



Justis
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Jaarverslag 2016
Kwaliteitscommissie Bibob

Datum	12 april 2017
Status	Definitief

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	13
2.3 Resultaten van de beoordeling op onderdelen	13
3. Terugkoppeling aan het Bureau	19
Bijlage 1. Protocol voor werkwijze kwaliteitscommissie Bibob	21

Algemene conclusies en aanbevelingen

In 2016 heeft de kwaliteitscommissie 7% van de adviezen beoordeeld. 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 de adviezen beter leesbaar te maken. Hierbij doet de kwaliteitscommissie de aanbeveling om in de conclusie expliciete verwijzingen naar de vindplaatsen in het advies op te nemen en de rol van het Bureau duidelijker in het advies uiteen te zetten.

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.

Om het overzicht van de (digitale) dossieropbouw te waarborgen, beveelt de kwaliteitscommissie aan om een uniforme (digitale) dossieropbouw aan te houden.

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. In het licht van een duidelijkere rolbeschrijving van het Bureau stelt de kwaliteitscommissie in sommige gevallen de vraag of Bibob het juiste instrument is om te handhaven als er ook genoeg andere handhavingsmogelijkheden zijn bij andere bestuursorganen. En in hoeverre is, gelet op het doel van de wet Bibob, het relevant om specifieke strafbare feiten, zoals bijvoorbeeld een overtreding van de Wet arbeid vreemdelingen, waarbij de inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (inspectie SZW) voldoende handhavingsmogelijkheden heeft (benut), nog tegen te werpen in een Bibob-advies. Hierbij vindt de kwaliteitscommissie het van belang om bewust te zijn van het gegeven dat het Bureau een advies geeft voor een handelen in de toekomst, op grond van de gegevens uit het heden. Dit is voor een buitenstaander niet altijd duidelijk. De kwaliteitscommissie adviseert het Bureau om voorgaande vragen te onderzoeken in het licht van het doel van de wet Bibob en of een dergelijk advies(aanvraag) in dergelijke gevallen niet voorbijgaat aan het doel van de wet Bibob. Dit vanuit de gedachte dat het bestuursorgaan daadwerkelijk iets aan het advies zal hebben.

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.

Per 1 juli 2015 bestaat de kwaliteitscommissie uit de volgende personen:

- de heer mr. J.J.H. Pop, voorzitter; voormalig burgemeester van onder andere Haarlem.
- de heer mr. H.M. Linthorst; voormalig directeur Wetgeving en Juridische Zaken bij het ministerie van Economische Zaken.
- mevrouw prof. dr. A.J.C. de Moor-van Vugt; hoogleraar Staats- en Bestuursrecht aan de Universiteit van Amsterdam.

¹ Feitelijk doet de kwaliteitscommissie al per 20 april 2011 haar werkzaamheden. 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 (*Stscr. 2013, 35904*) ingesteld.

In het jaarverslag van de kwaliteitscommissie 2015 is het voornemen geuit om een nieuwe voorzitter en een nieuw lid te benoemen. Bij besluit van 6 december 2016 (*Stcrt. 2016, 65410*) is, met terugwerkende kracht tot 15 november 2016, commissielid de heer mr. H.M. Linthorst tussentijds ontslag verleend en zijn een nieuwe voorzitter en twee nieuwe leden benoemd.

De Kwaliteitscommissie Bibob bestaat per 15 november 2016 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.
- 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 van Veiligheid en Justitie. 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 selecte 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 voorzitter selecteert de adviezen die door de kwaliteitscommissie worden getoetst. Voorafgaand aan de selectie informeert de ambtelijk secretaris bij de directeur 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 adviezen zijn geselecteerd bestuderen de leden ieder afzonderlijk de adviezen en de bijbehorende broninformatie. Vervolgens bespreken de commissieleden hun bevindingen in twee subcommissies. De subcommissies wisselen bij elke plenaire vergadering van samenstelling. 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. Vervolgens 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 2016 is de kwaliteitscommissie vier keer, namelijk in maart, mei, september en december, in plenaire vergadering bij elkaar gekomen. De kwaliteitscommissie heeft in totaal zestien adviezen getoetst. Dit is 7% van het totaal aantal uitgebrachte adviezen van het Bureau in 2016. Vijf adviezen betroffen een exploitatie-, drank- en horecaverunning, drie adviezen een exploitatievergunning voor een seksinrichting en twee adviezen een (onder)verhuur van een gemeentepand. Verder bestudeerde de kwaliteitscommissie adviezen ten behoeve van drie transportvergunningen, twee omgevingsvergunningen en één evenementenvergunning. Voor deze adviezen zijn dertien aanvragen ingediend door een gemeente, twee door Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en één door Stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO).

