



Justis
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Jaarverslag 2019
Kwaliteitscommissie Bibob

Datum	17 april 2020
Status	Definitief

Colofon

Afzendgegevens

Kwaliteitscommissie Bibob

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

Inhoudsopgave

Colofon	3
Inhoudsopgave	5
Algemene conclusies en aanbevelingen	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	24
Bijlage 1 Protocol	29

Algemene conclusie en aanbevelingen

In 2019 heeft het Landelijk Bureau Bevordering Integriteitsbeoordelingen (hierna: het Bureau) in totaal 279 reguliere en 72 aanvullende adviezen uitgebracht. De Kwaliteitscommissie Bibob (hierna: Kwaliteitscommissie) heeft hiervan 27 reguliere en 7 aanvullende adviezen beoordeeld, hetgeen neerkomt op 10% van het algehele aantal.

Op basis van haar beoordelingen concludeert de Kwaliteitscommissie dat door het Bureau 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 merkt dat het Bureau zijn best heeft gedaan om de adviezen zo compact mogelijk op te stellen. Logischerwijs was dit niet altijd mogelijk, bijvoorbeeld in situaties waarbij sprake was van dwarsverbanden of een complexe casus. In dergelijke gevallen beveelt de Kwaliteitscommissie aan een minuut op te stellen met daarin een duidelijke samenvatting van de casus waarbij de hoofd- en bijzaken worden benoemd. Voorts is het maken van een tijdlijn ook van toegevoegde waarde. Het voornoemde vergemakkelijkt volgens de Kwaliteitscommissie de leesbaarheid van het advies. In één oogopslag is dan duidelijk waar de focus ligt in het advies.

Voorts verdient het volgens de Kwaliteitscommissie aanbeveling om – wanneer de situatie zich aandient – het onderzoek van (bijvoorbeeld) het Openbaar Ministerie af te wachten. Door middel van het afwachten heeft het Bureau de mogelijkheid om deze (cruciale) informatie alsnog in het advies te betrekken.

Vanzelfsprekend is de Kwaliteitscommissie zich ervan bewust dat het Bureau zich aan de doorlooptijden dient te houden. Het advies aan het Bureau is dan ook om secuur af te wegen of het afwachten van het resultaat van een onderzoek van toegevoegde waarde is.

Verder ziet de Kwaliteitscommissie het niet verstrekken van informatie door de Autoriteit Financiële Markten (hierna: AFM) als een knelpunt voor het optimaal uitvoeren van de Wet Bibob. Het Bureau is hierdoor niet in staat om volledig onderzoek te verrichten, omdat de AFM zich herhaaldelijk op de geheimhoudingsplicht beroept. Volgens de Kwaliteitscommissie is deze situatie niet optimaal en beveelt het Bureau dan ook aan om nader te onderzoeken hoe de informatie-uitwisseling met de AFM kan worden verbeterd.

In de meeste gevallen heeft het Bureau de juiste gevaarsconclusie gehanteerd en deze ook goed onderbouwd. In enkele gevallen is de Kwaliteitscommissie van mening dat de onderbouwing van de gevaarconclusie scherper had gekund, met name in de gevallen dat ook een andere gevaarsconclusie mogelijk was. Het onderscheid maken tussen de optionele gevaarsconclusies en het extra onderbouwen van de uiteindelijk gemaakte keuze, schept de nodige duidelijkheid en verhoogt ook de kwaliteit van het advies. Voor het bestuursorgaan is op deze manier duidelijk dat verschillende scenario's zijn afgewogen en dat expliciet voor een bepaalde gevaarsconclusie is gekozen. De Kwaliteitscommissie beveelt dan ook aan de onderbouwing uit te breiden indien de situatie zich voordoet.

Aanbevelingen ten aanzien van de werkwijze van het Bureau

De Kwaliteitscommissie zet vraagtekens bij de hierna genoemde situatie. Zij heeft opgemerkt dat er (verschillende) bestuursorganen zijn die meerdere keren om een (nieuw) aanvullend advies vragen in (nagenoeg) dezelfde casus. Door het Bureau worden deze adviesaanvragen wel in behandeling genomen. De Kwaliteitscommissie vraagt zich af of het Bureau deze werkwijze moet aanhouden. In hoeverre is het nieuwe aanvullende advies van toegevoegde waarde? Bekend is dat het Bureau veel tijd en energie steekt in de behandeling van de verzoeken.

De Kwaliteitscommissie is van mening dat het bestuursorgaan de verantwoordelijkheid heeft om eventuele gevolgen te verbinden aan het eerder verkregen advies. De Kwaliteitscommissie beveelt het Bureau uitdrukkelijk aan om in dergelijke situaties actief met het bestuursorgaan te bespreken in hoeverre een (nieuw) aanvullend advies van toegevoegde waarde is en of hiervan eventueel kan worden afgezien. Voor zowel het Bureau als het bestuursorgaan scheelt dit tijd, inspanning en geld.

