

Vergaderjaar 1996–1997

**25 056**

## **Bevordering Integere Besluitvorming Openbaar Bestuur**

**Nr. 1**

### **BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 10 oktober 1996

#### **1. Inleiding**

De wijze waarop het openbaar bestuur in Nederland zijn eigen integriteit tracht te waarborgen in relatie tot de (georganiseerde) criminaliteit krijgt de laatste jaren steeds meer aandacht. De nota «De georganiseerde criminaliteit in Nederland; dreigingsbeeld en plan van aanpak» (september 1992) heeft reeds de bestuurlijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit belicht. Ook heeft het kabinet in zijn standpunt ten aanzien van het rapport van de parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden aangegeven dat de rol van het openbaar bestuur moet worden versterkt, o.a. door het gebruik van gegevens die door opsporing zijn verkregen in het kader van bestuurlijke besluitvorming mogelijk te maken. Dit gebruik dient wel aan specifieke regels gebonden te worden. Daarnaast heeft het kabinet vanaf 1993 (notitie Integriteit openbare sector van 25 oktober 1993, Tweede Kamer, 23 400 VII, nr. 11) beleid ontwikkeld ten aanzien van de bevordering van de integriteit van het openbaar bestuur.

Criminele organisaties hebben er belang bij op onoorbare wijze verkregen gelden op legale wijze in het maatschappelijk en financieel verkeer te brengen. Zij zullen daarmee economische activiteiten trachten te ontwikkelen op diverse terreinen waarbij ze dikwijls afhankelijk zijn van de medewerking van het openbaar bestuur (centraal en decentraal). Het openbaar bestuur kan dan ook op diverse wijzen geconfronteerd worden met criminele organisaties dan wel met criminele activiteiten en zodoende ongewild dergelijke organisaties en activiteiten faciliteren. 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. 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.

Het is onbevredigend dat de overheid enerzijds veel tijd, energie en geld steekt in de opsporing en vervolging van (al dan niet georganiseerde) criminaliteit, en anderzijds het risico loopt ongewild direct of indirect criminele organisaties en activiteiten te faciliteren. Dit tast de geloofwaardigheid van de overheid aan en levert risico's op voor de integriteit van het overheidsapparaat. De overheid moet niet alleen in haar strafrechtelijke rol weerbaar zijn en tegen criminele activiteiten kunnen optreden, maar ook in haar bestuurlijke rol en als contractspartij bij civielrechtelijke activiteiten.

Met het oog op het voorgaande staat voor het kabinet de volgende vraag centraal: beschikt het openbaar bestuur in zijn bestuurlijke en civielrechtelijke rol over voldoende mogelijkheden om

- a. het onderhavige risico te onderkennen en
- b. dit risico feitelijk te kunnen afwenden.

Het kunnen onderkennen van dit risico levert de vraag op of het mogelijk is de daartoe benodigde informatie te verkrijgen. Afwijking van dit risico betreft de vraag of de overheid met inachtneming van de beginselen van behoorlijk bestuur dan wel civielrechtelijke beginselen als de goede trouw, met behulp van de verkregen informatie zodanige beslissingen kan nemen dat zij niet ongewild criminele organisaties of activiteiten ondersteunt. Dit alles stelt eisen aan de regelgeving.

Op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken is in 1994 onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om criminele activiteiten te bestrijden met behulp van de regelgeving op het gebied van de bouwvergunning, de milieuvergunning en de aanbesteding. Het rapport «Gewapend Bestuursrecht» (najaar 1994) was daarvan het resultaat. Uit dit rapport blijkt dat de desbetreffende regelgeving thans onvoldoende is toegesneden op de wens of noodzaak van het openbaar bestuur zich weerbaar op te kunnen stellen tegen criminele organisaties en activiteiten. Het rapport gaat in op belemmeringen ten aanzien van het verkrijgen van informatie en de belemmeringen voor het gebruik daarvan.

In bijlage VII van het rapport van de parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (eindrapport onderzoeksgroep Fijnaut) wordt geconcludeerd dat, algemeen gesproken, van vervlechting van de georganiseerde criminaliteit met legale economische sectoren in Nederland geen sprake is. Wel is vastgesteld dat in verschillende branches allerlei vormen van zogenaamde organisatiecriminaliteit voorkomen, met grote financiële schade voor de overheid, het bedrijfsleven of ten koste van het fysieke milieu. Het gaat hierbij volgens dit rapport vooral om de branches transport, bouw/aanbestedingen, milieu (afvalverwerking) en de horeca. Daarnaast zijn de coffeeshops en andere vormen van droge horeca (niet-alcohol schenkende horeca-inrichtingen) van belang, alsook de kansspelautomatensector.

Mede op basis van voornoemde nota «De georganiseerde criminaliteit in Nederland; dreigingsbeeld en plan van aanpak» en het rapport «Gewapend Bestuursrecht» en met het oog op het beleid ten aanzien van de integriteit van het openbaar bestuur, is begin dit jaar onder leiding van het ministerie van Binnenlandse Zaken het interdepartementale project Bevordering Integere Besluitvorming Openbaar Bestuur (BIBOB) gestart. In dit project participeren de volgende ministeries: Justitie, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Economische Zaken, Financiën en Verkeer en Waterstaat.

Daarnaast zijn betrokken vertegenwoordigers van de VNG, het OM en de Registratiekamer.

Het rapport van de Enquêtecommissie Opsporingsmethoden heeft aan de inhoud en het belang van dit project een extra impuls gegeven. Het doel van dit project is nieuw bestuurlijk en wettelijk instrumentarium te ontwikkelen om met het oog op de waarborging van de integriteit van het openbaar bestuur facilitering van criminele activiteiten te voorkomen. De huidige instrumenten zijn namelijk niet toereikend, met name waar het het verkrijgen en gebruiken van informatie betreft. Om te voorkomen dat door een te brede aanpak ten aanzien van de keuze voor de branches waarop het instrumentarium kan worden toegepast een slagvaardige beleidsontwikkeling onmogelijk wordt, is ervoor gekozen vooralsnog de aandacht te richten op de sectoren transport, bouw, aanbestedingen, milieu, horeca en coffeeshops. Indien het instrumentarium voor deze sectoren is ontwikkeld en succesvol blijkt, zal, zo is de verwachting, vrij snel ook voor andere sectoren een vertaalslag kunnen worden gemaakt.

