



Justis
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Jaarverslag 2020
Kwaliteitscommissie Bibob

Datum	2 april 2021
Status	Definitief

Colofon

Afzendgegevens

Kwaliteitscommissie Bibob

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

Inhoudsopgave

Colofon	2
Inhoudsopgave	3
Algemene conclusies en aanbevelingen	4
1. Rol en werkwijze kwaliteitscommissie	8
1.1 Instelling externe kwaliteitscommissie	8
1.2 Doelstelling	9
1.3 Werkwijze	10
2 Beoordeling kwaliteit	11
2.1 Aantal beoordeelde adviezen	11
2.2 Criteria	11
2.3 Resultaten van de beoordeling op onderdelen	12
3. Terugkoppeling aan het Bureau	20
Bijlage 1 Protocol	22

Algemene conclusie en aanbevelingen

In 2020 heeft het Landelijk Bureau Bevordering Integriteitsbeoordelingen (hierna: het Bureau) in totaal 268 reguliere en 68 aanvullende adviezen uitgebracht. De Kwaliteitscommissie Bibob (hierna: Kwaliteitscommissie) heeft hiervan 16 reguliere en 10 aanvullende adviezen beoordeeld, hetgeen neerkomt op 8% van het algehele aantal.

Coronapandemie en werkzaamheden Kwaliteitscommissie

De Coronapandemie heeft in het jaar 2020 in negatieve zin een enorme invloed gehad op de gehele wereld, zo ook op de werkzaamheden van de Kwaliteitscommissie. Door deze pandemie kon de Kwaliteitscommissie niet meer fysiek bij elkaar komen en konden de werkzaamheden tijdelijk niet worden uitgevoerd.

Net voor de uitbraak van de pandemie, te weten in maart 2020, heeft de Kwaliteitscommissie de eerste toetsingsronde nog wel fysiek kunnen doen. Daarna is er bewust voor gekozen om de werkzaamheden tijdelijk stil te leggen, omdat de Kwaliteitscommissie het in fysieke zin samenkomen preveleerde. Echter gelet op het langdurige karakter van de pandemie, heeft de Kwaliteitscommissie er uiteindelijk voor gekozen om digitaal verder te gaan.

Helaas deden zich onvoorziene ICT-technische problemen voor hetgeen voor een vertragend effect zorgde. Uiteindelijk is dit euvel verholpen en hebben de leden van de Kwaliteitscommissie in november 2020 een inhaalslag gemaakt op het gebied van het toetsen van adviezen.

Bevindingen

Op basis van haar beoordelingen concludeert de Kwaliteitscommissie dat door het Bureau over het algemeen heldere en kwalitatief hoogwaardige adviezen zijn uitgebracht. De structuur en opbouw van de adviezen zijn logisch en duidelijk. Ook heeft het Bureau op zorgvuldige wijze de open en gesloten bronnen geraadpleegd alsook de juiste en bruikbare informatie geselecteerd die nodig was voor het opstellen van de adviezen. Deze informatie is op juiste wijze afgewogen. Voorts heeft het Bureau over het algemeen de juiste gevaarsconclusie genomen en deze goed onderbouwd.

De adviezen zijn juridisch houdbaar en bruikbaar voor de bestuursorganen. Bovendien is gebleken dat het Bureau in de meeste gevallen gedurende de behandeling van het advies contact heeft onderhouden met het bestuursorgaan. De Kwaliteitscommissie is over het algemeen dan ook tevreden over de kwaliteit van de verstrekte adviezen.

Op enkele aspecten acht de Kwaliteitscommissie de inhoud van de adviezen alsmede de werkwijze van het Bureau voor verbetering vatbaar.

Aanbevelingen ten aanzien van de inhoud van de adviezen

De Kwaliteitscommissie constateert dat het Bureau in de regel uiterst secuur de onderzoeken verricht en de adviezen uitbrengt. Tegelijkertijd heeft de Kwaliteitscommissie in enkele gevallen opgemerkt dat deze secure werkwijze niet is aangehouden.

