



Justis
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Jaarverslag 2017

Kwaliteitscommissie Bibob

Datum	23 maart 2018
Status	Vastgesteld

Colofon

Afzendgegevens

Kwaliteitscommissie Bibob

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20300
2500 EH Den Haag
www.justis.nl

Inhoud

Colofon	3
Algemene conclusies en aanbevelingen	7
1. Rol en werkwijze kwaliteitscommissie	9
1.1 Instelling en samenstelling kwaliteitscommissie	9
1.2 Doelstelling	10
1.3 Werkwijze	11
2 Beoordeling kwaliteit	12
2.1 Aantal beoordeelde adviezen	12
2.2 Criteria	12
2.3 Resultaten van de beoordeling op onderdelen	14
3. Terugkoppeling aan het Bureau	20
Bijlage 1. Protocol voor werkwijze kwaliteitscommissie Bibob	23

Algemene conclusies en aanbevelingen

In 2017 heeft de kwaliteitscommissie 8% van de adviezen beoordeeld en 8% van de aanvullende adviezen. Zij komt tot de volgende conclusies en aanbevelingen.

Op basis van haar beoordelingen concludeert de kwaliteitscommissie dat de onderzoeken van het Landelijk Bureau Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (hierna het Bureau) aan een hoge standaard van zorgvuldigheid voldoen. De kwaliteitscommissie is van oordeel dat in het algemeen de conclusies goed zijn onderbouwd. Er is op deskundige en uitvoerige wijze onderzoek gedaan. De broninformatie van de adviezen is correct geselecteerd en op de juiste wijze in de adviezen verwerkt en geanalyseerd. Over het algemeen zijn de adviezen juridisch houdbaar en bruikbaar voor het bestuursorgaan. In enkele gevallen acht de kwaliteitscommissie adviezen op onderdelen voor verbetering vatbaar.

Het Bureau onderhoudt actief contact met het bestuursorgaan en levert, indien gewenst, de nodige nazorg door het bestuursorgaan een nadere toelichting op het advies te geven. Volgens de kwaliteitscommissie kan de klantvriendelijkheid nog verder worden bevorderd door, bij verlenging en opschorting van de termijn, het bestuursorgaan duidelijker te informeren over de actuele termijnen.

De kwaliteitscommissie concludeert dat het Bureau de informatie goed selecteert en dat de informatie uit gesloten bronnen goed in het advies wordt weergegeven. Daardoor komt duidelijk het beeld naar voren dat het Bureau het onderzoek zorgvuldig en adequaat uitvoert en de adviezen een juist beeld geven van de broninformatie.

Net zoals in 2016 beveelt de kwaliteitscommissie aan om een uniforme (digitale) dossieropbouw aan te houden om het overzicht van de (digitale) dossieropbouw te waarborgen.

Verder beveelt de kwaliteitscommissie aan om in bepaalde gevallen meer aandacht te besteden aan de onderbouwing van de conclusies. Zij doelt hiermee met name op een uitgebreidere motivering, zodat de onderbouwing van de conclusie voor zowel het bestuursorgaan als andere betrokkenen en de rechter inzichtelijker wordt. Vooral daar waar het gaat om de nadere toelichting aangeven waarom er sprake is van samenhang tussen de gepleegde feiten en de aangevraagde vergunning,

waarbij onder andere gekeken wordt in hoeverre er rekening kan worden gehouden met de concrete gedraging.

De kwaliteitscommissie concludeert dat de samenhang en consistentie van de onderdelen van de adviezen over het algemeen voldoende dragend zijn. Een algemene bevinding van de kwaliteitscommissie bij het bestuderen van de adviezen is, dat het Bureau in beperkte mate informatie uit het buitenland verkrijgt. Pogingen van het Bureau om (meer) informatie uit het buitenland te verkrijgen, leveren minimaal succes op. De kwaliteitscommissie merkt hierbij op dat in deze huidige tijd, waarbij ondernemingen en betrokkenen veel grensoverschrijdende activiteiten verrichten, informatie uit het buitenland een aanzienlijke bijdrage kan leveren aan het onderzoek van het Bureau en zijn conclusies. Dat het Bureau weinig informatie verkrijgt uit het buitenland ziet de kwaliteitscommissie als een beperking voor het Bureau tot het doen van optimaal en volledig onderzoek. De kwaliteitscommissie beveelt aan om nader te onderzoeken hoe de informatie-uitwisseling verbeterd kan worden.

1. Rol en werkwijze Kwaliteitscommissie Bibob

1.1 Instelling en samenstelling externe kwaliteitscommissie

Het Landelijk Bureau Bibob (bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur) heeft de wettelijke taak bestuursorganen voor te lichten en te adviseren over de implementatie en toepassing van de Wet Bibob. Vanwege het gesloten verstrekkingenregime en de geheimhoudingsplicht van de Wet Bibob is het proces van totstandkoming van een Bibob-advies voor betrokkenen niet transparant. Om de transparantie en de kwaliteit van de adviezen te bevorderen, is besloten een kwaliteitscommissie in te richten. In de Wet Bibob wordt een externe kwaliteitscommissie Bibob niet expliciet genoemd, maar gelet op het bepaalde in artikel 20, derde lid, onderdeel e, en artikel 28, tweede lid, onderdeel f, wel mogelijk en wenselijk geacht. Op 10 december 2013¹ is de onafhankelijke Kwaliteitscommissie Bibob (hierna kwaliteitscommissie) ingesteld.

