



Justis
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Jaarverslag 2022
Kwaliteitscommissie Bibob

Datum 31 maart 2023

Colofon

Afzendgegevens

Kwaliteitscommissie Bibob

Secretariaat: mw. mr. A.L. de Gier

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

Inhoudsopgave

Colofon	3
Inhoudsopgave	5
Algemene conclusies en aanbevelingen (samenvatting)	7
1. Rol en werkwijze kwaliteitscommissie	11
1.1 Instelling externe kwaliteitscommissie	11
1.2 Doelstelling	12
1.3 Werkwijze	13
2 Beoordeling kwaliteit	14
2.1 Aantal beoordeelde adviezen	14
2.2 Criteria	15
2.3 Resultaten van de beoordeling op onderdelen	15
3. Terugkoppeling aan het Bureau	20
Bijlage 1 Protocol	21
Bijlage 2 Aanbevelingen jaarverslag 2021 en de reactie van het Bureau	24

Algemene conclusies en aanbevelingen

In 2022 heeft het Landelijk Bureau Bevordering Integriteitsbeoordelingen (hierna: het Bureau) in totaal 246 reguliere en 44 aanvullende adviezen uitgebracht. De Kwaliteitscommissie Bibob (hierna: Kwaliteitscommissie) heeft hiervan 38 reguliere en 8 aanvullende adviezen beoordeeld. Dit komt neer op 15,8% van het totaal aantal uitgebrachte adviezen.

In deze paragraaf worden de bevindingen van de Kwaliteitscommissie verkort weergegeven. Vervolgens worden de aanbevelingen van de Kwaliteitscommissie voor het Bureau geformuleerd.

In hoofdstuk 2 worden de bevindingen en conclusies van de Kwaliteitscommissie uitgebreider gemotiveerd en toegelicht.

Bevindingen

Hierna is ter illustratie een aantal tabellen opgenomen waarin de beoordeelde adviezen in verschillende categorieën worden verdeeld. In de eerste tabel worden de beoordeelde adviezen naar onderwerp verdeeld. In de tweede tabel worden de beoordeelde adviezen ingedeeld naar bestuursorgaan dat het advies heeft gevraagd. Tot slot is een tabel opgenomen waarin voor de beoordeelde adviezen wordt vermeld over hoeveel adviezen geen opmerkingen waren, hoeveel adviezen op procedurele punten of op inhoudelijk gebied voor verbetering in aanmerking komen en hoeveel adviezen op zowel procedurele als inhoudelijke punten opmerkingen hadden.

Overzicht beoordeelde adviezen naar onderwerp:

Exploitatievergunning	18
Bouw	13
Milieu	6
Seksinrichting	1
Coffeeshop	-
Speelautomaten/Kansspelen	3
Subsidie	-
Transport	-
Vastgoedtransactie	2
Alcoholwet	7

In 5 gevallen zag de aanvraag om een Bibob-advies op 2 onderwerpen (exploitatie en alcoholwet (3x), exploitatie en kansspelen, bouw en milieu).

Overzicht beoordeelde adviezen naar bestuursorgaan:

Gemeenten	34
Provincies	10
Andere autoriteiten, Kansspelautoriteit	2

Overzicht beoordeelde adviezen naar resultaat:

Adviezen zonder opmerkingen	21
Adviezen met procedurele opmerkingen	9
Adviezen met inhoudelijke opmerkingen	10
Adviezen met zowel procedurele als inhoudelijke opmerkingen	6

Hieronder geeft de Kwaliteitscommissie een korte toelichting op bovenstaande tabel met het overzicht naar resultaat.