Verder beveelt de Kwaliteitscommissie het Bureau aan om te blijven investeren in het onderhoud van contact met bestuursorganen vanaf de beginfase van het onderzoek tot en met de afronding hiervan. Voorts heeft de Kwaliteitscommissie opgemerkt dat de correspondentie niet altijd even secuur door het Bureau wordt geregistreerd in zowel het papieren als het digitale dossier. De Kwaliteitscommissie beveelt dan ook aan om hier extra aandacht aan te geven zodat de dossiervorming uniform is en de correspondentie op gemakkelijke wijze kan worden teruggevonden.

Termijnen

De Kwaliteitscommissie constateert dat het Bureau de adviezen zoveel mogelijk binnen de gestelde termijn probeert te verstrekken. Echter in sommige gevallen ontkomt het Bureau er niet aan om de termijn te overschrijden. De overschrijding kan te maken hebben met verschillende factoren. Een van de redenen is bijvoorbeeld het afwachten van een lopend (opsporings)onderzoek. De Kwaliteitscommissie is van mening dat deze werkwijze kan worden toegepast wanneer het Bureau informatie verwacht die van (cruciaal) belang is voor het advies. Het (kortdurend) overschrijden van de adviestermijn is dan ook gerechtvaardigd in dergelijke situaties.

Tot slot is de Kwaliteitscommissie er tevreden over dat in sommige adviezen in de minuut expliciet en duidelijk is aangegeven waarom de termijn is overschreden. De Kwaliteitscommissie beveelt dan ook aan om deze werkwijze te blijven toepassen.

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 politie en het Openbaar Ministerie. 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 bestaat in 2019 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;

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 wetwijziging van 1 juli 2013 maakte het mogelijk om een externe Kwaliteitscommissie in te stellen.

- o 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;
- o 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;
- o De heer mr. drs. G.A.A. Verkerk: waarnemend burgemeester van Beekdaelen, voormalig burgemeester van Delft en voormalig waarnemend burgemeester van De Bilt en Ommen.

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.

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

In 2019 is de Kwaliteitscommissie 4 keer, namelijk in maart, mei, september en december, in plenaire vergadering bij elkaar gekomen. In totaal heeft de Kwaliteitscommissie 27 reguliere en 7 aanvullende adviezen getoetst. Dit is 10% van de 279 reguliere en 72 aanvullende adviezen die door het Bureau zijn uitgebracht.

16 adviezen hadden betrekking op een drank- en horecaverunning, 7 adviezen op een omgevingsvergunning (bouw) en 2 adviezen op een omgevingsvergunning (milieu). Verder zagen 4 adviezen toe op een subsidie, 1 advies op een vastgoedtransactie en 4 adviezen op een vergunning voor een speelautomatenhal. Voor deze adviezen zijn aanvragen ingediend door verschillende gemeentes en provincies, een minister 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

Over het algemeen heeft de Kwaliteitscommissie de helderheid en leesbaarheid van de door haar bestudeerde adviezen als prettig ervaren. Ook in het geval er sprake was van complexe casussen, heeft het Bureau doorgaans zeer heldere adviezen verstrekt. De structuur en opbouw van de adviezen zijn logisch en duidelijk.

Tegelijkertijd heeft de Kwaliteitscommissie een aanbeveling ter verbetering van de leesbaarheid van de adviezen.

In enkele gevallen was er sprake van uitgebreide adviezen met een grote hoeveelheid aan informatie waarbij ook verschillende dwarsverbanden een rol speelden. Het bestuderen van een dergelijk advies neemt veel tijd in beslag en kan complex zijn.

Vooropgesteld merkt de Kwaliteitscommissie op dat zij zich bewust is van het feit dat het Bureau de nodige tijd en energie steekt in de adviezen. Tegelijkertijd is het volgens de Kwaliteitscommissie wenselijk dat in de toekomst een minuut aan het dossier wordt toegevoegd met daarin een samenvatting van de casus, een tijdlijn en een overzicht van de hoofd- en bijzaken. De Kwaliteitscommissie is van mening dat het voornoemde een positieve bijdrage levert aan de bestudering van het dossier, omdat in één oogopslag duidelijk is waar de casus over gaat en waar de aandachtspunten liggen. De Kwaliteitscommissie merkt op dat deze wens inmiddels bij het Bureau is neergelegd en dat daar wordt nagedacht over hoe invulling hieraan kan worden gegeven.

2. Zorgvuldigheid van raadpleging van de gesloten bronnen

De Kwaliteitscommissie constateert dat het Bureau doorgaans de gesloten bronnen zorgvuldig heeft geraadpleegd.

