



Justis
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Jaarverslag 2018
Kwaliteitscommissie Bibob

Datum	15 april 2019
Status	Vastgesteld

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	13
1.1 Instelling externe kwaliteitscommissie	13
1.2 Doelstelling	14
1.3 Werkwijze	15
2 Beoordeling kwaliteit	16
2.1 Aantal beoordeelde adviezen	16
2.2 Criteria	17
2.3 Resultaten van de beoordeling op onderdelen	17
3. Terugkoppeling aan het Bureau	27
Bijlage 1 Protocol	29

Algemene conclusie en aanbevelingen

In 2018 heeft de Kwaliteitscommissie Bibob (hierna Kwaliteitscommissie) 10% van de door het Landelijk Bureau Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (hierna het Bureau) uitgebrachte adviezen beoordeeld.

Op basis van haar beoordelingen concludeert de Kwaliteitscommissie dat de adviezen van het Bureau aan een hoge standaard van zorgvuldigheid voldoen. De Kwaliteitscommissie is van oordeel dat in het algemeen de conclusies goed zijn onderbouwd. Het Bureau verricht op deskundige en uitvoerige wijze onderzoek. Gegevens uit zowel open als gesloten bronnen worden zorgvuldig geselecteerd en op de juiste wijze geanalyseerd en in het advies verwerkt. Hierdoor zijn de adviezen juridisch houdbaar en bruikbaar voor het bestuursorgaan. De Kwaliteitscommissie heeft daarnaast geconstateerd dat het Bureau actief contact onderhoudt met het bestuursorgaan en dat er, indien gewenst, de nodige nazorg wordt geboden door een nadere toelichting op het advies te geven. Tot slot concludeert de Kwaliteitscommissie dat de samenhang en consistentie van de verschillende onderdelen van de adviezen voldoende dragend zijn.

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

Ook dit jaar heeft de Kwaliteitscommissie geconstateerd dat informatieverstrekking uit het buitenland een groot knelpunt is bij het optimaal uitvoeren van de Wet Bibob. Het Bureau is hierdoor niet in staat om volledig onderzoek te verrichten. Ten aanzien van zowel buitenlandse relaties met derden als buitenlandse antecedenten zijn de onderzoeksmogelijkheden beperkt. Zo staat in één van de adviezen vermeld dat het Bureau niet alle aandeelhouders van een onderneming heeft kunnen onderzoeken omdat een deel van hen in het buitenland is gevestigd. Net zoals in 2017 beveelt de Kwaliteitscommissie dan ook aan om te blijven onderzoeken hoe de informatie-uitwisseling met het buitenland kan worden verbeterd en wordt het Bureau de opdracht mee gegeven om met concrete voorstellen te komen.

De Kwaliteitscommissie heeft voorts vastgesteld dat sommige adviezen zeer lang en uitgebreid zijn. Hoewel dit in een aantal gevallen – gezien de omvang en de complexiteit van het onderzoek – gerechtvaardigd en onoverkomelijk lijkt, merkt de Kwaliteitscommissie in zijn algemeenheid op dat de lengte van een advies afbreuk zou kunnen doen aan de bruikbaarheid daarvan voor het bestuursorgaan.

De Kwaliteitscommissie ziet daarom aanleiding de aanbeveling te doen tot het schrijven van beknoptere, meer concrete en bondige adviezen. Essentiële informatie ter onderbouwing van de gevaarsconclusie dient uiteraard vermeld te worden in het advies. Het is echter de wens van de Kwaliteitscommissie om de niet voor de onderbouwing van de gevaarsconclusie noodzakelijke informatie slechts te vermelden in de bijlagen.

Daarentegen is bij de Kwaliteitscommissie in een enkel geval de indruk ontstaan dat bepaalde essentiële gegevens ten onrechte niet in het advies, maar slechts in de bijlagen, werden benoemd. In casu was sprake van een vermoeden dat ter verkrijging van de aangevraagde beschikking valsheid in geschrifte was gepleegd (artikel 3, zesde lid, van de Wet Bibob). Desondanks concludeerde het Bureau dat er geen gevaar bestond dat de vergunning zou worden misbruikt. Pas na de bijlagen gelezen te hebben werd duidelijk dat dit strafbare feit is afgeschreven, omdat dit het enige relevante feit betrof. De Kwaliteitscommissie beveelt in dergelijke situaties aan om ook prominent in het advies te verduidelijken waarom het enkele feit dat (vermoedelijk) valsheid in geschrifte ter verkrijging van de beschikking is gepleegd, niet heeft geleid tot enige mate van gevaar van misbruik van de beschikking. In zijn algemeenheid geldt dat de motivering van de gevaarsconclusie, ook zonder de bijlagen te lezen, begrijpelijk dient te zijn.

Voor wat betreft de inhoud van de adviezen wil de Kwaliteitscommissie tot slot een algemene aanbeveling doen over de manier waarop het Bureau de betrouwbaarheid van de betrokkene en, daarmee verband houdende, de mate van gevaar dat de beschikking wordt misbruikt voor criminele doeleinden, dient te beoordelen. De Kwaliteitscommissie vindt het van belang 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. Het samenhangcriterium veronderstelt dat strafbare feiten pas in de beoordeling kunnen worden betrokken indien deze samenhangen met de activiteiten waarvoor de beschikking is aangevraagd dan wel is gegeven (zie artikel 3, derde lid, aanhef en onder a, van de Wet Bibob). In de uitspraak van 14 november 2018 – kenmerk ECLI:NL:RVS:2018:3717 – komt de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna ABRvS) met een beperkte uitleg van het samenhangcriterium bij bouwvergunningen (zie r.o. 7.1.).

