



Justis  
*Ministerie van Justitie en Veiligheid*

**Jaarverslag 2021**  
Kwaliteitscommissie Bibob

Datum	1 april 2022
Status	Definitief



## 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](http://www.justis.nl)



## Inhoudsopgave

Colofon	3
Inhoudsopgave	5
Algemene conclusies en aanbevelingen (samengevat)	7
1. Rol en werkwijze kwaliteitscommissie	10
1.1 Instelling externe kwaliteitscommissie	10
1.2 Doelstelling	11
1.3 Werkwijze	12
2 Beoordeling kwaliteit	13
2.1 Aantal beoordeelde adviezen	13
2.2 Criteria	13
2.3 Resultaten van de beoordeling op onderdelen	14
3. Terugkoppeling aan het Bureau	19
Bijlage 1 Protocol	20
Bijlage 2 Aanbevelingen uit het jaarverslag 2020 en de reactie daarop van het Bureau	24



## Algemene conclusies en aanbevelingen

In 2021 heeft het Landelijk Bureau Bevordering Integriteitsbeoordelingen (hierna: het Bureau) in totaal 345 reguliere en 77 aanvullende adviezen uitgebracht. De Kwaliteitscommissie Bibob (hierna: Kwaliteitscommissie) heeft hiervan 42 reguliere en 12 aanvullende adviezen beoordeeld. Dit komt neer op ruim 12,7% van het totaal aantal uitgebrachte adviezen.

### *Coronapandemie en werkzaamheden Kwaliteitscommissie*

De Coronapandemie heeft ook in het jaar 2021 invloed gehad op de samenleving en op de werkzaamheden van de Kwaliteitscommissie. In het jaar 2020 was deze invloed nog groter en dit heeft ervoor gezorgd dat er eind 2020 een inhaalslag is gemaakt voor het jaar, 2020 waarbij de terugkoppeling van die beoordelingen aan het Bureau in 2021 heeft plaatsgevonden. In het jaar 2021 heeft de Kwaliteitscommissie online, hybride en fysiek met elkaar vergaderd, al naar gelang de op dat moment geldende maatregelen.

### *Bevindingen*

Op basis van haar beoordelingen concludeert de Kwaliteitscommissie dat door het Bureau over het algemeen heldere en kwalitatief hoogwaardige adviezen zijn uitgebracht. Hierna is een tabel opgenomen waarin de beoordeelde adviezen naar categorieën worden verdeeld. Daaronder is een tabel opgenomen waarin voor de reguliere adviezen wordt aangegeven hoeveel adviezen geen opmerkingen hadden, hoeveel adviezen op procedurele punten voor verbetering in aanmerking komen en hoeveel adviezen op inhoudelijk gebied verbetering behoeven. Vervolgens worden er aanbevelingen voor het Bureau geformuleerd.

Horeca	17
Bouw	8
Milieu	2
Seksinrichting	1
Coffeeshop	5
Speelautomaten	12
Subsidie	1
Transport	3
Overig	4

Overzicht beoordeelde, reguliere adviezen:

Voldoen aan alle criteria	16
Procedurele opmerkingen	10
Inhoudelijke opmerkingen	16

Kort gezegd concludeert de Kwaliteitscommissie op basis van het bovenstaande het volgende. In totaal 16 van de 42 (reguliere) adviezen voldeden aan alle gestelde criteria, dat wil zeggen 38% van de beoordeelde, reguliere adviezen. 10 adviezen voldeden aan de inhoudelijke criteria, maar niet aan de procedurele criteria 6 en 7. Deze procedurele criteria zien op het contact tussen het Bureau en het bestuursorgaan en de controle op de termijnen door de Kwaliteitscommissie.

De Kwaliteitscommissie beoordeelt ook of in het geval van een termijnoverschrijding de reden hiervan is gecommuniceerd aan het bestuursorgaan. Bij 24% van de beoordeelde, reguliere adviezen is geconstateerd dat er een (klein) procedureel gebrek/verbeterpunt is. Aanpak door het Bureau van deze procedurele onderdelen kan het percentage zogenoemde vlekkeloze adviezen eenvoudig verhogen naar 62%. In sommige gevallen was ook sprake van het niet duidelijk vindbaar zijn van de communicatie die met het bestuursorgaan heeft plaatsgevonden.