In één van de adviezen merkt de Kwaliteitscommissie op dat de inhoud van een zeer omvangrijk proces-verbaal op zorgvuldige wijze is uiteengezet in een advies. Ook heeft het Bureau in een ander advies verschillende soorten taps op deskundige wijze vertaald en verwerkt. De Kwaliteitscommissie is over het algemeen dan ook tevreden over de uitvoerigheid, objectiviteit en kwaliteit van het onderzoek van het Bureau, met name wanneer het gaat om onderzoek in de gesloten bronnen.

In één van de adviezen benoemde het Bureau een niet-afgerond onderzoek dat nogal specifiek van aard is. In dit onderzoek wordt namelijk nader onderzocht of het mogelijk is om te voorkomen dat een betreffende organisatie in een andere gemeente een school met een bepaald religieus karakter gaat oprichten. Het Bureau gaf aan dat deze specifieke informatie gedeeld mocht worden van de politie en het Openbaar Ministerie. Ook had het Landelijk Parket akkoord gegeven voor het delen van deze informatie. Het Bureau zag dan ook geen afbreukrisico hierin. Voorts merkte het Bureau op dat deze informatie niet zou zijn verstrekt, indien er wel risico's zouden zijn voor het strafvorderlijk belang. De Kwaliteitscommissie nam kennis van de visie van het Bureau. Volgens de Kwaliteitscommissie had er niettemin terughoudend moeten worden omgegaan met deze informatie, alleen al omdat deze informatie niets toevoegt aan het gegeven advies.

In een andere casus vroeg de Kwaliteitscommissie zich af of er niet meer onderzoek gedaan had moeten worden naar de relatie tussen een persoon en twee BV's. Het Bureau zag hiervan af omdat er sprake was van gebrek aan risico-indicatoren voor deze BV's en de grote hoeveelheid ondernemingen (waarvan sommige wel risico-indicatoren hadden).

Voorts haalde de Kwaliteitscommissie een ander advies aan. In deze casus bleek uit de gesloten bronnen dat er twee meldingen bekend zijn bij de politie die in relatie staan tot de betrokkene in casu. Echter deze meldingen hadden tot niets geleid. Desondanks vroeg de Kwaliteitscommissie zich af waarom niet verder onderzoek hiernaar is gedaan.

Het Bureau lichtte toe dat bij de ene melding onvoldoende duidelijk was of er überhaupt sprake is van een strafbaar feit en bij de andere melding geen verder vervolgonderzoek is ingesteld door de politie. Deze meldingen zijn dan ook gelaten voor wat ze zijn.

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.

In één van de adviezen had volgens de Kwaliteitscommissie een nadere toelichting gegeven kunnen worden over de wijze van selecteren van gegevens. De desbetreffende casus was namelijk complex van aard en meerdere betrokkenen speelden een rol hierin. Een extra uitleg had een positieve bijdrage kunnen leveren aan de kwaliteit van het advies.

In een ander advies constateert de Kwaliteitscommissie dat het onderzoek terecht door het Bureau was ingesteld tegen een select aantal betrokkenen ondanks dat er sprake was van een uitgebreid samenwerkingsverband. In dit advies heeft het Bureau duidelijk gespecificeerd welke gegevens zijn geselecteerd en waarom dit is gedaan. Deze werkwijze levert volgens de Kwaliteitscommissie een positieve bijdrage aan de leesbaarheid van het advies en beveelt het Bureau dan ook aan om dit te blijven doen.

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

De Kwaliteitscommissie constateert dat het Bureau de conclusies in de adviezen over het algemeen op juiste wijze heeft onderbouwd en dat deze in voldoende mate steunen op de onderliggende gegevens.

In één van de adviezen is de Kwaliteitscommissie van mening dat de conclusie over de mindere mate van gevaar beter onderbouwd had kunnen worden.

De Kwaliteitscommissie richt zich specifiek op de motivering op het samenhangcriterium en het meenemen van gedateerde feiten.

Het Bureau gaf aan dat in principe een terugkijktermijn van 10 jaren wordt aangehouden, maar dat gedateerde feiten in het onderzoek worden betrokken indien daadwerkelijk sprake is van ernstige feiten. Volgens de Kwaliteitscommissie had deze toelichting nader gespecificeerd kunnen worden in het advies.

In een andere casus had de Kwaliteitscommissie vragen bij de formulering van een redelijk ernstig vermoeden van een zakelijk samenwerkingsverband. Het Bureau gaf aan, dat in deze casus (voor het eerst) tot een redelijk ernstig vermoeden van een zakelijk samenwerkingsverband is geconcludeerd. Normaliter wordt de maatstaf van aannemelijkheid voor de aard van de relatie gehanteerd. Echter in deze casus waren er wel aanwijzingen dat de aanvrager mogelijk een stroman was van zijn broer aan wie de vergunning korte tijd eerder was geweigerd. Er waren geen actuele aanwijzingen dat de broer betrokken was bij de onderneming, die ook nog niet geopend was, of op andere wijze een zakelijke relatie had met de aanvrager, anders dan dat er sprake was van koop op afbetaling. Dit betreft enkel een financieringsrelatie en maakt niet direct een zakelijk samenwerkingsverband. Derhalve viel niet uit te sluiten dat de broer - die geen vergunning krijgt - van zijn zaak af moest en daarmee van de lopende verplichtingen en derhalve de zaak heeft overgedragen. Ook was er sprake van bijzondere omstandigheden, zoals het ontbreken van eerdere horeca-ervaring van betrokkenen, overname door de broer kort na weigering van de vergunning aan die broer en een ongeloofwaardige verklaring van de broer dat hij niet wist wie de nieuwe eigenaar zou worden. Volgens het Bureau had het er schijn van dat bij een toekomstige exploitatie sprake zou kunnen zijn van een schijnconstructie. Derhalve is besloten om een mindere mate van gevaar met betrekking tot de broer te motiveren.

