een contract inzake een overheidsopdracht te ontbinden, in het desbetreffende contract dienen te zijn geregeld. Het overeenkomstige geldt ten aanzien van de aanbestedingen waarop de richtlijnen niet van toepassing zijn.

De mogelijkheid om advies te vragen aan het Bureau BIBOB inzake de in artikel 9, tweede lid, bedoelde situaties, zal niet in alle gevallen bestaan. Zoals hierboven in paragraaf 5.3 reeds is aangegeven, moet het gaan om overheidsopdrachten binnen bepaalde sectoren. Op grond van het tweede lid zal een algemene maatregel van bestuur tot stand worden gebracht, waarin de sectoren worden aangewezen waarvoor geldt dat ten aanzien van binnen die sectoren te gunnen of gegunde overheidsopdrachten het advies van het bureau kan worden aangevraagd.

In het derde lid, onderdeel c, is de mogelijkheid gecreëerd om het Bureau BIBOB advies te vragen omtrent onderaannemers. Deze mogelijkheid bestaat zowel ten aanzien van de onderaannemers die betrokken zijn bij een aanbesteding waarop de Europese richtlijnen van toepassing zijn, als een aanbesteding waarvan het bedrag beneden de drempelwaarde van die richtlijnen ligt.

Hoewel het BIBOB-advies omtrent onderaannemers inzake dezelfde situaties wordt uitgebracht als ten aanzien van gegadigden, is er een belangrijk verschil: er bestaat tussen de aanbestedende dienst en de onderaannemer geen enkele juridische relatie, zodat de aanbestedende dienst de onderaannemer niet van de gunning kan uitsluiten. Wel kan de aanbestedende dienst, mits hij zich dat recht in de aanbestedingsprocedure respectievelijk overeenkomst voorbehouden heeft, aan de hoofdaannemer zijn toestemming onthouden tot het contracteren van de onderaannemer. Indien zich dat geval voordoet, zal de hoofdaannemer een andere onderaannemer moeten voordragen of het gedeelte van de opdracht dat hij in onderaanneming had willen geven, zelf moeten uitvoeren. Is de hoofdaannemer tot geen van beide bereid, dan zal hij in laatste instantie zelf van de gunning van de opdracht worden uitgesloten of zal de overeenkomst worden ontbonden.

Voorwaarde voor de toepassing van de bevoegdheid om een BIBOB-advies ten aanzien van een onderaannemer te vragen is dus wel, dit wordt benadrukt, 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 aan wie de overheidsopdracht wordt of is gegund. Tevens moet zijn bedongen dat in dat kader een advies van het Bureau BIBOB kan worden gevraagd ten aanzien van 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.

Artikel 6

In artikel 6 is de weigerings- en intrekkinggrond ten aanzien van subsidies neergelegd. Een belangrijke beperking van de mogelijkheid om een subsidie te weigeren of in te trekken op grond van de toepassing van artikel 3, is dat de desbetreffende subsidieregeling die toepassing mogelijk moet maken. Daarbij geldt ingevolge het derde lid dat een subsidieregeling die niet bij wet of algemene maatregel van bestuur is geregeld, uitsluitend met goedkeuring van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie artikel 3 van het voorliggende wetsvoorstel van toepassing kan verklaren. Die goedkeuring wordt onthouden indien de toepassing van die weigerings- of intrekkinggrond, met inbegrip van de mogelijkheid om aan het Bureau BIBOB terzake advies te vragen, een onevenredig zwaar middel zou zijn ten opzichte van het belang dat moet worden gehecht aan de desbetreffende subsidie of subsidies. Uiteraard zal die goedkeuring ook niet worden verleend, indien tot de conclusie moet worden gekomen dat de subsidieregeling in strijd met het recht zou zijn.

Volledigheidshalve wordt hierbij herinnerd aan het gegeven dat aan de term «intrekken» ingevolge artikel 2 een ruime uitleg dient te worden gegeven.

Anders dan in artikel 5 ten aanzien van de aanbestedingen is bepaald, wordt ten aanzien van de subsidies niet voorzien in een algemene maatregel van bestuur waarin sectoren worden aangewezen waarbinnen de verlening van subsidies dient plaats te vinden, wil er sprake zijn van de mogelijkheid van het vragen van advies aan het Bureau BIBOB. Dit houdt verband met het gegeven dat de subsidieregelingen dermate divers zijn, dat niet op de voorhand kan worden bepaald binnen welke sector al dan niet de mogelijkheid dient te bestaan om een subsidie te weigeren of in te trekken op grond van artikel 3. Bovendien geldt dat misbruik van

subsidies, zeker wanneer het gaat om substantiële bedragen, niet op de voorhand ten aanzien van bepaalde sectoren kan worden uitgesloten.

Artikel 7

Artikel 7 maakt het mogelijk om artikel 3 toe te passen ten aanzien van inrichtingen waarvoor op grond van een gemeentelijke verordening een vergunning is vereist. In dit kader geeft het begrip «inrichtingen» aan dat het om een ruim scala van gelegenheden gaat. Hierbij moet met name worden gedacht aan voor het publiek vrij toegankelijke inrichtingen zoals bordelen, coffeeshops en speelhallen. Maar tevens kunnen hier zogenaamd besloten gelegenheden onder vallen, die onder de benaming «contributie» en met de schijn van lidmaatschap van een vereniging, in feite entreegeld vragen. De nadere invulling van het begrip «inrichtingen» zal plaatsvinden bij de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het tweede lid.

Met deze regeling ten aanzien van de vorenbedoelde soort inrichtingen, die in de brief aan de Tweede Kamer van 10 oktober 1996 werden aangeduid met de term «droge horeca» (Kamerstukken II 1996/97, 25 056, nr. 1, blz. 12), is tegemoetgekomen aan de problemen die in die brief ten aanzien van deze inrichtingen werden aangegeven. De vraag of, indien het voorliggend wetsvoorstel tot wet zal zijn verheven en inwerking getreden, alsdan nog behoefte bestaat aan een aparte kaderwet voor de «droge horeca», zal dan nader worden bezien.

Artikel 9

In artikel 9 is de taakstelling van het Bureau BIBOB neergelegd. Deze houdt in de eerste plaats in dat op het verzoek van een bestuursorgaan het Bureau BIBOB advies uitbrengt omtrent de mate van gevaar, bedoeld in artikel 3, eerste lid, of over de ernst van feiten en omstandigheden, bedoeld in het zesde lid van dat artikel. Dit is neergelegd in het eerste lid van het onderhavige artikel.

De adviestaak van het Bureau BIBOB ten behoeve van de aanbestedende diensten is neergelegd in het tweede lid. Deze adviestaak is evenals die ten aanzien van de bestuursorganen, gericht op verschillende situaties. Onderdeel a van het tweede lid is toegespitst op de uitsluitingsgronden van de Europese aanbestedingsrichtlijnen.

De taak in onderdeel b is dezelfde als die in onderdeel a, maar dan toegespitst op de situatie dat een aanbestedingsprocedure wordt gevolgd overeenkomstig de «richtlijn Nutssector», waarbij de selectiecriteria van een der andere, in onderdeel a genoemde aanbestedingsrichtlijnen van overeenkomstige toepassing zijn verklaard. De «richtlijn Nutssector» kent namelijk zelf geen selectiecriteria.

Onderdeel c betreft de toetsing van de financiële en economische draagkracht, zoals bedoeld in artikel 31 van de richtlijn 92/50/EEG van de Raad van Europese Gemeenschappen van 18 juni 1992, betreffende de coördinatie voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor dienstverlening (Pb EG L 209/1), artikel 22 van de richtlijn 93/36/EEG van de Raad van Europese Gemeenschappen van 14 juni 1993, betreffende de coördinatie voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor leveringen (Pb EG L 199/1) en artikel 26 richtlijn 93/37/EEG van de Raad van Europese gemeenschappen van 14 juni 1993, betreffende de coördinatie voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor de uitvoering van werken (Pb EG L 199/54).

Tenslotte, de taak die is neergelegd in onderdeel d, is gericht op het adviseren over gevaar van het plegen van strafbare feiten bij de uitvoering van de opdracht. Op basis van het advies over dit laatste aspect kan de aanbestedende dienst beoordelen of er tijdens de uitvoering van de opdracht extra toezicht moet worden uitgeoefend.

Volledigheidshalve wordt eraan herinnerd dat uit artikel 5, eerste lid, voortvloeit dat het advies ook gegeven kan worden aan een aanbestedende dienst die een opdracht wil geven dan wel een contract wil ontbinden waarvan de waarde onder de Europese drempelwaarde ligt.

Artikel 10

Een belangrijke neventaak van het Bureau BIBOB is de begeleiding van bestuursorganen en aanbestedende diensten bij de toepassing van het BIBOB-instrumentarium. Deze neventaak vloeit uit de in artikel 9 neergelegde taak van het bureau voort en krijgt gestalte in de inrichting van het Bureau BIBOB. Zoals in paragraaf 6.2 is aangegeven zal met het oog hierop bij het bureau een zogenaamde helpdesk worden ingericht. Het is evenwel wenselijk dat het Bureau BIBOB zich bij de advisering van bestuursorganen niet beperkt tot de toepassing van het BIBOB-instrumentarium als zodanig. Het bureau zal ook de aandacht moeten vestigen op de andere instrumenten die het bestuursorgaan ten dienste staan om in voorkomend geval een subsidie of vergunning te weigeren of in te trekken. Omdat deze taak duidelijk verder reikt dan de ondersteunende taken die voortvloeien uit artikel 9 en artikel 4 zich richt tot de bestuursorganen, is de hier bedoelde neventaak van het Bureau BIBOB uitdrukkelijk neergelegd in het onderhavige artikel 10.