Bij de adviezen met inhoudelijke opmerkingen worden de problemen met name geconstateerd onder de criteria 1 en 2 die vervolgens vaak een uitwerking hebben in de gegeven beoordelingen voor de criteria 3, 4 en 5.

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

#### *Open House*

In 2020 is de werkingssfeer van de Wet Bibob uitgebreid met de zorgsector om zorgfraude tegen te gaan. Voor de inrichting van de zorg wordt in Nederland sinds 2015 – het jaar waarop gemeenten met deze taak werden belast – gebruik gemaakt van de diverse rechtsinstrumenten (overheidsopdracht, subsidie of vergunning) die alle onder het bereik van de Wet Bibob vallen.

Uit de Monitor Gemeentelijke zorginkoop waarin de stand van zaken rondom de inkoop in het sociaal domein jaarlijks in kaart wordt gebracht, blijkt dat gemeenten door de jaren heen steeds meer het zogenoemde 'Open House model' zijn gaan inzetten om de zorg in te richten. De juridische grenslijnen om Open House van de vergunning en van de overheidsopdracht te onderscheiden zijn door het HvJ EU in de arresten '*Falk Pharma*' uit 2016 en '*Tirkkonen*' uit 2018 in kaart gebracht.<sup>1</sup> Het

<sup>1</sup> Zie: HvJ EU, 2 juni 2016, zaak C-410/14, ECLI:EU:C:2016:399 (*Falk Pharma*); HvJ EU 1 maart 2018, zaak C-9/17, ECLI:EU:C:2018:142 (*Tirkkonen*).



Open House model kan worden vergeleken met een vergunningsstelsel, maar is dat strikt genomen niet. Evenmin kan het onder een overheidsopdracht zoals in de Aanbestedingswet gedefinieerd worden gebracht. Bij Open House gaat het om een procedure waarbij de aanbestedende dienst met elke geïnteresseerde ondernemer die aan vooraf vastgestelde (objectieve) randvoorwaarden voldoet, een contract sluit, waarbij de keuze om van die dienst of levering gebruik te maken aan derden – de gebruikers – wordt overgelaten. Volgens de Monitor werd in 2020 bijvoorbeeld 53% van de WMO met Open House ingekocht.<sup>2</sup> Nu Open House andere juridische kenmerken vertoont dan een vergunning, een subsidie en een overheidsopdracht, is het zeer de vraag of het onder het bereik van de Wet Bibob valt. Uit de analyse van de kenmerken van Open House – zoals ook in de literatuur wordt verdedigd – blijkt dat dit niet het geval is.<sup>3</sup>

In verband daarmee kan bij een Open House model meer ruimte ontstaan voor frauderende zorgaanbieders. Het systeem lijkt meer fraudegevoelig te zijn eenvoudigweg omdat meer aanbieders toetreden en er slechts randvoorwaarden door gemeenten worden gesteld. De Kwaliteitscommissie vestigt hier nadrukkelijk de aandacht op van het LBB om dit vervolgens bij de wetgever aan de orde te stellen. Omdat het Open House model juridisch gezien meer kan worden gekwalificeerd als een vergunning dan als een aanbesteding, verdient het in de optiek van de Kwaliteitscommissie aanbeveling om als het Open House model onder het bereik van de Wet Bibob wordt gebracht het te beoordelen als zijnde een vergunning en dus te beoordelen op grond van artikel 3 van de Wet Bibob en niet op grond van artikel 9 van de Wet Bibob.

#### *Opsporing en vervolging*

De Kwaliteitscommissie onderkent dat indien geen formele strafrechtelijke uitspraak wordt gedaan in een specifieke zaak het Bureau niet in staat is om tot een bewezenverklaring te komen. Dat kan ook niet als de onderliggende feiten wel degelijk tot een dergelijke uitspraak hadden kunnen leiden indien tot vervolging was overgegaan. Dat leidt in sommige situaties tot het ongewenste effect dat het Bureau niet tot bewezenverklaring kan concluderen omdat het Openbaar Ministerie en de politie vanwege capaciteitsgebrek niet tot opsporing en vervolging zijn overgegaan. Juridisch is dit geheel juist maar voor het Bibob-onderzoek is dat niet wenselijk. Nader bezien zou moeten worden of hier een oplossing voor gevonden kan worden.