De Kwaliteitscommissie heeft de kwantitatieve bevindingen in bovenstaande tabel vastgelegd en constateert daarmee het volgende. In totaal 21 van de 46 beoordeelde adviezen voldeden aan de gestelde criteria, dat wil zeggen 45,6% van de beoordeelde adviezen. In 9 van de 46 beoordeelde adviezen zijn er onregelmatigheden geconstateerd bij de procedurele criteria 6 en 7. Deze procedurele criteria zien op de totstandkoming van het advies, het contact tussen het Bureau en het bestuursorgaan en het behalen van de termijnen voor de advisering. De Kwaliteitscommissie kijkt ook of in het geval van een termijnoverschrijding de reden hiervan is gecommuniceerd aan het bestuursorgaan. In 10 van de 46 beoordeelde adviezen heeft de Kwaliteitscommissie inhoudelijke opmerkingen geplaatst. Het gaat hier om problemen, onregelmatigheden, of verbeterpunten die worden geconstateerd onder de criteria 1 en 2 en die vervolgens een uitwerking hebben in de door de Kwaliteitscommissie gegeven beoordelingen voor de criteria 3, 4 en 5. Criteria 1 en 2 zien op de helderheid en leesbaarheid van het advies en de zorgvuldigheid van de raadpleging van de gesloten bronnen. Criteria 3, 4 en 5 zien op de consistentie van het advies, de juridische houdbaarheid ervan en de (verwachte) bruikbaarheid van het advies voor het bestuursorgaan. In 6 van de 46 beoordeelde adviezen was sprake van opmerkingen van zowel procedurele als inhoudelijke aard.

De uitgebreidere uitwerking van dit overzicht en de bevindingen zijn opgenomen onder paragraaf 2.3 Resultaten van de beoordeling op onderdelen.

Slotconclusie

De Kwaliteitscommissie merkt op dat zij in dit jaarverslag heeft getracht door middel van het kwantificeren van haar bevindingen een algemeen beeld van de kwaliteit van de uitgebrachte adviezen inzichtelijk te maken. In dit jaarverslag 2022 gebeurt dit voor de eerste keer. Het is daarom nog niet mogelijk om de bevindingen van dit jaar te vergelijken met die van de voorafgaande jaren en een trend aan te geven. Op basis van onze beoordelingen kan echter wel worden geconstateerd dat in meer dan de helft van de adviezen (55% om precies te zijn) opmerkingen zijn gemaakt of vraagtekens zijn geplaatst van procedurele en/of inhoudelijke aard. De Kwaliteitscommissie acht dit percentage te hoog. Er is dan ook ruimte voor verbetering van de kwaliteit van de adviezen. Overigens heeft de Kwaliteitscommissie in de door haar beoordeelde adviezen geen adviezen gezien die een onjuist gebruik van de bronnen inhielden. Dit getuigt van een zorgvuldig gebruik van de gesloten bronnen door het Bureau.

Aanbevelingen over de kwaliteit van de adviezen

Met name voor de procedurele opmerkingen geldt naar de mening van de Kwaliteitscommissie dat het Bureau op relatief eenvoudige wijze het percentage adviezen met opmerkingen over de procedure flink naar beneden moet kunnen krijgen. Goede communicatie met de bestuursorganen over het verloop van het onderzoek en uitleg over de redenen waarom de acht-wekentermijn niet wordt gehaald, zijn daarvoor de sleutel. Daarmee zou het percentage adviezen met opmerkingen al met 20%-punt dalen tot 35%.

Ten aanzien van de inhoudelijke opmerkingen is het naar de mening van de Kwaliteitscommissie belangrijk om keuzes die worden gemaakt voor bijvoorbeeld een gevaarsconclusie of om niet langer te wachten op informatie uit andere onderzoeken, steeds helder in het advies toe te lichten. Op die manier maakt het Bureau haar wijze van redeneren inzichtelijk voor het bestuursorgaan.

Tot slot geeft de Kwaliteitscommissie nogmaals als aanbeveling aan het Bureau om de indeling van het advies en de bijbehorende bijlagen te heroverwegen. Van belang is dat de hoofdlijn van de juridisch-inhoudelijke redenering van het advies en de daaruit volgende (gevaars)conclusies altijd in het advies zelf worden opgenomen. Wij zien dit als een belangrijke service aan de bestuursorganen. Het is daarbij nuttig als in het advies voor nadere onderbouwing en voor details van de redenering naar de bijlagen wordt verwezen. Ook handhaaft de Kwaliteitscommissie de aanbeveling om in elk advies een korte samenvatting op te nemen.

Overige aanbevelingen

Informatielevering

De Kwaliteitscommissie vraagt speciale aandacht voor die gevallen waarin informatie wordt opgevraagd, maar een reactie van de betreffende autoriteit, organisatie of land uitblijft. De Kwaliteitscommissie roept het Bureau op om in het vizier te houden of het nodig is om dit probleem op te schalen binnen het Ministerie van Justitie en Veiligheid zodat de informatielevering op gang kan worden gebracht. Hetzelfde geldt voor het uitblijven van internationale informatie. Bij een aantal adviezen speelde een internationale component, maar werden de benodigde gegevens door de autoriteiten van het andere land niet verstrekt.