2.2 Criteria

Bij de beoordeling van de adviezen toetst de kwaliteitscommissie 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.

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 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 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.

Het nieuwe adviesformat is kort en bondig waardoor de opbouw en helderheid is bevorderd. De kwaliteitscommissie stelt vast dat in het nieuwe adviesformat de motivering (overbodig) in de conclusie van het advies wordt herhaald. Om de leesbaarheid nog verder te bevorderen, beveelt de kwaliteitscommissie aan om in de conclusie expliciete verwijzingen naar de vindplaatsen in het advies op te nemen. Hierdoor is het mogelijk om de conclusie in te korten.

Bij één advies kreeg de kwaliteitscommissie de indruk dat het Bureau zelf onderzoek deed voor het boetebesluit van het bestuursorgaan, terwijl dit niet de rol is van het Bureau. Bij de terugkoppeling aan het Bureau werd duidelijk dat het Bureau binnen zijn rol was gebleven, maar dat dit niet duidelijk bleek uit het advies. De kwaliteitscommissie doet derhalve de aanbeveling om de bestuurlijke context waarin het Bibob-onderzoek plaatsvindt duidelijker weer te geven. Dit bevordert de leesbaarheid van het advies en het in context plaatsen van het onderzoek van het Bureau voor andere betrokkenen. Als suggestie geeft de kwaliteitscommissie mee dat het advies begrijpelijker en beter leesbaar wordt als het Bureau niet alleen de aanleiding voor het Bibob-onderzoek beschrijft, maar daarbij ook beschrijft wat het bestuursorgaan met het Bibob-advies kan doen, waarbij duidelijk wordt ingegaan op de rol van het Bureau en waar het Bibob-instrument voor bedoeld is. Bij de terugkoppeling aan het Bureau, wordt door het Bureau aangegeven dat er wordt gekeken naar de mogelijkheid om een leeswijzer toe te voegen aan het advies.

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.

Om de zorgvuldigheid van raadpleging van de gesloten bronnen in goede orde te kunnen toetsen, beveelt de kwaliteitscommissie aan om het digitale dossier eenvormig en helder in te richten. Hierbij is uniformiteit in de opbouw van het digitale dossier van belang.

3. De onderbouwing van conclusies en aanbevelingen.

De kwaliteitscommissie concludeert dat in het algemeen de conclusies in de adviezen goed en uitgebreid zijn onderbouwd. De kaders in het advies met de afschrijfgonden geven extra duidelijkheid over de gevolgde redenering. 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.

Bij één advies kreeg de kwaliteitscommissie de indruk dat het Bureau opnieuw eigen onderzoek deed naar de omstandigheden waaronder een boete was opgelegd door het bestuursorgaan. In samenhang bezien met de opmerking bij punt 1. is het niet de rol van het Bureau om het boetebesluit en de onderliggende feiten en omstandigheden opnieuw te toetsen. De kwaliteitscommissie vindt dat bij de vaststelling of sprake is van een (vermoeden) van een strafbaar feit, het Bureau dient uit te gaan van de beschikbare gegevens en het gegeven (zoals in dit geval een boetebesluit) ook als zodanig mee te nemen in het onderzoek.

Voorts oordeelde de kwaliteitscommissie bij twee adviezen dat de samenhang ten aanzien van de b-grond, zoals gesteld in artikel 3 lid 3 van de Wet Bibob, duidelijker in het advies kan worden omschreven. Hierbij doelt de kwaliteitscommissie op de situatie waarin een betrokkene hennepsteelt heeft gepleegd en er geconcludeerd wordt dat er sprake is van een ernstig gevaar dat de vergunning zal worden gebruikt om het strafbare feit "hennepsteelt" te plegen. Ook het verband tussen witwassen en het exploiteren van een pand behoeft volgens de kwaliteitscommissie meer toelichting in het advies. Na een toelichting van het Bureau erkent de kwaliteitscommissie dat er sprake is van samenhang, maar stelt dat dit nog duidelijker in het advies omschreven kan worden door concreet in te gaan op hoe en in welk vorm de aangevraagde vergunning kan worden gebruikt om strafbare feiten te plegen. Daarbij doet de kwaliteitscommissie de aanbeveling om in het advies nog nader toe te lichten waarom er sprake is van samenhang tussen de gepleegde feiten en de aangevraagde vergunning.