De kwaliteitscommissie bestaat uit personen met uiteenlopende deskundigheid en ervaring op het terrein van het openbaar bestuur, het bestuursrecht en het openbaar ministerie. De kwaliteitscommissie kent een voorzitter en maximaal vier leden. Leden van de kwaliteitscommissie opereren onafhankelijk, onpartijdig en kritisch ten opzichte van het Bureau. De kwaliteitscommissie wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris. De ambtelijk secretaris is geen lid van de kwaliteitscommissie en legt voor de uitvoering van zijn taak verantwoording af aan de voorzitter van de kwaliteitscommissie.

De Kwaliteitscommissie Bibob bestaat in 2017 uit de volgende leden:

- De heer mr. F.W.H. van den Emster (voorzitter); o.a. lid Commissie Wolfsen, voormalig voorzitter Raad voor de Rechtspraak en President rechtbank Rotterdam.
- De heer mr. J.J.H. Pop; oud-burgemeester van o.a. Haarlem.
- Mevrouw prof. dr. A.J.C. de Moor- van Vugt; hoogleraar Staats- en Bestuursrecht Universiteit van Amsterdam.

¹ Feitelijk oefent de kwaliteitscommissie al per 20 april 2011 haar werkzaamheden uit. In verband met het gesloten verstrekkingenregime van de wet, is destijds een tijdelijke kwaliteitscommissie Bibob ingesteld die aan het Landelijk Bureau Bibob werd toegevoegd. De commissie werkte middels de 'instructie instelling en de werkwijze van de kwaliteitscommissie Bibob' onafhankelijk van het Bureau. De wetswijziging van 1 juli 2013 maakte het mogelijk om een externe kwaliteitscommissie in te stellen. Deze commissie is sinds 10 december 2013 (*Stscrt. 2013, 35904*) ingesteld.

- Mevrouw prof. mr. E.R. Manunza; hoogleraar Europees en Internationaal aanbestedingsrecht Universiteit Utrecht.
- De heer prof. mr. dr. E.R. Muller; vicevoorzitter en raadslid Onderzoeksraad voor Veiligheid, hoogleraar Veiligheid en Recht Universiteit Leiden.

1.2 Doelstelling

De doelstelling van de kwaliteitscommissie is het steekproefsgewijs toetsen van de kwaliteit van de adviezen van het Bureau en de zorgvuldigheid waarmee deze tot stand komen. Deze kwaliteitstoets heeft betrekking op de opbouw van het advies, de wijze waarop de informatie is geselecteerd, weergegeven en geanalyseerd en de vraag of de weergegeven informatie de conclusie van het advies kan dragen. De kwaliteitscommissie rapporteert over haar bevindingen aan de Minister voor Rechtsbescherming. De bevindingen van de kwaliteitscommissie moeten zicht geven op verbeterpunten.

Een belangrijk onderdeel van de kwaliteitstoets is de beoordeling van het gebruik van de onderliggende gesloten broninformatie. Bestuursorganen, betrokkenen en de rechterlijke macht moeten op de juistheid ervan kunnen vertrouwen, omdat het voor de betrokkenen bij een Bibob-advies niet mogelijk is om de aan het advies ten grondslag liggende gesloten broninformatie in te zien of te beoordelen. Ook de rechter kan deze informatie niet inzien of beoordelen. De kwaliteitscommissie legt daarom bij de beoordeling een speciaal accent op de selectie, analyse en weergave van de gesloten broninformatie.

Naast het toetsen van de kwaliteit van de adviezen, heeft de kwaliteitscommissie nog drie subdoelstellingen. Allereerst het verder bevorderen van een zorgvuldige werkwijze bij de totstandkoming van de adviezen. Ten tweede het verder bevorderen van de begrijpelijkheid en bruikbaarheid van de adviezen ten behoeve van de besluitvorming door het bestuursorgaan. Ten derde het verder bevorderen van de juridische houdbaarheid van de conclusies in de adviezen.

In relatie tot het voorgaande, ziet de kwaliteitscommissie de vrijheid om gevraagd en ongevraagd algemene adviezen uit te brengen over het functioneren van de Wet Bibob.

1.3 Werkwijze

De kwaliteitscommissie heeft voor zichzelf een protocol (Bijlage 1) opgesteld waarin ze beschrijft hoe de kwaliteitscommissie concreet te werk gaat. Het protocol is geen statisch document. Het doel van het protocol is om een waarborg te bieden voor de kwaliteit en eenduidigheid van de onderzoeken van de kwaliteitscommissie en voor een goed verloop van het gehele proces. Daarnaast wil de kwaliteitscommissie met het protocol inzicht verschaffen in haar werkwijze en hierdoor bijdragen aan de transparante werkwijze die de kwaliteitscommissie voorstaat. Hieronder staat de werkwijze zoals die in het protocol is beschreven.

De kwaliteitscommissie toetst en beoordeelt viermaal per jaar de kwaliteit van een aselechte steekproef uit de in het afgelopen kwartaal uitgebrachte adviezen, aan de hand van door de kwaliteitscommissie vooraf opgestelde en afgestemde criteria. Om de eenduidigheid van de beoordeling te bevorderen heeft de kwaliteitscommissie een beoordelingsformat vastgesteld. De leden kiezen aselekt de adviezen die door de kwaliteitscommissie worden getoetst. Voorafgaand aan de selectie informeert de ambtelijk secretaris bij de directeur van het Landelijk Bureau Bibob of deze een bepaald advies in het bijzonder ter beoordeling aan de kwaliteitscommissie wil voorleggen. Eventuele verzoeken worden onderbouwd aan de voorzitter voorgelegd. De kwaliteitscommissie kiest uiteindelijk zelf of ze het advies zal beoordelen.