Overigens bestaan relaties met het algemene beleid ten aanzien van de integriteit van het openbaar bestuur. Dit beleid ziet echter vooral ook op de integriteit van de ambtelijke organisatie zelf (zie de voortgangsrapportage Integriteit van het Openbaar Bestuur, d.d. 28 mei 1996). Ook bestaan relaties met het beleid ten aanzien van bestuurlijke rechtshandhaving. In het kabinetsstandpunt «In juiste verhouding» (juli 1996) wordt hier uitgebreid op ingegaan. Met beide beleidsterreinen vindt afstemming plaats.

Voorts zij vermeldenswaardig dat steeds meer bestuursorganen zich bewust zijn van de risico's van contacten met mogelijk malafide personen en ondernemingen. Zo wordt regelmatig in de opzet van (besluitvormings)procedures rekening gehouden met de mogelijkheid van een criminele achtergrond van vergunningaanvragers of gegadigden voor een aanbesteding, bijvoorbeeld door meer dan één ambtenaar in een bepaalde procedure verantwoordelijk te laten zijn voor de voorbereiding van een besluit. In de door het ministerie van Binnenlandse Zaken in december 1995 uitgegeven leidraad «Bewust Besturen» worden ook nog andere maatregelen aan bestuursorganen voorgesteld om risico's te minimaliseren. Deze leidraad is onder alle gemeenten en provincies verspreid.

Bij de ontwikkeling van het instrumentarium speelt een aantal belangrijke overwegingen een rol waarvoor in de volgende paragraaf aandacht wordt gevraagd. Vervolgens wordt de aanpak op hoofdlijnen weergegeven.

## **2. Overwegingen**

Het openbaar bestuur zal in verband met bovengeschetste ontwikkeling meer dan tot nu tot het geval is voor een goede taakuitoefening en effectief integer optreden, moeten kunnen beschikken over informatie over criminele organisaties en -activiteiten en de daarbij betrokkenen (dit kunnen zowel natuurlijke personen als rechtspersonen zijn). De hiertoe noodzakelijke aanpassingen van het wettelijk en bestuurlijk instrumentarium hebben zodanige maatschappelijke gevolgen en mogelijke (financiële) consequenties in een concreet geval, dat het kabinet met nadruk de volgende punten in zijn besluitvorming heeft betrokken en onder de aandacht van de Kamer wil brengen.

## *Vermoeden*

Het kabinet is van mening dat – wil het bestuur zijn integriteit waar kunnen maken – binnen zekere grenzen gegevens uit politie- en justitie-registers aan het bestuur moeten kunnen worden verstrekt. Het bestuur moet deze informatie in zijn overwegingen ter voorbereiding van besluiten kunnen betrekken. Om dat formeel mogelijk te maken, dient dit in de betrokken verstrekkingswetgeving mogelijk te worden gemaakt en dienen, voor een effectief gebruik van de verkregen informatie, in de verschillende wetten die de afgifte van vergunningen regelen daarop toegesneden weigeringsgronden te worden gecreëerd. Een belangrijk aandachtspunt in dit verband is – gelet op de gevoeligheid van de informatie en het belang dat ermee gemoeid kan zijn – wanneer welke informatie tot een afwijzend besluit kan leiden. De uitwerking hiervan zal in ieder geval moeten voldoen aan de eisen van artikel 8 en 13 EVRM.

Het is van belang dat op basis van de verkregen informatie een inschatting kan worden gemaakt van de mate waarin op basis van het genomen besluit criminele activiteiten zullen worden ontplooid of voortgezet. Tevens is het van belang te achterhalen of de ondernemer de voor de voorgenomen activiteiten aan te wenden financiële middelen uit criminele activiteiten heeft verkregen. Voor zover het nu reeds gebeurt (w.o. transport), vindt besluitvorming hierover plaats op basis van veroordelingen. Indien iemand is veroordeeld voor delicten die verband houden met de gevraagde vergunning, is dit op basis van die sector-wetgeving grond om een vergunning te weigeren.

Het is wenselijk ook voor andere sectoren tot deze mogelijkheid over te gaan. De vraag is echter of dit voldoende is. Alhoewel een deel van de problemen hiermee zou worden ondervangen, kan een substantieel deel van de (potentiële) partners van het openbaar bestuur op die wijze schijnbaar «clean» zijn. En daarmee blijft het risico dat het openbaar bestuur ongewild contacten onderhoudt met onbetrouwbare en/of criminele personen duidelijk aanwezig. Immers, personen die betrokken zijn bij ernstige (georganiseerde) vormen van criminaliteit staan vaak juist niet in justitiële documentatie, omdat ze (nog) niet veroordeeld zijn. Dit betekent dat het wenselijk is verstrekking van politie-informatie mogelijk te maken en weigeringsgronden te formuleren, voor het geval er geen sprake is van een veroordeling maar er wel zodanige informatie in verband met het te nemen besluit over betrokkene bekend is bij het openbaar bestuur, dat een afwijzing gerechtvaardigd is.

Het kabinet is zich ervan bewust dat in dergelijke gevallen het vellen van een oordeel veel moeilijker is. Indien sprake is van harde informatie, zoals veroordelingen, is er een relatief eenvoudige rechtvaardiging van het vermoeden dat met behulp van een vergunning criminele activiteiten zullen worden gepleegd. Indien alleen politie-informatie beschikbaar is, dan is sprake van een inschatting die gebaseerd is op feiten die nog niet tot een veroordeling hebben geleid. Met andere woorden, het vermoeden heeft meer zekerheid en kracht naarmate de verkregen informatie harder c.q. betrouwbaarder is en de onderbouwing sterker is. Naarmate de verkregen informatie uit politieregisters zachter van aard is, zal het vooral de combinatie van deze met informatie uit andere bronnen zijn, die leidt tot een afgewogen (onderbouwing van de) keuze. Wat het laatste soort informatie betreft, kan gedacht worden aan bedrijfseconomische en fiscale informatie. Zo zal een feit dat de herkomst van het betrokken vermogen onvoldoende kan worden aangetoond, zeker kunnen meespelen in de besluitvorming.