Bij één advies had de kwaliteitscommissie vraagtekens bij het aannemen van samenhang van het feit "tewerkstellen van personen zonder vergunning" bij de verbouwing van het pand, terwijl de aanvraag ziet op de horecaverunning. Gelet op de specifieke omstandigheden van de concrete gedraging, had het Bureau dit feit ook minder zwaar kunnen meewegen. Bij de terugkoppeling aan het Bureau heeft het Bureau aangegeven dat er bij de beoordeling enkel gekeken wordt naar de wetsovertreding om te bepalen of er sprake is van samenhang, maar dat het Bureau zal kijken of en in hoeverre het mogelijk is om naar de concrete gedraging te kijken.

4. De consistentie en juridische houdbaarheid van de onderdelen van de adviezen.

De kwaliteitscommissie concludeert dat de samenhang en consistentie van de onderdelen van de adviezen over het algemeen voldoende dragend zijn. De kwaliteitscommissie ziet echter ruimte voor verbetering in de uitwerking van de motivering in adviezen.

In geen van de gevallen heeft de kwaliteitscommissie twijfel over de juridisch houdbaarheid van het advies of geconstateerd dat het Bureau evident ten onrechte heeft geconcludeerd dat er sprake was van een gevaar of van geen gevaar. In een enkel geval constateerde de kwaliteitscommissie dat op basis van de beschikbare informatie een te zware conclusie was getrokken ten aanzien van de mate van gevaar. In dit geval had de kwaliteitscommissie een mindere mate van gevaar passender geacht.

In samenhang bezien met de opmerkingen bij punt 1. en 3. stelt de kwaliteitscommissie tevens de vraag of in sommige gevallen Bibob het juiste instrument is om te handhaven als er ook genoeg andere handhavingsmogelijkheden zijn bij andere bestuursorganen. En in hoeverre is, gelet op het doel van de wet Bibob, het relevant om specifieke strafbare feiten, zoals bijvoorbeeld een overtreding van de Wet arbeid vreemdelingen, waarbij de inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (inspectie SZW) voldoende handhavingsmogelijkheden heeft (benut), nog tegen te werpen in een Bibob-advies. Hierbij vindt de kwaliteitscommissie het van belang om bewust te zijn van het gegeven dat het Bureau een advies geeft voor een handelen in de toekomst, op grond van de gegevens uit het heden. Dit is voor een buitenstaander niet altijd duidelijk. De kwaliteitscommissie adviseert het Bureau om voorgaande vragen te onderzoeken in het licht van het doel van de wet Bibob en of een dergelijk advies(aanvraag) in dergelijke gevallen niet voorbijgaat aan het doel van de wet Bibob. Dit vanuit de gedachte dat het bestuursorgaan daadwerkelijk iets aan het advies zal hebben.

Bij enkele adviezen constateert de kwaliteitscommissie dat niet consistent wordt omgegaan met de mate van toelichting op de vraag waarom er sprake is van een zakelijk samenwerkingsverband in het geval van een huurovereenkomst die (pas) in werking treedt als de vergunning is verleend. De kwaliteitscommissie beveelt aan om meer aandacht te besteden aan de toelichting op de vraag waarom er, in dat geval, sprake is van een zakelijk samenwerkingsverband.

Voorts had de kwaliteitscommissie bij één advies de vraag in hoeverre de vaststelling, dat de wijze van financiering met vreemd vermogen in de vastgoedbranche gebruikelijk is, juist is. Voor de kwaliteitscommissie is dit wel aannemelijk, maar voor het bestuursorgaan was deze vaststelling in beginsel niet helder en had nadere vragen gesteld. Het voorgaande maakt dat het advies meer toelichting behoeft ten aanzien van (voorbeelden van) de gebruikelijke praktijk. De kwaliteitscommissie beveelt aan om in het advies meer aandacht te besteden aan een nadere toelichting bij dergelijke vaststellingen, zodat het voor alle betrokkenen duidelijk is waar de vaststelling op is gebaseerd.

Daarnaast was het voor de kwaliteitscommissie niet helder wat de consequentie was van de opschortende voorwaarde met betrekking tot de levering van een pand in de koopakte. Bij de terugkoppeling aan het Bureau heeft het Bureau aangegeven dat enkel de feiten en omstandigheden die relevant zijn voor het Bibob-onderzoek in het advies worden opgenomen. In dit geval was er geen vermogensverschaffing omdat er sprake was van een opschortende voorwaarde in de koopakte met betrekking tot de levering van het pand. Gelet op het voorgaande adviseert de kwaliteitscommissie dit, als zodanig, te vermelden in het advies.