Voorts haalt de Kwaliteitscommissie een andere casus aan waarin het Bureau heel duidelijk het samenwerkingsverband tussen de betrokkenen heeft weergegeven om te kunnen beoordelen of er sprake is van een stroman. Het Bureau kwam tot de conclusie dat deze situatie niet aannemelijk te maken is. De Kwaliteitscommissie kon zich vinden in deze conclusie, daar deze ook wordt ondersteund door de onderliggende documentatie.

In een andere casus vroeg de Kwaliteitscommissie zich af of het Bureau er niet beter aan had gedaan door middel van het afwachten van het onderzoek van het Openbaar Ministerie. Deze informatie had eventueel bij het advies betrokken kunnen worden. De inhoud van de desbetreffende vergunning ligt immers in dezelfde sfeer als het onderzoek van het Openbaar Ministerie. Het Bureau gaf aan dat het een zeer ingewikkelde milieuzak betrof. Er is overwogen om het lopende onderzoek af te wachten. Echter dit onderzoek zou nog erg lang gaan duren. Het Bureau koos er daarom voor om het advies te verstrekken, omdat de adviestermijn ook afliep.

Aansluitend op het voornoemde merkt de Kwaliteitscommissie het volgende nog op. De verwachting is dat milieuzaken de komende jaren vaker voorkomen en vooral complexer van aard zullen zijn. Gelet op het belang van dit onderwerp, verdient het volgens de Kwaliteitscommissie aanbeveling om hierop in te spelen door middel van het binnenhalen van de expertise of de mogelijkheid te creëren om een deskundige partner te raadplegen. Op deze manier heeft het Bureau de kennis over complexe milieuzaken in huis.

In de navolgende casus hebben zowel de Kwaliteitscommissie als het Bureau een onbevredigend gevoel. De oorzaak hiervan ligt met name in het feit dat de Autoriteit Financiële Markten (hierna: AFM) zich – zoals wel vaker – op de geheimhoudingsplicht beriep. Hierdoor kon het Bureau niet over (cruciale) informatie over de opgelegde boetes beschikken. Het Bureau heeft nog een poging gedaan om met de AFM in contact te komen, maar dit mocht niet baten. Op pagina 8 van dit jaarverslag heeft de Kwaliteitscommissie al benoemd dat deze situatie verre van optimaal is en doet aan het Bureau de aanbeveling om nader te onderzoeken of de informatie-uitwisseling met de AFM alsnog verbeterd kan worden.

In een andere casus was er sprake van veroordeling wegens milieudelicten in België. Deze informatie was wel bekend tijdens de behandeling van de adviesaanvraag. Echter merkwaardig genoeg is deze informatie niet in het advies verwerkt.

Het Bureau gaf aan dat bij het Landelijk Parket het verzoek was neergelegd tot verstrekking van het vonnis uit België. Een reactie bleef uit. De adviester mijn kwam daardoor in het geding. Uiteindelijk is dit telefonisch besproken met de provincie, maar abusievelijk niet in het reguliere advies vermeld. In het aanvullend advies zijn de voornoemde delicten alsnog vermeld.

De volgende casus was eveneens opmerkelijk volgens de Kwaliteitscommissie. De curatoren maakten melding van € 40.000.000,- aan contante transacties in de failliete onderneming. Echter in deze onderneming werd geen kasboek bijgehouden. De Kwaliteitscommissie vroeg zich af wat de achtergrond is van dit grote geldbedrag.

Het Bureau heeft niet een actief financieel onderzoek kunnen verrichten. De curatoren hebben na jarenlang intensief onderzoek niet kunnen achterhalen waar deze transacties vandaan komen. Wel is door het Bureau deze omstandigheid als element gebruikt voor faillissementsfraude door bestuurder van failliet. De Kwaliteitscommissie kon zich hierin vinden.

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 situatie had de Kwaliteitscommissie wel opmerkingen over de gevaarsconclusie.