Als de uit de aselechte steekproef voortgekomen adviezen door de secretaris bij het Bureau zijn opgevraagd, bestuderen de leden ieder afzonderlijk de (digitale) adviezen en de bijbehorende broninformatie. Vervolgens bespreken de commissieleden hun bevindingen in twee subcommissies. De subcommissies wisselen bij elke plenaire vergadering van samenstelling en kunnen zowel in fysieke vorm als digitale vorm plaatsvinden. Elk advies en de onderliggende broninformatie wordt in de subcommissie grondig getoetst en beoordeeld. Deze beoordeling wordt besproken en vastgesteld in een plenaire vergadering van de kwaliteitscommissie.

De kwaliteitscommissie toetst de adviezen aan de hand van acht criteria. Deze criteria worden beschreven onder het kopje '*criteria*' in hoofdstuk 2. De kwaliteitscommissie beoordeelt daarbij onder andere of alle bronnen zijn geraadpleegd, welke gegevens zijn geselecteerd en of de broninformatie op de juiste wijze in het advies is verwerkt. Daarnaast beoordeelt zij de opbouw en de onderbouwing van de uiteindelijke conclusie (ernstig gevaar, mindere mate van gevaar, geen gevaar). Ook let de kwaliteitscommissie erop dat eventuele ontlastende informatie op een juiste manier in het advies is verwerkt.

De kwaliteitscommissie kan de minister gevraagd en ongevraagd advies geven ter verbetering van enerzijds de kwaliteit van de adviezen en anderzijds over de werkprocessen van het Bureau. In dit verband neemt de kwaliteitscommissie tevens kennis van rapporten en evaluaties en doet zo nodig aanbevelingen. Om de kwaliteitsverbetering van de adviezen en de daarbij ingestelde onderzoeken te bevorderen geeft de voorzitter van de kwaliteitscommissie na elke plenaire vergadering een terugkoppeling aan het Bureau en formuleert punten ter verbetering.

2. Beoordeling kwaliteit

2.1 Aantal beoordeelde adviezen

In 2017 is de kwaliteitscommissie vier keer, namelijk in maart, juli, september en december, in plenaire vergadering bij elkaar gekomen. De kwaliteitscommissie heeft in totaal twintig adviezen getoetst. Dit is 8% van het totaal aantal uitgebrachte adviezen van het Bureau in 2017. Elf adviezen betroffen een exploitatie-, drank- en horecaverunning, één advies een exploitatievergunning voor een speelautomatenhal en één advies een exploitatievergunning voor een coffeeshop. Verder bestudeerde de kwaliteitscommissie adviezen ten behoeve van één transportvergunning, drie omgevingsvergunningen, één vastgoedtransactie en twee milieuvergunningen. Voor deze adviezen zijn vijftien aanvragen ingediend door een gemeente, twee door een provincie, één door de Kansspelautoriteit en één door Stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO). Daarnaast heeft de kwaliteitscommissie vier aanvullende adviezen getoetst. Dit is 8% van het totaal aantal uitgebrachte aanvullende adviezen van het Bureau in 2017.

2.2 Criteria

Bij de beoordeling van de adviezen toetst de kwaliteitscommissie tot juli 2017 aan de volgende criteria:

1. Helderheid en leesbaarheid; opbouw.
2. Zorgvuldigheid van raadpleging van de gesloten bronnen.
3. De onderbouwing van conclusies en aanbevelingen.
4. De consistentie en juridische houdbaarheid van de onderdelen van de adviezen.
5. Steunen de conclusies en aanbevelingen in voldoende mate op de onderliggende informatie?

6. Bruikbaarheid voor het bestuursorgaan: beantwoordt het advies aan de verwachtingen die het bestuursorgaan daarvan mocht hebben?
7. Het proces van totstandkoming van het advies: is er voldoende contact met het bestuursorgaan onderhouden en is er voldoende teruggekoppeld naar het bestuursorgaan?
8. Controle op termijnen.

Met het oog op een betere advisering vanuit de kwaliteitscommissie, is in juli 2017 het beoordelingsmodel opnieuw door de kwaliteitscommissie bekeken en waar nodig, aangepast. Hierbij zijn de criteria inhoudelijk niet veranderd, maar is de volgorde en samenhang veranderd. Vanaf juli 2017 toetst de kwaliteitscommissie aan de volgende criteria:

1. Helderheid en leesbaarheid; opbouw
2. Zorgvuldigheid van raadpleging van de gesloten bronnen
3. Consistentie van het advies:
 - a. De wijze van selecteren van gegevens. Selectie van de (niet) gebruikte informatie. Is er sprake van een goede/juiste afweging bij de selectie van de (niet) gebruikte gegevens?
 - b. Steunt de onderbouwing van conclusies en aanbevelingen in voldoende mate op de onderliggende informatie?
 - c. Is er voldoende samenhang tussen de onderdelen van het advies?
 - d. Is de conclusie terecht of was een andere conclusie passender geweest?
4. Is het advies juridisch houdbaar?
5. Bruikbaarheid voor het bestuursorgaan: beantwoordt het advies aan de verwachtingen die het bestuursorgaan daarvan mocht hebben?
6. Het proces van totstandkoming van het advies: is er voldoende contact met het bestuursorgaan onderhouden en is er voldoende teruggekoppeld naar het bestuursorgaan?
7. Controle op termijnen.