De ABRvS oordeelt dat het, gelet op de wetsgeschiedenis, niet gaat om overtredingen die kunnen worden gepleegd bij de bouwactiviteiten zelf (zoals het niet-naleven van vergunningvoorschriften en regels over arbeidsomstandigheden), maar om het gevaar dat het bouwwerk (na de bouw) wordt gebruikt voor criminele activiteiten. In de optiek van de Kwaliteitscommissie doet deze uitleg en invulling van het samenhangcriterium geen recht aan de grondgedachte van de Wet Bibob. Hiervoor is het volgens de Kwaliteitscommissie juist noodzakelijk dat het Bureau een zo volledig mogelijke beoordeling van de integriteit c.q. de moraliteit van de betrokkene maakt.

Aanbevelingen ten aanzien van de werkwijze van het Bureau

Ten aanzien van het verder bevorderen van het contact tussen het Bureau en het bestuursorgaan komt de Kwaliteitscommissie met twee aanbevelingen.

- o Aan de voorkant verdient het aanbeveling om, zeker in tijden van een hoge werkvoorraad, een (nog) meer kritische houding bij de intake van een adviesaanvraag in te nemen. Door in alle gevallen bij het bestuursorgaan navraag te doen naar de concrete aanleiding van de adviesaanvraag, kan het Bureau gericht onderzoek uitvoeren en wordt voorkomen dat onnodig veel tijd en middelen worden besteed aan onduidelijke, niet nader onderbouwde adviesaanvragen. Als voorbeeld kan een geval genoemd worden waarbij de enkele aanleiding voor de adviesaanvraag bestond uit de mededeling dat de burgemeester de vergunning graag door het Bureau wilde laten toetsen. De Kwaliteitscommissie constateert dat dergelijke adviesaanvragen in de praktijk relatief vaak leiden tot de conclusie dat geen gevaar bestaat dat de vergunning zal worden misbruikt. Het in behandeling nemen van niet goed gemotiveerde adviesaanvragen lijkt daarnaast in strijd te zijn met het ultimatum remedium karakter van de Wet Bibob.
- o De Kwaliteitscommissie acht het aan de achterkant (na het uitbrengen van het advies) wenselijk dat het Bureau, meer dan thans het geval is, een proactieve houding inneemt en actief bij bestuursorganen navraag doet hoe het contact met het Bureau is ervaren en of het advies is opgevolgd. In de optiek van de Kwaliteitscommissie is het bevorderlijk voor de kwaliteit van de adviezen als het Bureau kennis neemt van de gevolgen die bestuursorganen verbinden aan de uitgebrachte adviezen.

Een andere aanbeveling die de Kwaliteitscommissie – in het kader van de werkwijze van het Bureau – wil doen heeft betrekking op de tip-functie die het Openbaar Ministerie op grond van artikel 26 van de Wet Bibob ter beschikking staat. De Kwaliteitscommissie heeft in een aantal gevallen geconstateerd dat het Openbaar Ministerie te snel (als bijvoorbeeld sprake was van een nog lopend strafrechtelijk onderzoek) en/of te lichtvaardig (als er onvoldoende concrete aanwijzingen bestonden dat de betrokkene strafbare feiten heeft gepleegd) is overgegaan tot het tippen van het bestuursorgaan om een onderzoek te starten op grond van de Wet Bibob. Het Bureau loopt er in dit soort situaties vaak tegen aan dat het Openbaar Ministerie, gelet op het nog lopende strafrechtelijke onderzoek, nog geen opsporingsinformatie ten behoeve van het Bibob-onderzoek kan verstrekken. In de meeste van de hierboven beschreven gevallen moet het Bureau dan, wegens gebrek aan (relevante) informatie, tot de conclusie komen dat er geen gevaar bestaat dat de vergunning zal worden misbruikt. De Kwaliteitscommissie stelt voorop dat voorkomen dient te worden dat het Bureau onnodig veel tijd en capaciteit besteed aan dit soort onderzoeken. Daarnaast lijkt het strijdig te zijn met het ultimatum remedium karakter van de Wet Bibob als het Openbaar Ministerie niet goed voor ogen heeft in welk soort gevallen het opportuun is om gebruik te maken van de mogelijkheid van artikel 26 van de Wet Bibob. Het Bureau speelt volgens de Kwaliteitscommissie in dit proces een belangrijke rol.

De Kwaliteitscommissie heeft er kennis van genomen dat het Bureau in september 2018 de factsheet '*Tips van het OM en de Wet Bibob*' heeft opgesteld en het op de website heeft gepubliceerd. Dit is al een stap in de goede richting, maar daarnaast verdient het volgens de Kwaliteitscommissie aanbeveling om met de parketleiding van het Openbaar Ministerie afspraken te maken dat officieren van justitie enkel een "OM-tip" uitbrengen indien sprake is van (1) een sterk vermoeden dat de betrokkene betrokken is bij het plegen van – voor de vergunning relevante – strafbare feiten, (2) dat de opsporingsinformatie die aan dit sterke vermoeden ten grondslag ligt, op het moment van het tippen, deelbaar is met het Bureau en (3) dat deze opsporingsinformatie kan en mag worden verwerkt in het advies. Het één en ander vergt in de optiek van de Kwaliteitscommissie ook een kritische houding van het Bureau bij de intake van adviesaanvragen die het gevolg zijn van een "OM-tip".

Een andere bevinding waar de Kwaliteitscommissie graag een aanbeveling over wenst te doen betreft de constatering dat de Wet Bibob steeds breder lijkt te worden ingezet. Een voorbeeld hiervan betreft een advies waarin is geconcludeerd tot een ernstig gevaar dat de vergunning zal worden misbruikt, omdat betrokkene meerdere overtredingen had begaan die gerelateerd zijn aan de transportbranche.