Met betrekking tot de 1^e casus – die ook onder 3b is genoemd – had de Kwaliteitscommissie enigszins bedenkingen over de conclusie ‘mindere mate van gevaar’. Volgens de Kwaliteitscommissie had deze conclusie beter onderbouwd kunnen worden. Een conclusie ‘geen gevaar’ was namelijk ook mogelijk. In dit advies is volgens de Kwaliteitscommissie niet duidelijk gemaakt - waarom met behulp van een bouwvergunning voor een gebouw aan de Keizersgracht - belastingfraude gepleegd kan worden, zoals het feit waarvoor de bestuurder in Spanje is veroordeeld.

De Kwaliteitscommissie merkt op dat het had geholpen indien het Bureau de gevaarsconclusie explicieter had omgeschreven en daarbij ook had ingezoomd op de mogelijke risico's. Zoals onder 3b aangegeven, was het oordeel ‘mindere mate van gevaar’ met name ingegeven op basis van het feit dat de belastingfraude al meer dan 10 jaren geleden had plaatsgevonden.

Het Bureau gaf aan dat de motivering ‘mindere mate van gevaar’ inderdaad beter en explicieter geformuleerd had kunnen worden. In deze specifieke casus is uiteindelijk toegelicht waarom tot deze gevaarsconclusie is gekomen (zie 3b).

Net als de Kwaliteitscommissie is het Bureau van mening dat de moraliteit van de betrokkene centraal staat in het onderzoek.

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 bijna alle adviezen voldeden aan de verwachtingen die het bestuursorgaan daarvan redelijkerwijs mocht hebben.

In de hierna genoemde adviezen heeft de Kwaliteitscommissie enkele opmerkingen.

In één van de adviezen viel het de Kwaliteitscommissie op dat inmiddels een 5^e aanvullend advies is uitgebracht. De Kwaliteitscommissie vindt dit zeer merkwaardig en vraagt zich af in hoeverre het Bureau mee moet werken aan de zoveelste aanvraag voor een aanvullend advies dat betrekking heeft op (nagenoeg) dezelfde casus en – soms ook - is ingediend door verschillende bestuursorganen.

De Kwaliteitscommissie vraagt zich af of het bestuursorgaan (of bestuursorganen) niet al daadkrachtiger had kunnen optreden aan de hand van de eerder uitgebrachte adviezen. Wat wordt er met de adviezen gedaan? Wordt er geen actie ondernomen? De Kwaliteitscommissie is van mening dat op een gegeven moment niet meer een aanvullend advies uitgebracht moet worden.

Het Bureau gaf aan dat de voornoemde situatie vaker voorkomt. Er bestaat echter geen absoluut maximum voor het verstrekken van aanvullende adviezen. Indien er een gegronde reden is voor de aanvraag, dan wordt in principe het verzoek ingewilligd en een nieuw advies uitgebracht. Desalniettemin is de Kwaliteitscommissie van mening dat het raadzaam is om – indien de situatie zich voordoet – met het desbetreffende bestuursorgaan te bespreken of een nieuw aanvullend advies van toegevoegde waarde is.

Eenzijds prijst de Kwaliteitscommissie de klantgerichte houding van het Bureau, anderzijds dient hij ook kritisch te kijken naar de manier waarop het Bibob-instrument wordt ingezet door het bestuursorgaan.

Verder vroeg de Kwaliteitscommissie zich in een andere casus af waarom een gemeente voor een verbouwing van € 25.000,- een adviesaanvraag bij het Bureau heeft ingediend wetende dat een grotere zaak bij het Openbaar Ministerie aanhangig is. Bovendien heeft de gemeente zelf ook al inbreuken geconstateerd, zoals is gebleken uit documenten van de Afdeling Veiligheid en Handhaving. Duidelijk was dat er al 5 jaar problemen zijn met betrekking tot het verhuur van het pand, het illegaal aftappen van energie en illegale en onveilige bouwwerkzaamheden. De indruk wordt dan ook gewekt dat door de gemeente een advies is aangevraagd omdat kennelijk niet duidelijk is hoe gehandeld moet worden in casu.

Door het Bureau is actief contact gezocht met de gemeente. In eerste instantie gaf het Bureau aan dat het grootschalige (nog lopende) onderzoek naar witwassen, hypotheekfraude en Opiumwetovertredingen niet inhoudelijk beoordeeld gaat worden. Dit omdat het onderzoek zeer omvangrijk is, het feit nog niet bij het Openbaar Ministerie was aangebracht en er sprake was van een relatief gering belang.

De gemeente was het hier niet mee eens. Vervolgens is door het Bureau naar een creatieve oplossing gezocht en uiteindelijk aangesloten bij het oordeel van de rechtbank of er terecht beslag – zoals bedoeld in artikel 94a Sv – is opgelegd. Verder hebben de gemeente en het Bureau besproken waarom onder deze omstandigheden een adviesaanvraag is ingediend. Ook is aan de gemeente voorgelegd dat het advies wel bruikbaar is wanneer tot een mindere mate van gevaar wordt geconcludeerd. De gemeente gaf uiteindelijk expliciet aan dat de adviesaanvraag te allen tijde voortgezet moet worden, omdat de casus ook onder de aandacht was van de burgemeester.