Voorbeelden hiervan zijn:

- In een advies is een groot aantal details verwerkt, terwijl die niet van toegevoegde waarde zijn. Het Bureau had zich tot de kern van de zaak kunnen beperken;
- In een ander advies zijn de gesloten bronnen niet geraadpleegd, terwijl die mogelijk relevante informatie hadden kunnen opleveren;
- In weer een ander advies is wel onderzoek verricht naar de koper van het perceel die een woning daarop wilde bouwen, maar is die informatie niet in het advies verwerkt. Naar het oordeel van de Kwaliteitscommissie had verwerking van deze informatie tot een meer volledig advies geleid.

Hoewel het om een beperkt aantal constatering gaat, dringt de Kwaliteitscommissie er bij het Bureau op aan in alle adviezen dezelfde secure werkwijze te hanteren.

Aanbevelingen ten aanzien van de werkwijze van het Bureau

De Kwaliteitscommissie heeft in het jaarverslag 2019 aan het Bureau geadviseerd om te onderzoeken in hoeverre het mogelijk is om expertise binnen te halen voor onderwerpen die van complexe aard (kunnen) zijn, zoals milieukwesties.

Door het Bureau is hier onderzoek naar gedaan. Het ad-hoc inhuren van expertise gaat gepaard met veel tijd en kosten. De Kwaliteitscommissie heeft begrip voor laatstgenoemde nadelen. De zorg voor een schoon en gezond milieu is in toenemende mate een groot maatschappelijk belang en het aantal, daarmee samenhangende, procedures is alleen maar groeiende.

Tegen die achtergrond dient het Bureau hoe dan ook over de vereiste expertise te beschikken om ook in milieuzaken ter zake kundig te kunnen adviseren.

De Kwaliteitscommissie dringt er dan ook op aan te blijven streven naar het binnenhalen van expertise/personeel om zo te kunnen inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen, zoals die op het terrein van milieu.

Ook is door de Kwaliteitscommissie in het jaarverslag 2019 expliciet benoemd dat het niet verstrekken van informatie door de AFM ervoor zorgt dat het Bureau niet optimaal onderzoek kan doen en advies kan uitbrengen. De AFM beroept zich namelijk op de geheimhoudingsplicht.

Het Bureau heeft uitgezocht in hoeverre eventueel een wijziging hierin aangebracht zou kunnen worden. Gebleken is dat informatieverstrekking van de AFM aan het Bureau, ook in gespecificeerde vorm, Europeesrechtelijk niet mogelijk is, omdat de EU-richtlijnen hiervoor niet de benodigde uitzondering op de geheimhoudingsplicht bieden.

Deze terugkoppeling maakt voor de Kwaliteitscommissie duidelijk waarom de AFM informatie weigerde te verstrekken. Tegelijkertijd adviseert de Kwaliteitscommissie het Bureau om deze kwestie met de beleidsdirectie te bespreken en om te onderzoeken of er alsnog iets mogelijk is bij een volgende herziening van de Europese regelgeving. Het Bureau gaat hier mee aan de slag.

Voorts geeft de Kwaliteitscommissie aan het Bureau mee om intensief te blijven investeren in het contactonderhoud met de bestuursorganen. Vorig jaar heeft de Kwaliteitscommissie ook deze aanbeveling gedaan. Hoewel de Kwaliteitscommissie heeft opgemerkt dat het Bureau dit contactonderhoud steeds beter oppakt, is het de Kwaliteitscommissie ook opgevallen dat niet altijd met het bestuursorgaan contact is opgenomen of dat de correspondentie in het dossier niet was terug te vinden. Het ontbrak aan een duidelijke registratie hiervan. Derhalve wederom de aanbeveling voor het Bureau om aandacht hieraan te geven.