---

<sup>2</sup> Uenk & Wind 2020 (Monitor gemeentelijke zorginkoop 2019 en 2020).

<sup>3</sup> G. Bouwman, Instrumenten voor het uitbesteden van diensten in het sociaal domein. Scheidslijnen tussen de overheidsopdracht & de subsidie, vergunning, concessie en het openhousemodel (dissertatie Universiteit Utrecht, forthcoming 2022).

## 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.<sup>4</sup>

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 2021 uit de volgende leden:

- De heer mr. F.W.H. van den Emster (voorzitter): rechter-plaatsvervanger 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 van de Universiteit Leiden;

---

<sup>4</sup> 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; 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 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 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, 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, hetgeen 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 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

Hiervoor op pagina 7 van dit jaarverslag is opgemerkt dat de Coronapandemie zijn invloed heeft gehad op de werkzaamheden van de Kwaliteitscommissie. De leden zijn in 2021 – samen met het Bureau - 4 keer per jaar samengekomen in een (online) 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 42 reguliere en 12 aanvullende adviezen getoetst. Dit is ruim 12,7 % van de 345 reguliere en 77 aanvullende adviezen die door het Bureau zijn uitgebracht.

Onderstaande tabel geeft weer in welke categorieën de beoordeelde adviezen kunnen worden geschaard.

Horeca	17
Bouw	8
Milieu	2
Seksinrichting	1
Coffeeshop	5
Speelautomaten	12
Subsidie	1
Transport	3
Overig	5

Voor deze adviezen zijn aanvragen ingediend door verschillende gemeentes, provincies en door 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*

Over het algemeen heeft de Kwaliteitscommissie de helderheid en leesbaarheid van de door haar bestudeerde adviezen als positief beoordeeld. De belangrijkste signalering bij criterium 1 betreft de onvoldoende zelfstandige leesbaarheid van het advies zonder bijlagen. Er moet dan naar de bijlagen worden gebladerd om het betoog van het advies te volgen. Ook het omgekeerde probleem doet zich voor, namelijk dat het advies zodanig omvangrijk is, dat het moeilijk is om door de bomen het bos te zien. Door de Kwaliteitscommissie is aan het Bureau teruggekoppeld om hier naar te kijken en goed op te sturen. Het Bureau zou basis van de (vele) 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. Waar verder aan gedacht moet worden in de optiek van de Kwaliteitscommissie, is om in elk advies een samenvatting van 2 pagina's van het advies op te nemen. Het opstellen daarvan kan ook helpen om duidelijk te krijgen wat in het advies moet staan en wat in bijlagen een plek moet krijgen. Een uniforme aanpak is hierbij zeer aanbevolen. Een goede leesbaarheid van de adviezen bevordert ook de bruikbaarheid van de adviezen voor de bestuursorganen.

Aanbevolen wordt ook 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 onvolledige selectie van gegevens en onvoldoende diepgaand onderzoek van gegevens. Soms is dat het gevolg van het feit dat instanties in het buitenland geen informatie verstrekken. Een enkele keer betreft het ook een binnenlandse instantie. Zo constateert de Kwaliteitscommissie dat de Rijksrecherche in een onderzoek geen respons heeft gegeven op de vraag om meer informatie. Dit geldt ook voor de informatie-uitwisseling met de Financial Intelligence Unit Nederland en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. De Kwaliteitscommissie adviseert het Bureau om concreet het gesprek met deze organisaties 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, 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. In een enkel geval zou de keuze gemaakt kunnen worden om in overleg te treden met het bestuursorgaan of het zinvol is om het verloop van een strafrechtelijk (financieel) onderzoek af te wachten. De Kwaliteitscommissie is zich ervan bewust dat dit weer consequenties kan hebben voor de wettelijke adviestermijn. Maatwerk is dan passend.

#### *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.

*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. Voor de aanvullende adviezen geldt dat de samenhang over het algemeen als 'sterk verbeterd' is aangemerkt.