Het kabinet onderkent dat het feit dat informatie die nog niet tot een veroordeling heeft geleid tot een afwijzend besluit kan leiden, vragen kan oproepen van rechtstatelijke aard. Het kabinet gaat er echter vanuit dat

door middel van wettelijke en procedurele waarborgen de eventuele risico's die verbonden zijn aan het creëren van bovengenoemde mogelijkheden, kunnen worden ondervangen. Belangrijke waarborgen zijn gegeven in de Algemene wet bestuursrecht. Besluiten moeten zorgvuldig tot stand komen aan de hand van een gedegen belangenafweging en gedragen worden door een behoorlijke motivering. Daarbij is een belangrijke waarborg de rechtsbescherming van de aanvrager en de toetsbaarheid van het besluit voor de rechter. Daarnaast zijn ook procedurele waarborgen nodig.

Voorts is het kabinet zich er van bewust dat de (potentiële) inbreuk op de privacy wordt vergroot. Het acht echter een adequate bescherming van de integriteit van overheidsorganisaties en de positieve effecten daarvan voor de bestrijding van de (georganiseerde) criminaliteit van zodanig belang dat deze inbreuk op de privacy – binnen nader te bepalen grenzen – gerechtvaardigd is. Ook met het oog hierop zal het instrumentarium met voldoende waarborgen moeten zijn omkleed.

Overigens zijn bovenomschreven mogelijkheden niet nieuw. In de Drank- en horecawet zijn niet alleen veroordelingen voor bepaalde delicten voldoende grond om een vergunning te weigeren, ook wordt in die wet de algemene weigeringsgrond «in enig opzicht van slecht levensgedrag» gehanteerd. Deze leidt ertoe dat ook indien er geen veroordeling is, maar op basis van andere actuele gegevens redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de bedrijfsleider of beheerder in enig opzicht van «slecht levensgedrag» is, de vergunning wordt geweigerd. De Wet inzake de wisselkantoren kent eveneens een weigeringsgrond waarin verwezen wordt naar de mogelijke onbetrouwbaarheid van nader omschreven betrokkenen.

Voorts speelt een belangrijke rol voor het kabinet dat zich in de praktijk reeds ontwikkelingen voordoen ten aanzien van informatie-uitwisseling en afwijzing naar aanleiding van nader onderzoek over de (criminele) achtergrond van bijvoorbeeld gegadigden van een aanbesteding. Aangezien een heldere juridische basis zowel voor informatievergaring als voor de afwijzing in huidige voorkomende gevallen ontbreekt en het bestuursorgaan – met goede bedoelingen – inventief en creatief omgaat met ter beschikking staande andere (juridische) middelen, ontstaat in dergelijke gevallen voor de betrokkene een ondoorzichtige procedure. Dit is een onwenselijke ontwikkeling die het kabinet met het onderhavige wettelijk instrumentarium beoogt in rechtstatelijke banen te leiden. Immers, met dit instrumentarium wordt voor dergelijke gevallen de transparantie in het optreden van het openbaar bestuur en een adequate rechtsbescherming van de betrokkene bevorderd.

#### *Criminele activiteiten*

Het gedachtengoed voor het gebruik en de ontwikkeling van een bestuurlijk instrumentarium ter voorkoming van ongewilde facilitering van criminele activiteiten, is – naast de gedachte van bevordering van de integriteit van het openbaar bestuur – ontstaan in het kader van de bestrijding van met name de georganiseerde criminaliteit. De commissie Van Traa nam de georganiseerde criminaliteit en de zogenaamde organisatiecriminaliteit als uitgangspunt bij haar aanbeveling tot verstrekking van politie-informatie, daaronder begrepen CID-informatie, aan het openbaar bestuur. Het gebruik van een dergelijk instrumentarium behoeft zich evenwel niet tot de georganiseerde criminaliteit te beperken, maar kan zich ook zeer wel lenen voor criminele activiteiten die qua maatschappelijke effecten wel ernstig worden geacht en die een bestuursorgaan niet wenst te faciliteren, maar niet in georganiseerd verband

geschieden. Ook dan moet het openbaar bestuur haar wens tot integer handelen kunnen effectueren. Indien het vermoeden ontstaat dat met behulp van de te verlenen vergunning systematisch/structureel criminele activiteiten zullen worden gepleegd, maar het niet direct duidelijk is of dit in georganiseerd verband geschiedt, dient dit naar het oordeel van het kabinet ook een gerechtvaardigde aanleiding te zijn om een (ver)gunning te weigeren. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan milieu-criminaliteit (afvalverwerking). Het kabinet is van mening dat door uitbreiding van de aard van de criminele activiteiten, meer recht kan worden gedaan aan het streven van een integere overheid om facilitering van criminele activiteiten te voorkomen. Immers, een deel van de criminaliteit, zeker in het economisch verkeer, geschiedt juist niet in georganiseerd verband. Bij een eenzijdige benadering van criminaliteit – alleen in georganiseerd verband – is de kans groot dat het instrument zijn doel mist.

Wel acht het kabinet het noodzakelijk met het oog op deze uitbreiding duidelijke grenzen aan te geven. Bij de verdere uitwerking van het project zullen deze grenzen nader worden bepaald. Een globale aanduiding kan wel reeds worden gegeven. Het moet gaan om besluiten van het openbaar bestuur die betrekking hebben op economische, bedrijfsmatige activiteiten van de aanvrager. Privé-activiteiten (verbouwingen, dakkapellen, etc.) vallen dus buiten het bereik van het instrumentarium. In dat geval is het kabinet van mening dat het algemeen belang (d.w.z. geen ondersteuning van criminele activiteiten of het voorkomen dat crimineel vermogen kan worden aangewend) niet opweegt tegen de inbreuk op de privacy van de aanvrager.

#### *Conclusie*

Op basis van bovenstaande overwegingen formuleert het kabinet de volgende beleidsuitgangspunten.

Het is wenselijk bestaand wettelijk en bestuurlijk instrumentarium uit te breiden en nieuw instrumentarium te ontwikkelen ten einde te voorkomen dat het openbaar bestuur – met het oog op het behoud van zijn integriteit ongewild in het kader van bestuursbesluiten dan wel in zijn privaatrechtelijk handelen criminele activiteiten faciliteert. De afweging van het openbaar bestuur die leidt tot een afwijzend besluit kan gebaseerd zijn op vermoedens (dat wil zeggen: ook indien geen sprake is van veroordelingen). Dit vermoeden dient voldoende te worden onderbouwd en voor de rechter toetsbaar te zijn. Tot een afwijzend besluit kan worden gekomen indien sprake is van een vermoeden dat met behulp van een besluit van het openbaar bestuur criminele activiteiten in het economisch verkeer zullen worden ontplooid of voortgezet, dan wel dat financiële middelen worden gebruikt die reeds eerder zijn verkregen door middel van criminele activiteiten. Het gaat hierbij met name om de afweging tussen de ernst en de betrouwbaarheid van de informatie, de belangen van de aanvrager en de belangen die het openbaar bestuur beoogt te beschermen.