Voorts beveelt de Kwaliteitscommissie – evenals vorig jaar – aan om bij verzoeken om aanvullend advies er scherp op te blijven of een dergelijk aanvullend advies al dan niet van toegevoegde waarde is. De Kwaliteitscommissie heeft in sommige gevallen twijfels over de nut en noodzaak van aanvullende adviezen en heeft het gevoel dat het Bureau op verkeerde wijze wordt gebruikt voor het uitbrengen van een aanvullend advies. Het heeft er schijn van dat bestuursorganen sneller grijpen naar een aanvullend Bibob-advies in casussen waar het bestuursorgaan niet de oplossing weet.

De Kwaliteitscommissie is er zich van bewust dat het Bureau een verzoek om (aanvullend) advies niet weigert. Echter het 'bij de voordeur' al contact hebben met het bestuursorgaan om te bespreken of een aanvullend advies al dan niet van toegevoegde waarde is, is volgens de Kwaliteitscommissie een mogelijkheid om hierop te kunnen anticiperen.

Tot slot heeft de Kwaliteitscommissie in enkele gevallen opgemerkt dat bij het verlengen van de adviestermijn, de reden hiervan niet aan het bestuursorgaan kenbaar is gemaakt. De Kwaliteitscommissie beveelt aan om - vanuit zorgvuldigheid - dit wel te doen. Het Bureau zal hier extra op gaan letten.

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

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 Kwaliteitscommissie en legt voor de uitvoering van zijn taak verantwoording af aan de voorzitter van de Kwaliteitscommissie.

De Kwaliteitscommissie bestaat in 2020 uit de volgende leden:

- De heer mr. F.W.H. van den Emster (voorzitter): rechter-plaatsvervanger en voormalig president Rechtbank Rotterdam, raadsheer-plaatsvervanger Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, voormalig voorzitter Raad voor de Rechtspraak;
- Mevrouw prof. mr. E.R. Manunza: hoogleraar Europees en Internationaal aanbestedingsrecht aan Universiteit Utrecht;
- De heer prof. mr. dr. E.R. Muller: decaan van de Faculteit Governance and Global Affairs (Universiteit Leiden) en hoogleraar Veiligheid en Recht en voormalig vicevoorzitter en raadslid Onderzoeksraad voor Veiligheid;
- De heer drs. A.H.M. de Jong: 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, voormalig burgemeester van Delft en voormalig waarnemend burgemeester van De Bilt, Ommen en Beekdalen.

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 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 gesloten 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, daar 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, ziet de Kwaliteitscommissie de vrijheid om gevraagd en ongevraagd algemene adviezen uit te brengen over het functioneren van de Wet Bibob en de jurisprudentie die daarop betrekking heeft.

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, hetgeen een bijdrage levert aan de transparante werkwijze die de Kwaliteitscommissie voorstaat. De te toetsen adviezen worden door het Bureau a-select geselecteerd. Vervolgens wordt deze lijst naar de secretaris van de Kwaliteitscommissie gestuurd om vervolgens de adviezen over de leden van de Kwaliteitscommissie te verdelen. Voor de volledige inhoud van dit protocol wordt verwezen naar Bijlage 1.

2. Beoordeling kwaliteit

2.1 Aantal beoordeelde adviezen

Hiervoor op pagina 7 van dit jaarverslag is opgemerkt dat de Coronapandemie een negatieve invloed heeft gehad op de werkzaamheden van de Kwaliteitscommissie. Normaliter komen de leden – samen met het Bureau - 4 keer per jaar samen in een plenaire vergadering. In het jaar 2020 hebben deze vergaderingen niet plaats kunnen vinden.

In totaal heeft de Kwaliteitscommissie 16 reguliere en 10 aanvullende adviezen getoetst. Dit is 8% van de 268 reguliere en 68 aanvullende adviezen die door het Bureau zijn uitgebracht.