De Kwaliteitscommissie merkt op dat het Bestuursdepartement door middel van overleg allereerst binnen de Europese Unie een grote rol kan spelen in de verbetering van informatielevering. De optie die de voorkeur heeft is om te proberen op EU-niveau tot een betere informatie-uitwisseling te komen. Mocht dit niet lukken dan is de aanbeveling van de Kwaliteitscommissie om een 'coalition of the willing' te onderzoeken of anders met de voor Nederland belangrijkste landen bilaterale verdragen af te sluiten.

Evaluatie met bestuursorgaan

Een tweede onderwerp waar de Kwaliteitscommissie de aandacht van het Bureau specifiek op wil richten is de evaluatie met het bestuursorgaan van de totstandkoming van het uitgebrachte advies. Een goede terugkoppeling vanuit het bestuursorgaan van de gevolgen die zij hebben verbonden aan het uitgebrachte advies (bijvoorbeeld weigeren van gevraagde vergunning) kan waardevolle informatie opleveren die het Bureau vervolgens bij volgende adviesprocedures weer kan inzetten. Ook algemene terugkoppelingen vanuit het bestuursorgaan over de samenwerking met het Bureau en over de procedure kunnen het Bureau waardevolle informatie opleveren. De Kwaliteitscommissie heeft de indruk dat het Bureau door meer aandacht te vragen voor het terugsturen van het ingevulde evaluatieformulier door de bestuursorganen meer informatie zal ontvangen en (de kwaliteit van) de dienstverlening daarmee kan verbeteren.

1. Rol en werkwijze Kwaliteitscommissie Bibob

1.1 Instelling en samenstelling externe kwaliteitscommissie

Het Bureau 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 niet expliciet genoemd, maar gelet op het bepaalde in artikel 20, derde lid, onderdeel e, en artikel 28, tweede lid, onderdeel f, van de Wet Bibob wel mogelijk en wenselijk geacht. Bij besluit van de Minister van Veiligheid en Justitie van 10 december 2013, nr. 462409, houdende instelling van de kwaliteitscommissie Bibob (Instellingsbesluit kwaliteitscommissie Bibob) is de onafhankelijke Kwaliteitscommissie ingesteld.¹

De Kwaliteitscommissie bestaat uit personen met uiteenlopende deskundigheid en ervaring, bij voorkeur op het terrein van het openbaar bestuur, het bestuursrecht, de wetenschap, de rechtshandhaving en de magistratuur. De Kwaliteitscommissie kent een voorzitter en maximaal vier leden. De leden 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 bestond in 2022 uit de volgende leden:

- De heer mr. F.W.H. van den Emster (voorzitter): rechter-plaatsvervanger (tot 1 oktober 2022) en voormalig president Rechtbank Rotterdam; voormalig voorzitter Raad voor de Rechtspraak;
- Mevrouw prof. mr. E.R. Manunza: hoogleraar Europees en Internationaal aanbestedingsrecht aan de Universiteit Utrecht;
- De heer prof. mr. dr. E.R. Muller: decaan en hoogleraar Veiligheid en Recht van de Faculteit Governance and Global Affairs aan de Universiteit Leiden;

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 ingesteld die aan het Bureau werd toegevoegd. De Kwaliteitscommissie werkte met de 'instructie instelling en de werkwijze van de Kwaliteitscommissie onafhankelijk van het Bureau'. De wetswijziging van 1 juli 2013 maakte het mogelijk om een externe Kwaliteitscommissie in te stellen.

- De heer drs. A.H.M. de Jong: voormalig consultant bij ABDTOPConsult; voormalig directeur-generaal bij het ministerie van OCW en voormalig directeur-generaal bij het ministerie van Financiën;
- De heer mr. drs. G.A.A. Verkerk: waarnemend burgemeester van Rijswijk (tot december 2022); voormalig burgemeester van Delft en voormalig waarnemend burgemeester van De Bilt, Ommen en Beekdaelen.