De gehele besluitvormingsprocedure, alsmede de rechtsbescherming van de aanvrager dient uiteraard met voldoende waarborgen te zijn omkleed. Het instrumentarium richt zich in beginsel op de georganiseerde criminaliteit, doch aan de hand van nader te bepalen grenzen zal het instrumentarium worden ingezet voor het tegengaan van facilitering van criminele activiteiten die niet in georganiseerd verband plaatsvinden, maar overigens wel van zodanige aard zijn dat deze de inzet van het instrumentarium rechtvaardigen.

### 3. Systematiek

Op dit moment ontbeert het bestuur mogelijkheden om zich voldoende weerbaar op te stellen tegen criminele activiteiten en organisaties. Anders gezegd, het openbaar bestuur heeft – gelet op de wens tot integer gedrag – geen instrumenten in handen om informatie te ontvangen over gesprekspartners en deze toe te passen in een besluitvormingsprocedure. Er bestaat behoefte aan informatie op basis waarvan inzicht kan worden verworven in de betrouwbaarheid van zowel de aanvrager van vergunningen en subsidies als van de contractpartner bij aanbestedingen. Het kabinet is van mening dat in deze bestuurlijke informatiebehoefte moet worden voorzien door een bestaande organisatie die – na een verzoek dienaangaande van een bestuursorgaan – voldoende in staat is informatie te vergaren, te analyseren en het desbetreffende bestuursorgaan van advies te dienen over de toepassing van de informatie voor het te nemen besluit. Het kabinet ziet daarbij vooral een faciliterende rol weggelegd voor de CRI. De uiteindelijke afweging geschiedt door het betreffende bestuursorgaan. Deze «systematiek» wordt neergelegd in wet- en regelgeving. In deze paragraaf wordt een toelichting gegeven op de overwegingen die aan de keuze voor deze werkwijze ten grondslag liggen.

#### *Discretionaire bevoegdheid bestuursorgaan*

Het uitgangspunt voor de inzet van het instrumentarium is in principe een discretionaire bevoegdheid voor het besluitvormende bestuursorgaan. M.a.w. het bestuursorgaan moet niet voor elk besluit verplicht worden gesteld met het oog op mogelijke criminele activiteit informatie op te vragen en de uitkomst hiervan te gebruiken. Dit past bij de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de eigen integriteit. Het openbaar bestuur dient uit eigen behoefte over te gaan tot de inzet van het wettelijk gecreëerde instrumentarium. Het kabinet vindt het niet wenselijk om in dit kader een algemene plicht tot onderzoek op te leggen (uitgezonderd voor die sectoren waar nu reeds anders is bepaald). Bovendien moet niet uit het oog worden verloren dat in de meeste gevallen sprake is van bona fide partners. Een verplicht onderzoek zou leiden tot zowel disproportionele uitvoeringslasten voor het bestuur als een onevenredige inbreuk op de privacy van de aanvragers.

Een discretionaire bevoegdheid brengt de vraag mee wanneer het openbaar bestuur zal of kan besluiten tot een verzoek tot nader onderzoek. Om willekeur te vermijden zal door een bestuursorgaan een vaste beleidslijn moeten worden gehanteerd, die kan variëren per sector. Het zal niet mogelijk zijn in zijn algemeenheid daartoe criteria of richtlijnen te formuleren. Immers, toepassing zal afhangen van de sector waarin het besluit moet worden genomen, de aard van de economische en bedrijfsmatige activiteiten, tegen de achtergrond van de vraag of het gaat om een sector of terrein die interessant is voor het ontplooiën van criminele activiteiten of het investeren van crimineel vermogen. Ook zal een en ander afhangen van plaatselijke omstandigheden, bijvoorbeeld of het gaat om activiteiten in een omgeving waar zich reeds veel criminaliteit voordoet. Voorts kan een aanleiding tot het instellen van een integriteitsonderzoek worden gezien in lokale bekendheid met eerdere malversaties van de aanvrager of de reputatie van de branche. Wat deze mogelijkheden betreft ligt het – gelet op de verschillen per sector en per bestuursorgaan – niet voor de hand vanuit het rijk algemene richtlijnen uit te vaardigen.

Een andere en een meer gerichte mogelijkheid om vermoedens te genereren is om gegevens en verklaringen door betrokkenen zelf te laten aanleveren. Dit is op het moment gebruikelijk bij grote aanbestedingen en bij de verdeling van EU-gelden. Op basis van een globale analyse van de

aangeleverde gegevens en in dialoog met betrokkene kan een eerste indruk ontstaan over de (on)eerlijke bedoelingen. Dit kan een verdergaand onderzoek legitimeren en heeft tevens een belangrijke preventieve werking. De betrokkene moet een eigen inspanning leveren waardoor bewustwording optreedt van (de ernst van) het onderzoek. Wel moet worden opgemerkt dat dit voor het bedrijfsleven enige administratieve lasten met zich meebrengt.

Naast deze mogelijkheden kan een gerichte impuls om een onderzoek aan te vragen ook ontstaan op basis van spontane informatieverstrekking door het OM aan het bestuur. Uitgaande van de discretionaire bevoegdheid van het openbaar bestuur heeft het bestuur veelal ook behoefte aan andere signalen als aanleiding voor de inzet van het instrumentarium. Het OM kan hierin, wellicht mede op basis van informatie van opsporingsinstanties, een rol vervullen. Een dergelijk signaalfunctie dient wel een wettelijke basis te hebben en met voldoende waarborgen te zijn omkleed. Dit zal nader worden uitgewerkt

Het kabinet kiest, zoals gezegd, in beginsel voor een discretionaire bevoegdheid van het bestuur. In bijzondere gevallen is overigens door de wetgever voorgeschreven dat een aanvrager van een vergunning aan bepaalde betrouwbaarheidseisen dient te voldoen, wil hij in aanmerking komen voor die vergunning. In die gevallen is onderzoek verplicht en staan de gevolgen die het bestuur aan de uitkomsten ervan moet verbinden, vast.