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

In veruit het grootste deel van de gevallen was de Kwaliteitscommissie van mening dat de gevaarsconclusies terecht en op juiste wijze zijn genomen. In enkele gevallen bleef er een onbevredigend gevoel of een gevoel van twijfel achter om verschillende redenen. Een voorbeeld daarvan is dat er nog een onderzoek loopt waarvan de informatie niet bij het Bibob-onderzoek is betrokken of omdat er twijfel ontstond bij criterium 1 of 2 dat vervolgens zijn doorwerking heeft.

*4. Is het advies juridisch houdbaar?*

De Kwaliteitscommissie stelt vast dat bij de beoordeling van enkele adviezen twijfel werd geuit over de juridische houdbaarheid van het advies. Deze twijfel hangt vrijwel in alle gevallen samen met het feit dat er geen informatie werd gegeven terwijl die door het Bureau wel was opgevraagd bij verschillende informatieleveranciers. De twijfel hangt dan samen met een aantal aanwijzingen voor strafbare feiten dat er is, maar onvoldoende informatie om de aanwijzingen hard te maken. Er volgt dan een advies met als conclusie 'geen gevaar', terwijl dit enkel is gebaseerd op het ontbreken van informatie.

*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 goed bruikbare adviezen aflevert aan de bestuursorganen. Dit blijkt ook in de meeste zaken uit de terugkoppeling van het bestuursorgaan. Het is echter niet in alle gevallen door de Kwaliteitscommissie vast te stellen omdat niet altijd een terugkoppeling door het bestuursorgaan wordt gegeven of de terugkoppeling niet vindbaar was in het dossier.

Met het Bureau is afgesproken dat – nu alle dossiers zijn gedigitaliseerd – er een vaste plek komt waar informatie rondom de communicatie met het bestuursorgaan wordt opgeslagen. Op die manier kan de Kwaliteitscommissie daar een volledige beoordeling op uitvoeren.



*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. Uit de reactie van het Bureau bleek dat de gegevens hierover niet altijd op de juiste plek werden opgeslagen, terwijl die er wel waren.

De Kwaliteitscommissie geeft nogmaals als suggestie mee dat als gebruik wordt gemaakt van het verlengen van de adviestermijn of als de termijn niet wordt gehaald, de reden daarvan altijd op duidelijke wijze aan het bestuursorgaan kenbaar wordt gemaakt. Het Bureau geeft aan hier mee bezig te zijn.

#### *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 31 van de 42 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.

De enkele keren dat de adviestermijn niet werd gehaald, heeft dit vrijwel in alle gevallen een duidelijke verklaring bijvoorbeeld doordat informatie niet tijdig werd geleverd of doordat het dossier in verband met vertrekkende collega's moest worden overgenomen.

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 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 een schriftelijke reactie op de bevindingen van de Kwaliteitscommissie per advies. 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. 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 maart 2022 middels een schriftelijke reactie aan de Kwaliteitscommissie uiteengezet hoe de aanbevelingen uit het jaarverslag 2020 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 2020 merkte de Kwaliteitscommissie op dat het van belang is 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 merkte op dat er in sommige gevallen twijfels bestaan over de nut en noodzaak van aanvullende adviezen. Deze situatie heeft de Kwaliteitscommissie ook geconstateerd bij de beoordelingen in het jaar 2021. 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. Dit is een terugkerend onderwerp.

Het Bureau geeft in zijn reactie aan dat dit onderwerp intern wordt besproken. Het is in ieder geval duidelijk dat de aanvullende adviezen steeds groter en complexer worden. Met de beleidsafdeling is hier naar gekeken en dit heeft in ieder geval tot gevolg dat een aanvullend advies sinds 2021 telt als 0,8 advies in plaats van - zoals het eerder was - 0,5.

## 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.

## Bijlage 2

### **Aanbevelingen uit het jaarverslag 2020 en de reactie daarop van het Bureau**

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. Een eenduidige werkwijze is van groot belang en dient de kwaliteit en bruikbaarheid van de adviezen.

Een voorbeeld hiervan is:

- In een advies dat door één van de leden is beoordeeld, bevindt zich veel informatie enkel in de bijlagen, terwijl in een ander advies dat door datzelfde lid is beoordeeld, veel informatie in het advies is opgenomen en niet in de bijlagen. En dit terwijl er geen objectieve redenen lijken te zijn voor dit onderscheid.