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 groot deel van de adviezen voldoende contact is geweest met het bestuursorgaan. Tegelijkertijd heeft de Kwaliteitscommissie opgemerkt dat het soms voorkomt dat er wel sprake is geweest van contact, maar dat deze correspondentie niet op herleidbare wijze is geregistreerd. Hierdoor werd de Kwaliteitscommissie onbedoeld op het verkeerde been gezet. In deze situaties had het Bureau de correspondentie dan ook digitaal moeten opslaan in het dossier.

De Kwaliteitscommissie hecht veel waarde aan het goed onderhouden van contact met het bestuursorgaan. Idealiter vangt dit contact aan vanaf de start van de aanvraag tot en met de beëindiging hiervan. De Kwaliteitscommissie is namelijk van mening dat goed en intensief contact leidt tot zeer bruikbare adviezen voor het bestuursorgaan.

Ter verbetering van het werkproces, beveelt de Kwaliteitscommissie dan ook aan om de correspondentie niet enkel in het digitale dossier, maar ook in de fysieke versie te registeren. Deze uniforme wijze draagt bij aan een goede dossiervorming. Naar het idee van de Kwaliteitscommissie is het onnodig vaak voorgekomen dat zij bij de beoordeling van de adviezen het idee had dat er geen contact is geweest met het bestuursorgaan, terwijl dit wel zo was.

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 22 van de 34 gevallen geconstateerd dat het advies binnen de wettelijke termijn van 12 weken is uitgebracht. Dit betekent dat in 12 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 is content met het gegeven dat op de minuut wordt toegelicht waarom eventueel sprake is geweest van een termijnoverschrijding. Aan de hand hiervan kan de Kwaliteitscommissie beoordelen of deze termijnoverschrijding al dan niet gerechtvaardigd was.

Voorts is de Kwaliteitscommissie van mening dat vanzelfsprekend gestreefd moet worden naar het verstrekken van de adviezen binnen de gestelde termijn. Echter indien de situatie zich voordoet - en het ten goede komt van de kwaliteit van het advies - dient volgens de Kwaliteitscommissie gewacht te worden met het verstrekken van het advies in afwachting van het lopende (opsporings)onderzoek. De Kwaliteitscommissie is zich van bewust dat het uitstel overzienbaar moet zijn. Het uitstel dient dan ook niet langer te duren dan 1 a 2 maanden. Het Bureau kan zich in principe hierin vinden, omdat gestreefd wordt naar maatwerk. Tegelijkertijd kunnen er problemen ontstaan met de doorlooptijden. Zowel het Bureau als de Kwaliteitscommissie zijn dan van mening dat een dergelijke werkwijze wel goed besproken moet worden met het bestuursorgaan en de opdrachtgever.

Tot slot haalt de Kwaliteitscommissie een advies aan waarbij het Bureau op juiste wijze heeft gehandeld door ruim op tijd aan het bestuursorgaan te communiceren dat het advies buiten de gestelde termijn verstrekt zal worden. Deze manier van verwachtingenmanagement spreekt de Kwaliteitscommissie aan.

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 van november 2019 aan de Kwaliteitscommissie uiteengezet hoe de aanbevelingen uit het jaarverslag 2018 zijn geïmplementeerd. Aan de memo en de beoordeelde adviezen ziet de Kwaliteitscommissie dat het Bureau de opmerkingen en aanbevelingen met voortvarendheid oppakt en uitwerkt.

Informatie uit het buitenland

Wat betreft de informatieverstrekking uit het buitenland doet het Bureau al langere tijd zijn best om deze te bevorderen. Echter op korte termijn verwacht het Bureau geen directe substantiële verbeteringen. Inmiddels neemt het Bureau wel deel aan een Justis-brede werkgroep 'Screenen in internationale verband' waarin wordt onderzocht in hoeverre de informatiepositie van Justis verbeterd kan worden ten aanzien van buitenlandse (strafrechtelijke) informatie.

Voorts heeft het Bureau in het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet Bibob verzocht om het Bureau bevoegdheid te geven om buitenlandse autoriteiten te bevragen met betrekking tot 'bestuurlijk beboetbare feiten'.

Daarnaast worden er verschillende activiteiten ontplooid ten behoeve van de informatieverstrekking uit het buitenland, zoals de samenwerking met JustID inzake ECRIS en de Landelijke Bibob-OvJ.

Met betrekking tot een te verwachten screening door het Bureau van wiettelers op basis van het experiment gesloten coffeeshopketen, wordt met de betrokken beleidsdirecties verkend in hoeverre bij deze screening strafrechtelijke (dan wel bestuurlijke) informatie uit het buitenland kan worden aangeleverd waar reeds een screening heeft plaatsgevonden van aldaar gevestigde buitenlandse rechtspersonen.