Deze overtredingen zagen uitsluitend op overtredingen van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen, van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens en de Wet wegvervoer goederen. De Kwaliteitscommissie vraagt zich af of de Wet Bibob hiervoor in het leven is geroepen en merkt op dat in de jaarverslagen over 2015 en 2016 ook op dit terrein aanbevelingen zijn geformuleerd. In de Memorie van Toelichting bij de Wet Bibob (*Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 883, nr. 3*) lijkt de wetgever met de Wet Bibob met name te hebben willen voorkomen dat de overheid – onbewust – de ernstigere vormen van criminaliteit, al dan niet gepleegd door de georganiseerde misdaad, faciliteert. Bestuursorganen en het Bureau moeten zich bewust zijn van het feit dat er ook andere, minder ingrijpende mogelijkheden bestaan om handhavend op te treden. In het jaarverslag over 2015 heeft de Kwaliteitscommissie geadviseerd om een ontvankelijkheidstoets in de Wet Bibob op te nemen, zodat het Bureau de mogelijkheid heeft om te beoordelen of een adviesaanvraag binnen de kaders en de geest van de Wet Bibob valt. De Kwaliteitscommissie is hier nog steeds groot voorstander van. Daarnaast dient het Bureau zich bij elke advies ook af te (blijven) vragen of de inzet van de Wet Bibob voldoet aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit.

Tegelijkertijd is bij de Kwaliteitscommissie het beeld ontstaan dat het bereik van de Wet Bibob slechts gedeeltelijk wordt benut. Bepaalde type adviesaanvragen lijken ondervertegenwoordigd te zijn, zoals aanvragen die zien op vastgoedtransacties met de overheid, subsidies en aanbestedingen. De Kwaliteitscommissie beveelt het Bureau dan ook aan om komende periode de oorzaak hiervan te onderzoeken en ketenpartners, die nog niet (goed) bekend zijn met de mogelijkheden van de Wet Bibob, actief te benaderen. De Kwaliteitscommissie heeft begrepen dat het Bureau deze ambitie deelt, maar dat dit, gelet op de hoge werkvoorraad in 2018, geen (hoge) prioriteit heeft gehad. De Kwaliteitscommissie heeft hier begrip voor en merkt op dat het Bureau al een stap in de goede richting heeft gezet door in oktober 2018 op de website een uiteenzetting te geven van het bereik van de Wet Bibob.

Bezetting van het Bureau

Zojuist is al opgemerkt dat het Bureau in 2018 te kampen heeft gehad met een hoge werkvoorraad; die veroorzaakt is door een grote toestroom aan (complexe) adviesaanvragen en een hoog personeelsverloop. Hoewel de werkvoorraad op moment van schrijven van dit jaarverslag volledig is weggewerkt, ziet de Kwaliteitscommissie zich evenwel genoodzaakt haar zorgen te delen over de hoge werkdruk bij het Bureau.

Om de kwaliteit van de adviezen en de snelheid waarmee deze dienen te worden uitgebracht doorlopend te blijven garanderen, verdient het volgens de Kwaliteitscommissie aanbeveling om te (blijven) investeren in voldoende en deskundig personeel. Alleen dan is volgens de Kwaliteitscommissie het Bureau in staat om actiever naar buiten te treden en onderbelichte terreinen van de Wet Bibob bij bestuursorganen onder de aandacht te brengen.

Bibob-advisering ten tijde van een lopend opsporingsonderzoek

Tot slot wil de Kwaliteitscommissie nog opmerken 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. De Kwaliteitscommissie merkt op dat in dergelijke gevallen het opportuun kan zijn een advies buiten de wettelijke termijn uit te brengen, zodat de informatie, na afronding van het opsporingsonderzoek, wel met het Bureau en dus ook met het bestuursorgaan kan worden gedeeld. De Kwaliteitscommissie acht het niet ondenkbaar dat met het bestuursorgaan (in geval er een advies is aangevraagd over een reeds verleende beschikking) afspraken over de termijnen kunnen worden gemaakt. Volgens de Kwaliteitscommissie kan het Bureau, als sprake is van een lopend opsporingsonderzoek, in redelijkheid niet tot de conclusie komen dat er geen gevaar bestaat dat de beschikking kan worden misbruikt.

In hoofdstuk 2.3 wordt aan de hand van de beoordeelde adviezen de aanleiding tot het doen van bovengenoemde aanbevelingen nader toegelicht.

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 2018 uit de volgende leden:

- o 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;
- o 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 wetswijziging 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. Voor de volledige inhoud van dit protocol wordt verwezen naar Bijlage 1.

2. Beoordeling kwaliteit

2.1 Aantal beoordeelde adviezen

In 2018 is de Kwaliteitscommissie vier keer, namelijk in maart, mei, september en december, in plenaire vergadering bij elkaar gekomen. Er zijn in totaal vijftientig adviezen (waarvan vijf aanvullende adviezen) getoetst. Dit is 10% van het totaal aantal uitgebrachte adviezen van het Bureau in 2018.

Negen adviezen hadden betrekking op een drank- en horecaverunning, vijf adviezen op een omgevingsvergunning (bouw), vier adviezen op een omgevingsvergunning (milieu) en twee adviezen op een transportvergunning. Verder zag één advies toe op een subsidie, één advies op een vastgoedtransactie alsmede één advies op een vergunning voor een speelautomatenhal. Daarnaast hadden twee adviezen betrekking op een aanbesteding. Voor deze adviezen zijn achtentwintig aanvragen ingediend door verschillende gemeentes en provincies, de Kansspelautoriteit, de Stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie, De Nederlandse Bank en een zelfstandige organisatie die zich bezig houdt met het verstrekken van natuursubsidies.