#### *Het uitvoerend orgaan*

Er zijn verschillende manieren denkbaar om in de informatiebehoefte van het openbaar bestuur te voorzien. Dit kan regionaal of landelijk geschieden. Informatievergaring, -analyse en -beoordeling die in dit verband zal plaatsvinden, stelt hoge eisen aan het uitvoerende orgaan. Een deskundige beoordeling en analyse van de informatie en het ontwikkelen van kennis is van cruciaal belang. Daarbij gaat het ook om zaken als inhoudelijke onafhankelijkheid, betrouwbaarheid en autoriteit. Het kabinet is van mening dat de CRI hierin een belangrijke taak kan vervullen. Deze dienst heeft ervaring met gevoelige informatie en heeft veel deskundigheid in huis. Door een landelijke orgaan aan te wijzen kunnen de noodzakelijke waarborgen voor het gebruik van het juridisch instrumentarium worden gecreëerd. Voorts kan op deze wijze inefficiëntie zo veel mogelijk worden vermeden. Niet alleen bevordert de keuze voor een landelijke ondersteuning de beheersbaarheid, doorzichtigheid en controleerbaarheid van de informatiehuishouding – wat een belangrijk punt is uit privacy-overwegingen – maar ook wordt op deze wijze expertise ontwikkeld, kan een meer toegesneden analyse plaatsvinden en wordt de specifieke deskundigheid efficiënt ingezet. Ook de mogelijkheid om op termijn op basis van de opgedane ervaringen risico-analyses en branche-profielen te ontwikkelen, bevordert de effectiviteit van het onderzoek dat plaatsvindt. In verhouding tot decentraal georganiseerd onderzoek heeft de faciliterende rol van de CRI efficiëntievoordelen en vindt er een uniforme normstelling plaats. Het betekent tevens een minimalisering van bestuurslasten.

#### *Het onderzoek*

Zoals gezegd heeft het bestuur behoefte aan gegevens over de (on)betrouwbaarheid van de belanghebbenden bij een bestuursbesluit. In deze behoefte wordt door de CRI voorzien. De CRI zal informatie over betrokkene vergaren waar het «criminele» gegevens betreft die worden geregistreerd bij justitie, politie en bijzondere opsporingsdiensten. In verband met de praktijk van katvangens en de summiere informatiepositie



van de opsporingsdiensten inzake rechtspersonen zullen deze bronnen echter niet altijd toereikend zijn. (Georganiseerde) misdaad wordt doorgaans pas zichtbaar door de combinatie van informatie uit verschillende bronnen. Hierbij dient te worden gedacht aan gegevens uit publieke WPR-registraties zoals het systeem Vennoot, de belastingdienst en controle-instanties, en open bedrijfseconomische bronnen. Combineren van informatie betekent een inbreuk op de privacy van betrokkenen. Dit is niet altijd in dezelfde mate bij een bestuursbesluit nodig. Er dient dus sprake te zijn van proportionaliteit. Om die reden kiest het kabinet dan ook voor grofweg twee soorten onderzoeken: een «beperkt» onderzoek (alleen politie-, justitieregisters en registraties van bijzondere opsporingsdiensten (BOD)) en een uitgebreid onderzoek (alle aangewezen bronnen). Het bestuur kan zelf aangeven – gelet op het te nemen besluit – welk soort onderzoek in een concreet geval wenselijk wordt geacht. Het is niet de bedoeling dat de CRI eigen opsporingsactiviteiten gaat plegen. Derhalve beperkt het onderzoek zich tot bevraging van informatieverstrekende instanties. Wel is het mogelijk met het oog op de zorgvuldigheid dat de aanvrager of gegadigde wordt benaderd om de juistheid van de gevonden gegevens te toetsen. Voor deze verstrekingsbevoegdheid zullen de noodzakelijke wettelijke voorzieningen worden getroffen.

#### *Inhoudelijk advies*

Het onderzoek wordt afgerond met een inhoudelijk voldoende gemotiveerd advies. Het kabinet heeft gekozen voor een inhoudelijk advies en niet voor een ja/nee-verklaring. Het hecht namelijk veel aan de eigen afweging en verantwoordelijkheid van het betrokken bestuursorgaan. Het valt namelijk niet uit te sluiten dat, juist waar veroordelingen ontbreken, de situatie niet zwart-wit kan worden beschreven. Het gaat immers veelal meer om een inschatting van risico's voor het openbaar bestuur indien zij met een bepaalde persoon/onderneming in zee gaan. Ook zal de afweging van het bestuur en het belang van bepaalde informatie per geval verschillen. Zo zijn de afwijzingsmogelijkheden in een aanbestedingsprocedure anders dan in een vergunningsprocedure (zie ook § 4). Ook zullen de afwegingen per sector kunnen verschillen. Daarnaast is het kabinet zich ervan bewust dat bij een ja/nee verklaring, waarbij het onderzoek uitmondt in een «ja», de indruk zou kunnen worden gewekt dat in dat geval in het geheel geen risico bestaat, waardoor de alertheid van het bestuursorgaan kan afnemen.

Het advies van de CRI is geen besluit in de zin van de Awb, omdat het geen rechtsgevolg heeft. Het is een document dat wel in een eventuele administratieve procedure tegen een afwijzing van de aanvraag intern openbaar is: kenbaar tegenover de betrokkene. Dit advies zal dan ook niet voor anderen (externen) beschikbaar zijn. Ook zal op basis van de WOB in beginsel geen verstrekking aan derden kunnen plaatsvinden, gelet op de beschikbare uitzonderingsgronden. Indien daadwerkelijk fouten zijn gemaakt door de CRI, staan vanzelfsprekend de reguliere privaatrechtelijke rechtsmiddelen ter beschikking (actie uit onrechtmatige daad).

Dit is anders in het geval een bindende verklaring wordt afgegeven door een orgaan dat het onderzoek pleegt (bijvoorbeeld de mededeling over een vonnis), op grond waarvan het bestuur – gezien de desbetreffende wettelijke bepalingen – de gevraagde vergunning niet kan verstrekken (absolute weigeringsgrond). In zo'n geval heeft de verklaring zelf wel rechtsgevolg.