5. Steunen de conclusies en aanbevelingen in voldoende mate op de onderliggende informatie?

De kwaliteitscommissie is van oordeel dat de conclusies en aanbevelingen in de meeste dossiers in voldoende mate op de onderliggende informatie steunen. De kwaliteitscommissie heeft lof voor de onderzoekers van het Bureau die, ondanks de soms zeer complexe materie, het onderzoek grondig, uitvoerig en juist verrichten.

6. 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.

De kwaliteitscommissie signaleert het probleem voor het Bureau dat er geen informatie over BV's uit het buitenland kan worden opgevraagd. Dit werkt volgens de kwaliteitscommissie enigszins belemmerend voor het onderzoek van het Bureau. Door het ontbreken van deze mogelijkheid heeft de kwaliteitscommissie bij één advies de indruk dat het advies niet voldeed aan de verwachtingen van het bestuursorgaan bij het indienen van de adviesaanvraag.

Van alle bestudeerde adviezen heeft de kwaliteitscommissie in twee gevallen geconstateerd dat het in die situaties niet nodig was geweest om een Bibob-advies aan te vragen. Het Bibob-advies bevatte voor het bestuursorgaan geen nieuwe informatie, aangezien in die gevallen al veel informatie bekend was uit openbare bronnen en/of uit het vooronderzoek van het bestuursorgaan.

7. 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 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, ook in het geval er geen contact kan worden gelegd met het bestuursorgaan, daarvan een notitie in het dossier op te nemen zodat het (gebrek aan) contact met het bestuursorgaan duidelijk is. Voorts adviseert de kwaliteitscommissie om de correspondentie met het bestuursorgaan op uniforme wijze bij te houden en in te voegen in het dossier.

8. 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 hij 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 vijf van de zestien gevallen is de termijn overschreden, maar dit is volgens de kwaliteitscommissie aanvaardbaar te achten, omdat de overschrijding te wijten was aan een vertraging in het aanleveren van informatie van de informatieleveranciers en aan het verzoek van het bestuursorgaan om een ander advies met voorrang te behandelen. Bovendien had het Bureau in die gevallen het bestuursorgaan daarover in kennis gesteld.

3. Terugkoppeling aan het Bureau

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 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 2016, naar aanleiding van de bevindingen van de kwaliteitscommissie in het jaarverslag 2015, onder meer zijn adviesmodel gewijzigd.

Zoals de kwaliteitscommissie in het hoofdstuk 'Resultaten van de beoordeling op onderdelen' heeft aangegeven, is zij tevreden over de wijze waarop het Bureau 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 onderschrijft de aanbeveling van de kwaliteitscommissie dat de gevallen waarin er geen voordeel is behaald met strafbare feiten, duidelijker omschreven kunnen worden. Het Bureau besteedt hier inmiddels, indien van toepassing, standaard aandacht aan in zijn advies.

Ten aanzien van de aanbeveling van de kwaliteitscommissie om kritisch te kijken naar het gebruik van artikel 4, tweede lid, van de Wet Bibob onderschrijft het Bureau dat advisering op deze grond een kritische en niet al te formalistische houding vergt. Het Bureau heeft met redenen omkleed waarom in het concrete geval terecht gebruik is gemaakt van artikel 4, tweede lid, van de Wet Bibob.

Voorts merkt het Bureau in algemene zin op dat de Wet Bibob niet bedoeld is als handhavinginstrument 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. De wenselijkheid om een ontvankelijkheidstoets onderschrijft het Bureau. De introductie van een dergelijke mogelijkheid wordt door de minister overwogen.

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 Veiligheid en Justitie) 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 van Veiligheid en Justitie 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 op verzoek van de voorzitter de adviezen voor toetsing door de commissie. Voorafgaand informeert de ambtelijk secretaris bij de directeur Bibob of deze voorkeur heeft voor het doen onderzoeken van bepaalde adviezen. Eventuele voorkeuren worden onderbouwd aan de voorzitter voorgelegd. De commissie kiest zelf de adviezen die zij beoordeelt.
- 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 teammanager 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 van Veiligheid en Justitie. Voorts geldt ook voor de leden een geheimhoudingsplicht.

Rapportage

De kwaliteitscommissie dient minimaal één keer per jaar de Minister van Veiligheid en Justitie 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 van Veiligheid en Justitie en gezamenlijk door hem aan de Tweede Kamer worden aangeboden.