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

De Kwaliteitscommissie heeft de helderheid en leesbaarheid in de meeste van de door haar bestudeerde adviezen als goed beoordeeld en heeft grote waardering voor de manier waarop het Bureau complexe zaken helder en overzichtelijk uiteenzet. De adviezen zijn daardoor, vooral ook voor diegenen die niet dagelijks met de materie te maken hebben, over het algemeen goed leesbaar. Het vaste adviesformat heeft een logische opbouw en de adviezen worden in zijn algemeenheid krachtig en overtuigend geschreven. De Kwaliteitscommissie acht het zinvol dat het Bureau twee verschillende documenten opstelt; namelijk het advies en de bijlagen. In de bijlagen worden alle relevante gegevens, die het Bureau in het kader van het onderzoek heeft verworven, opgenomen. Deze gegevens worden, voor zover deze niet bijdragen aan de uiteindelijke onderbouwing van de gevaarsconclusie, aan de hand van afschrijvingsgronden afgeschreven. Op deze wijze maakt het Bureau zijn beoordeling van de broninformatie inzichtelijk en daarmee ook toetsbaar.

Om de helderheid en leesbaarheid van de adviezen nog verder te bevorderen doet de Kwaliteitscommissie enkele aanbevelingen.

In een aantal gevallen heeft de Kwaliteitscommissie geconstateerd dat de motivering van een gevaarsconclusie zeer uitgebreid was. Dit zou afbreuk kunnen doen aan de leesbaarheid van het advies, maar ook aan de bruikbaarheid daarvan voor het bestuursorgaan. Hoewel de Kwaliteitscommissie begrijpt dat een uitgebreide motivering in bepaalde situaties onoverkomelijk is (bijvoorbeeld als sprake is van een omvangrijk strafrechtelijk onderzoek), wil zij toch aanbevelen om een letterlijke herhaling van de broninformatie in het advies zoveel mogelijk te voorkomen. Het vermelden van gegevens die voor de onderbouwing van de gevaarsconclusie niet noodzakelijk zijn, dient in beginsel slechts beperkt te worden tot de bijlagen.

Daarentegen is bij de Kwaliteitscommissie in een enkel geval de indruk ontstaan dat bepaalde essentiële gegevens ten onrechte niet in het advies, maar slechts in de bijlagen werden benoemd. Deze omstandigheid maakte dat de conclusie in het advies minder goed te begrijpen was. In casu had het Bureau gemotiveerd dat er feiten en omstandigheden zijn die redelijkerwijs doen vermoeden dat ter verkrijging van de aangevraagde beschikking valsheid in geschrifte is gepleegd (artikel 3, zesde lid, van de Wet Bibob). Ondanks deze vaststelling heeft het Bureau geconcludeerd dat geen gevaar bestaat dat de beschikking zal worden misbruikt.

De Kwaliteitscommissie was van oordeel dat, zonder de bijlagen te lezen, niet direct duidelijk werd waarom het Bureau tot een dergelijke conclusie is gekomen. In de bijlagen staat vermeld dat een (vermoedelijk begaan) strafbaar feit wordt afgeschreven als dit het enige relevante feit betreft. De Kwaliteitscommissie beveelt in dergelijke situaties aan om prominent in het advies aan te geven waarom het enkele feit dat (vermoedelijk) valsheid in geschrifte ter verkrijging van de beschikking is gepleegd, niet heeft geleid tot enige mate van gevaar van misbruik van de beschikking.

2. Zorgvuldigheid van raadpleging van de gesloten bronnen

De Kwaliteitscommissie is zeer te spreken over de uitvoerigheid, objectiviteit en kwaliteit van het onderzoek van het Bureau, met name waar het gaat om het onderzoek in de gesloten bronnen. In geen van de beoordeelde dossiers is vastgesteld dat ontlastende informatie uit de adviezen is gehouden, dat er subjectief wordt beoordeeld of dat informatie selectief is gekozen. Daarnaast worden de gegevens op de juiste manier geanonimiseerd en geven de adviezen een juist beeld van de broninformatie.

De Kwaliteitscommissie heeft slechts in één geval vastgesteld dat informatie uit een gesloten bron verkeerd in het advies is weergegeven. In het desbetreffende geval is het Bureau in een aanvullend advies terug gekomen op het standpunt dat de betrokkene door het Openbaar Ministerie was gedagvaard. In Justid stond dit als zodanig vermeld, maar feitelijk gezien was dit niet het geval omdat uit navraag bij het Openbaar Ministerie is gebleken dat slechts nog sprake was van een concept-tenlastelegging. In de praktijk schijnt het te gebeuren dat, zodra er een concept-tenlastelegging is, in Justid de status van de strafzaak automatisch wijzigt in 'gedagvaard'. Hoewel het voor het onderzoek van het Bureau inhoudelijk geen verschil maakt of een betrokkene al dan niet gedagvaard is, blijft het van belang dat in de adviezen van het Bureau geen onjuistheden worden vermeld. In dergelijke gevallen beveelt de Kwaliteitscommissie dan ook aan om bij lopende strafzaken (mondeling) navraag te doen bij het Openbaar Ministerie naar wat de status van de strafzaak is.

3. Consistentie van het advies

In 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 in het algemeen 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 slechts een aantal gevallen heeft de Kwaliteitscommissie opmerkingen ten aanzien van het selecteren en gebruiken van gegevens.