8 adviezen hadden betrekking op een drank- en horecaverunning, 6 adviezen op een vergunning voor een speelautomatenhal en 3 adviezen op een omgevingsvergunning (bouw). Verder zagen 3 adviezen toe op een exploitatievergunning, 2 adviezen op een vastgoedtransactie, 1 op een omgevingsvergunning (milieu), 1 op een exploitatievergunning (seks), 1 op een omzettingsvergunning (pand) en 1 op een aanbesteding (milieu). Voor deze adviezen zijn aanvragen ingediend door verschillende gemeentes en provincies en de Kansspelautoriteit.

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

Net als het voorgaande jaar heeft de Kwaliteitscommissie de helderheid en leesbaarheid van de door haar bestudeerde adviezen wederom als prettig ervaren. De Kwaliteitscommissie heeft daarbij ook opgemerkt dat het Bureau bij complexe casussen het overzicht heeft kunnen bewaren en zeer heldere adviezen heeft verstrekt aan de bestuursorganen. Het is de Kwaliteitscommissie in positieve zin opgevallen dat adviezen kort en krachtig worden gehouden wanneer daartoe de mogelijkheid bestaat. Dit vergroot de leesbaarheid van het advies. Ook wanneer dossiers uitgebreider zijn, heeft het Bureau ervoor gezorgd de adviezen duidelijk en helder te houden.

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.

In één van de adviezen viel het de Kwaliteitscommissie op dat er veel details zijn verwerkt die niet per se van toegevoegde waarde zijn in het advies. In dit geval had volgens de Kwaliteitscommissie ervoor gekozen kunnen worden door deze details weg te laten.

In een ander advies constateerde de Kwaliteitscommissie dat door het Bureau alleen is gereageerd op een zienswijze van de verzoeker, maar dat verder de gesloten bronnen niet zijn geraadpleegd.

De Kwaliteitscommissie merkt voorts op dat de volgende casus ook zorgvuldig is onderzocht door het Bureau. In deze casus is onderzoek gedaan naar de belangrijkste relaties. Het Bureau stelde al snel vast dat de leidinggevende van het restaurant geen strafbare feiten had begaan. Vervolgens is het Bureau gaan focussen op de vermogensverschaffers van het restaurant. De vader en zoon hadden in de afgelopen 10 jaren de AWR gedurende bepaalde perioden overtreden. Opgelegde verzuimboetes zijn niet voldaan en door het faillissement werden loonheffingen oninbaar. Er was dan een ernstig vermoeden dat één van de personen hier leiding aan had gegeven. Hij wist dat de AWR werd overtreden en had geen maatregelen genomen om het verboden gedrag te voorkomen. De vader van de voornoemde persoon heeft zich schuldig gemaakt aan overtreding van de AWR en heeft verzuimboetes niet betaald en heeft evenmin inkomstenbelasting betaald.

3. Consistentie van het advies

Over het algemeen is de Kwaliteitscommissie zeer tevreden over de consistentie van de adviezen en over de werkwijze van de onderzoekers van het Bureau die, ondanks de soms zeer complexe materie en hoge werkdruk, het onderzoek grondig en objectief 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 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 wordt door het Bureau duidelijk weergegeven en gemotiveerd.

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.

De Kwaliteitscommissie haalt de volgende casus aan. In deze casus merkte de Kwaliteitscommissie op dat de gemeente een verwijzing maakt naar FIU (de Finance Intelligence Unit).

Kennelijk had de gemeente behoefte aan deze informatie. De Kwaliteitscommissie vroeg zich af of het Bureau hiermee bekend is. Het Bureau gaf aan dat het bekend is met de informatie van de FIU. Het Bureau heeft de mogelijkheid om de Landelijke Eenheid te bevragen om zo deze FIU-informatie toegestuurd te krijgen.

In het kader van de Wet ter voorkoming van Witwassen en Financiering van Terrorisme (hierna: Wwft) melden in deze wet genoemde (financiële) instanties, die daartoe verplicht zijn, voorgenomen of uitgevoerde transacties als ongebruikelijke transacties aan de administratieve pijler van de FIU-NL. Indien het hoofd van de FIU-NL oordeelt dat een ongebruikelijke transactie als verdacht kan worden aangemerkt, dan meldt de administratieve pijler van de FIU-NL die transactie door naar de politie. Van alle doormeldingen ontvangt de politieke pijler van de FIU-NL ook een melding, die dan kan worden opgenomen in een afzonderlijke database.