De artikelen 11 en 25

Het Bureau BIBOB heeft ingevolge artikel 11 de bevoegdheid in voorkomend geval de officier van justitie te informeren over een advies dat is uitgebracht aan een bestuursorgaan of aanbestedende dienst. Deze berichtgeving van het Bureau BIBOB heeft tot doel de officier van justitie in staat te stellen zijn in artikel 25 geregelde bevoegdheid uit te oefenen. Door zijn informatiebevoegdheid kan het Bureau BIBOB een actief ondersteunende functie vervullen bij de bevordering van de integriteit van het openbaar bestuur.

De onderhavige bevoegdheid van het Bureau BIBOB betreft uitsluitend de adviezen waarin wordt geconcludeerd dat er sprake is van gevaar als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van het wetsvoorstel, van feiten of omstandigheden als bedoeld in het zesde lid van dat artikel, of van feiten of omstandigheden die grond kunnen opleveren voor de toepassing of overeenkomstige toepassing van de uitsluitingsgronden van de Europese richtlijnen. Het enkele feit evenwel dat er sprake is van een dergelijk gevaar of van dergelijke feiten of omstandigheden, is niet voldoende om tot berichtgeving aan de officier van justitie over te gaan. Dit is tot uitdrukking gebracht door de zinsnede «indien daartoe aanleiding bestaat». Hiermee wordt aangegeven dat voorts moet zijn gebleken dat de betrokkene niet alleen de direct belanghebbende is bij de subsidie, vergunning of overheidsopdracht waarop het advies betrekking heeft, maar tevens belanghebbende is bij andere beschikkingen, subsidies, vergunningen of overheidsopdrachten. Het gaat er dus om de mogelijkheid te creëren dat, wanneer eenmaal gebleken is dat een bepaalde betrokkene een risico vormt, ook andere bestuursorganen of aanbestedende diensten worden gewaarschuwd.

Zoals blijkt uit de artikelen 11 en 25 zal er geen directe rol voor het Bureau BIBOB zijn weggelegd bij de waarschuwing van andere bestuursorganen of aanbestedende diensten dan het bestuursorgaan dat of de aanbestedende dienst die in het concrete geval om een advies hebben verzocht. Bovendien worden die andere bestuursorganen of aanbestedende diensten niet rechtstreeks geïnformeerd omtrent het gebleken gevaar van crimineel misbruik van een subsidie, vergunning of overheidsopdracht.

De officier van justitie zal hen uitsluitend wijzen op de wenselijkheid het Bureau BIBOB te verzoeken om een advies.

Voor deze rol van de officier van justitie is gekozen met het oog op het strafvorderlijk belang. Een zelfstandige actieve benadering door het Bureau BIBOB van bestuursorganen en aanbestedende diensten op grond van het onderzoek dat zij terzake van een betrokkene hebben verricht, kan het opsporingsbeleid van het openbaar ministerie doorkruisen. Om dit te voorkomen, dient de officier van justitie in de gelegenheid te worden gesteld om de wenselijkheid te beoordelen van een waarschuwing van het desbetreffende bestuursorgaan of de desbetreffende aanbestedende dienst. Voorts is in dit kader van belang dat de officier van justitie deelneemt aan het driehoeksoverleg en zodoende een goed overzicht heeft van hetgeen zich plaatselijk zowel in bestuurlijke zin als in justitiële en politieke zin aan ontwikkelingen voordoet. Hierdoor kan hij zeer gericht adviseren.

Artikel 12

Om zijn adviestaak te kunnen vervullen, dient het Bureau BIBOB een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de onderneming van de aanvrager of gegadigde. Daartoe kan het Bureau BIBOB gegevens vergaren uit alle geëigende open en gesloten bronnen. Onderdeel a van het tweede lid betreft open bronnen, onderdeel b heeft betrekking op zowel open als gesloten bronnen en in onderdeel c gaat het om gesloten bronnen. Zoals hierboven in paragraaf 4.4 reeds is aangegeven, kunnen gesloten bronnen zowel bestanden zijn die persoonsgegevens omvatten waarop de Wet bescherming persoonsgegevens van toepassing is, als registraties zijn die onder speciale regimes vallen, zoals de Wet politieregisters en de Wet op de justitiële documentatie. Met het oog op dit laatste is speciale aandacht besteed aan de beveiliging van de gegevens die het Bureau BIBOB op grond van zijn taak verzamelt en registreert. Verwezen wordt naar de artikelen 20 en 27.

Door de zinsnede «uitsluitend ten behoeve van het advies» wordt in het eerste lid van artikel 12 aangegeven dat het Bureau BIBOB niet in het algemeen gegevens mag verzamelen over crimineel misbruik van overheidsopdrachten, subsidies en vergunningen. Het bureau heeft geen opsporingstaak. Het bureau verzamelt en analyseert persoonsgegevens uitsluitend met het oog op het uitbrengen van het door het desbetreffende bestuursorgaan of aanbestedende dienst verzochte advies.

In het tweede lid van artikel 12 is aangegeven dat het Bureau BIBOB uitsluitend gegevens mag verzamelen die uit andere registraties worden verkregen of die via de officier van justitie zijn verkregen vanuit het buitenland. Het is met andere woorden niet toegestaan om informatie te gebruiken of op te slaan die uitsluitend mondeling ter kennis wordt gebracht van het bureau. Hetzelfde geldt voor de mogelijk binnenkomende schriftelijke «tips». De kwesties van de mondeling verstrekte informatie en de «tips» zijn hierboven in paragraaf 4.4 reeds aan de orde gekomen, zodat voor het overige daarnaar wordt verwezen.

Het voorgaande neemt niet weg dat in voorkomend geval het Bureau BIBOB de mogelijkheid dient te hebben om aan de betrokkene nadere informatie te vragen. Gezien het uitgangspunt dat het Bureau BIBOB gegevens verzamelt die in andere registraties zijn opgenomen, niet zelf niet-geregistreerde gegevens verzamelt en geen opsporingstaken heeft, gaat het hierbij om strikt begrensde uitzonderingssituaties. In de eerste plaats is het mogelijk dat het door de betrokkene ingevulde formulier of formulieren weliswaar zijn ingevuld, maar desalniettemin onvoldoende gegevens bevatten om het vereiste onderzoek op goede wijze te kunnen

afronden. Dit kan blijken uit een eerste controle van de in het formulier of de formulieren door de betrokkene verstrekte gegevens, aan de hand van gegevens die uit de in het tweede lid bedoelde registraties zijn verkregen. In de tweede plaats kan het gaan om de situatie dat de gegevens die uit verschillende bronnen zijn verkregen, niet met elkaar overeenstemmen. Met het oog op deze uitzonderingssituaties wordt in het derde lid een uitzondering gemaakt op het tweede lid.

De onderhavige uitzondering is voorts in die zin beperkt dat het Bureau BIBOB uitsluitend een beperkte categorie van gegevens kan vragen aan de betrokkene. Het betreft strikt die gegevens die noodzakelijk zijn om andere registraties gericht te kunnen bevragen.

Het derde lid dient overigens in samenhang met artikel 4, tweede lid, te worden gezien. Door de laatstgenoemde bepaling is zoveel mogelijk verzekerd dat de betrokkene de vereiste gegevens ook daadwerkelijk verstrekt, omdat hij daarbij ook zelf belang heeft.

Artikel 13

Artikel 13 geeft het Bureau BIBOB de bevoegdheid om na te gaan of in het buitenland strafrechtelijke gegevens bekend zijn van de personen tot wie het onderzoek van het bureau in het kader van de voorbereiding van het advies zich uitstrekt. De internationale uitwisseling van strafrechtelijke gegevens is in paragraaf 8.2 besproken, zodat daarnaar wordt verwezen. De onderhavige bevoegdheid van het Bureau BIBOB kan uitsluitend door tussenkomst van de officier van justitie worden uitgeoefend. Dit vanwege het gegeven dat de internationale uitwisseling van gegevens in het algemeen via de politiekkanalen verloopt en de officier van justitie een autoriteit is die in het buitenland een duidelijke bekendheid geniet. Van die bekendheid kan gebruik worden gemaakt om, zonder dat de desbetreffende buitenlandse autoriteiten daartoe verdragsrechtelijk verplicht zijn en derhalve op vrijwillige basis, ten behoeve van bestuurlijk gebruik justitiële en politieke gegevens vanuit het buitenland te verkrijgen. Voorts kan de officier van justitie in voorkomend geval ten aanzien van gegevens die hij in een ander kader reeds vanuit het buitenland heeft verkregen, verzoeken om de eventuele restrictie «uitsluitend voor politieel gebruik» op het gebruik van die gegevens op te heffen. Tenslotte speelt in dit verband een rol dat de officier van justitie op de hoogte is van de gang van zaken in de internationale uitwisseling van gegevens, in die zin dat hij weet of van bepaalde buitenlandse autoriteiten medewerking zal kunnen worden verkregen of dat het wellicht – gelet op de omstandigheden die zich op het tijdstip van onderzoek voordoen – ongewenst is om een verzoek om gegevens te richten tot een bepaalde buitenlandse autoriteit.