Gelet op het gegeven dat bij het nieuwe beoordelingsmodel de consistentie van het advies beter tot haar recht komt, zal bij de bespreking van de resultaten van de beoordeling op onderdelen, in de volgende paragraaf, het nieuwe model worden aangehouden.

2.3 Resultaten van de beoordeling op onderdelen

1. Helderheid en leesbaarheid; opbouw

De kwaliteitscommissie heeft de helderheid en leesbaarheid in de meeste van de door haar bestudeerde adviezen als goed beoordeeld. De kwaliteitscommissie is tevreden over de wijze waarop het Bureau het nieuwe adviesmodel in 2017 verder heeft vormgegeven. De kwaliteitscommissie heeft daarnaast grote waardering voor de manier waarop het Bureau complexe zaken helder en overzichtelijk uiteenzet. Naast tekstuele helderheid, maakt het Bureau zijn onderzoek middels organogrammen en een aparte lijst met afschrijvingsgronden goed inzichtelijk. De kwaliteitscommissie acht het advies daardoor, vooral ook voor diegenen die niet dagelijks met de materie te maken hebben, over het algemeen helder en goed leesbaar.

Om de helderheid en leesbaarheid van de adviezen nog verder te bevorderen doet de kwaliteitscommissie een enkele aanbeveling.

Bij één advies concludeerde de kwaliteitscommissie dat er was voldaan aan het samenhang-criterium, maar miste daarbij nog wel de expliciete onderbouwing waarom bepaalde strafbare feiten samenhangen met de aangevraagde vergunning. De kwaliteitscommissie beveelt aan om in het advies meer aandacht te besteden aan de uitleg en onderbouwing van de samenhang tussen de aangetroffen feiten en de aangevraagde vergunning. Deze opmerking dient in het licht te worden gezien met de opmerking van de kwaliteitscommissie in voorgaande jaren ten aanzien van het duidelijker omschrijven van de bestuurlijke context.

2. Zorgvuldigheid van raadpleging van de gesloten bronnen

De kwaliteitscommissie is zeer te spreken over de uitvoerigheid en kwaliteit van het onderzoek door het Bureau, met name waar het gaat om de gesloten bronnen. Zij heeft in geen van de beoordeelde dossiers vastgesteld dat informatie uit gesloten bronnen verkeerd wordt weergegeven, dat ontlastende informatie uit de adviezen wordt weggehouden of informatie selectief is geselecteerd. De commissieleden hebben in alle dossiers vastgesteld dat de informatie van de (gesloten) broninformatie zorgvuldig was geselecteerd en geanonimiseerd in het advies was weergegeven. Bij de kwaliteitscommissie komt duidelijk het beeld naar voren dat het Bureau het onderzoek zorgvuldig en adequaat uitvoert en de adviezen een juist beeld geven van de broninformatie.

De kwaliteitscommissie acht het positief dat het Bureau van de mogelijkheid van artikel 13 wet Bibob gebruik maakt om, ten aanzien van justitiële antecedenten van de betrokkenen, ook het buitenland te bevragen. Helaas ziet de kwaliteitscommissie (nog te) vaak gebeuren dat er weinig informatie terugkomt bij het Bureau.

Om de zorgvuldigheid van raadpleging van de gesloten bronnen in goede orde te kunnen toetsen, beveelt de kwaliteitscommissie tevens aan om het digitale dossier eenvormig, compleet en helder in te richten. Hierbij is uniformiteit in de opbouw van het digitale dossier volgens de kwaliteitscommissie van belang, waarbij ook gekeken wordt naar een betere aansluiting tussen de aanvullende vragen van het Bureau, het antwoord van de betrokkene en hoe dit antwoord wordt verwerkt in het advies.

Bij één advies concludeerde de kwaliteitscommissie dat bij het Bureau bekend was dat er twijfel was over de betrouwbaarheid over de inhoud van de verstrekte broninformatie, maar deze informatie wel is gebruikt in het advies. Hoewel het Bureau bij het onderzoek en advies mag uitgaan van de juistheid van de aangeleverde broninformatie, doet de kwaliteitscommissie de aanbeveling om kritischer te kijken naar de desbetreffende aangeleverde broninformatie indien het Bureau bekend is met twijfel over de betrouwbaarheid.

3. Consistentie van het advies.

In het algemeen is de kwaliteitscommissie zeer tevreden over de consistentie van het advies. De kwaliteitscommissie heeft lof voor de onderzoekers van het Bureau die, ondanks de soms zeer complexe materie, het onderzoek grondig, uitvoerig en juist verrichten.

3.a. De wijze van selecteren van gegevens. Selectie van de (niet) gebruikte informatie. Is er sprake van een goede/juiste afweging bij de selectie van de (niet) gebruikte gegevens?

De kwaliteitscommissie concludeert in het algemeen dat het Bureau na een ruime bestudering van de bronnen, een zeer zorgvuldige en systematische afweging en selectie maakt van de te gebruiken gegevens. Een eventuele afbakening van het onderzoek door het Bureau wordt door het Bureau duidelijk weergegeven en in goede orde nader gemotiveerd. Ten aanzien van het laatste punt, adviseert de kwaliteitscommissie aan het Bureau om nader te onderzoeken of er een nadere afbakening kan plaatsvinden bij het meenemen van minder ernstige/lichtere feiten in het geval deze niet nader kunnen bijdragen aan de onderbouwing van het advies.

3.b. Steunt de onderbouwing van conclusies en aanbevelingen in voldoende mate op de onderliggende informatie?