In één geval heeft de Kwaliteitscommissie opgemerkt dat het een gemis is dat het Bureau geen voordeelsberekening van het Openbaar Ministerie heeft ontvangen. Een bestuursorgaan had het Bureau om advies gevraagd ten aanzien van een voorgenomen vastgoedtransactie. De betrokkenen waren veroordeeld wegens drugsdelicten en witwassen. Eén van de ondernemingen van de betrokkenen had een transactie opgelegd gekregen van € 2.250.000,-. De betrokkenen hebben aan het bestuursorgaan verklaard dat het geheel aan wederrechtelijk verkregen voordeel is ontnomen, zodat er geen gevaar meer zou bestaan dat de vastgoedtransactie zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen, op geld waardeerbare voordelen te benutten. Het Bureau heeft in het aanvullende advies aangegeven dat niet nagegaan kon worden of deze bewering van de betrokkenen juist is, omdat het Openbaar Ministerie geen duidelijkheid kon verschaffen over het totale voordeel dat is behaald met de drugsactiviteiten. Hierdoor heeft het Bureau, in tegenstelling tot het eerdere advies, moeten concluderen dat er geen gevaar bestaat dat door middel van de vastgoedtransactie geld witgewassen kan worden. De Kwaliteitscommissie merkt op dat het een meerwaarde zou hebben als het Bureau in dergelijke zaken standaard de voordeelsberekening van het Openbaar Ministerie zou ontvangen, zodat het Bureau een goede beoordeling kan maken of er een gevaar bestaat dat de beschikking zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten.

In een geval waarbij een advies, op verzoek van het Bureau, is beoordeeld, heeft de Kwaliteitscommissie geconcludeerd dat zij graag had gezien dat de twee veroordelingen voor drugsdelicten, op naam van de betrokkene, ook als relevante feiten zouden zijn aangemerkt voor de aanvraag om een bouwvergunning. Het Bureau vraagt zich al langere tijd af hoe er bij bouwvergunningen om moet worden gegaan met het samenhangcriterium.

Het Bureau had graag de drugsdelicten betrokken bij de gevaarsconclusie, maar dit kan echter niet omdat niet gezegd kan worden dat het plegen van drugsdelicten door de bouwvergunning kan worden gefaciliteerd. De Kwaliteitscommissie heeft bij dit advies geconstateerd dat er ten onrechte geen verband is aangenomen tussen de veroordelingen voor de drugsdelicten en de aard van de vergunning. Het Bureau heeft, volgens de regelen der kunst c.q. conform de Wet Bibob en de jurisprudentie, enkel gekeken naar activiteiten die direct samenhangen met een bouwvergunning en niet naar de totale context. De Kwaliteitscommissie concludeert dat de selectie van de gegevens beter had gekund, omdat de last onder dwangsom (inhoudende sluiting van het pand wegens de vermoedelijke aanwezigheid van een hennepkwekerij) en de veroordelingen voor andere drugsdelicten wel van belang hadden moeten worden geacht voor de gevaarsbeoordeling. De Kwaliteitscommissie ziet het belang in van een brede uitleg van het samenhangcriterium. Het uiteindelijke doel van het pand dient ook in de beoordeling te worden betrokken. Ook strafbare feiten die in het verlengde liggen van de initiële vergunning en in dat kader kunnen worden gepleegd, zouden volgens de Kwaliteitscommissie in de beoordeling moeten worden betrokken.

De Kwaliteitscommissie had ook in een ander geval het vermoeden dat het Bureau te voorzichtig is omgegaan met het samenhangcriterium. Het advies had betrekking op een omgevingsvergunning voor een autorecyclingbedrijf. De betrokkene had antecedenten op het gebied van opzetheling, bijstandsfraude, mensenhandel en faillissementsfraude. Alleen de antecedenten terzake opzetheling en bijstandsfraude leverden uiteindelijk een bijdrage aan de gevaarsconclusie. De overige antecedenten zijn afgeschreven vanwege de afwezigheid van samenhang met de vergunning. In de optiek van de Kwaliteitscommissie had in deze zaak meer naar de totale context gekeken moeten worden. De Kwaliteitscommissie is zich ervan bewust dat dit kan leiden tot het opschuiven van de wettelijke interpretatie, maar wil het Bureau toch adviseren te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn.

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

De Kwaliteitscommissie concludeert dat de conclusies in het algemeen goed zijn onderbouwd en in voldoende mate steunen op de onderliggende gegevens. Slechts ten aanzien van twee gevallen heeft de Kwaliteitscommissie geconcludeerd dat de conclusie beter gemotiveerd had kunnen worden.

In het ene geval heeft de Kwaliteitscommissie opgemerkt dat de conclusie beter onderbouwd had kunnen worden omdat het Bureau te snel een sprong uit het verleden naar de toekomst had gemaakt. De Kwaliteitscommissie realiseert zich dat aan de gevaarsbeoordeling die het Bureau maakt de gedachte ten grondslag ligt dat eerder gepleegde strafbare feiten een indicatie vormen voor toekomstige criminaliteit, maar in dit geval was de Kwaliteitscommissie van mening dat de extrapolatie naar de toekomst beter onderbouwd had kunnen worden.

In het andere geval heeft de Kwaliteitscommissie geconcludeerd dat een nadere uitleg bij het samenhangcriterium gewenst zou zijn geweest. Het verdient aanbeveling om in elk advies bij het samenhangcriterium goed te motiveren waarom de strafbare feiten samenhangen met activiteiten waarvoor de beschikking is aangevraagd dan wel is gegeven. Dit vergt ook dat het Bureau goed zal moeten motiveren waarom bepaalde strafbare feiten, wegens het ontbreken van samenhang met de aard van de beschikking, worden afgeschreven. In de optiek van de Kwaliteitscommissie kan het Bureau hier nog een verdere verbetering in aanbrenen.

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 de overgrote meerderheid van de gevallen was de Kwaliteitscommissie van oordeel dat de gevaarsconclusie terecht was. In een aantal gevallen twijfelde de Kwaliteitscommissie of een zwaardere mate van gevaar passender zou zijn geweest.

In de eerste plaats wordt verwezen naar de gevallen die bij '3a. 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?' zijn besproken die zien op het samenhangcriterium. Als het Bureau het samenhangcriterium breder had getrokken, dan had dit waarschijnlijk geleid tot een zwaardere mate van gevaar dat de beschikking misbruikt zou kunnen worden.