Wat betreft dit laatste dient te worden opgemerkt dat het tweede lid van het onderhavige artikel weliswaar inhoudt dat verzoeken om gegevens aan buitenlandse autoriteiten uitsluitend door tussenkomst van de officier van justitie kunnen worden gedaan, maar dat dit niet inhoudt dat de officier verplicht is om een dergelijk verzoek ook daadwerkelijk door te zenden. De gekozen constructie beoogt de officier in de gelegenheid te stellen om de opportuniteit van een verzoek om gegevens te beoordelen en daarover te overleggen met het Bureau BIBOB.

Artikel 14

Zoals hierboven is aangegeven, kan het Bureau BIBOB gegevens verkrijgen die van gevoelige aard zijn, in die zin dat die gegevens met het oog op onder meer de uitvoering van de politietaak of gewichtige belangen van derden (waaronder diens veiligheidsbelangen) niet ter kennis mogen worden gebracht aan degene op wie die gegevens betrekking hebben. Dit heeft uiteraard consequenties voor het advies dat

door het Bureau BIBOB wordt uitgebracht. Gegevens van gevoelige aard mogen daarin niet zijn opgenomen. Het onderhavige artikel strekt daartoe. Het gaat hierbij om twee mogelijke situaties: de overheidsdienst of -instelling die de gegevens verstrekt, geeft reeds bij die verstrekking aan dat bepaalde gegevens niet aan de desbetreffende persoon mogen worden bekendgemaakt (eerste lid, onderdeel a), of de officier van justitie die daartoe door de minister van Justitie is aangewezen, komt op basis van het BIBOB-advies dat aan hem wordt voorgelegd alsnog tot het oordeel dat bepaalde gegevens niet aan de desbetreffende persoon ter kennis mogen worden gebracht (eerste lid, onderdeel b). Benadrukt wordt dat de verantwoordelijkheid voor de beoordeling of gegevens door het Bureau BIBOB in zijn advies mogen worden verwerkt, uitsluitend berust bij de verstrekker daarvan en bij de vorenbedoelde officier van justitie. Dit is aangegeven door de zinsnede «waarvan de verstrekker heeft aangegeven» in onderdeel a, onderscheidenlijk door de zinsnede «waarvan de officier van justitie heeft aangegeven» in onderdeel b. Het Bureau BIBOB draagt wat dit betreft geen enkele verantwoordelijkheid, omdat het eenvoudig niet in staat is om te beoordelen of bepaalde gegevens niet aan de betrokkene bekend mogen worden gemaakt. Indien derhalve gegevens zonder enige restrictie aan het Bureau BIBOB zijn verstrekt, kunnen zij ter motivering van het advies worden gehanteerd en derhalve in het advies worden opgenomen. Alleen de in het tweede lid bedoelde officier van justitie kan alsnog ingrijpen en het gebruik van bepaalde gegevens in het BIBOB-advies tegengaan. Het tweede lid geeft, gelet op dit laatste, dan ook een belangrijke procedurele waarborg met het oog op de strafvorderlijke belangen. Het BIBOB-advies wordt voordat het aan de aanvrager ervan wordt toegezonden, ter toetsing voorgelegd aan de daartoe door de minister van Justitie aan te wijzen officier van justitie. Deze kan, zoals ook reeds in paragraaf 4.5 van deze memorie is aangegeven, het gebruik van bepaalde gegevens alsnog tegenhouden, indien dat gebruik zou leiden tot aantasting van een zwaarwegend strafvorderlijk belang.

Artikel 15

Voor de levensvatbaarheid van de procedure die in het voorliggend wetsvoorstel is neergelegd, is een zo snel mogelijke advisering door het Bureau BIBOB van wezenlijke betekenis. Zoals hierboven in punt 10.2.4 is aangegeven, blijkt dit ook uit het onderzoek inzake onder meer de uitvoerbaarheid van het voorliggende wetsvoorstel. Indien de voorziene adviesprocedure te lange tijd zou vergen, zouden bestuursorganen en aanbestedende diensten immers de begrijpelijke neiging hebben die procedure niet te volgen. Om deze reden ligt het in de bedoeling in de terzake tot stand te brengen algemene maatregel van bestuur een relatief korte termijn vast te stellen waarbinnen het Bureau BIBOB in beginsel zijn advies dient uit te brengen. Aanvankelijk werd het mogelijk geacht deze termijn op drie weken te stellen. De ervaringen met de pilot hebben evenwel uitgewezen dat die termijn in de praktijk niet haalbaar was. Daarom zal deze termijn in beginsel worden gesteld op zes weken. Deze termijn kan door het bureau alleen dan worden gerealiseerd indien daartoe de geëigende maatregelen worden getroffen. In dit verband zijn tevens de artikelen 26 en 29 van belang.

Uiteraard kan het Bureau BIBOB niet aan de te stellen termijn voldoen, wanneer het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst het bureau niet de vereiste gegevens verschaft. Om die reden is in het tweede lid van het onderhavige artikel bepaald dat de in het eerste lid bedoelde termijn wordt opgeschort met ingang van de dag waarop door het Bureau BIBOB is verzocht om completering of aanvulling van de gegevens die door het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst dienen te worden geleverd.

De opschorting eindigt op de dag waarop die gegevens door het bureau zijn ontvangen.

Hoewel alle vereiste maatregelen zullen worden getroffen die nodig zijn om het Bureau BIBOB in staat te stellen binnen de beoogde termijn van zes weken zijn advies uit te brengen, zullen zich ongetwijfeld situaties voordoen die advisering binnen die termijn onmogelijk maken. Met het oog daarop voorziet het derde lid in een eenmalige verlenging van die beoogde termijn. Van die mogelijkheid zal, zoals in paragraaf 5.2 van deze memorie reeds is aangegeven, onder meer gebruik kunnen worden gemaakt indien gegevens uit het buitenland dienen te worden afgewacht of indien er sprake is van ingewikkelde bedrijfsstructuren. Wordt van deze mogelijkheid daadwerkelijk gebruik gemaakt, dan dient het Bureau BIBOB daarvan uiteraard mededeling te doen aan het bestuursorgaan dat of de aanbestedende dienst die om het advies heeft verzocht.

Volledigheidshalve wordt hierbij nog opgemerkt dat de verwachting bestaat dat het BIBOB-advies inzake bona fide bedrijven, in het algemeen ruimschoots binnen de beoogde termijn van zes weken zal kunnen worden uitgebracht.

Artikel 16

De kosten van het Bureau BIBOB worden gedeeltelijk verhaald op de bestuursorganen en de aanbestedende diensten die om advies verzoeken. Het onderhavige artikel strekt daartoe. Dat het gaat om een gedeeltelijk verhaal van die kosten, wordt tot uitdrukking gebracht door de terminologie «een bijdrage in de kosten». Doordat een bijdrage in de kosten wordt gevraagd, wordt enerzijds voorkomen dat een onevenwichtige belasting van de begroting voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van die voor Justitie ontstaat, terwijl anderzijds bestuursorganen en aanbestedende diensten ervan worden weerhouden om te lichtvaardig gebruik te maken van de mogelijkheid om advies te vragen. Bij algemene maatregel van bestuur zullen regels worden gegeven inzake de manier waarop de in het eerste lid bedoelde bijdrage dient te worden vastgesteld. Het voornemen is om deze bijdrage af te stemmen op de aard van de beslissing waaromtrent het BIBOB-advies is verzocht. In dit kader wordt verwezen naar hetgeen in punt 10.2.4 is opgemerkt over de prijs van het BIBOB-advies.

Artikel 18

Artikel 18 is erop gericht te voorkomen dat via de toepassing van de Wet bescherming persoonsgegevens, die op de door het Bureau BIBOB geregistreerde persoonsgegevens van toepassing is, toegang zou kunnen worden verkregen tot gegevens die op grond van onder meer de goede uitvoering van de politietaak of gewichtige belangen van derden, niet aan de geregistreerde mogen worden bekendgemaakt. Artikel 35, tweede lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens houdt immers in dat de geregistreerde desgevraagd dient te worden geïnformeerd omtrent de over hem in de registratie van het Bureau BIBOB opgenomen gegevens en over de herkomst daarvan. Gegevens die niet aan de desbetreffende persoon ter kennis mogen worden gebracht, kunnen derhalve niet door het bureau worden geregistreerd. Het Bureau BIBOB kan dergelijke gegevens verkrijgen uit registraties waarop de Wet politieregisters van toepassing is. Zoals hierboven ook reeds in paragraaf 4.4 is aangegeven, kunnen dergelijke gegevens derhalve uitsluitend worden gebruikt voor de sturing van het onderzoek van het bureau.

Artikel 19

Het bureau mag de door hem verzamelde gegevens opslaan en opnieuw

gebruiken. Zoals is aangegeven in paragraaf 4.4, leidt de combinatie van gegevens en het hergebruik daarvan tot een surplus aan informatie. Dergelijk hergebruik stelt het Bureau BIBOB immers in staat om ook de ontwikkelingen rond een natuurlijke persoon of rechtspersoon in de beschouwingen te betrekken. Sommige ontwikkelingen kunnen indicaties zijn dat er sprake is van criminele relaties of activiteiten. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan snel opvolgende wijzigingen in de eigendomsverhoudingen of in leidinggevende personen binnen een onderneming. Bovendien heeft het hergebruik van de in de eigen registratie opgenomen gegevens doelmatigheidsvoordelen. In voorkomend geval behoeven immers minder of geen gegevens uit externe bronnen te worden verzameld.