Aanbevelingen en terugkoppeling ten aanzien van de werkwijze van het Bureau  
De Kwaliteitscommissie heeft in het jaarverslag 2020 aan het Bureau geadviseerd te blijven streven naar het binnenhalen van expertise/personeel om zo te kunnen inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen, zoals die op het terrein van milieu en de zorgsector.

Het Bureau erkent het belang van deze aanbeveling en licht toe dat zij onderzoekers heeft die zich specialiseren in bepaalde aandachtsgebieden, zoals milieu. Informatie en expertise wordt ingewonnen door het volgen van verdiepende cursussen. De informatie die hieruit wordt verkregen, wordt dankzij interne presentaties verder gedeeld binnen het Bureau.

In het jaarverslag van de Kwaliteitscommissie Bibob 2020 is – naar aanleiding van opmerkingen van de Kwaliteitscommissie – opgenomen dat het Bureau verder gaat met besprekingen over informatieverstrekking door de AFM.

Het Bureau laat de Kwaliteitscommissie weten dat in een Nota van bevindingen van 15 september 2021 is neergelegd dat het Bureau en de AFM in het eerste kwartaal van 2022 verder bezien aan welke informatie het Bureau behoefte heeft, welke risico's daarmee kunnen worden beperkt en in hoeverre de zeer complexe EU-regels het toelaten om een uitzondering te maken op het beroepsgeheim van de AFM. Om het vraagstuk in perspectief te plaatsen: het gaat met name om informatie over bestuurlijke boetes en lasten onder dwangsom; volgens haar jaarverslag heeft de



AFM in 2020 13 bestuurlijke boetes opgelegd en 4 lasten onder dwangsom opgelegd. Op het moment van schrijven van dit jaarverslag is er geen verdere informatie bekend over de besprekingen. Dit onderwerp zal op de agenda blijven staan.

Voorts heeft de Kwaliteitscommissie het Bureau aanbevolen om te blijven investeren in het contactonderhoud met de bestuursorganen en ook zorg te dragen voor een goede manier om de correspondentie te archiveren in het dossier.

Het Bureau laat weten dat met de invoering van een nieuw digitaal systeem naar een goede en zorgvuldige manier wordt gezocht om correspondentie deugdelijk op te slaan. Het Bureau werkt aan dit punt. Daarnaast verzoekt het Bureau de bestuursorganen na het uitbrengen van het advies om een evaluatieformulier. Bij het ontbreken daarvan zal het Bureau een actievere rol aannemen in het rappelleren van bestuursorganen om het evaluatieformulier in te vullen.

Voorts heeft de Kwaliteitscommissie in het jaarverslag van 2020 de aanbeveling gedaan om eerder contact te hebben met het bestuursorgaan over verzoeken tot een aanvullend advies.

Het Bureau geeft in zijn reactie aan dat dit onderwerp intern wordt besproken. Het is in ieder geval duidelijk dat de aanvullende adviezen steeds groter en complexer worden. Met de beleidsafdeling is hier naar gekeken en dit heeft in ieder geval tot gevolg dat een aanvullend advies sinds 2021 telt als 0,8 advies in plaats van - zoals het eerder was - 0,5.

#### *Registratie correspondentie met bestuursorgaan*

In het jaarverslag 2020 gaf de Kwaliteitscommissie de aanbeveling – net als het jaar daarvoor – om te blijven investeren in het onderhoud van contact met het bestuursorgaan vanaf de beginfase van het onderzoek tot en met de afronding hiervan.

Het Bureau laat weten dat met de invoering van een nieuw digitaal systeem naar een goede en zorgvuldige manier wordt gezocht om correspondentie deugdelijk op te slaan. Het Bureau werkt aan dit punt. Daarnaast verzoekt het Bureau de bestuursorganen na het uitbrengen van het advies om een evaluatieformulier. Bij het ontbreken daarvan zal het Bureau een actievere rol aannemen in het rappelleren van bestuursorganen om het evaluatieformulier in te vullen.

Tot slot heeft Kwaliteitscommissie een opmerking gemaakt over het ontbreken van de opgave van redenen bij het verlengen van de adviestermijn.

Het Bureau erkent dit punt en merkt op dat hier (weer meer) op gelet gaat worden.