Verder merkte het Bureau op dat het enkele feit dat ten aanzien van iemand bij de FIU een verdachte transactie staat geregistreerd, niet uitdrukkelijk betekent dat diegene een strafbaar feit heeft gepleegd. Een verdachte transactie kan in combinatie met feiten en omstandigheden die uit andere bronnen naar voren zijn gekomen daarentegen wel een onderdeel vormen van het vermoeden dat iemand een strafbaar feit heeft gepleegd.

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 zijn geen bijzonderheden te melden.

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

In nagenoeg alle gevallen was de Kwaliteitscommissie van mening dat de gevaarsconclusies op juiste wijze zijn genomen.

In één van de adviezen was het voor de Kwaliteitscommissie nog niet helder – maar wel interessant – hoe de relatie tussen de vermogensverschaffer en de mogelijke koper is. De Kwaliteitscommissie vroeg zich af of er meer bekend is over de relatie en of dat niet eventueel nader uitgezocht had kunnen worden.

De Kwaliteitscommissie vroeg zich af wat de reden was van de voorgenomen koop van het perceel. Iets meer onderzoek naar de koper had het nog completer kunnen maken.

Het Bureau reageerde als volgt. De relatie tussen de vermogensverschaffer en mogelijke koper is door het bestuursorgaan reeds onderzocht voordat het advies werd aangevraagd. De financier is getrouwd met de zus van betrokkene. Dit betekent dus dat de financier de zwager is van betrokkene. De koper was voornemens het perceel te kopen om daar een woning op te bouwen. De aanvrager (het bestuursorgaan) heeft desbetreffende informatie niet gemist. Voor de volledigheid had de informatie wel in het advies opgenomen moeten worden.

Voorts ontving het Bureau een aanvullend adviesverzoek van een provincie. Dit verzoek had betrekking op een aanvraag omgevingsvergunning milieu. In een eerder stadium is door het Bureau geconcludeerd dat er geen gevaar bestaat. In het aanvullend adviesverzoek verwees de provincie naar het strafrechtelijk onderzoek wegens in strijd handelen Wet bodemverontreiniging. Het Bureau gaf aan dat wegens de omvang en complexiteit geen nader onderzoek is gedaan naar het strafrechtelijk onderzoek. De provincie vroeg naar de status van het onderzoek en of er nieuwe strafrechtelijke antecedenten bekend zijn van de vennootschap onder firma en de betrokkene.

Bij het bestuderen van het advies vroeg de Kwaliteitscommissie zich af hoe het Bureau te werk gaat indien expertise in dergelijke zaken ontbreekt. Wordt bijvoorbeeld gedacht aan het binnenhalen van deze expertise (bijvoorbeeld personeel)? De Kwaliteitscommissie vindt het namelijk in deze zaak toch enigszins riskant om een bepaalde conclusie af te geven in een advies, terwijl het Bureau aangeeft niet over de expertise te beschikken. Gelet op het maatschappelijk belang is de Kwaliteitscommissie van mening dat het Bureau wel over deze expertise zou moeten beschikken.

Het Bureau heeft gedacht aan en gesproken over de vraag of het zinvol zou zijn om deze expertise in huis te halen. Er blijken echter in de eerste plaats enerzijds praktische bezwaren (met betrekking tot dit advies) en in de tweede plaats meer procesmatige, algemene bezwaren te zijn.

De praktische bezwaren tegen dit advies zijn dat voor de zelfstandige beoordeling van het milieuonderzoek zeer specifieke kennis en expertise vereist is. Het is de vraag of een dergelijke expert op zo'n korte termijn beschikbaar zou zijn. Daarnaast is het de vraag of het voor een expert mogelijk zou zijn om de zaak inhoudelijk te beoordelen binnen de termijn waarop dat nodig was, gelet op de omvang en complexiteit van de zaak.