Het hergebruik van gegevens dient evenwel in tijd te worden beperkt. Enerzijds houdt dit verband met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de geregistreerde; gegevens die door het Bureau BIBOB ten behoeve van een bepaald verzoek om advies zijn verkregen, behoren de geregistreerde niet tot in lengte van jaren te worden nagedragen. Anderzijds is er het zorgvuldigheidsaspect, dat eraan in de weg staat dat in de registratie opgenomen gegevens worden gebruikt die mogelijk niet meer actueel zouden zijn. Om deze redenen is het hergebruik van gegevens beperkt tot de termijn van twee jaar.

Artikel 20

In artikel 20 is het verstrekingsregime neergelegd. Persoonsgegevens die het Bureau BIBOB heeft geregistreerd in het kader van de uitoefening van zijn taak ingevolge artikel 9, worden niet verstrekt buiten gevallen om die in het voorliggend wetsvoorstel expliciet zijn geregeld. De wijze waarop dit regime in artikel 20 is verwoord, sluit uit dat op grond van andere wettelijke regelingen – op grond van het betoog dat die regeling een *lex specialis* zou zijn ten opzichte van de voorliggende regeling – het Bureau BIBOB aan derden persoonsgegevens zou moeten verstrekken. De zinsnede «voor zoveel nodig in afwijking van hetgeen in de Wet openbaarheid van bestuur en in andere wetten is bepaald ten aanzien van verstrekking van gegevens» in het eerste lid, sluit een dergelijke redenering uit.

Het tweede lid geeft aan dat onder het in het eerste lid gehanteerde begrip «derden» ook andere dienstonderdelen van het Ministerie van Justitie vallen, alsmede andere overheidsdiensten en -instellingen. Hiermee wordt voorkomen dat op basis van de redenering dat het Bureau BIBOB deel uitmaakt van het Ministerie van Justitie of van de rijksoverheid, er geen beletselen zouden zijn om de door het bureau geregistreerde gegevens ter beschikking te stellen binnen het ministerie of de rijksoverheid.

Het derde lid regelt vervolgens de gevallen waarin gegevensverstrekking door het Bureau BIBOB mogelijk is. Uiteraard dienen gegevens te kunnen worden verstrekt in de motivering van het advies (onderdeel a) en in de berichtgeving ingevolge artikel 11 aan de officier van justitie (onderdeel b). Voorts kan uiteraard geen inbreuk worden gemaakt op de controlerende bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman en de Registratiekamer (onderdeel c). Ook dient in het kader van strafrechtelijk onderzoek gegevensverstrekking mogelijk te zijn in de gevallen bedoeld in de artikelen 125i en 126a van het Wet boek van Strafvordering (onderdeel d). Het gaat in die artikelen om de verstrekking van gegevens op grond van een bevel van de rechter-commissaris in het kader van het gerechtelijk vooronderzoek, onderscheidenlijk 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. Verder is in onderdeel d tevens artikel 17 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten genoemd als grond voor het verstrekken van gegevens door het Bureau BIBOB.

Daarin gaat het om veiligheidsonderzoeken ter zake van de vervulling van een vertrouwensfunctie en om onderzoeken van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten die kunnen worden verricht op grond van een machtiging van de minister van Justitie en de minister wie het mede aangaat. Tenslotte is het op grond van onderdeel e mogelijk gemaakt om statistische gegevens te verstrekken.

De artikelen 21, 22 en 23

De artikelen 21, 22 en 23 betreffen het beheer van het Bureau BIBOB. Hierop is reeds hierboven in paragraaf 5.5 ingegaan, zodat daarnaar wordt verwezen.

In aanvulling daarop wordt evenwel nog opgemerkt dat, hoewel het Bureau BIBOB deel uitmaakt van de departementale organisatie van het Ministerie van Justitie, het daarbinnen een zo zelfstandig mogelijke positie inneemt. Enerzijds blijkt dit al uit de wettelijke attributie van taken en bevoegdheden aan het Bureau BIBOB als zodanig. Anderzijds wordt dit onderstreept door het derde lid van artikel 21. De directeur van het bureau rapporteert in voorkomend geval rechtstreeks aan de minister van Justitie.

Artikel 24

Teneinde het goede functioneren van het Bureau BIBOB zoveel mogelijk te bevorderen, wordt een begeleidingscommissie in het leven geroepen, waarin vertegenwoordigers zitting hebben van zowel de diensten en instellingen die ingevolge artikel 26 persoonsgegevens dienen te leveren aan het bureau, als de bestuursorganen en aanbestedende diensten. Hierdoor kunnen de ervaringen die de onderscheiden partijen opdoen bij de toepassing van het BIBOB-instrumentarium worden uitgewisseld. Ook praktische zaken als de aanlevering van persoonsgegevens aan het Bureau BIBOB en de indiening van adviesaanvragen waarin alle relevante gegevens zijn opgenomen en waarbij de vereiste bescheiden zijn bijgevoegd, kunnen in de begeleidingscommissie aan de orde worden gesteld. Hierdoor kan worden gekomen tot optimalisering van de gegevensverstrekking aan het Bureau BIBOB, terwijl aan de andere kant het bureau de uit te brengen adviezen zoveel mogelijk kan afstemmen op de gebleken behoefte van de gebruikers daarvan.

De benoeming van de leden van de begeleidingscommissie zal op zodanige wijze plaats vinden dat zowel de diensten en organisaties die uit hun registraties persoonsgegevens dienen aan te leveren aan het Bureau BIBOB, als de gebruikers van de adviezen van het bureau zich vertegenwoordigd kunnen weten. Met deze laatste terminologie wordt aangegeven dat niet iedere in artikel 26, eerste lid, bedoelde dienst of instelling afzonderlijk in de begeleidingscommissie zal zijn vertegenwoordigd, maar dat uit hun kring representanten in die commissie zullen worden benoemd. Op overeenkomstige wijze zullen de representanten van de bestuursorganen en aanbestedende diensten worden aangewezen. Over de benoeming van deze representanten zal worden overlegd met de betrokken ministeries, het openbaar ministerie, het IPO en de VNG.

Artikel 25

Het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst zal in het algemeen op grond van de informatie die hij verkrijgt door de invulling van formulieren die behoren bij de aanvraag voor een bepaalde vergunning of subsidie of bij de inschrijving op overheidsopdrachten beoordelen of het wenselijk is het Bureau BIBOB om advies te vragen. Het is echter niet ondenkbeeldig dat de officier van justitie op de hoogte is van een aanvraag of inschrijving door de betrokkene. Dit kan het geval zijn als betrokkene

bekend is bij de officier van justitie doordat er bijvoorbeeld een strafrechtelijk onderzoek naar betrokkene loopt of betrokkene al meermalen met justitie in aanraking is geweest. Indien uit de gegevens die bij de officier van justitie bekend zijn, redelijkerwijs kan worden afgeleid dat betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten die reeds zijn gepleegd of wellicht gepleegd zullen worden, is het wenselijk dat de officier van justitie de bevoegdheid heeft het bestuursorgaan te informeren over de wenselijkheid een advies bij het Bureau BIBOB aan te vragen. Het is niet de bedoeling dat deze tip uitvoerig wordt gemotiveerd. Het gaat er om dat de officier van justitie het bestuursorgaan slechts een waarschuwend geluid laat horen. Uit het onderzoek ingesteld door het Bureau BIBOB zal blijken of er daadwerkelijk aanleiding bestaat om de aanvraag af te wijzen of de overheidsopdracht niet te gunnen.

Artikel 26

De verstrekking van gegevens uit bestanden van de overheid met persoonsgegevens als bedoeld in de Wet bescherming persoonsgegevens is geregeld in artikel 26.

Het eerste lid verplicht de daar genoemde bestuursorganen die in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens de verantwoordelijke zijn voor de persoonsgegevens die in de aangeduide registraties zijn opgenomen, aan het Bureau BIBOB desgevraagd alle gegevens te verstrekken die nodig zijn voor de taakuitvoering van het bureau. Het gaat hierbij om de bestanden waarin persoonsgegevens zijn opgenomen die worden verwerkt door de genoemde overheidsdiensten en -instellingen. In de praktijk richt zich de onderhavige verplichting tot die diensten en instellingen.

Ten aanzien van het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (onderdeel b, onder 3^o) geldt een zekere beperking betreffende de verplichting om gegevens aan het Bureau BIBOB te verstrekken. Bij het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties kan het niet gaan om de verstrekking van gegevens inzake alle bij het meldpunt aangemelde transacties, maar uitsluitend om de transacties die relevant zijn met het oog op de voorkoming en opsporing van misdrijven.