1.2 Doelstelling

De doelstelling van de Kwaliteitscommissie is het steekproefsgewijs toetsen van de kwaliteit van de adviezen van het Bureau en de zorgvuldigheid en de wijze waarop deze tot stand komen. Deze kwaliteitstoets heeft betrekking op de opbouw van het advies, de wijze waarop de broninformatie wordt geselecteerd, weergegeven en geanalyseerd en de vraag of de weergegeven broninformatie de conclusie van het advies kan dragen. De Kwaliteitscommissie rapporteert over haar bevindingen rechtstreeks 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 broninformatie in te zien of te beoordelen. Ook de rechter kan deze informatie niet inzien of beoordelen. Voor de goede orde dient te worden opgemerkt dat de leden van de Kwaliteitscommissie wel de bevoegdheid hebben om deze gesloten bronnen in te zien, omdat zij door de AIVD zijn gescreend.

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, neemt de Kwaliteitscommissie de vrijheid om gevraagd en ongevraagd algemene adviezen uit te brengen over het functioneren van de Wet Bibob, de jurisprudentie die daarop betrekking heeft en andere onderwerpen die het werk van het Bureau raken.

1.3 Werkwijze

De Kwaliteitscommissie heeft voor zichzelf een protocol opgesteld waarin wordt beschreven hoe zij 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 wordt met het protocol inzicht verschaft in de werkwijze van de Kwaliteitscommissie, wat een bijdrage levert aan de transparante werkwijze die de Kwaliteitscommissie voorstaat. De te toetsen adviezen worden uit een lijst met de in die periode uitgebrachte adviezen door de Kwaliteitscommissie (blind en dus) a-select geselecteerd. De Kwaliteitscommissie verdeelt de te beoordelen adviezen onderling en dit wordt gecommuniceerd aan het Bureau. Het Bureau voegt eventuele aanvullende adviezen toe als het eerdere, reguliere advies in de betreffende zaak ook door de Kwaliteitscommissie is beoordeeld. Ook kan het Bureau zelf adviezen aandragen om te laten beoordelen door de Kwaliteitscommissie. Deze adviezen komen dan in de regel bovenop de steekproefselectie. Voor de volledige inhoud van dit protocol wordt verwezen naar Bijlage 1.

2. Beoordeling kwaliteit

2.1 Aantal beoordeelde adviezen

De leden van de Kwaliteitscommissie zijn in 2022 vier keer samengekomen in een hybride (online en fysiek) plenaire vergadering. Na elke plenaire vergadering volgt een Terugkoppelingsoverleg met het Bureau. Hierover meer in paragraaf 3 Terugkoppeling aan het Bureau.

In totaal heeft de Kwaliteitscommissie 38 reguliere en 8 aanvullende adviezen getoetst. Dit is 15,8% van de 246 reguliere en 44 aanvullende adviezen die door het Bureau zijn uitgebracht.

Overzicht beoordeelde adviezen per onderwerp

Exploatievergunning	18
Bouw	13
Milieu	6
Seksinrichting	1
Coffeeshop	-
Speelautomaten/Kansspelen	3
Subsidie	-
Transport	-
Vastgoedtransactie	2
Alcoholwet	7

In 5 gevallen zag de aanvraag om een Bibob-advies op 2 onderwerpen (exploitatie en alcoholwet (3x), exploitatie en kansspelen, bouw en milieu).

Overzicht beoordeelde adviezen per bestuursorgaan:

Gemeenten	36
Provincies	7
Andere autoriteiten, Kansspelautoriteit	3

Voor deze adviezen zijn aanvragen ingediend door verschillende gemeentes, provincies en door de Kansspelautoriteit. In de tabel hierboven worden de aantallen weergegeven.

2.2 Criteria

De Kwaliteitscommissie toetst de adviezen 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 de conclusies 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.

2.3 Resultaten van de beoordeling op onderdelen

1. Helderheid en leesbaarheid; opbouw

In het algemeen heeft de Kwaliteitscommissie de helderheid en leesbaarheid van de door haar bestudeerde adviezen als positief beoordeeld. In 8 van de 46 beoordeelde adviezen heeft de Kwaliteitscommissie opmerkingen gemaakt over de helderheid en leesbaarheid van de adviezen.