Beschrijving in adviezen

Verder deelt het Bureau de opvatting van de Kwaliteitscommissie dat de adviezen beknopter, concreter en bondiger geschreven kunnen worden. Het Bureau heeft daarom ingezet op een efficiëntere wijze van advisering. Binnen het Bureau zijn werkafspraken gemaakt over doelmatige advisering.

Ongeacht de gevaarsconclusie brengt een doelmatige en tijdige advisering met zich mee dat in de Bibob-adviezen geen zaken - die niet van belang zijn voor de beoordeling van het gevaar of artikel 3 lid 6 Wet Bibob - worden beschreven. Voorts wordt bij de broninformatie niet of nauwelijks informatie opgenomen, als deze niet relevant is voor de bevindingen of motivering.

Samenhang

De Kwaliteitscommissie gaf in het jaarverslag 2018 aan dat zij het van belang vindt dat het Bureau in de beoordeling van de mate van gevaar de gehele context en de integriteit c.q. de moraliteit van de betrokkene betreft. Deze aanbeveling richt zich met name op situaties waarbij het Bureau een te beperkte invulling heeft gegeven aan het samenhangcriterium.

In de uitspraak van 14 november 2012 (ECLI:NL:RVS:2018:3717) komt de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State met een beperkte uitleg van het samenhangcriterium bij bouwvergunningen. Inmiddels is de Afdeling in een uitspraak van 17 juli 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:2450) teruggekomen op haar eerdere standpunt.

Over het algemeen past het Bureau het samenhangcriterium waar mogelijk (nog steeds) ruim toe. Echter het Bureau dient bij de beoordeling steeds in het oog te houden of aan het samenhangcriterium - dat volgt uit artikel lid 3 sub a van de Wet Bibob - is voldaan. Dat brengt met zich mee dat het Bureau wel degelijk dient te kijken naar de aard van de (vermoedens van) strafbare feiten in relatie tot de (aard van de) betreffende beschikking.

Contact met het bestuursorgaan

Het Bureau deelt de aanbeveling van de Kwaliteitscommissie dat aan de voorkant – zeker in tijden van hoge werkvoorraad – een (nog) kritischere houding bij de intake van de adviesaanvraag aangehouden moet worden. Ook is het wenselijk om na het uitbrengen van het advies, een proactieve houding in te nemen en actief bij het bestuursorgaan na te vragen hoe het contact met het Bureau is ervaren en of het advies is opgevolgd.

Verder is de hoge werkvoorraad door het Bureau weggewerkt. De afbakening van de te onderzoeken subjecten is een belangrijk aandachtspunt binnen het Bureau. Het Bureau heeft hier reeds op ingezet door onderzoekers in alle gevallen, bij de start van een onderzoek, contact op te nemen met het bestuursorgaan en de reden van de adviesaanvraag te bespreken. Ook worden eventuele onduidelijkheden besproken.

Voorts worden medewerkers gestimuleerd om na het uitbrengen van het advies, eveneens contact te hebben met het bestuursorgaan. In dat verband heeft het Bureau ook de effectiviteit van de evaluatieformulieren, die worden meegestuurd, opnieuw tegen het licht gehouden.

OM-tips

Het Bureau deelt het standpunt van de Kwaliteitscommissie dat - in het geval er sprake is van een OM-tip in een vroeg stadium - het onwenselijk is dat wegens een zwaarwegend strafvorderlijk belang geen informatie gedeeld kan worden.

Tegelijkertijd klopt het dat het mogelijk veel tijd kost om lopende strafzaken te beoordelen, terwijl de beoordeling van de feiten op een later moment (wanneer er een uitspraak is gedaan) eenvoudig is. Echter, het is tevens de kracht van de Wet Bibob dat er reeds in een vroeg stadium - namelijk voordat een veroordeling heeft plaatsgevonden - op grond van deze wet bestuurlijke maatregelen kunnen worden getroffen wanneer er sprake is van een gevaar dat criminele activiteiten door handelen van de overheid zullen worden gefaciliteerd.

Het is dan ook van belang hierin een goede balans te vinden. Nu het Bureau ernaar streeft om zaken efficiënter te behandelen, is het Bureau ook alert op zaken waarin onnodig of te vroeg is getipt. Indien nodig gaat het Bureau hierover het gesprek aan met de betreffende officier van justitie. Voorts bepreekt het Bureau het belang om op het juiste moment te tippen, ook tijdens periodieke plenaire overleggen waarbij Bibob-officieren en hun medewerkers aanwezig zijn.

Ontvankelijkheid adviesaanvragen

Evenals de Kwaliteitscommissie is het Bureau voorstander van een ontvankelijkheidstoets in de Wet Bibob. In dat verband is in het aanhangige wetsvoorstel een artikellid toegevoegd waaruit volgt dat het Bureau af kan zien van het uitbrengen van advies in het geval het bestuursorgaan onvoldoende eigen onderzoek heeft verricht, dan wel de informatie betreffende het eigen onderzoek niet naar het Bureau heeft toegezonden.