Volledigheidshalve wordt hierbij nog het volgende opgemerkt. De verplichting voor overheidsdiensten en -instellingen om gegevens te verstrekken aan het Bureau BIBOB houdt in dat de geheimhouding waartoe die diensten en instellingen zijn gehouden inzake de gegevens waarover zij beschikken, als zodanig wordt doorbroken ten behoeve van de toepassing van het BIBOB-instrumentarium. Gezien het stringente regime van geheimhouding dat in het voorliggende wetsvoorstel is neergelegd, betekent dit weliswaar zeker niet dat op deze wijze die gegevens algemeen toegankelijk zijn geworden, maar de verplichting van diensten en instellingen tot geheimhouding vereist wel een zorgvuldige handelwijze van het Bureau BIBOB ten aanzien van het opvragen van gegevens. Het Bureau BIBOB kan niet bij wijze van spreken automatisch gegevens opvragen van instellingen en diensten die gebonden zijn aan geheimhouding, indien de gewenste gegevens ook uit andere, niet aan een wettelijke geheimhouding gebonden bron kunnen worden verkregen. Dit betekent ook dat het Bureau BIBOB, rekening houdend met de belangen van de verschillende instanties, afweegt bij welke instantie gegevens worden opgevraagd. Aan de overheidsdiensten en instellingen kan eerst dan om gegevens worden gevraagd, indien het Bureau BIBOB zich ervan heeft vergewist dat dit strikt noodzakelijk is. Door op deze manier te werken wordt voorkomen dat bijvoorbeeld de Belastingdienst, die over vrijwel alle personen in Nederland gegevens heeft, altijd door het Bureau BIBOB om gegevens zou worden gevraagd en dat daardoor een onnodige doorbreking van de fiscale geheimhouding zou plaatsvinden.

In het tweede lid is een aantal uitzonderingen gegeven op de verplichting tot gegevensverstrekking van het eerste lid. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen bestanden in totaliteit worden uitgezonderd (onderdeel a). Aan deze bepaling is behoefte omdat in het eerste lid niet de bestanden zijn genoemd, maar de verantwoordelijken voor de verwerking van de desbetreffende persoonsgegevens. Deze verantwoordelijken kunnen in hun registraties meerdere, van elkaar te onderscheiden bestanden in beheer hebben. Daarnaast is er een weigeringsgrond die van toepassing is ten aanzien van de voor een registratie verantwoordelijke die in beginsel verplicht is om desgevraagd aan het Bureau BIBOB gegevens te verstrekken (onderdeel b). Het gaat hierbij om de omstandigheid dat een zwaarwegend belang van de verstrekende dienst aan de verstrekking van de gevraagde gegevens in de weg staat. In de derde plaats kan de verstrekking van gegevens worden geweigerd indien het opsporingsgegevens betreft en de officier van justitie van oordeel is dat een zwaarwegend strafvorderlijk belang aan de verstrekking in de weg staat (onderdeel c). Benadrukt wordt dat deze laatste weigeringsgrond in voorkomend geval niet zelfstandig kan worden gehanteerd door de voor het desbetreffende bestand verantwoordelijke, maar een uitspraak dient te zijn van de betrokken officier van justitie.

Het derde lid heeft tot doel te waarborgen dat niet te lichtvaardig een beroep wordt gedaan op de weigeringsgronden van de onderdelen b en c van het tweede lid. Deze weigeringen dienen nader te worden gemotiveerd. In voorkomend geval kan dus niet worden volstaan met de enkele verwijzing naar artikel 26, tweede lid, onderdeel b of c.

Het vierde lid bepaalt dat de gegevensverstrekking aan het Bureau BIBOB in beginsel er niet toe leidt dat de in het eerste lid bedoelde diensten en instellingen de kosten van de gegevensverstrekking aan het bureau in rekening brengen. Van dit beginsel wordt uitsluitend afgeweken indien dit bij of krachtens de wet is bepaald.

In het vijfde lid is de wettelijke basis gelegd voor een algemene maatregel van bestuur waarin termijnen worden gesteld inzake de gegevensverstrekking. Het ligt in het voornemen de termijn voor de gegevensverstrekking op een week te stellen. Tevens kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gegeven over de wijze waarop de in het eerste lid genoemde diensten en instellingen de gegevens dienen aan te leveren die door het Bureau BIBOB zijn gevraagd.

Artikel 27

In artikel 27, eerste lid, is de geheimhoudingsplicht neergelegd terzake van de gegevens waarover men ingevolge het voorliggend wetsvoorstel de beschikking krijgt. Uitsluitend ten aanzien van de gevallen waarin gegevensverstrekking op grond van het voorliggend wetsvoorstel mogelijk is, geldt deze geheimhouding niet.

In het tweede lid zijn de uitzonderingen opgesomd die gelden ten aanzien van de doorlevering door het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst van gegevens die van het Bureau BIBOB zijn verkregen. Uiteraard dienen die gegevens te kunnen worden vermeld in de motivering van de beschikking inzake de toekenning of intrekking van een subsidie of vergunning (onderdeel a). Dit geldt evenzeer voor de weigering van de gunning van een overheidsopdracht of van de toestemming tot het contracteren van een onderaannemer, en voor de beslissing tot ontbinding van het contract met de partij aan wie de overheidsopdracht is gegund (onderdeel b). Hierbij geldt evenwel dat het advies van het Bureau BIBOB niet zonder meer in zijn geheel kan worden

overgenomen. Door de zinsnede «uitsluitend voorzover dit noodzakelijk is ter motivering» wordt aangegeven dat de doorverstreking van gegevens slechts in zoverre mogelijk is, dat het moet gaan op gegevens waarop de genomen beslissing is gebaseerd.

Voorts dienen derden die in de motivering worden vermeld door het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst, daaromtrent te kunnen worden geïnformeerd (onderdeel c). Dit onder meer in verband met de in artikel 32, tweede lid, neergelegde verplichting om eveneens de in de beschikking genoemde derde in de gelegenheid te stellen zijn zienswijze naar voren te brengen. Ook hierbij gelden restricties. De derde die in het advies van het Bureau BIBOB is genoemd, maar die niet in de motivering van de beslissing van het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst wordt vermeld, verkrijgt geen gegevens van het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst. De positie van deze niet in de vorenbedoelde motivering genoemde derde wordt reeds afdoende beschermd door de Wet bescherming persoonsgegevens.

Tenslotte dient in dit kader rekening te worden gehouden met de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman, de Registratiekamer en de rechter (onderdelen d tot en met g). Deze opsomming wijkt af van die in artikel 20, derde lid, onderdeel c, omdat in het onderhavige artikel de rechter apart wordt genoemd. Dit is een uitvloeisel van het verschil in positie tussen het Bureau BIBOB en de ontvanger van het advies. Doordat in artikel 20 is aangegeven dat gegevens in het advies kunnen worden opgenomen, is reeds verzekerd dat deze ook aan de rechter kunnen worden voorgelegd. Zoals hierboven is aangegeven, behoeven niet alle gegevens die in het advies zijn opgenomen ter motivering daarvan, worden vermeld in de motivering van de door de ontvanger van het advies te nemen beslissing. Dit betekent dat een betrokkene van wie persoonsgegevens bijvoorbeeld in de motivering van de beschikking zijn opgenomen, in voorkomend geval kan betogen dat daarin een onvolledig beeld over hem wordt gegeven dat afwijkt van dat van het advies. In voorkomend geval zal de rechter hierover een uitspraak doen, zodat in dat geval het advies moet kunnen worden overgelegd door het betrokken bestuursorgaan. Artikel 27, tweede lid, onderdeel g, strekt daartoe.

Het derde lid van artikel 27 tenslotte beoogt te bewerkstelligen dat de betrokkene in de gelegenheid wordt gesteld de motivering van de beslissing waarbij zij belang hebben, te vergelijken met die van het advies van het Bureau BIBOB.

Ingevolge het eerste lid van het onderhavige artikel is ook de betrokkene gehouden tot geheimhouding van de gegevens inzake derden waaromtrent hij de beschikking krijgt ingevolge de toepassing van het BIBOB-instrumentarium. Deze geheimhouding kan evenwel niet gelden ten aanzien van de rechter indien betrokkene in rechte opkomt tegen de beslissing die op grond van de toepassing van het BIBOB-instrumentarium is genomen. Het vierde lid maakt dit mogelijk.

Artikel 28

Het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst mag een ontvangen advies niet gebruiken voor een andere beschikking of aanbesteding dan waarvoor het advies is verzocht. Dit vanwege het uitgangspunt dat het advies is toegespitst op het doel waarvoor het is gevraagd, in die zin dat de voor dat doel relevante gegevens in het advies zijn opgenomen en de conclusie waartoe het Bureau BIBOB is gekomen op die gegevens is gebaseerd. Een en ander houdt in dat het Bureau BIBOB over de betrokkene of gegadigde wellicht ook andere feiten en omstandigheden in beschouwing heeft genomen dan die in het advies zijn opgenomen, maar

deze ter zijde heeft geschoven omdat zij niet relevant waren voor het doel waarvoor het advies werd gevraagd. Bovendien geldt dat in de gegevens waarop het Bureau BIBOB zijn advies dient te baseren, betrekkelijk snel wijzigingen kunnen optreden. De gegevens die in een reeds uitgebracht advies zijn opgenomen, kunnen dus binnen betrekkelijk korte tijd niet meer juist of onvolledig zijn. In dit verband kan onder meer worden gewezen op gewijzigde eigendomsverhoudingen of een strafvervolgning die inmiddels is uitgesproken in een veroordeling of vrijspraak. Een reeds uitgebracht advies kan dus niet opnieuw worden gebruikt zonder dat het risico wordt gelopen dat de door het bestuursorgaan of aanbestedende dienst genomen beslissing op ondeugdelijke gegevens zou zijn gebaseerd. Het Bureau BIBOB dient daarom in voorkomend geval tenminste in de gelegenheid te worden gesteld om de actualiteit van de gegevens te controleren.