Het gaat bij die opmerkingen vooral om de onvoldoende zelfstandige leesbaarheid van het advies. Er moet veelal naar de bijlagen worden gebladerd om het betoog van het advies te kunnen volgen, terwijl de Kwaliteitscommissie van mening is dat het advies zelfstandig leesbaar moet kunnen zijn. Dat betekent niet dat alle informatie in het advies moet worden opgenomen, maar wel dat de belangrijkste conclusies die volgen uit de bijlagen (ook) worden opgenomen in het advies. Door

de Kwaliteitscommissie is gedurende het jaar aan het Bureau teruggekoppeld om hier naar te kijken en goed op te sturen. Het Bureau zou op basis van de goede adviezen een stramien moeten afspreken welke informatie in het advies moet zijn opgenomen en welke informatie met goede verwijzingen in de bijlagen kan worden opgenomen. Belangrijke conclusies die volgen uit de bijlagen (bijvoorbeeld waarom bepaalde aanwijzingen voor strafbare feiten onvoldoende zijn) in ieder geval genoemd moeten worden in het advies zodat de juridisch-inhoudelijke redenering kan worden gevolgd.

Een ander advies dat ook in het jaarverslag van 2021 is opgenomen is het opnemen van een korte samenvatting of leeswijzer bij elk advies. Dit brengt de kern van de zaak voor het bestuursorgaan duidelijk naar voren. Daarnaast kan het opstellen van een samenvatting bijdragen aan inzicht bij de onderzoeker welke informatie in ieder geval in het advies moet staan en welke informatie een plek in de bijlagen verdient. Een uniforme aanpak is hierbij zeer aanbevolen. Een goede leesbaarheid van de adviezen bevordert de bruikbaarheid van de adviezen voor de bestuursorganen. Tot slot wordt ten aanzien van dit punt aan het Bureau aanbevolen om een heldere en volledige intake te verrichten met het bestuursorgaan zodat de juiste informatie wordt verkregen om een gericht onderzoek te starten.

2. Zorgvuldigheid van raadpleging van de gesloten bronnen

De Kwaliteitscommissie constateert dat het Bureau doorgaans de gesloten bronnen zorgvuldig en op juiste wijze heeft geraadpleegd. De belangrijkste signalering bij dit criterium is een onvoldoende respons van instanties na de vraag om gegevens. De Kwaliteitscommissie verwijst bij dit onderdeel ook naar de algemene aanbevelingen zoals deze zijn weergegeven op pagina 8 van dit jaarverslag. Het gaat om zowel binnenlandse als buitenlandse instanties. Met name in adviezen rondom kansspelen is het probleem internationaal van aard omdat daar vaak sprake is van grensoverschrijdende criminaliteit. De Kwaliteitscommissie constateert dat de Omgevingsdienst Noordzeekanaal in een onderzoek geen respons heeft gegeven op de vraag om informatie. Dit geldt ook voor de informatie-uitwisseling met de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit en de Douane. De Kwaliteitscommissie adviseert het Bureau om concreet het gesprek met deze instanties aan te gaan en aan te dringen op betere informatielevering.

3. Consistentie van het advies

Over het algemeen is de Kwaliteitscommissie tevreden over de consistentie van de adviezen en over de werkwijze van de onderzoekers van het Bureau die het onderzoek verrichten.

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 dat het Bureau over het algemeen na een ruime bestudering van de bronnen, een zorgvuldige en systematische afweging en selectie maakt van de te gebruiken gegevens. In 5 van de 46 beoordeelde adviezen constateert het Bureau dat er vragen zijn over de (afweging van de) selectie van gegevens. Daarbij gaat het vooral om de breedte van het onderzoek, bijvoorbeeld om aandeelhouders die niet in het onderzoek zijn betrokken, zonder inzichtelijke redenering waarom die door het Bureau niet in het onderzoek zijn betrokken.

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

De Kwaliteitscommissie constateert dat het Bureau de conclusies in de adviezen over het algemeen op juiste wijze heeft onderbouwd en dat deze in voldoende mate steunen op de onderliggende gegevens. In 9 van de 46 beoordeelde adviezen heeft de Kwaliteitscommissie twijfels geuit over de onderbouwing van de conclusies. Deze twijfel is veroorzaakt door verschillende redenen. Soms was het volgens de Kwaliteitscommissie aangewezen om navraag te doen over bepaalde informatie, soms werd gevraagde informatie niet verkregen of er is een andere visie mogelijk op bijvoorbeeld de beoordeling van tijdsverloop van strafbare feiten.