Een ander voorbeeld van een advies waarbij de Kwaliteitscommissie van mening was dat een andere mate van gevaar passender zou zijn geweest, betrof een advies waarbij het Bureau heeft geconcludeerd tot geen gevaar, omdat op basis van tijdsverloop niet langer kon worden gesteld dat er nog actuele onregelmatigheden rondom de vermogensverschaffer bestonden.

Het Bureau had in eerdere adviezen een ernstig gevaar gemotiveerd op deze vermogensverschaffer. De Kwaliteitscommissie had de indruk dat het Bureau in deze zaak te snel op basis van tijdsverloop heeft geconcludeerd dat er geen onregelmatigheden meer rondom de vermogensverschaffer bestonden. In het advies wordt in dit licht verwezen naar een uitspraak van de ABRvS. Voor de Kwaliteitscommissie was het niet inzichtelijk of het Bureau heeft onderzocht of de context in die zaak dezelfde was als in de onderhavige zaak. Het Bureau heeft uitgelegd dat de informatieleveranciers geen gegevens meer konden verstrekken die ten grondslag lagen aan de eerdere adviezen. De Kwaliteitscommissie begrijpt dat het Bureau gebonden is aan de regels rondom het tijdsverloop, maar adviseert toch om de gehele context en de moraliteit van de betrokkenen in het onderzoek te betrekken.

In één van de adviezen had de Kwaliteitscommissie een onbevredigend gevoel bij het feit dat het Bureau veel gebeurtenissen heeft afgeschreven omdat het vermoeden van betrokkenheid bij enig strafbaar feit te zwak was. In casu ging het om een metaalrecyclingsbedrijf en de eigenaar van dit bedrijf is herhaaldelijk in verband gebracht met vermeende diefstal en heling. Overigens vond de Kwaliteitscommissie het ook opmerkelijk dat de eigenaar aangifte heeft gedaan van diefstal van een bedrag van afgerond € 150.000,- aan contant geld. De Kwaliteitscommissie merkt op dat op basis van de grote hoeveelheid "vage vermoedens" van betrokkenheid bij enig strafbaar feit (en het feit dat de betrokkene ook verdachte is in een onderzoek naar gewoonteheling) een trend gesignaleerd had kunnen worden die had kunnen leiden tot de conclusie dat er enige mate van gevaar bestaat dat de omgevingsvergunning van het metaalrecyclingsbedrijf misbruikt zou kunnen worden om strafbare feiten te plegen.

4. Is het advies juridisch houdbaar?

De Kwaliteitscommissie heeft in zijn algemeenheid geen twijfel over de juridische houdbaarheid van de adviezen. Zoals hiervoor onder 3b. en 3d. is weergegeven, heeft de Kwaliteitscommissie wel n een aantal gevallen geconstateerd dat de gevaarsconclusie beter gemotiveerd had kunnen worden en dat in een aantal andere gevallen een zwaardere mate van gevaar passender zou zijn geweest. Deze bevindingen werken door in de juridische houdbaarheid van de betreffende adviezen. Hoewel het niet in de lijn der verwachtingen ligt dat een betrokkene zal ageren tegen een te lichte gevaarsbeoordeling, merkt de Kwaliteitscommissie op dat dergelijke adviezen wel (wegens het niet benoemen c. q. afdekken van alle relevante en potentiële risico's bij afgifte van de vergunning) zouden kunnen leiden tot aansprakelijkstelling van het Bureau.

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

In het algemeen acht de Kwaliteitscommissie de adviezen goed bruikbaar voor het bestuursorgaan. Tevens constateert de Kwaliteitscommissie dat bij aanvullende adviezen gericht wordt ingegaan op de vragen die het bestuursorgaan naar aanleiding van het uitgebrachte advies heeft. De Kwaliteitscommissie is van oordeel dat bijna alle adviezen voldeden aan de verwachtingen die het bestuursorgaan daarvan redelijkerwijs mocht hebben.

De Kwaliteitscommissie heeft hierboven onder '*1. Helderheid en leesbaarheid; opbouw*' reeds aangegeven dat het Bureau een goede inschatting dient te maken welke gegevens worden weergegeven in het advies en welke slechts worden vermeld in de bijlagen. Zoals gezegd heeft de Kwaliteitscommissie in een aantal gevallen geconstateerd dat er soms te veel en soms te weinig broninformatie c.q. achtergrondinformatie in het advies wordt weergegeven. Dit betreft dan ook een verbeterpunt, aangezien deze bevindingen kunnen doorwerken in de bruikbaarheid van het advies.

Daarnaast, zoals hierboven onder '*3b. Steunt de onderbouwing van conclusies en aanbevelingen in voldoende mate op de onderliggende informatie?*' en '*3d. Is de conclusie terecht of was een andere conclusie passender geweest?*' wordt opgemerkt, heeft de Kwaliteitscommissie geconstateerd dat de gevaarsconclusie en dat voldaan is aan het samenhangcriterium in enkele gevallen beter onderbouwd had kunnen worden en dat in een aantal andere gevallen het Bureau mogelijk tot een ernstiger gevaar had kunnen concluderen. Deze bevindingen kunnen volgens de Kwaliteitscommissie tot gevolg hebben dat een advies minder goed bruikbaar is.