De procesmatige, algemene bezwaren zijn dat het Bureau niet is ingericht op het inhuren van externe experts op de inhoud, mede gelet op de tijd en de kosten die hiermee gemoeid zouden zijn. Hierbij valt te denken aan het verkrijgen van een Verklaring Geen Bezwaar en de geheimhoudingsplicht. Gelet op deze praktische en procesmatige, algemene bezwaren is besloten om deze expertise niet binnen te halen.

Voorts haalt de Kwaliteitscommissie een andere situatie aan welke vorig jaar ook is benoemd. De desbetreffende gemeente verzocht om een aanvullend advies en wilde nagaan of het eerdere advies 'mindere mate van gevaar' nog steeds van toepassing is. De Kwaliteitscommissie merkte op dat op basis van de beschikbaar gestelde feiten en omstandigheden de afweging om tot de integrale conclusie 'mindere mate van gevaar' te komen acceptabel is, maar dat het wel een onbevredigend gevoel geeft. Dit omdat de AFM wederom geweigerd heeft informatie aan het Bureau te verstrekken.

Zowel de Kwaliteitscommissie als het Bureau hebben nagedacht over deze kwestie. Het Bureau heeft geprobeerd de AFM als informatieleverancier te laten opnemen in de laatste wetwijziging van de Wet Bibob. Dit heeft niet mogen baten omdat de informatieverstrekking van de AFM aan het Bureau – ook in gespecificeerde vorm – Europeesrechtelijk niet mogelijk is, omdat de EU-richtlijnen hiervoor niet de benodigde uitzondering op de geheimhoudingsplicht bieden.

De in dit kader relevante Europese richtlijnen en verordeningen die betrekking hebben op beleggingsinstellingen, waaronder beleggingsinstellingen die in vastgoed beleggen, kennen een gesloten geheimhoudingsregime voor in het kader van het toezicht verkregen gegevens, vanwege het belang van toezichtvertrouwelijkheid van informatie voor de effectiviteit van het toezicht op de financiële markten.

Dit betekent dat alleen bij een expliciete Europeesrechtelijke grondslag in de richtlijnen en verordeningen er een uitzondering kan worden gemaakt op de geheimhouding.

De richtlijnen en verordeningen bevatten een expliciete grondslag voor deling van toezichtvertrouwelijke informatie (onder strikte voorwaarden) in gevallen die onder het strafrecht vallen of in strafrechtelijke procedures uit hoofde van de betreffende richtlijn of verordening. Er is echter geen Europeesrechtelijke grondslag opgenomen voor deling van toezichtvertrouwelijke informatie met een instantie als het Bureau.

4. Is het advies juridisch houdbaar?

De Kwaliteitscommissie heeft in zijn algemeenheid geen twijfel over de juridische houdbaarheid van de adviezen. Ten aanzien van dit punt zijn geen bijzonderheden te melden.

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

Over het algemeen acht de Kwaliteitscommissie de adviezen goed bruikbaar voor het bestuursorgaan. De Kwaliteitscommissie is van oordeel dat alle getoetste adviezen voldeden aan de verwachtingen die het bestuursorgaan daarvan redelijkerwijs 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?

De Kwaliteitscommissie constateert dat in een deel van de getoetste adviezen voldoende contact is geweest met het bestuursorgaan, zowel mondeling als schriftelijk. Tegelijkertijd haalt de Kwaliteitscommissie enkele adviezen aan waar zij vragen dan wel opmerkingen had over het contact met het bestuursorgaan.