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

In 5 van de 46 beoordeelde adviezen had de Kwaliteitscommissie twijfels over de samenhang van het advies. Hoewel de Kwaliteitscommissie vindt dat de samenhang voor de aanvullende adviezen als 'sterk verbeterd' is aan te merken, is het nog niet altijd inzichtelijk waarom de samenhang niet in het eerdere advies goed kon worden weergegeven. Voor de overige adviezen geldt dat de Kwaliteitscommissie tevreden is over de samenhang van de adviezen.

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

In het grootste deel, 39 van de 46, beoordeelde adviezen was de Kwaliteitscommissie van mening dat de gevaarsconclusies terecht en op juiste wijze zijn genomen. In 7 van de 46 beoordeelde adviezen heeft de Kwaliteitscommissie twijfels geuit over de uiteindelijke gevaarsconclusies. Een voorbeeld daarvan is dat gevraagde gegevens door bepaalde instanties niet werden geleverd of omdat de redenering in het advies onvoldoende overtuigde. Ook komt het voor dat het vermoeden van strafbaar handelen wel aanwezig was, maar niet sterk genoeg

(volgens het Bureau) kon worden onderbouwd.

4. Is het advies juridisch houdbaar?

De Kwaliteitscommissie stelt vast dat in 8 van de 46 beoordeelde adviezen door haar twijfel werd geuit over de juridische houdbaarheid van het advies. Uit de analyse van de beoordelingen volgt geen eenduidige verklaring voor deze twijfels. Veelal kwam de twijfel voort uit twijfels bij de antwoorden op vraag 3. Dit is ook logisch, als er twijfel is over de onderbouwing van de conclusies of over de conclusie op zichzelf leidt dit ook tot twijfel aan de juridische houdbaarheid van het advies.

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

De algemene indruk van de Kwaliteitscommissie is dat het Bureau bruikbare adviezen aflevert aan de bestuursorganen. Dit blijkt ook in de meeste zaken uit de terugkoppeling van het bestuursorgaan. In 10 van de beoordeelde adviezen heeft de Kwaliteitscommissie geconstateerd dat het advies niet of in mindere mate bruikbaar was voor het bestuursorgaan, of dat het bestuursorgaan teleurgesteld was over de uitkomst van het advies. Dit heeft de Kwaliteitscommissie afgeleid uit communicatie in het dossier van het bestuursorgaan en het Bureau of dit was een zelfstandige conclusie van de Kwaliteitscommissie gelet op de inhoud van het advies.

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

De Kwaliteitscommissie constateert dat in een deel van de getoetste adviezen voldoende contact is geweest met het bestuursorgaan, zowel telefonisch als schriftelijk.

Niet in alle dossiers kon de Kwaliteitscommissie beoordelen of er contact is geweest met het bestuursorgaan, zoals ook bij vraag 5 is weergegeven.

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.

De Kwaliteitscommissie heeft in 35 van de 46 adviezen geconstateerd dat het advies binnen de wettelijke termijn van 12 weken is uitgebracht. Dit betekent dat in 11 gevallen buiten de termijn is geadviseerd. Hierbij zijn de doorlooptijden vanaf het moment van binnenkomst van de adviesaanvraag tot aan verzending van het advies in ogenschouw genomen. Dat de adviesterminen niet werd gehaald, werd veelal veroorzaakt doordat informatie niet tijdig werd geleverd. In de meeste gevallen werd het bestuursorgaan hiervan op de hoogte gehouden.

De Kwaliteitscommissie adviseert het Bureau om op dezelfde voet verder te gaan voor wat betreft het zo strak mogelijk handhaven van de termijnen.

3. Terugkoppeling aan het Bureau

Na elke plenaire vergadering (vier maal per jaar, eenmaal per kwartaal) geeft de voorzitter van de Kwaliteitscommissie een terugkoppeling van de bevindingen aan het Bureau en formuleert punten ter verbetering. Voorafgaand aan dit Terugkoppelingsoverleg dat de voorzitter van de Kwaliteitscommissie met het Bureau en met de algemeen directeur van Justis heeft, geeft het Bureau per advies een schriftelijke reactie op de schriftelijke bevindingen van de Kwaliteitscommissie. Dit zorgt voor volledige en gestructureerde besprekingen. De Kwaliteitscommissie is zeer te spreken over deze werkwijze.