In twee gevallen was de Kwaliteitscommissie van mening dat het de bruikbaarheid van het advies ten goede was gekomen als het Bureau, in afwachting van de resultaten van het lopende opsporingsonderzoek, het eigen onderzoek had aangehouden. Dit geldt temeer nu bestuursorganen doorgaans juist het Bureau om advies zullen verzoeken om de beschikking te kunnen krijgen over informatie over lopende strafrechtelijke en fiscale onderzoeken. De Kwaliteitscommissie merkt op dat in dergelijke gevallen het opportuun kan zijn om – in overeenstemming met het bestuursorgaan – een advies buiten de wettelijke termijn uit te brengen, zodat de informatie, na afronding van het opsporingsonderzoek, wel met het Bureau en dus ook met het bestuursorgaan kan worden gedeeld. De Kwaliteitscommissie acht het niet ondenkbaar dat met het bestuursorgaan afspraken over de termijnen kunnen worden gemaakt.

Dit geldt in principe alleen in zaken waarbij een advies wordt gevraagd over een reeds verleende beschikking, aangezien bij aanvragen om een beschikking de betrokkene een procespartij is en er derhalve een groot belang bij heeft dat het Bureau binnen de wettelijke termijn het advies uitbrengt. Indien sprake is van een reeds verleende beschikking dan kan het Bureau tijdens het intakegesprek het bestuursorgaan ook het advies meegeven te wachten met het doen van de adviesaanvraag, tot het moment waarop de opsporingsdiensten het Bureau wel van de benodigde opsporingsinformatie kunnen voorzien.

Hoewel de officier van justitie in de onderhavige zaak heeft voorgesteld het bestuursorgaan te tippen zodra het opsporingsonderzoek is afgerond, kan het Bureau als sprake is van een lopend opsporingsonderzoek, in de optiek van de Kwaliteitscommissie, in redelijkheid niet tot de conclusie komen dat er geen gevaar bestaat dat de beschikking wordt misbruikt.

In één geval is het de Kwaliteitscommissie opgevallen dat het Bureau een aantal keer, naar aanleiding van hetzelfde advies, aanvullende adviezen heeft uitgebracht, waarbij telkens uit moest worden gegaan van andere feiten en omstandigheden. Dit zou volgens de Kwaliteitscommissie afbreuk kunnen doen aan de geloofwaardigheid c.q. bruikbaarheid van het advies. In reactie hierop heeft het Bureau teruggekoppeld dat de betrokkene bij het bestuursorgaan in de zienswijze en het bezwaarschrift nieuwe feiten en omstandigheden naar voren bleef brengen. Het Bureau merkt op dat het corrigeren van onjuistheden in een eerder advies juist aantoont dat er zorgvuldig en onafhankelijk onderzoek wordt verricht. De Kwaliteitscommissie komt tot de conclusie dat het de bruikbaarheid van een advies inderdaad ten goede komt als het Bureau, ook na het uitbrengen van het advies, beschikbaar blijft om aanvullende vragen van het bestuursorgaan te beantwoorden en, indien noodzakelijk, de gevaarsbeoordeling heroverweegt. In zijn algemeenheid hecht de Kwaliteitscommissie er belang aan op te merken dat het Bureau ervoor moet waken dat het geen zelfstandig onderdeel gaat uitmaken van de juridische procedure tussen het bestuursorgaan en de betrokkene.

In één geval heeft de Kwaliteitscommissie geconstateerd dat het Bureau te ver heeft meegedacht met het bestuursorgaan. Zo heeft het Bureau een adviesaanvraag in behandeling genomen waarbij het bestuursorgaan de vraag heeft gesteld of de door de betrokkene aangeleverde documenten juridisch geldig zijn. Het Bureau heeft hierover teruggekoppeld dat het bestuursorgaan het een complexe vraag vond en het Bureau dient te adviseren over gevallen zoals bedoeld in artikel 3, zesde lid, van de Wet Bibob.

Desalniettemin blijft de Kwaliteitscommissie van oordeel dat het niet de taak van het Bureau is dergelijke (juridische) vragen te beantwoorden. Het ligt immers in de rede dat dit wordt gedaan door de juristen van het bestuursorgaan.

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

Op basis van de dossiers heeft de Kwaliteitscommissie vastgesteld dat het Bureau in de meeste adviezen voldoende contact met de bestuursorganen heeft onderhouden. Ook bij opschorting van de termijn en het uitstel houdt het Bureau in de meeste gevallen intensief contact met het bestuursorgaan en wordt er door het Bureau de nodige nazorg geboden door desgewenst een toelichting te geven op het advies. Daarnaast ziet de Kwaliteitscommissie in de meeste gevallen dat het bestuursorgaan meer eigen onderzoek verricht, waardoor het Bureau een goede basis heeft voor het starten van het onderzoek.

De Kwaliteitscommissie heeft slechts een paar punten ter verbetering. Allereerst beveelt de Kwaliteitscommissie aan om de correspondentie met het bestuursorgaan, zowel in het papieren als digitale dossier op uniforme wijze bij te houden en in te voegen in het dossier. In een aantal gevallen was niet te achterhalen of er correspondentie met het bestuursorgaan is geweest. De Kwaliteitscommissie wijst erop dat zowel het fysieke als het digitale dossier compleet dienen 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 7 van de 25 gevallen geconstateerd dat het advies niet binnen de wettelijke termijn van 12 weken is uitgebracht. Hierbij zijn de doorlooptijden vanaf het moment van binnenkomst van de adviesaanvraag tot aan verzending van het advies in ogenschouw genomen.

Hoewel de wettelijke termijn aanvangt op het moment dat het bestuursorgaan het advies heeft aangevraagd (en dus voor wat betreft de controle op de termijnen dit uitgangspunt in acht moet worden genomen), signaleert de Kwaliteitscommissie dat als wordt gekeken naar de werkelijke behandeltime van een advies (dit betreft de doorlooptijd, berekend vanaf het moment dat het onderzoek door het Bureau daadwerkelijk is aangevangen) er slechts twee onderzoeken langer dan 12 weken hebben geduurd.