In één van de adviezen kon de Kwaliteitscommissie niet achterhalen of er contact is geweest met het bestuursorgaan. Als reactie hierop gaf het Bureau aan dat het contact met de behandelaar bij het bestuursorgaan erg moeizaam verliep. Het Bureau nam telefonisch contact op, maar op een terugbelverzoek werd erg laat gereageerd. De Kwaliteitscommissie moedigt het actief benaderen van de bestuursorganen aan.

Verder heeft Het Bureau in een andere casus expliciet opgenomen dat het bestuursorgaan contact kan opnemen indien er vragen zijn. Hier is niet op gereageerd door het bestuursorgaan. Het volgende in deze casus viel de Kwaliteitscommissie op. De Kwaliteitscommissie vroeg zich namelijk af in hoeverre een aanvullende advies van toegevoegde waarde was in deze zaak en hoe de relatie is tussen het bestuursorgaan en het Bureau. Had er niet eerder gebeld moeten worden met het bestuursorgaan voordat het verzoek in behandeling werd genomen?

Het Bureau gaf aan dat voorafgaand aan de indiening van de adviesaanvragen door het bestuursorgaan bij het Bureau niet bekend was dat er nieuwe adviesverzoeken ingediend zouden worden. Het Bureau benadrukt dat het raadzaam en wenselijk is om vooraf contact op te nemen met het bestuursorgaan bij (aanvullende) adviesaanvragen, zeker wanneer deze (publiciteit)gevoelig zijn. In deze casus heeft dat in beginsel abusievelijk niet plaatsgevonden. Vanaf het moment dat de adviesverzoeken in behandeling zijn genomen, heeft alsnog intensief contact plaatsgevonden tussen het bestuursorgaan en het Bureau.

Voorts vroeg de Kwaliteitscommissie zich af hoe het Bureau omgaat met de gedachte of een aanvullend advies al dan niet van toegevoegde waarde is. Het Bureau merkt op dat de regel is dat de eerdere behandelaar van de casus het nieuwe adviesverzoek ook in behandeling neemt. Echter het komt soms voor dat deze behandelaar niet meer in dienst is bij het Bureau. In dergelijke situaties zal het Bureau alerter zijn wanneer een nieuwe behandelaar aan het dossier wordt gekoppeld.

Voorts geeft de Kwaliteitscommissie als verbeterpunt mee dat wanneer door het Bureau gebruikt wordt gemaakt van het verlengen van de adviestermijn, de achterliggende reden aan het bestuursorgaan kenbaar wordt gemaakt. Het Bureau is zich hiervan bewust en neemt deze suggestie over.

Verder raadt de Kwaliteitscommissie aan om na het uitbrengen van het advies nog actief contact te hebben met het bestuursorgaan. De Kwaliteitscommissie is van mening dat het voor het Bureau goed is om te weten wat het desbetreffende bestuursorgaan uiteindelijk met het advies heeft gedaan. Het Bureau deelt deze mening.

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 20 van de 26 gevallen geconstateerd dat het advies binnen de wettelijke termijn van 12 weken is uitgebracht. Dit betekent dat in 6 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.

De Kwaliteitscommissie merkt op dat het Bureau strak op de termijnen zit en over het algemeen binnen deze termijnen een advies uitbrengt. Het Bureau geeft daarbij ook aan dat de Coronacrisis geen negatieve invloed heeft gehad op de doorlooptijden. Sterker nog, het lijkt erop dat adviezen binnen een korter tijdsbestek aan de bestuursorganen worden verstrekt. Het advies is dan ook op dezelfde voet verder te gaan met het strak hanteren van de doorlooptijden.

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 bespreekt het Bureau de individuele zaken intern. De meer algemeen gestelde aanbevelingen worden besproken in het managementoverleg waarna de voorgenomen aanpassingen in het werkproces met de onderzoekers worden gedeeld. Het Bureau heeft in maart 2021 middels een schriftelijke reactie aan de Kwaliteitscommissie uiteengezet hoe de aanbevelingen uit het jaarverslag 2019 zijn geïmplementeerd. Aan deze reactie en de beoordeelde adviezen ziet de Kwaliteitscommissie dat het Bureau de opmerkingen en aanbevelingen met voortvarendheid oppakt en uitwerkt.