#### *Rechtsbescherming*

Het bestuur betreft het advies bij zijn afwegingen voorafgaande aan het te nemen bestuursbesluit. De Awb geeft regels voor een zorgvuldige

voorbereiding van een besluit. Zo zal op grond van 4:7 van de Awb het bestuursorgaan, voordat een aanvraag geheel of gedeeltelijk wordt afgewezen, de aanvrager in de gelegenheid moeten stellen zijn zienswijze naar voren te brengen, indien de afwijzing steunt op gegeven over feiten en belangen die de aanvrager betreffen en deze zouden afwijken van gegevens die de aanvrager terzake zelf heeft verstrekt. Indien op basis van het advies het bestuursorgaan overweegt afwijzend te beschikken, krijgt de aanvrager op die wijze de gelegenheid te reageren op het advies. Tegen een afwijzend bestuursbesluit kan via de gebruikelijke Awb-procedure bezwaar worden gemaakt. Mocht sprake zijn van informatie die voor de betrokkene afgeschermd moet blijven, dan biedt artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht de mogelijkheid om de bestuursrechter kennis te laten nemen van gegevens die voor de betrokkene verborgen moeten blijven. De rechter oordeelt of terecht om geheimhouding wordt gevraagd. Komt hij tot een positief oordeel dan kan hij slechts op basis van die geheim te houden stukken uitspraak doen met toestemming van de betrokkene. Overigens bestaat voor de betrokkene ook de mogelijkheid om de Nationale ombudsman of de Registratiekamer te vragen na te gaan of de voor betrokkene afgesloten informatie rechtmatig is opgenomen in de bevroegde databestanden.

Wat betreft de aanbesteding van overheidsprojecten biedt het leerstuk van de precontractuele goede trouw aanknopingspunten om overheids-optreden jegens de betrokkene op rechtmatigheid te toetsen. De overheid als aanbesteder en als aspirant-contractspartij heeft afhankelijk van de fase van de onderhandelingen enige ruimte deze af te breken. Het is aan het bestuur om te bepalen in hoeverre criminele of andere belastende informatie daarbij een rol kan spelen. Als gevolg van een schakelbepaling in het Burgerlijk Wetboek (3:14 BW) zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van overeenkomstige toepassing op het civielrechtelijk handelen van de overheid.

Een en ander ligt anders, waar in wetgeving een bepaling is opgenomen, dat het bestuur – in objectief omschreven gevallen – «geen zaken doet» met criminele personen en organisaties.

#### **4. Wijziging wet- en regelgeving**

Voor de geschetste wenselijke werkwijze is het noodzakelijk aanpassingen in bestaande wetgeving te plegen. De optie om het instrumentarium wettelijk te regelen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is gezien. Aangezien het niet de bedoeling van het kabinet is dat het instrument voor alle soorten bestuursbesluiten wordt ingezet, is het kabinet van mening dat dit vooralsnog geen wenselijke regeling is. Ook zou het de huidige systematiek van de Awb, die vrijwel geen inhoudelijke criteria kent, doorbreken. Gekozen is om aanpassingen aan te brengen ten aanzien van drie categorieën wet- en regelgeving:

1. Verstrekkingswet- en regelgeving
2. Sector-, subsidie- en aanbestedingswet- en regelgeving
3. Organisatiewet- en regelgeving.

##### *ad 1 Verstrekkingswet- en regelgeving*

De huidige en voor dit project relevante verstrekkingswetgeving staat gegevensverstrekking ten behoeve van bestuursbesluiten niet toe. Het is dan ook noodzakelijk wettelijke voorzieningen te treffen, waarin in de vereiste medewerking wordt voorzien. In het licht van het voorgenomen beleid is het kabinet voornemens onder meer de volgende verstrekkingswet- en regelgeving aan te passen: Wet politieregisters, Wet justitiële documentatie, relevante fiscale regelgeving en regelgeving met betrekking tot bedrijfsverenigingen. Indien wenselijk zal in voorkomende gevallen ook een nieuwe wet worden gecreëerd.

## *ad 2 Sector-, subsidie- en aanbestedingswetgeving*

In de wetgeving van de verschillende sectoren die in dit verband centraal staan, zullen voorzieningen moeten worden getroffen om het bestuur in staat te stellen op basis van het verkregen advies over de onbetrouwbaarheid van de aanvrager vergunningen te weigeren of in te trekken. Het gaat daarbij dus om het formuleren van weigeringsgronden. Tevens wordt een vergelijkbare voorziening getroffen in de daarvoor in aanmerking komende subsidiewetgeving en (voor zover mogelijk, zie hierna) de aanbestedingsregels. In het kort worden hieronder de wijzigingen in de verschillende wet- en regelgeving waarop het project zich tot nu toe richt, toegelicht. Overigens zij vermeld dat in een aantal sectoren reeds in een bepaalde vorm en intensiteit een betrouwbaarheids-toets wordt gepleegd (transport, horeca). Waar het deze sectoren betreft, zal worden bezien op welke wijze het oude en het nieuwe instrumentarium zodanig op elkaar kan worden afgestemd dat een efficiënte uitvoering en een goede rechtsbescherming gewaarborgd blijven.

### *Bouw- en milieuwetgeving*

Bij de aanpassing van deze wetgeving zal een aantal punten nader worden bezien. Het gaat daarbij om de overdraagbaarheid van het bouwwerk, de inrichting of de vergunning. Deze vrije overdraagbaarheid kan het effect van het instrument teniet doen, aangezien de opvolger dan niet (meer) bekend is bij het bestuursorgaan. Bezien zal moeten worden of in deze regelingen, dan wel in regelingen voor overdracht van onroerende zaken in het algemeen, hiervoor een wettelijke oplossing kan worden gevonden (bijvoorbeeld melding bij overdracht). Bij intrekking van een bouw- en milieuvergunning rijst het probleem dat bij geconstateerde criminele activiteiten het gebouw of de inrichting er inmiddels al staan. Hiervoor zal eveneens een oplossing moeten worden gezocht. Daarnaast zal moeten worden onderzocht in hoeverre het buiten het vergunningenstelsel van de milieuwetten brengen van inrichtingen (deregulering) afbreuk doet aan het doel van het instrumentarium en of wellicht een vervangend instrumentarium noodzakelijk is en welke vorm een dergelijk instrument zou moeten krijgen. Daarbij moeten wel de administratieve lasten van het bedrijfsleven – één van de afspraken van het MDW-project – worden geminimaliseerd. Dit geldt eveneens voor de bestuurlijke lasten voor de bevoegde bestuursorganen.