Wel merkt het Bureau op dat hij buiten de gevallen die in het voorgestelde artikellid zijn genoemd, formeel geen mogelijkheid (en dit ook niet zal krijgen) heeft om een aanvraag buiten behandeling te stellen.

In het geval het Bureau twijfels heeft over de reden van de adviesaanvraag, het nut en de noodzaak van toepassing van de Wet Bibob, dan gaat het Bureau met het bestuursorgaan in gesprek om een adviesaanvraag in te trekken. Veelal heeft dit het gewenste effect.

Bezetting Bureau

In 2018 had het Bureau te kampen met een hoge werkvoorraad die veroorzaakt is door een grote toestroom aan (complexe) adviesaanvragen en een hoog personeelsverloop. Inmiddels is de werkvoorraad volledig weggewerkt. Tegelijkertijd deelt het Bureau de mening van de Kwaliteitscommissie dat geïnvesteerd dient te worden in voldoende en deskundig personeel. Inmiddels is er flink geïnvesteerd op de personele bezetting. Niet alleen om deze op orde te krijgen, maar ook om een extra buffer te hebben wanneer het persoonsverloop onverhoopt weer op zal lopen. Zo wordt er onder meer nauw samengewerkt met afdeling TRACK ten behoeve van een flexibele personele schil, is de inschaling bij het Bureau herijkt om medewerkers langer te behouden en wordt onderzocht of er met een detacheringsbureau gewerkt kan worden voor extra personele inzet bij pieken.

Advisering bij lopend onderzoek

Tot slot merkte de Kwaliteitscommissie op dat het in sommige gevallen opportuun kan zijn om – in afstemming met het bestuursorgaan – het indienen van een adviesaanvraag uit te stellen c.q. het uitbrengen van een advies aan te houden, indien het wenselijk is de uitkomsten van een nog lopend strafrechtelijk of fiscaal onderzoek af te wachten. Dit geldt temeer nu bestuursorganen doorgaans juist het Bureau om advies zullen verzoeken om de beschikking te kunnen krijgen over informatie over lopende onderzoeken.

Het Bureau kan zich vinden in de opmerking van de Kwaliteitscommissie en realiseert zich dat het voor het bestuursorgaan wenselijk kan zijn de wettelijke termijn eventueel te overschrijden waardoor informatie uit een lopend opsporingsonderzoek in de beoordeling zou kunnen worden meegenomen. Anders heeft het Bureau zich te houden aan de wettelijke termijn, waarop het Bureau ook door zijn eigenaar (hier: de Minister als opdrachtgever) wordt aangesproken. Een deel van de adviezen (5%) mag volgens de afspraken met de eigenaar buiten de termijn van 12 weken worden uitgebracht. Het Bureau ziet het als een belangrijke taak om steeds te beoordelen of zich een geval voordoet waarbij het voldoende geoorloofd is om de wettelijke termijn van maximaal 12 weken te overschrijden. De door de Kwaliteitscommissie genoemde zaken zijn goede voorbeelden van situaties waarin een termijnoverschrijding naar het oordeel van het Bureau gerechtvaardigd kan zijn en waarbij er in veel gevallen ook daadwerkelijk voor gekozen wordt om het advies niet binnen de wettelijke termijn uit te brengen. Waar nodig wordt ook aan de eigenaar toegelicht waarom de 12-wekentermijn in deze gevallen is overschreden.

Bij de beoordeling of van de wettelijke termijn kan worden afgeweken, speelt onder meer de complexiteit en de politieke gevoeligheid van het dossier een rol. Afwijking van de wettelijke termijnen is dus mogelijk, maar het Bureau dient voorzichtig van deze bevoegdheid gebruik te maken om zodoende aan zijn afspraken met de eigenaar te voldoen.

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

Bijlage 1

Protocol voor werkwijze kwaliteitscommissie Bibob

Context en aanleiding

De Wet Bibob

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

Het Landelijk Bureau Bibob

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

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

Aanleiding instellen van een kwaliteitscommissie

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

Doel protocol

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

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

Samenstelling en taken van de kwaliteitscommissie

De kwaliteitscommissie bestaat uit een externe voorzitter en vier externe leden en wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris. De taak van de kwaliteitscommissie is het toetsen van de adviezen van het Bureau Bibob. Hiertoe voert de kwaliteitscommissie onderzoek uit en formuleert waar mogelijk aanbevelingen voor de toekomst.

De onderzoeken van de kwaliteitscommissie kunnen een bijdrage leveren aan de verdere bevordering van de kwaliteit van de adviezen en daarmee de ontwikkeling van het Bureau.

Werkwijze

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

- a) Teneinde de eenduidigheid van de beoordeling te bevorderen, stelt de commissie vooraf een onderzoeksopzet (format) vast;
- b) De ambtelijk secretaris verzamelt de uit de 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.