De Kwaliteitscommissie vindt het een goede ontwikkeling dat het Bureau, meer dan in voorgaande jaren, op de minuut bij het advies goed inzichtelijk maakt wat de reden is geweest van de termijnoverschrijding. Hierdoor kan de Kwaliteitscommissie beter beoordelen of de termijnoverschrijding in het concrete geval gerechtvaardigd was.

In zijn algemeenheid merkt de Kwaliteitscommissie op dat termijnoverschrijdingen door bestuursorganen als een probleem wordt ervaren, aangezien zij ook gebonden zijn aan wettelijke beslistermijnen. Deze constatering doet zich overigens niet c.q. in mindere mate voor indien advies wordt gevraagd over een reeds verleende beschikking.

Tot besluit wil de Kwaliteitscommissie haar zorgen delen over de hoge werkdruk en de beschikbare capaciteit bij het Bureau. De Kwaliteitscommissie is zich er van bewust dat het Bureau in 2018 te kampen heeft gehad met een grote toestroom aan (complexe) adviesaanvragen en tegelijkertijd ook met een hoog personeelsverloop. Logischerwijs hebben deze factoren invloed gehad op de doorlooptijden van de adviezen. De Kwaliteitscommissie heeft grote bewondering voor het feit dat het Bureau, op het moment van schrijven van dit jaarverslag, in staat is gebleken om de gehele werkvoorraad weg te werken.

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 14 mei 2018 aan de Kwaliteitscommissie uiteengezet hoe de aanbevelingen uit het jaarverslag 2017 zijn geïmplementeerd. Aan de memo en de beoordeelde adviezen ziet de Kwaliteitscommissie dat het Bureau de opmerkingen en aanbevelingen met voortvarendheid oppakt en uitwerkt.

Zo heeft het Bureau standaardbrieven opgesteld om het bestuursorgaan goed te blijven informeren als de adviestermijn wordt opgeschort en verlengd. De Kwaliteitscommissie is hier zeer over te spreken, maar merkt op dat ook in alle gevallen gewaarborgd moet zijn dat de onderzoekers tijdig contact opnemen met het bestuursorgaan om over de termijnen te communiceren.

Voorts heeft het Bureau in de memo aangegeven dat het de aanbeveling van de Kwaliteitscommissie onderschrijft dat sprake moet zijn van een uniforme (digitale) dossieropbouw. Om dit te garanderen is de werkinstructie voor de onderzoekers aangescherpt. De Kwaliteitscommissie constateert dat hierdoor de stukken gemakkelijker digitaal vindbaar zijn. Het Bureau merkt verder op dat het fysieke dossier tezamen met het digitale het volledige dossier vormen. Dit betekent dat of het fysieke dossier of het digitale dossier ieder op zich niet volledig hoeft te zijn. Het Bureau streeft ernaar uiteindelijk met één volledig digitaal dossier te werken. Deze transitie verloopt geleidelijk. De Kwaliteitscommissie blijft het belang benadrukken dat zowel het fysieke dossier als het digitale dossier compleet dient te zijn.

Het Bureau deelt de opvatting van de Kwaliteitscommissie dat een nadere toelichting gegeven kan worden waarom sprake is van samenhang tussen de gepleegde strafbare feiten en de aangevraagde beschikking. In gevallen die daar naar het oordeel van het Bureau om vragen, wordt zo'n nadere toelichting steeds vaker gegeven. Het Bureau geeft aan dat wel wordt verkent of en hoe het meer nuances aan kan brengen bij de beoordeling van het samenhang-criterium. De uitkomsten van deze verkenning staan op voorhand niet vast. Interessant is dat bij het Bureau ook nagedacht wordt over een ontwikkeling in een andere richting, omdat de Kwaliteitscommissie eerder ter sprake heeft gebracht dat bij het samenhang-criterium meer aangesloten zou kunnen worden bij het motief (meestal

geldelijk gewin) voor de strafbare feiten en de moraliteit van de dader. Deze – vaak minder genuanceerde – weging zou gezien de huidige formulering van het samenhang-criterium waarschijnlijk echter een wijziging van de Wet Bibob vergen.

Tot slot heeft het Bureau aangegeven zich te herkennen in de bevinding van de Kwaliteitscommissie dat slechts in zeer beperkte mate informatie uit het buitenland wordt verkregen. Het Bureau verwacht op korte en middellange termijn geen substantiële verbeteringen. Veel internationale samenwerking vindt namelijk plaats op basis van wederkerigheid. Dat levert volgens het Bureau een probleem op voor de toepassing van de Wet Bibob, aangezien in de landen waar de informatie moet worden opgevraagd, doorgaans geen met de Wet Bibob vergelijkbaar instrument bestaat. Het Bureau probeert dit waar mogelijk te ondervangen door actief bij te dragen aan grensoverschrijdende initiatieven om buitenlandse – tot nu toe Belgische en Franse – overheden voorlichting te geven over de Wet Bibob. Het is de hoop van het Bureau dat verdere verspreiding van een op de Wet Bibob geïnspireerde screening op de lange termijn ook tot meer internationale samenwerking kan leiden.

Het Bureau geeft daarnaast aan dat op zijn verzoek een wijziging van de Wet Bibob wordt overwogen ten aanzien van informatie over 'bestuurlijk beboetbare feiten' uit het buitenland. Op dit moment is een voorstel tot wijziging van de Wet Bibob in consultatie. Met een wijziging van artikel 13 van die wet wordt voorgesteld het Bureau ook de bevoegdheid te geven om buitenlandse autoriteiten te bevragen over gegevens "*met betrekking tot een overtreding waarvoor een punitieve sanctie, anders dan strafrechtelijke sanctie, kan worden opgelegd*".

Het Bureau geeft in de memo aan veel waarde te hechten 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.