Ten aanzien van dit punt is de algemene conclusie van de kwaliteitscommissie dat de onderbouwing van de conclusies en aanbevelingen in voldoende mate steunt op de onderliggende informatie. Wel heeft de kwaliteitscommissie een paar aanbevelingen om de onderbouwing van de conclusie uitgebreider te motiveren, zodat de onderbouwing voor het bestuursorgaan, de rechter en andere betrokkenen nog inzichtelijker wordt.

In één advies kreeg de kwaliteitscommissie sterk de indruk dat er een strikte rollenscheiding tussen twee betrokkenen was, waarbij de samenwerkingsrelatie op korte termijn zou eindigen. Deze, op het eerste oog, strikte rollenscheiding en het spoedig eindigen van de samenwerking is voor de kwaliteitscommissie van belang voor de vraag of de conclusies van het Bureau ten aanzien van de mate van gevaar nog steeds actueel zou zijn. Bij een terugkoppeling aan het Bureau heeft het Bureau aangegeven dat het bestuursorgaan ook omtrent dit punt nadere vragen heeft gesteld. Het Bureau heeft in een aanvullend advies, dat eveneens door de kwaliteitscommissie is bekeken, de relatie nogmaals onderzocht en kwam tot de conclusie dat de twee betrokkenen ook in de toekomst nog nauw zullen samenwerken, waardoor de conclusie van het Bureau en de onderbouwing daarvan standhoudt. Gelet op het voorgaande doet de kwaliteitscommissie de aanbeveling om, indien aan de orde, dit gegeven al in het eerste advies te onderzoeken en als zodanig daarin op te nemen.

In een ander advies constateerde de kwaliteitscommissie dat de onderbouwing van de conclusie dat in het geval van bijstandsfraude en een aanvraag voor een horecaverunning aan het samenhang-criterium is voldaan, uitgebreider kan. De kwaliteitscommissie beveelt aan om te kijken hoe de gewenste toelichting uitgebreider kan. Hierbij is het volgens de kwaliteitscommissie van belang dat een nadere toelichting voor het bestuursorgaan, de rechter en andere betrokkenen meer inzicht kan geven in de gedachtegang van het Bureau.

Een reeds eerder kort opgemerkte, algemene bevinding van de kwaliteitscommissie bij het bestuderen van de adviezen, is dat het Bureau in beperkte mate informatie uit het buitenland verkrijgt. Pogingen van het Bureau om (meer) informatie uit het buitenland te verkrijgen, leveren minimaal succes op. De kwaliteitscommissie merkt hierbij op dat in deze huidige tijd, waarbij ondernemingen en betrokkenen veel grensoverschrijdende activiteiten verrichten, informatie uit het buitenland een aanzienlijke bijdrage kan leveren aan het onderzoek van het Bureau en zijn conclusies. Dat het bureau weinig informatie verkrijgt uit het buitenland ziet de

kwaliteitscommissie als een beperking voor het Bureau tot het doen van optimaal en volledig onderzoek. De kwaliteitscommissie beveelt aan om nader te onderzoeken hoe de informatie uitwisseling verbeterd kan worden.

3.c. Is er voldoende samenhang tussen de onderdelen van het advies?

De kwaliteitscommissie is zeer tevreden over de samenhang tussen de onderdelen van het advies. Ten aanzien van dit punt heeft de kwaliteitscommissie geen bijzondere aanbevelingen.

3.d. Is de conclusie terecht of was een andere conclusie passender geweest?

In de meeste gevallen vond de kwaliteitscommissie de conclusie terecht en gepast. In enkele gevallen week de conclusie van de kwaliteitscommissie (enigszins) af van die van het Bureau.

De kwaliteitscommissie had bij één advies twijfel of een andere conclusie (mindere mate van gevaar in plaats van geen gevaar), passender was geweest. Bij een terugkoppeling aan het Bureau heeft het Bureau aangegeven dat de enige bekende zaak, gelet op de feiten en omstandigheden, te licht was om betrokkene tegen te werpen. Gelet op de activiteiten van betrokkene in het buitenland heeft het Bureau gepoogd nadere informatie in het buitenland op te vragen. Uit de verscheidene verzoeken is weinig tot geen informatie naar voren gekomen.

In één ander geval constateerde de kwaliteitscommissie dat op basis van de beschikbare informatie een te zware conclusie was getrokken ten aanzien van de mate van gevaar, omdat in deze zaak ook een overtreding van de Wet Milieubeheer is meegenomen die volgens de commissie minder zwaar in het advies kon meewegen. In dit geval had de kwaliteitscommissie een conclusie van mindere mate van gevaar passender geacht.

Bij één advies was het voor de kwaliteitscommissie moeilijk te beoordelen of de conclusie terecht en passend was. In dit geval was er sprake van een langlopend onderzoek van een opsporingsinstantie dat nog niet was afgerond. De kwaliteitscommissie had de indruk dat deze zaak belangrijk was voor de beoordeling van het Bureau. Het Bureau heeft de afronding van dit onderzoek niet afgewacht en het advies uitgebracht op basis van de op dat moment voorhanden zijnde gegevens. Bij een terugkoppeling aan het Bureau heeft het Bureau aangegeven dat het een weloverwogen keuze is geweest om de afronding van het onderzoek niet af te wachten, aangezien het lang duurde voordat het Bureau informatie kreeg en de

informatie die het Bureau kreeg erg summier was. Het Bureau deelde voorts mee dat, na de afronding van het onderzoek, het bestuursorgaan om een aanvullend advies van het Bureau heeft verzocht. Dit aanvullend advies is eveneens door de kwaliteitscommissie bestudeerd en concludeert dat de conclusie van het Bureau in zowel het eerste advies als in het aanvullend advies terecht en passend was.