### *Drank- en horecawet (DHW)*

Deze wet bevat van oudsher verschillende mogelijkheden om de vergunningaanvrager te toetsen in relatie tot criminele activiteiten. Door de op 1 januari jl. in werking getreden wetswijziging, verband houdend met de deregulering van de Vestigingswetgeving, moeten nu alle bedrijfsleiders en beheerders voldoen aan de eisen van sociale hygiëne. Dit spoort goed met de doelstelling van het onderhavige project. Bij de door het ministerie van VWS in voorbereiding zijnde algehele herziening van de Drank- en horecawet zal verder in deze richting worden gewerkt. Vooruitlopend hierop zal bovendien het Besluit eisen zedelijk gedrag worden aangescherpt. Met deze benadering, in combinatie met het nieuw te creëren wettelijk instrumentarium, kan het optreden van stromannen, katvangers, criminele financiers, etc. beter worden voorkomen.

Voor de droge horeca (niet-alcoholverstrekkende patatzaken, ijssalons, snackbars, coffee-shops, sportscholen, tearooms, e.d.) bestaat geen specifieke wet. Op lokaal niveau vigeert doorgaans een «beperkt» vergunningenstelsel, waar een bestaande daarop toegesneden VNG-modelverordening meestal als uitgangspunt wordt genomen. In

deze verordening zijn wel weigeringsgronden opgenomen met betrekking tot criminele activiteiten. Echter, als gevolg van het ontbreken van formele grondslagen voor informatieverstrekking uit politie- en justitieregisters (verstrekkingswetgeving voorziet daar niet in), kunnen deze weigeringsgronden niet steeds worden geeffectueerd. Deze situatie heeft tot gevolg dat er onvoldoende mogelijkheden zijn om ook voor dit onderdeel van de horeca het voorgestelde instrument in te zetten. Als oplossing zullen de volgende twee mogelijkheden worden onderzocht:

1. Voor de langere termijn zal worden bezien of een centrale regeling (kaderwet) voor de droge horeca, die in het licht van de onderhavige voorstellen een gelijkschakeling van de droge met de natte horeca bewerkstelligt, voor de lokale bestuursaanpak opportuun is. Ook op basis van andere overwegingen pleiten VNG, BIZA, VWS en de horecabranche reeds langer voor een dergelijke regeling.

2. Gelet op de doorgaans langere tijd die gemoeid is met het opzetten van een nieuwe wet zal voor de kortere termijn in de verstrekkingswetgeving de mogelijkheid worden opgenomen dat in het kader van lokale verordeningen met betrekking tot de droge horeca, een verzoek om advies bij het daarvoor aangewezen orgaan kan worden gedaan en dat dit advies kan worden betrokken bij de besluitvorming omtrent een vergunning. Indien noodzakelijk zal de modelverordening van de VNG aan de nieuwe situatie kunnen worden aangepast.

#### *Regelgeving inzake (Europese) aanbestedingen*

Bij het verstrekken van overheidsopdrachten dient een onderscheid gemaakt te worden tussen aanbestedingen die onderworpen zijn aan Europese regelgeving en die onderworpen zijn aan nationale regelgeving. De in de Europese regelgeving genoemde drempelwaarde is voor dit onderscheid bepalend. Voor werken bedraagt de drempelwaarde f 10 683 965,-. De Europese aanbestedingsregels zijn vastgelegd in de richtlijnen Werken, Leveringen, Diensten en Nutssector. Deze richtlijnen zijn in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd door middel van de Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen. De Europese regels bevatten uitsluitingsgronden die bedoeld zijn om malafide gegadigden te weren. Onder andere kan als eis worden gesteld dat een gegadigde niet failliet is geweest, geen belasting- en premieschulden heeft en voorts niet veroordeeld is geweest wegens een delict dat de professionele integriteit van de aannemer in het gedrang brengt. Onderzocht wordt of in het kader van een aanbestedingsprocedure als bijzondere voorwaarde gesteld kan worden dat de gegadigde bereid is zich aan een betrouwbaarheidstoets te onderwerpen. Wat betreft de aanbestedingen in de bouw die niet onder de Europese regels vallen, is het kabinet voornemens het Uniform Aanbestedingsreglement (UAR 86), na overleg met de partijen in de bouw, zodanig aan te passen dat de uitvoering van een onderzoek daarin wordt vastgelegd en de uitkomsten van die toets tot uitsluiting kunnen leiden.

#### *Regelgeving inzake subsidies*

De regeling omtrent subsidies is in verschillende sectorale wet- en regelgeving opgenomen. Op dit moment bestaat nog geen uitputtend overzicht van de relevante regelgeving waarvoor aanpassing in het licht van dit project wenselijk is. Wel kan nu reeds worden aangegeven dat o.a. wetgeving ten aanzien van bedrijfsstimuleringsubsidies bijzondere aandacht heeft. De concrete wetswijzigingsvoorstellen zullen de Kamer te zamen met de andere voorstellen worden toegezonden.

#### *Transport*

Bij transport gaat het met name om wetgeving inzake het goederen-

vervoer over de weg, waaronder het vervoer van milieugevaarlijke stoffen (wet Goederenvervoer over de weg; wet Vervoer gevaarlijke stoffen). Een aantal punten zal in de uitwerking veel aandacht vragen. Zo geldt op dit moment de huidige verklaring omtrent het gedrag als wettelijke voorwaarde voor vergunningverlening. Bezien zal moeten worden of deze verklaring vervangen dient te worden door een (bindende) verklaring van het in te stellen centraal orgaan. Ook speelt de internationale component, meer dan bij voorgaande sectoren, een belangrijke rol (zie 5).

### *ad 3 Organisatiewetgeving*

De organisatie van het bestuurlijk instrument vergt een juridische inbedding. De taakuitbreiding van de CRI zal in wetgeving worden verankerd alsmede de vorm waarin een en ander geschied.

De aanpassing van de drie categorieën wet- en regelgeving zal in onderlinge samenhang geschieden. Het kabinet streeft ernaar de voornoemde wetswijzigingen zo veel mogelijk in één samenhangend wetsvoorstel aan te bieden.