Naar aanleiding van deze besprekingen heeft het Bureau de individuele zaken intern besproken. Het Bureau heeft in maart 2023 middels een schriftelijke reactie aan de Kwaliteitscommissie uiteengezet hoe de aanbevelingen uit het jaarverslag 2021 zijn geïmplementeerd. Aan deze reactie en de beoordeelde adviezen ziet de Kwaliteitscommissie dat het Bureau de opmerkingen en aanbevelingen oppakt en uitwerkt. De Kwaliteitscommissie wijst voor een uitgebreidere weergave hiervan naar bijlage 2.

Indeling adviezen

In de vier Terugkoppelingsoverleggen die in 2022 hebben plaatsgevonden, zijn de bevindingen bij de individuele adviezen besproken. Een terugkerend onderwerp hierbij in 2022 was de opname van de informatie in het advies versus de opgenomen informatie in de bijlagen bij het advies. Het Bureau hanteert een vaste werkwijze. De Kwaliteitscommissie ziet ten aanzien van dit onderwerp ruimte voor verbetering en heeft dit meermaals naar voren gebracht. Zij acht het van belang dat het advies ook zelfstandig kan worden gelezen. In de bijlagen kunnen onderbouwende documenten worden opgenomen, maar de redengevende informatie en conclusies moeten blijken uit de tekst in het advies.

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 aselechte steekproef voortgekomen adviezen voor toetsing door de commissie. Naast deze aselechte steekproef informeert de ambtelijk secretaris voorafgaand 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, bovenop de aselekt gekozen adviezen, 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 algemeen directeur van Justis gezonden.

De kwaliteitscommissie 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.

Bijlage 2

Aanbevelingen uit het jaarverslag 2021 en de reactie daarop van het Bureau

Het Bureau heeft in maart 2023 middels een schriftelijke reactie aan de Kwaliteitscommissie gereageerd op de aanbevelingen uit het jaarverslag 2021. En ook hoe het Bureau aan de slag is gegaan met deze aanbevelingen.

Het Bureau reageert op 3 aanbevelingen die de Kwaliteitscommissie in het jaarverslag 2021 heeft geformuleerd. Het gaat daarbij om de aanbevelingen over de indeling van de adviezen en de bijlagen en de leesbaarheid van adviezen, om de aanbeveling een volledige intake met bestuursorganen bij nieuwe adviesaanvragen te houden en om het aangaan van gesprekken met organisaties die geen of niet tijdig informatie leveren.

Indeling adviezen en bijlagen

Het LBB is met de Kwaliteitscommissie van mening dat een uniforme aanpak en leesbaarheid van de adviezen ook de bruikbaarheid van de adviezen verhoogt. Het LBB hanteert momenteel een vaste indeling voor welke informatie in het advies komt te staan en welke informatie in de bijlagen wordt opgenomen.

Het LBB zal intern nog nagaan in hoeverre de gebruikelijke (standaard) indeling van het advies en de bijlagen aangepast dient te worden ten behoeve van de leesbaarheid en de bruikbaarheid hiervan.

Volledige intake na nieuwe adviesaanvraag

Momenteel vindt in de beginfase van het onderzoek al een gesprek plaats tussen de behandelend onderzoeker en het bestuursorgaan. Tijdens dit gesprek wordt onder meer het onderzoeksbereik besproken. Indien een bestuursorgaan voor het eerst of voor het eerst in een aantal jaar een advies aanvraagt, dan biedt het LBB een uitgebreid intakegesprek aan waar een senior onderzoeker of begeleidingsadviseur bij aansluit.

Informatielevering

In principe voert het LBB deze gesprekken wanneer er sprake is van een langdurigere situatie waarin de betreffende informatieleverancier in gebreke blijft. Het LBB is voornemens om in 2023 een verdergaand leveranciersmanagement in te richten om proactief te borgen dat informatie (tijdig) wordt geleverd door alle informatieleveranciers.