4. Is het advies juridisch houdbaar?

De kwaliteitscommissie heeft in het algemeen geen twijfel over de juridische houdbaarheid van de adviezen. Bij twee adviezen had de kwaliteitscommissie die twijfel wel. In het ene geval had de twijfel betrekking op de lichtere conclusie die in één advies is getrokken, terwijl er sprake was van een nog langlopend onderzoek van een opsporingsinstantie. In het andere geval was er sprake van een veroordeling in eerste aanleg, die volgens het Bureau te licht was om mee te nemen in de beoordeling. De kwaliteitscommissie begrijpt dat het Bureau het onderzoek verricht op basis van de dan voorhanden zijnde gegevens, maar is van mening dat als betrokkene, naast een veroordeling in eerste aanleg, ook in hoger beroep wordt veroordeeld, er een risico is dat dit de juridische houdbaarheid van het advies aantast.

5. Bruikbaarheid voor het bestuursorgaan: beantwoordt het advies aan de verwachtingen die het bestuursorgaan daarvan mocht hebben?

In het algemeen acht de kwaliteitscommissie de adviezen goed bruikbaar voor het bestuursorgaan.

Zoals reeds eerder naar voren is gekomen in dit jaarverslag signaleert de kwaliteitscommissie het probleem voor het Bureau dat er weinig tot geen informatie uit het buitenland komt. Dit werkt volgens de kwaliteitscommissie enigszins belemmerend voor het onderzoek van het Bureau. Door het ontbreken van deze mogelijkheid heeft de kwaliteitscommissie de indruk dat een aantal adviezen niet voldeed aan de verwachtingen van het bestuursorgaan bij het indienen van de adviesaanvraag.

6. Het proces van totstandkoming van het advies: is er voldoende contact met het bestuursorgaan onderhouden en is er voldoende teruggekoppeld naar het bestuursorgaan?

Op basis van de dossiers heeft de kwaliteitscommissie vastgesteld dat het Bureau in de meeste adviezen, zoals gebruikelijk, contact met de bestuursorganen heeft

onderhouden. Ook bij opschorting van de termijn en het uitstel houdt het Bureau in de meeste gevallen intensief contact met het bestuursorgaan en geeft het Bureau de nodige nazorg door desgewenst uitleg en toelichting op het advies aan het bestuursorgaan te geven. Daarnaast ziet de kwaliteitscommissie dat het eigen onderzoek van het bestuursorgaan uitgebreider is dan voorheen, waardoor het Bureau een goede basis heeft voor het starten van het onderzoek. Alle voornoemde punten acht de kwaliteitscommissie zeer positief.

De kwaliteitscommissie heeft een paar punten ter verbetering. Allereerst beveelt de kwaliteitscommissie aan om de correspondentie met het bestuursorgaan, zowel in het papieren als digitale dossier op uniforme wijze bij te houden en in te voegen in het dossier. Voorts adviseert de kwaliteitscommissie om in de correspondentie met het bestuursorgaan, ook in het geval van verlenging en opschorting, een duidelijk overzicht te sturen van de actuele termijnen.

7. Controle op termijnen.

Artikel 15 van de Wet Bibob bepaalt dat het advies zo spoedig mogelijk wordt gegeven, maar in ieder geval binnen een termijn van acht weken nadat het bestuursorgaan of de rechtspersoon met overheidstaak een advies heeft aangevraagd. Voornoemde termijn kan worden opgeschort in het geval het Bureau aanvullende vragen heeft gesteld die noodzakelijk zijn voor het advies, tot de dag waarop die gevraagde gegevens zijn ontvangen. Indien het advies niet binnen acht weken kan worden gegeven, stelt het Bureau het bestuursorgaan of de rechtspersoon met overheidstaak daarvan in kennis en noemt het daarbij een termijn waarbinnen het advies wel tegemoet kan worden gezien. Deze termijn bedraagt niet meer dan vier weken.

Uit de steekproef blijkt dat de termijnen over het algemeen goed worden nageleefd. In zes van de twintig gevallen is de termijn overschreden. De kwaliteitscommissie ziet deze termijnoverschrijdingen als een probleem voor bestuursorganen, die eveneens gebonden zijn aan de beslissingstermijnen. Bij de terugkoppeling aan het Bureau heeft het Bureau aangegeven dat het tijdig uitbrengen van adviezen prioriteit heeft. De kwaliteitscommissie ziet dat het Bureau dit punt in goede orde heeft opgepakt. Bovendien had het Bureau in die gevallen het bestuursorgaan over de termijnoverschrijdingen in kennis gesteld.

3. Terugkoppeling aan het Bureau en politieke aandacht

Na elke plenaire vergadering geeft de voorzitter van de kwaliteitscommissie een terugkoppeling van de bevindingen aan het Bureau en formuleert punten ter verbetering. Naar aanleiding van deze besprekingen heeft het Bureau de individuele zaken intern besproken. De meer algemeen gestelde aanbevelingen zijn besproken in het managementoverleg waarna de voorgenomen aanpassingen in het werkproces met de onderzoekers zijn gedeeld. Het Bureau heeft in een memo aan de kwaliteitscommissie uiteengezet hoe het Bureau de aanbevelingen uit 2016 van de kwaliteitscommissie heeft geïmplementeerd.