Herhaaldelijk indienen adviesverzoeken

In het jaarverslag 2019 merkte de Kwaliteitscommissie op dat er (verschillende) bestuursorganen zijn die meerdere keren om een (nieuw) aanvullend advies hebben gevraagd in (nagenoeg) dezelfde casus en dat door het Bureau deze adviesaanvragen in behandeling zijn genomen. De Kwaliteitscommissie vroeg zich af of het Bureau deze werkwijze moest blijven hanteren. Dit omdat ter discussie staat in hoeverre een nieuw aanvullend advies van toegevoegde waarde is, mede gelet op de kostbare tijd en energie die door het Bureau in wordt gestoken.

Het Bureau gaf aan zich in deze denkwijze van de Kwaliteitscommissie te kunnen vinden. Het Bureau merkte op dat dit nog wel een actueel punt blijft, omdat met de wetwijziging van de eerste tranche van de Wet Bibob geen bevoegdheid aan het Bureau is toegekend om herhaaldelijk ingediende adviesverzoeken te kunnen weigeren. Het Bureau stelt daarom voor dat het deze kwestie met de opdrachtgever zal bespreken. Het Bureau is voornemens om met de opdrachtgever het gesprek aan te gaan en om aan de orde te stellen waarom slechts in tweetal gevallen het Bureau de bevoegdheid heeft om een adviesverzoek niet in behandeling te nemen.

De Kwaliteitscommissie wacht de verdere voortgang af.

Registratie correspondentie met bestuursorgaan

In het jaarverslag 2019 gaf de Kwaliteitscommissie de aanbeveling om te blijven investeren in het onderhoud van contact met het bestuursorgaan vanaf de beginfase van het onderzoek tot en met de afronding hiervan.

De Kwaliteitscommissie merkt daarbij op dat de correspondentie niet altijd even secuur door het Bureau wordt geregistreerd in zowel het papieren als het digitale dossier en adviseert het Bureau daarom hier extra aandacht aan te geven.

Het Bureau merkt op dat in het digitale dossier altijd een map aanwezig is met de correspondentie met het bestuursorgaan. In deze map is alle correspondentie geregistreerd. Het Bureau heeft daarom de suggestie opgeworpen dat de Kwaliteitscommissie de dossiers digitaal inziet, zodat de leden van de Kwaliteitscommissie toegang hebben tot het gehele dossier. Inmiddels toetsen alle leden van de Kwaliteitscommissie de adviezen digitaal. De verwachting is dat het euvel hiermee is verholpen.

Vermelden reden termijnoverschrijding in minuut

In het jaarverslag 2019 moedigde de Kwaliteitscommissie het Bureau aan om door te gaan met het duidelijk en expliciet aangeven waarom een eventuele termijnoverschrijding is gehanteerd. Het Bureau heeft dit intern met de onderzoekers gedeeld. Aanvullend hierop adviseert de Kwaliteitscommissie het Bureau om ook de reden van de termijnoverschrijding aan het bestuursorgaan kenbaar te maken.

Samenvatting casus, tijdlijn en overzicht hoofd- en bijzaken

De Kwaliteitscommissie gaf aan dat wenselijk is om in het dossier een samenvatting van de casus, een tijdlijn en een overzicht te geven van de hoofd- en bijzaken. Volgens de Kwaliteitscommissie levert het voornoemde een positieve bijdrage aan de bestudering van het dossier, omdat in één oogopslag duidelijk is waar de casus over gaat en waar de aandachtspunten liggen. Bovendien is het ook klantgericht richting het bestuursorgaan.

Het Bureau merkt op dat het opnemen van een samenvatting is toegezegd, echter het vermelden van een tijdlijn is in complexe dossiers van toegevoegde waarde. Een overzicht van de hoofd- en bijzaken is nog een onderdeel dat verder besproken moet worden.

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 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.