## **5. Internationale aspecten**

In de nadere uitwerking van de onderhavige voorstellen zal verdere aandacht worden besteed aan internationale aspecten. De internationale context waarin (het bedrijfsleven van) Nederland opereert, brengt juist bij deze voorstellen randvoorwaarden met zich mee waarmee rekening dient te worden gehouden. De internationale context heeft verschillende kanten.

Ten eerste bestaan er beperkingen ten aanzien van de (bilaterale) uitwisseling van politie-informatie over de grenzen heen. Los van de juridische beperkingen die gelden, is het de vraag of buitenlandse overheden bereid zullen zijn negatieve informatie over «hun» ondernemingen te verstrekken. Bedrijfseconomische informatie is wel voorhanden. Het kabinet is voornemens bij de besprekingen binnen de JBZ-pijler aandacht te vragen voor internationale informatieverstrekking met het oog op integere besluitvorming door het openbaar bestuur. Ook zal het kabinet bezien of, en zo ja, op welke wijze Europol hierbij een nuttige functie kan vervullen.

Ten tweede zal het instrumentarium moeten voldoen aan Europese en internationale verdragen en richtlijnen. Naast de aanbestedingsregels moet hierbij worden gedacht aan regels ten aanzien van concurrentievervalsing. Het kan niet de bedoeling zijn dat, aangezien (politie)informatie over Nederlandse ondernemingen eenvoudiger valt te verkrijgen en deze daardoor een verhoogde kans lopen afgewezen te worden, buitenlandse ondernemingen worden bevoordeeld als gevolg van gebrek aan informatie.

Ten derde zal aandacht moeten worden besteed aan de kans op vermijdingsconstructies. Indien een beperkte mogelijkheid bestaat tot internationale informatie-uitwisseling is het aantrekkelijk voor een bedrijf om zich vlak over de grens te vestigen en op de Nederlandse markt te opereren.

Niet alleen de internationale aspecten ten aanzien van de uitvoering zijn van belang. Ook zal waar mogelijk bij de nadere juridische en organisatorische uitwerking van het beleid, de ervaringen die in enkele landen zijn opgedaan met vergelijkbaar instrumentarium worden benut.

## 6. Uitvoeringsaspecten

### *Effecten voor de bestuursorganen en gegevensverstreckende diensten*

Bezien zal worden of de keuze voor een nader onderzoek moet leiden tot een verlenging van de in de verschillende wetgeving neergelegde termijnen. Voor een beperkt onderzoek lijkt dit op het eerste gezicht niet noodzakelijk. Voorwaarde is dat het bestuursorgaan met de verdere procedurele en inhoudelijke behandeling van de aanvraag niet wacht tot het advies is ontvangen (voor een orgaan kan wachten interessant zijn, omdat bij een negatief advies de andere werkzaamheden achteraf niet nodig blijken te zijn geweest). Een parallelle behandeling ligt aldus voor de hand. In geval van een uitgebreid onderzoek zal het wenselijk zijn een verlenging van de termijn in een concreet geval mogelijk te maken. In het laatste geval dient het bestuursorgaan de aanvrager van deze verlenging op de hoogte te stellen. Alhoewel het nu nog een eerste schatting is, zal bij een het beperkt onderzoek naar verwachting sprake zijn van een afhandelingstermijn van  $\pm 2$  weken, bij een uitgebreid onderzoek moet gedacht worden aan  $\pm 4-6$  weken. Daarnaast betekent dit beleidsvoornemen dat de betrokken gegevensverstreckende diensten een extra inspanning moeten leveren.

De aan het instrumentarium verbonden rechtsbescherming kan leiden tot een aantal bestuursrechtelijke en in voorkomende gevallen civielrechtelijke procedures. Het is evenwel de verwachting dat deze niet veel zullen voorkomen. Ten eerste omdat afwijzing op de onderhavige gronden eerder uitzondering dan regel zal zijn en ten tweede omdat – ook al is sprake van een afwijzing – niet steeds een gerechtelijke procedure zal worden gestart.

Met het thema bestuurslasten indirect verband houdend, zij opgemerkt dat de effectiviteit van het instrument wordt versterkt indien na afgifte van een vergunning, het geven van een subsidie of tijdens de werkzaamheden die plaatsvinden vanaf het moment van aanbesteding, controle op de uitvoering en/of naleving van (de voorwaarden van) het besluit, de controle en begeleiding voldoende is.

### *Effecten voor het bedrijfsleven*

Indien, zoals hiervoor aangegeven, een verlenging van termijnen voor beperkte onderzoeken niet nodig is, zijn de nadelige gevolgen voor het bedrijfsleven beperkt. Waar het uitgebreide onderzoeken betreft is verlenging van de termijnen niet uitgesloten. Aangezien dit vooral bij grote financiële en/of maatschappelijke belangen zullen plaatsvinden en bij rechtspersonen, acht het kabinet een (beperkte) verlenging van de termijn verantwoord. Wel zal een bestuursorgaan ter voorbereiding op de keuze voor inschakeling van het centrale orgaan, betrokkene wellicht vragen voorleggen. Dit kan als een belasting ervaren worden. Daarnaast stelt de omstandigheid dat een afwijzend besluit gebaseerd kan zijn op vermoedens bijzondere eisen aan de onderbouwing van het besluit. Dit kan gevolgen hebben voor de afhandelingstermijn. Aan de andere kant kan worden opgemerkt dat ook het bedrijfsleven als geheel baat heeft bij de ontwikkeling en inzet van het voorgestelde instrumentarium. Op die wijze kan oneerlijke concurrentie worden voorkomen (lager bieden met crimineel geld), kunnen malafide bedrijven worden geweerd (bonafide bedrijven profiteren daarvan) en het bevordert dat de eigen branche zo veel mogelijk «schoon» blijft.

## **7. Tot slot**

De vrij omvangrijke wettelijke aanpassingen die dit beleid vergen, zullen zoveel mogelijk in een samenhangend wetsvoorstel worden verrat. Gelet op de complexiteit van de materie vraagt de voorbereiding van wetgeving grote zorgvuldigheid, aandacht en participatie van vele betrokkenen. Dit betekent dat dit proces veel inzet en tijd zal vergen. De verwachting is voornog dat in 1998 aanbidding van wetsvoorstellen aan de Tweede Kamer zal kunnen plaatsvinden.

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
H. F. Dijkstal

De Minister van Justitie,  
W. Sorgdrager