Aan het overgelegde memo en de beoordeelde adviezen ziet de kwaliteitscommissie dat het Bureau de opmerkingen en aanbevelingen met voortvarendheid oppakt en uitwerkt. Zo heeft het Bureau in de loop van 2017, naar aanleiding van de bevindingen van de kwaliteitscommissie in het jaarverslag 2016, onder meer zijn adviesmodel verbeterd.

Zoals de kwaliteitscommissie in het hoofdstuk 'Resultaten van de beoordeling op onderdelen' heeft aangegeven, is zij tevreden over de wijze waarop het Bureau verdere aanpassingen heeft doorgevoerd in het adviesmodel. De kwaliteitscommissie acht de adviezen daardoor, vooral ook voor diegenen die niet dagelijks met de materie te maken hebben, in toenemende mate helder en goed leesbaar.

Het Bureau geeft aan dat het schrijven van een deugdelijke motivering en een uniforme (digitale) dossieropbouw de voortdurende aandacht heeft en heeft hiervoor verschillende initiatieven opgezet om de leesbaarheid en helderheid van de adviezen en uniformiteit in dossieropbouw te verbeteren. De kwaliteitscommissie is zeer tevreden met de uitstekende wijze waarop het Bureau gehoor geeft aan de aanbevelingen van de kwaliteitscommissie op dit punt.

Het Bureau onderschrijft in beginsel de aanbeveling van de kwaliteitscommissie dat het samenhang-criterium in sommige gevallen duidelijker omschreven kan worden. Het Bureau besteedt hier inmiddels, indien van toepassing, standaard aandacht aan in zijn advies. Het Bureau heeft, ten aanzien van de genoemde voorbeelden in het jaarverslag 2016, met redenen omkleed waarom in de concrete gevallen voldaan was aan het samenhang-criterium.

Ten aanzien van het punt over de toepassingsbereik van het Bibob-instrument, merkt het Bureau in algemene zin op dat de Wet Bibob niet bedoeld is als

handhavingsinstrument van enige wet. Het doel van de Wet Bibob is het waarborgen van de integriteit van de overheid door facilitering van crimineel gebruik te voorkomen.

Bovengenoemde aandachtspunten uit het jaarverslag 2016 van de kwaliteitscommissie heeft voorts geleid tot Kamervragen van 6 juni 2017. Op 14 juli 2017 heeft het Bureau deze vragen beantwoord (Kamerstukken II, 2016-2017, 31 109, nr. 23).

Het Bureau hecht veel waarde aan de controle door de kwaliteitscommissie. Waar het Bureau onder strikte geheimhouding werkt en voor de buitenwereld een *black box* kan zijn, is deze controle van groot belang om het vertrouwen in het Bureau bij bestuur, politiek en maatschappij te bevorderen en te behouden.

Bijlage 1

Protocol voor werkwijze kwaliteitscommissie Bibob

Context en aanleiding

De wet Bibob

Het doel van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) is te voorkomen dat de overheid ongewild criminele activiteiten faciliteert. Bestuursorganen kunnen mede op grond van een Bibob-advies beslissen of zij aan een (rechts)persoon een vergunning of subsidie verstrekken of een overheidsopdracht gunnen. Ondernemers, die bijvoorbeeld hun vergunning gebruiken voor criminele activiteiten, worden zo buitenspel gezet. Dit komt bovendien de bonafide ondernemers ten goede en bevordert een eerlijke concurrentiepositie. Overheden (zoals gemeenten) kunnen de achtergrond van een bedrijf of persoon onderzoeken bij een af te geven of afgegeven vergunning of een subsidie of bij het gunnen van een overheidsopdracht.

Het Landelijk Bureau Bibob

Het Landelijk Bureau Bibob (hierna Bureau) valt onder het Ministerie van Justitie en Veiligheid en onderzoekt op verzoek van een bestuursorgaan of er een kans bestaat dat een vergunning, subsidie of overheidsopdracht misbruikt wordt of misbruikt zal worden voor criminele activiteiten. Het Bureau onderzoekt de aanvraag en degene die de aanvraag heeft gedaan. Is de aanvrager eerder betrokken geweest bij criminele activiteiten? Heeft de aanvrager gefraudeerd? In welke branche is de aanvrager werkzaam? etc. Het onderzoek mondt uit in een Bibob-advies, waarin de kans op malafide praktijken wordt weergegeven als: geen gevaar, enig gevaar of ernstige mate van gevaar.

Het bestuursorgaan neemt daarna mede op basis van het Bibob-advies een besluit over de vergunning, subsidie of overheidsopdracht. Het bestuursorgaan is zelf verantwoordelijk voor de beslissing die het neemt. Het Bibob-advies is namelijk niet bindend, het bestuursorgaan mag dus ook afwijken van het advies. In het algemeen zal een bestuursorgaan het advies van het Bureau wel opvolgen. Tegen de uiteindelijke beslissing van het bestuursorgaan staat bezwaar en beroep open, conform de Algemene wet bestuursrecht.