Het onderhavige artikel staat er overigens niet aan in de weg dat het bestuursorgaan de door middel van het Bureau BIBOB verkregen gegevens hanteert ter heroverweging van een mogelijk op enig eerder tijdstip ingenomen standpunt ten aanzien van de toepasselijkheid van andere weigerings- of intrekingsgronden dan die bedoeld in artikel 3. Ook wanneer de door het Bureau BIBOB verkregen gegevens worden gebruikt voor een andere weigerings- of intrekingsgrond dan die bedoeld in artikel 3, gaat het nog steeds om de beslissing met het oog waarop het advies van het Bureau BIBOB is verzocht. Die beslissing is immers de beslissing omtrent het al dan niet verlenen of intrekken van een subsidie of vergunning.

Artikel 29

In artikel 29 is bepaald dat in de formulieren die gehanteerd worden voor het aanvragen van een beschikking of in het kader van een aanbesteding, vragen moeten zijn opgenomen die de voor het onderzoek van het Bureau BIBOB vereiste gegevens opleveren. Het gaat hierbij in ieder geval om de basisgegevens die het opstarten van het onderzoek van het Bureau BIBOB mogelijk maken. Deze zijn in het tweede lid van het onderhavige artikel aangegeven.

Daarnaast kunnen in het kader van de specifieke regeling waarvoor een aanvraagformulier is vastgesteld, andere gegevens voor de inrichting van het onderzoek van het Bureau BIBOB van belang zijn. De bepaling van het eerste lid, dat zich richt tot de onderscheiden overheidsorganen die de formulieren vaststellen die voor de toepassing van de verschillende regelingen noodzakelijk zijn, vereist dat terzake vragen worden opgenomen in het aanvraagformulier. Het ligt voor de hand dat de vraagstelling in de onderscheiden formulieren in overleg met het Bureau BIBOB wordt bezien. Artikel 29 waarborgt dan ook dat het Bureau BIBOB een doelgericht onderzoek kan opstarten en zodoende doelmatig kan opereren.

Het derde lid houdt de verzekering in dat het Bureau BIBOB zijn taak ook op goede wijze kan vervullen indien het gaat om de mogelijke intrekking van een subsidie of vergunning, onderscheidenlijk de ontbinding van een contract inzake een overheidsopdracht. In voorkomend geval dient het bestuursorgaan de betrokkene te verzoeken de vereiste gegevens te verschaffen door middel van een of meerdere formulieren als bedoeld in het eerste lid. Het derde lid dient overigens in samenhang met artikel 4, eerste lid, te worden bezien. Door de laatstgenoemde bepaling is zoveel mogelijk verzekerd dat de betrokkene de vereiste gegevens ook daadwerkelijk verstrekt, omdat hij daarbij ook zelf belang heeft.

Artikel 30

Indien een bestuursorgaan of aanbestedende dienst ertoe overgaat om

advies te vragen aan het Bureau BIBOB, heeft dit gevolgen voor de termijnen die gelden voor het nemen van de onderscheiden beschikkingen. Deze termijnen worden opgeschort voor de periode die ligt tussen de dag waarop het advies is aangevraagd en de dag waarop deze wordt ontvangen. Een en ander met dien verstande dat de opschorting nooit langer kan duren dan de bij algemene maatregel van bestuur te stellen termijn voor het uitbrengen van het advies, vermeerderd met de mogelijke eenmalige verlenging. Vooralsnog wordt er van uitgegaan dat deze termijn in het totaal niet langer zal zijn dan maximaal tien weken. Aan deze maximering is behoefte in verband met artikel 15, tweede lid. Uitgesloten dient te worden dat het betrokken bestuursorgaan de termijn voor het nemen van een beschikking voor onbepaalde tijd zou kunnen verlengen door niet tijdig de gegevens aan te leveren die het Bureau BIBOB nodig heeft voor het onderzoek. Artikel 30 strekt hiertoe.

Artikel 31

Met het oog op een behoorlijke procedure is het noodzakelijk dat de aanvrager wordt geïnformeerd omtrent de voortgang in de behandeling van zijn aanvraag. Nu behoefde de advisering door het Bureau BIBOB niet per se te leiden tot een verlenging van de termijn die nodig is voor de afdoening van een aanvraag. Uitgegaan wordt van de gedachte dat een bestuursorgaan zoveel mogelijk onderscheiden onderdelen van besluitvormingsprocedures gelijktijdig afwikkelt en dat de aanvraag van een advies aan het Bureau BIBOB in veel gevallen niet behoefde te wachten totdat een aanvraag op alle overige aspecten is beoordeeld. Zodoende kan worden bewerkstelligd dat artikel 30 niet behoefde te leiden tot het nemen van een beschikking op een later tijdstip dan wanneer zonder advisering door het Bureau BIBOB op een aanvraag wordt beslist. Het voorgaande neemt niet weg dat de betrokkene behoort te worden geïnformeerd omtrent het feit dat het advies van het Bureau BIBOB is gevraagd. Dit is een zodanig belangrijke stap in het kader van de besluitvormingsprocedure dat de betrokkene daarover schriftelijk dient te worden ingelicht. Dit temeer nu het bestuursorgaan niet verplicht is om altijd het advies van het Bureau BIBOB aan te vragen. Artikel 31 regelt deze informatieplicht.

Hierbij wordt volledigheidshalve aangetekend dat met het oog op een zo zorgvuldig mogelijke procedure, het Bureau BIBOB de adviesaanvraag niet eerder in behandeling zal nemen dan nadat het bureau de beschikking heeft gekregen over een afschrift van de brief van het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst aan de betrokkene dat het advies van het Bureau BIBOB is gevraagd. Van een dergelijke mededeling aan de betrokkene wordt overigens ook een zekere preventieve werking verwacht. De betrokkene die het ongewenst acht dat door het Bureau BIBOB een onderzoek wordt ingesteld, kan naar aanleiding van die mededeling besluiten zijn aanvraag, onderscheidenlijk zijn aanmelding of aanbieding, alsnog in te trekken.

Artikel 32

Ingevolge het eerste lid van artikel 32 dient een bestuursorgaan dat het voornemen heeft een subsidie of vergunning te weigeren, dan wel een verleende subsidie of vergunning in te trekken, de betrokkene in staat te stellen van zijn zienswijze te doen blijken. Deze verplichting reikt verder dan de hoorplicht ingevolge artikel 4:7 van de Awb met betrekking tot de aanvraag van een beschikking. Op grond van dit laatste artikel dient de aanvrager namelijk uitsluitend te worden gehoord indien de voorgenomen, voor de aanvrager negatieve beschikking wordt gegeven op basis van de door hemzelf verstrekte gegevens. De afwijzende beschikking die wordt gegeven op grond van de toepassing van het BIBOB-

instrumentarium zal veelal zijn gebaseerd op gegevens die niet door de betrokkene zijn verstrekt. Met de oog op de vereiste zorgvuldigheid dient de betrokkene in het kader van de toepassing van de weigerings- of intrekingsgrond van artikel 3 van het voorliggend wetsvoorstel, in de gelegenheid te worden gesteld voorafgaand aan de definitieve besluitvorming, kennis te nemen van de gegevens waarop de voorgenomen afwijzende beschikking zal worden gebaseerd. Op deze wijze kan de betrokkene de juistheid van die gegevens ook ter discussie stellen en kan het bestuursorgaan het gebruik van die gegevens heroverwegen op basis van hetgeen de betrokkene naar voren heeft gebracht.

Het tweede lid van artikel 32 betreft de derde waaromtrent gegevens zijn opgenomen in de voorgenomen beschikking. Ingevolge artikel 4:8 van de Awb dient een bestuursorgaan in bepaalde gevallen, voordat het een beschikking geeft waartegen een belanghebbende die de beschikking niet heeft aangevraagd naar verwachting bedenkingen zal hebben, die belanghebbende in de gelegenheid te stellen zijn zienswijze naar voren te brengen. Deze verplichting geldt indien de beschikking zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de belanghebbende betreffen en die gegevens niet door de belanghebbende zijn vertrekt. Om als belanghebbende in de zin van de Awb te kunnen worden aangemerkt, dient men ingevolge artikel 1:2 van die wet een rechtstreeks belang bij een besluit te hebben.

Het is niet zeker dat de derde waaromtrent gegevens zijn opgenomen in beschikkingen waarop het voorliggende wetsvoorstel betrekking heeft, in alle gevallen kan worden aangemerkt als belanghebbende in de zin van de Awb. De belangen van die derde behoeven immers niet in het geding te zijn bij de toekenning of intrekking van een bepaalde subsidie of vergunning. Zo kan een financier van de betrokkene in de zin van het voorliggende wetsvoorstel die reeds bedrijfsmatige activiteiten ontplooit en een vergunning aanvraagt om die activiteiten te kunnen uitbreiden, contractueel hebben vastgelegd dat hij als financier een vaste vergoeding ontvangt voor het ter beschikking gestelde bedrijfskapitaal. In een dergelijk geval zal het voor de financier financieel gezien niets uitmaken of de betrokkene de vergunning al dan niet verkrijgt. Dat er feiten omtrent hem zijn vermeld in de motivering van de beschikking, hoeft niet in te houden dat zijn belang rechtstreeks is gemoeid bij die beschikking, temeer daar het kan gaan om algemeen bekende feiten.