Aanleiding instellen van een kwaliteitscommissie

Het advies dat door het Bureau wordt uitgebracht vormt voor bestuursorganen een belangrijk instrument in de besluitvorming aangaande vergunningen, subsidies en aanbestedingen. Dit betekent dat het bestuursorgaan op de betrouwbaarheid ervan moet kunnen afgaan en dat het advies voor het bestuursorgaan optimaal bruikbaar is voor het daartoe bestemde doel. Mede gelet op het gesloten verstrekkingenregime en de geheimhoudingsplicht van de Wet Bibob is het voor bestuursorganen (en andere betrokken partijen zoals leden van de rechterlijke macht en advocaten) niet mogelijk om de aan het advies ten grondslag liggende informatie in te zien teneinde de kwaliteit van het advies te beoordelen. Juist om deze reden wordt de werkwijze van het Bureau door critici getypeerd als een "black box". Om hieraan tegemoet te komen is besloten een kwaliteitscommissie in te stellen, die tot doel heeft het toetsen van de kwaliteit van de adviezen van het Bureau en van de zorgvuldigheid waarmee deze tot stand komen. Dit ook om de kwaliteit van de door het Bureau uitgebrachte adviezen verder te bevorderen. Het is de bedoeling dat de commissie dit structureel doet, dat wil zeggen geregeld en volgens een protocol, de kwaliteit van de adviezen te toetsen, haar bevindingen te rapporteren en aanbevelingen te doen.

Doel protocol

In het protocol wordt een nadere invulling gegeven aan de Regeling voor de kwaliteitscommissie Bibob. In deze regeling wordt onder meer de doelstelling van de kwaliteitscommissie, de aanstelling van de commissieleden en de gezagsverhouding tussen de commissie en de Minister voor Rechtsbescherming geregeld.

In dit protocol beschrijft de kwaliteitscommissie Bibob hoe zij concreet te werk gaat. Het doel van dit protocol is om een waarborg te bieden voor de kwaliteit en eenduidigheid van de onderzoeken van de commissie en voor een goed verloop van het gehele proces. Daarnaast wil de commissie met dit protocol inzicht verschaffen in haar werkwijze en hierdoor bijdragen aan de transparante werkwijze die de commissie voorstaat. Dit protocol is geen statisch document. De toekomstige ontwikkelingen op het terrein van de Wet Bibob kunnen aanleiding zijn om het protocol op onderdelen te herzien.

Samenstelling en taken van de kwaliteitscommissie

De kwaliteitscommissie bestaat uit een externe voorzitter en vier externe leden en wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris. De taak van de kwaliteitscommissie is het toetsen van de adviezen van het Bureau Bibob. Hiertoe voert de kwaliteitscommissie onderzoek uit en formuleert waar mogelijk aanbevelingen voor de toekomst. De onderzoeken van de kwaliteitscommissie kunnen een bijdrage leveren aan de verdere bevordering van de kwaliteit van de adviezen en daarmee de ontwikkeling van het Bureau.

Werkwijze

De commissie toetst en beoordeelt viermaal per jaar de kwaliteit van de adviezen op een aantal vaste punten aan de hand van door de commissie vooraf opgestelde en afgestemde criteria.

- a) Teneinde de eenduidigheid van de beoordeling te bevorderen, stelt de commissie vooraf een onderzoeksopzet (format) vast;
- b) De ambtelijk secretaris verzamelt de uit de aselecte steekproef voortgekomen adviezen voor toetsing door de commissie. Voorafgaand informeert de ambtelijk secretaris bij de directeur Landelijk Bureau Bibob of deze voorkeur heeft voor het doen onderzoeken van bepaalde adviezen. Eventuele voorkeuren worden onderbouwd aan de voorzitter voorgelegd. De commissie bepaalt zelf of de voorgedragen adviezen door haar worden beoordeeld.
- c) De leden van de commissie hebben toegang tot alle gegevens die door het Bureau voor de adviezen zijn gebruikt en welke object van onderzoek door de commissie zijn. Indien nodig laat de commissie zich aanvullend informeren door het Bureau Bibob. De afdelingsmanager Bibob is daarvoor de aanspreekbare functionaris.
- d) Een advies wordt door steeds twee leden getoetst en beoordeeld. De commissieleden letten daarbij in ieder geval op:
 - Consistentie en leesbaarheid
 - De wijze van selecteren van gegevens
 - De onderbouwing van conclusies en aanbevelingen
 - De samenhang van de onderdelen van de adviezen.
 - Of de conclusies en aanbevelingen in voldoende mate steunen op onderliggende informatie.
- e) De beoordeling wordt opgenomen in een rapportage waarvoor de commissie een vast format gebruikt dat overeenkomt met de criteria voor toetsing.

- f) de voorlopige beoordeling wordt besproken en vastgesteld in een plenair overleg van de commissie.

Onafhankelijkheid

De wet bepaalt dat maar een zeer select aantal personen de kennis mogen nemen van de adviezen en de daarachter liggende bronnen. De kwaliteitscommissie is onafhankelijk en rapporteert derhalve rechtstreeks aan de Minister voor Rechtsbescherming. Voorts geldt ook voor de leden een geheimhoudingsplicht.

Rapportage

De kwaliteitscommissie dient minimaal één keer per jaar de Minister voor Rechtsbescherming te informeren over haar bevindingen. De commissie is zelf eindverantwoordelijk voor de inhoud van het verslag. Dit betekent dat de rapportage herkenbaar moet zijn als een rapport van de kwaliteitscommissie. De rapportage wordt ter informatie separaat aan de directeur van de Dienst Justis gezonden.

De commissie brengt haar bevindingen uit in een rapportage op hoofdlijnen. In dit jaarverslag staan geen gegevens die herleidbaar zijn tot door Bibob onderzochte personen en organisaties. Het verslag van de commissie wordt tegelijkertijd met het jaarverslag van het Bureau gezonden aan de Minister voor Rechtsbescherming en gezamenlijk door hem aan de Tweede Kamer worden aangeboden.