Teneinde zo groot mogelijk waarborgen te bieden aan derden die worden genoemd in de motivering van een beschikking als bedoeld in het voorliggende wetsvoorstel, is in artikel 29, tweede lid, neergelegd dat de persoon die in de beschikking wordt genoemd, dient te worden aangemerkt als een belanghebbende in de zin van artikel 4:8 van de Awb. Hiermee is buiten twijfel gesteld dat die persoon in voorkomend geval in de gelegenheid wordt gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen. Hierbij wordt aangetekend dat deze verplichting voor het bestuursorgaan niet alleen de situatie betreft dat het voornemen bestaat om de aanvraag voor een subsidie of vergunning af te wijzen of om een subsidie of vergunning in te trekken. Het is immers mogelijk dat het bestuursorgaan een gunstige beschikking op een aanvraag baseert op een afweging van belangen, waarbij tegenover het belang van het vermijden van gevaar als bedoeld in artikel 3, andere belangen worden gesteld die in het concrete geval zwaarder wegen. Ook kan het zijn dat het bestuursorgaan maatregelen kan treffen om dat gevaar in te dammen. Bovendien kan het voorkomen dat het bestuursorgaan de subsidie of vergunning verleent onder voorwaarden. In de aangeduide situaties kunnen in de gunstige beschikking persoonsgegevens in de motivering zijn opgenomen, tegen welk feit de desbetreffende persoon bezwaar kan maken omdat die gegevens hem in een ongunstig daglicht zouden stellen.

In het derde lid van het onderhavige artikel wordt de vorenbedoelde hoorplicht uitgebreid tot personen die worden genoemd in de motivering van de beslissing inzake de gunning van een overheidsopdracht of de weigering toestemming te verlenen tot het inschakelen van een bepaalde onderaannemer in het geval een overheidsopdracht onder voorwaarden is gegund. Een beslissing inzake de gunning van een overheidsopdracht of de ontbinding van een overeenkomst terzake, welke beslissing is gebaseerd op persoonsgegevens, dient immers met dezelfde waarborgen te zijn omkleed als op persoonsgegevens gebaseerde beslissingen inzake subsidies of vergunningen.

Artikel 33

Artikel 33 houdt een wijziging van artikel 15 van de Wet politieregisters in. Deze wijziging vloeit voort uit de oprichting van het Bureau BIBOB ingevolge het voorliggende wetsvoorstel.

Artikel 35

Zoals in punt 3.2.1 reeds is aangegeven, behoort de horecasector tot de sectoren waarin sprake is van een meer dan gemiddelde criminaliteit. Om die reden dient het gebruik van het BIBOB-instrumentarium ten aanzien van de horecasector mogelijk te worden gemaakt. Het onderhavige artikel strekt daartoe wat betreft de verlening en intrekking van de in artikel 3 van de Drank- en Horecawet bedoelde vergunningen.

Artikel 36

Artikel 36 strekt ertoe het BIBOB-instrumentarium te kunnen hanteren ten aanzien van vergunningen ingevolge de Opiumwet. Alhoewel aan de integriteit van het merendeel van de aanvragers van deze vergunningen geen twijfel is, zijn er incidenteel toch aanvragen voor «opiumverloven» die mogelijk bedoeld zijn om als dekmantel te dienen voor criminele activiteiten. In de brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 20 augustus 1999, kenmerk DBO-CB-U 991409, inzake een plantenveredelingsbedrijf (Kamerstukken II 1998/99, 26 200 XVI, nr. 85, bijlage), wordt een voorbeeld gegeven van een bedrijf waaraan aanvankelijk een opiumverlof is verleend, maar waartegen later een justitieel onderzoek is ingesteld. Wellicht had, indien dit instrumentarium destijds reeds ter beschikking zou zijn geweest, met behulp van het BIBOB-instrumentarium kunnen worden geanticipeerd op deze situatie. Het is denkbaar dat de vergunning in het geheel niet zou zijn verleend, indien de wet reeds de mogelijkheid had gekend om vooraf onderzoek in te stellen naar mogelijk gevaar van crimineel misbruik van vergunningen en een uit dit onderzoek gebleken gevaar als concrete weigeringsgrond had kunnen zijn gehanteerd.

In de Opiumwet, zoals deze thans geldt, worden echter geen weigeringsgronden vermeld voor een opiumverlof. De wet geeft de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in theorie beleidsvrijheid, door te bepalen dat de minister een vergunning kan verlenen indien aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. In de praktijk blijkt het niet altijd even gemakkelijk om een houdbare motivering voor de afwijzing van een aanvraag te formuleren, zodat soms van weigering moet worden afgezien. Het voorliggende wetsvoorstel geeft een eerste aanzet voor verbetering van die situatie. Een verdere verbetering is overigens gelegen in een ander wetsvoorstel, dat nog in voorbereiding is, waarbij het vergunningstelsel van de Opiumwet gemoderniseerd gaat worden. Deze modernisering is in gang gezet naar aanleiding van de brief van de Minister van Justitie van 7 juli 1998 (Kamerstukken II 1997/98, 24 656, nr. 7) en de bij die brief behorende eindrapportage van het Ministerie van Volksgezondheid,

Welzijn en Sport met betrekking tot de implementatie van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer inzake «vergunningen». De gronden waarop een vergunning verleend kan worden, waarop zij afgewezen mag en moet worden en waarop zij ingetrokken mag en moet worden, zullen in dit in voorbereiding zijnde wetsvoorstel worden benoemd. Hierdoor kan in geval van twijfel meer zekerheid worden verkregen omtrent de integriteit van een vergunningaanvrager. Tevens verleent het een meer solide basis voor het afwijzen van vergunningaanvragen van criminelen en hun organisaties.

De artikelen 37 en 38

In verband met de aanduiding van de transportbranche als een sector waarbinnen advies gevraagd kan worden aan het Bureau BIBOB, dienen de Wet goederenvervoer over de weg (Wgw) en de Wet personenvervoer (Wp) te worden gewijzigd.

Op aanvragen voor een vergunning voor beroepsgoederenvervoer over de weg wordt beslist door de Stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie. De decentrale overheden hebben de bevoegdheid tot het verlenen van vergunningen voor openbaar vervoer en voor taxivervoer, de minister van Verkeer en Waterstaat verleent de vergunning voor het verrichten van besloten busvervoer.

Een advies van het Bureau BIBOB kan door deze bestuursorganen ten eerste ingewonnen worden bij de aanvraag van een nieuwe vergunning. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat een vergunning van een vervoerder is ingetrokken om redenen die in artikel 12 van de Wgw of artikel 91 van de Wp zijn genoemd, zoals het niet meer voldoen aan de eisen van vakbekwaamheid, betrouwbaarheid of kredietwaardigheid. Wanneer de vervoerder nu opnieuw probeert een vergunning aan te vragen en er bestaan vermoedens als bedoeld in de onderhavige artikelen, dan kan aan het Bureau BIBOB advies worden gevraagd omtrent een eventuele weigering van de vergunning.

Ten tweede kan advies worden ingewonnen voor het intrekken van een vergunning. Wanneer de Rijksverkeersinspectie een bepaalde vergunninghouder enige tijd volgt en het vermoeden heeft dat het gebruik van de vergunning bijvoorbeeld leidt tot het benutten van uit strafbare feiten verkregen of te verkrijgen voordeel, kan in voorkomend geval na advies van het Bureau BIBOB de vergunning door het bevoegde orgaan worden ingetrokken.

Artikel 39

Artikel 39 betreft de weigerings- en intrekingsgrond voor de milieuvergunning die krachtens artikel 8.1 van de Wet milieubeheer kan worden verleend. Aangezien de milieuvergunning de centrale beschikkingsfiguur is op het terrein van het milieurecht, is er voor gekozen om de BIBOB-gronden alleen van toepassing te laten zijn op de milieuvergunning en bijvoorbeeld niet tevens op vergunningen en ontheffingen op grond van hoofdstuk 10 (afvalstoffen) van de Wet milieubeheer of de Wet milieugevaarlijke stoffen. In de meeste gevallen zal een bedrijf dat een dergelijke specifieke vergunning nodig heeft, daarbij ook dienen te beschikken over een milieuvergunning, zodat het BIBOB-instrumentarium langs die weg kan worden toegepast. Mocht in de uitvoeringspraktijk desondanks de behoefte blijken aan uitbreiding van de toepassingsmogelijkheden van het BIBOB-instrumentarium, in die zin dat dit instrumentarium ook zou moeten gelden voor meer specifieke milieuregelgeving, dan kan dit in de toekomst alsnog worden overwogen.

De voornaamste reden voor het van toepassing verklaren van het BIBOB-instrumentarium op de milieuvergunning is gelegen in de wens te beschikken over adequate middelen om te kunnen voorkomen dat met

behulp van de milieuvergunning (milieu)criminaliteit wordt gepleegd. Er is een sterke behoefte aan een preventief instrumentarium. Die behoefte is niet alleen iets van de laatste tijd. In september 1985 ontving de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer bijvoorbeeld al een notitie van het Milieuoverleg Rijnmond, waarin – onder meer naar aanleiding van de Uniser-affaire – de aanbeveling werd gedaan voor een wettelijke weigerings- en intrekingsgrond van de (milieu)vergunning bij onvoldoende vertrouwen in de bedrijfsvoering van de vergunninghouder. Bij brief van 31 oktober 1985 heeft voornoemde minister de Tweede Kamer hierover geïnformeerd (Kamerstukken II 1985/86, 19 204, nr. 17). Ook naar aanleiding van meer recente zaken, zoals die ten aanzien van Tanker Cleaning Rotterdam, is de behoefte gebleken aan preventieve middelen op dit terrein. De huidige milieuregelgeving biedt daarvoor onvoldoende grondslag. De milieuvergunning kan op grond van huidig recht alleen worden geweigerd in het belang van de bescherming van het milieu. Deze formulering geeft onvoldoende mogelijkheden voor het daadwerkelijk kunnen voorkomen en tegengaan van (milieu)criminaliteit die met behulp van de milieuvergunning zou kunnen worden gepleegd. Bovendien ziet deze weigeringsgrond alleen op mogelijke nadelige effecten voor het milieu, terwijl in het kader van het voorliggende wetsvoorstel het mogelijk wordt gemaakt dat ook zware commune delicten kunnen worden voorkomen. Eenzelfde beperking geldt voor de in de Wet milieubeheer geregelde intrekingsgronden, al biedt artikel 18.12 van die wet wel reeds de mogelijkheid dat een milieuvergunning geheel of gedeeltelijk wordt ingetrokken als de vergunninghouder niet overeenkomstig zijn vergunning handelt, vergunningsvoorschriften overtreedt of voor hem als zodanig geldende algemene regels niet naleeft.

In het wetsvoorstel Vergunningen en algemene regels (Kamerstukken II 1988/89, 21 087), dat de basis is geweest voor onder meer het huidige hoofdstuk 8 (vergunningen) van de Wet milieubeheer, was de bepaling opgenomen dat bij de beslissing op de aanvraag voor een milieuvergunning moest «de gegronde vrees, dat de vergunninghouder krachtens deze wet voor hem geldende voorschriften niet zou naleven» (het zogenaamde gegronde vrees-criterium) worden betrokken. Na overleg met de Tweede Kamer is destijds besloten deze ontwerp-bepaling te laten vervallen.

De in het voorliggende wetsvoorstel opgenomen weigerings- en intrekingsgrond vertoont veel gelijkenis met het gegronde vrees-criterium. In beide gevallen wordt aan het bestuursorgaan dat heeft te beslissen op de aanvraag voor een milieuvergunning de bevoegdheid gegeven de vergunning te weigeren ingeval er aanwijzingen zijn dat van de vergunning misbruik zal worden gemaakt en strafbare feiten zullen worden gepleegd. In het voorliggende wetsvoorstel wordt evenwel aan de voornaamste bezwaren tegemoetgekomen die destijds bij een meerderheid van de Tweede Kamer leefden en die vooral betrekking hadden op het veronderstelde subjectieve en vage karakter van het gegronde vrees-criterium. Zo zijn in het wetsvoorstel bepalingen opgenomen met betrekking tot het subsidiariteits- en proportionaliteitsvereiste. Ook de instelling van het Bureau BIBOB zal naar verwachting kunnen bijdragen aan een evenredig gebruik van de voorgestelde weigerings- en intrekingsgronden.

Artikel 40

Er 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. Een regeling hiervoor in het

kader van het voorliggende wetsvoorstel is noodzakelijk, omdat verschillende malen gebleken is dat er sprake is van verkooptransacties van toegelaten instellingen met wederpartijen die te associëren zijn met georganiseerde criminaliteit. Er is onder meer sprake van aanwijzingen van betrokkenheid van potentiële kopers van woningen van toegelaten instellingen bij drugshandel en belastingfraude. Overwogen is dat de belangen van grote groepen huurders van woningen van toegelaten instellingen te veel op de tocht komen te staan bij het toelaten van verkoop van hun woningen aan deze wederpartijen.

De vergunningplicht zal enerzijds een effectief instrument dienen te zijn op deze potentiële kopers te weren, maar anderzijds zo beperkt mogelijk dienen te blijven. Om dit te bereiken is in het voorgestelde eerste lid bepaald dat verkopen door toegelaten instellingen van onroerende zaken aan andere toegelaten instellingen en aan huurders van die onroerende zaken niet onder de vergunningplicht vallen. Voor de vestiging van zakelijke rechten op die onroerende zaken geldt hetzelfde. Bij deze transacties zijn de belangen van de huurders niet zodanig is het geding dat een vergunningplicht gerechtvaardigd is.

Op de verkopen en vestigingen van zakelijke rechten die onder de voorgestelde vergunningplicht komen te vallen, zal de meldingsplicht die in artikel 11d van het op de Woningwet gebaseerde Besluit beheer sociale-huursector is neergelegd niet meer van toepassing zijn. Op de overige verkopen en vestigingen van zakelijke rechten zal die meldingsplicht van toepassing blijven, tenzij zij ingevolge genoemd besluit niet daaronder vallen.

In het voorgestelde eerste lid is voorzien in een algemene maatregel van bestuur, waarin de reikwijdte van de voorgestelde vergunningplicht verder kan worden ingeperkt. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het niet daaronder laten vallen van bovengenoemde transacties met ondernemingen als banken, verzekeringsmaatschappijen, pensioenfondsen en andere rechtspersonen waarop een zodanig overheidstoezicht van toepassing is, dat op voorhand kan worden aangenomen dat zij in generlei opzicht met criminaliteit te associëren zijn. Ook op die transacties zal de meldingsplicht van toepassing blijven, die in artikel 11d van het Besluit beheer sociale-huursector is neergelegd, tenzij zij ingevolge dat besluit niet daaronder vallen.

Blijkens de tweede volzin van het voorgestelde eerste lid is voor het aanvragen van de bij dit artikel verplicht gestelde vergunning een daarop toegesneden formulier vereist. Op dat formulier is artikel 29, eerste lid, van de Wet BIBOB van toepassing. Naast de vragen over de daarin genoemde onderwerpen, die voor het uitbrengen van een advies door het Bureau BIBOB van belang zijn, kunnen er uiteraard andere, meer op de volkshuisvestingsaspecten van de beoogde transactie gerichte vragen in worden opgenomen.

In het voorgestelde tweede lid zijn enkele gronden voor weigering van de vergunning opgenomen, die ongewenste effecten van verlening daarvan voor het volkshuisvestingsbeleid beogen te voorkomen. Dezelfde gronden plegen ook bij de beoordeling van meldingen van woningverkoop en vestigingen van zakelijke rechten op onroerende zaken ingevolge het Besluit beheer sociale-huursector te worden gehanteerd, deels op grond van dat besluit, deels op grond van de beleidsregels waarin criteria voor de toetsing van die transacties zijn vastgelegd. Het is van belang deze criteria ook voor de vergunningplichtige transacties te laten gelden, omdat anders onduidelijk is op welke gronden de vergunning kan worden geweigerd in de situaties dat het Rijk beslist om geen advies van het Bureau BIBOB te vragen. Ook moet worden voorkomen dat een vergunning kan worden verleend in gevallen dat transacties, als deze onder de meldingsplicht waren blijven vallen, hadden kunnen worden

tegegehouden op grond van het Besluit beheer sociale-huursector of de beleidsregels waarin criteria voor de toetsing van die transacties zijn neergelegd.

De in onderdeel a van het voorgestelde tweede lid genoemde weigeringsgrond raakt de kern van de noodzaak van het vergunningvereiste, voorzover gezien vanuit het belang van de volkshuisvesting. Het door de verkoop of vestiging van het zakelijke recht ontstaan van een (contractuele) relatie tussen de huurders van woningen van toegelaten instellingen met een nieuwe eigenaar die met georganiseerde criminaliteit kan worden geassocieerd, is in geen geval in het belang van de volkshuisvesting te achten. Dat belang kan ook in het geding zijn bij een zodanige transactie met een wederpartij die «bonafide» blijkt te zijn.

Als de toegelaten instelling, wat gebruikelijk is, voor het voornemen tot verkoop uitvoerig heeft afgewogen met welke wederpartij bij voorkeur in zee moet worden gegaan, zal de motivering van de uiteindelijke keuze van de contractspartner (zie onderdeel b van het voorgestelde tweede lid) niet veel moeite behoeven te kosten.

Onderdeel c van het voorgestelde tweede lid heeft betrekking op verschillende bepalingen in het Besluit beheer sociale-huursector. In de eerste plaats kan artikel 11c van dat besluit hier worden genoemd, waarin staat dat een woning niet mag worden verkocht tegen een prijs beneden 90 procent van de waarde in het economische verkeer. Verder is artikel 15 van dat besluit in dit verband van belang, omdat daarin is geregeld dat de toegelaten instelling criteria opstelt aan de hand waarvan zij beoordeelt of en in welke mate zij haar woongelegenheden vervreemdt. Tenslotte verdient artikel 18 van dat besluit vermelding, waarin de opdracht voor toegelaten instellingen is neergelegd om de huurders van te verkopen woningen in de gelegenheid te stellen zich over die verkoop uit te spreken.

Met het derde lid wordt een bepaling voorgesteld over het intrekken van de vergunning, bedoeld in het voorgestelde artikel 61a van de Woningwet. Aangesloten is bij de intrekingsgrond voor de bouwvergunning, die is genoemd in artikel 59, eerste lid, onderdeel a, van die wet.

Met het vierde lid wordt voorgesteld te bepalen dat de vergunning kan worden geweigerd of ingetrokken in de gevallen die in artikel 3 van het wetsvoorstel zijn neergelegd. De in dit lid opgenomen intrekingsgrond zal minder gemakkelijk toepasbaar blijken te zijn in de gevallen dat na de verlening van de vergunning de daardoor mogelijk geworden verkooptransactie al heeft plaatsgevonden. De partijen bij die transactie hebben dan immers, in de wetenschap dat het Rijk daartegen blijkens de verlening van de vergunning geen bezwaar heeft, inmiddels een overeenkomst gesloten en nagekomen, welk feit moeilijk ongedaan te maken is.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals