



Justis
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Jaarverslag 2023
Kwaliteitscommissie Bibob

Datum 25 maart 2024

Colofon

Afzendgegevens

Kwaliteitscommissie Bibob
Secretaris: mw. mr. A.L. de Gier

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

Inhoudsopgave

Colofon	3
Inhoudsopgave	5
Algemene conclusies en aanbevelingen (samenvatting)	7
1. Rol en werkwijze kwaliteitscommissie	14
1.1 Instelling externe kwaliteitscommissie	14
1.2 Doelstelling	15
1.3 Werkwijze	16
2 Beoordeling kwaliteit adviezen	17
2.1 Aantal beoordeelde adviezen	17
2.2 Criteria	18
2.3 Resultaten van de beoordeling op onderdelen	18
3. Terugkoppeling bevindingen kwaliteitscommissie aan het Bureau	23
Bijlage 1 Protocol werkwijze kwaliteitscommissie	24
Bijlage 2 Reactie van het Bureau op de aanbevelingen uit het jaarverslag 2022	28

Algemene conclusies en aanbevelingen

In 2023 heeft het Landelijk Bureau Bevordering Integriteitsbeoordelingen (hierna: het Bureau) in totaal 200 reguliere en 37 aanvullende adviezen uitgebracht. De Kwaliteitscommissie Bibob (hierna: Kwaliteitscommissie) heeft hiervan 40 reguliere adviezen beoordeeld. In 2023 heeft de Kwaliteitscommissie geen aanvullende adviezen beoordeeld. Dit komt neer op 16,87% van het totaal aantal uitgebrachte adviezen.

In deze paragraaf worden de bevindingen van de Kwaliteitscommissie verkort weergegeven. Vervolgens worden de aanbevelingen van de Kwaliteitscommissie voor het Bureau gebaseerd op de bevindingen van de in 2023 beoordeelde adviezen geformuleerd.

In hoofdstuk 2 worden de bevindingen en conclusies van de Kwaliteitscommissie uitgebreider gemotiveerd en toegelicht.

Bevindingen 2023

Hierna is ter illustratie een aantal tabellen over 2023 opgenomen waarin de beoordeelde adviezen in verschillende categorieën worden verdeeld. In de eerste tabel worden de beoordeelde adviezen naar onderwerp verdeeld. In de tweede tabel worden de beoordeelde adviezen ingedeeld naar bestuursorgaan dat het advies heeft gevraagd. Tot slot is een tabel opgenomen waarin voor de beoordeelde adviezen wordt vermeld over hoeveel adviezen geen opmerkingen waren, hoeveel adviezen op procedurele punten of op inhoudelijk gebied voor verbetering in aanmerking komen en hoeveel adviezen op zowel procedurele als inhoudelijke punten opmerkingen hadden.

Om de bevindingen enigszins af te kunnen zetten tegen de cijfers en bevindingen in het voorgaande jaarverslag 2022 zijn hier ook de tabellen uit 2022 weergegeven.

Overzicht beoordeelde adviezen in 2023 naar onderwerp:

Horeca	11
Bouw	11
Milieu	4
Seksinrichting	1
Wietteelt, coffeeshop, smart/grow/headshop	-
Speelautomaten	-
Subsidie	2
Transport	-
Vastgoedtransactie	5
Exploitatievergunning, overig	1
Alcoholwet	3

Overzicht beoordeelde adviezen in 2022 naar onderwerp:

Exploitatievergunning	18
Bouw	13
Milieu	6
Seksinrichting	1
Coffeeshop	-
Speelautomaten/Kansspelen	3
Subsidie	-
Transport	-
Vastgoedtransactie	2
Alcoholwet	7

Overzicht beoordeelde adviezen in 2023 naar bestuursorgaan:

Gemeenten	35
Provincies	4
Andere organisaties, RVO	1

Overzicht beoordeelde adviezen in 2022 naar bestuursorgaan:

Gemeenten	34
Provincies	10
Andere autoriteiten, Kansspelautoriteit	2

Overzicht beoordeelde adviezen in 2023 naar resultaat:

Adviezen zonder opmerkingen	21
Adviezen met procedurele opmerkingen	4
Adviezen met inhoudelijke opmerkingen	12
Adviezen met zowel procedurele als inhoudelijke opmerkingen	3

Overzicht beoordeelde adviezen in 2022 naar resultaat:

Adviezen zonder opmerkingen	21
Adviezen met procedurele opmerkingen	9
Adviezen met inhoudelijke opmerkingen	10
Adviezen met zowel procedurele als inhoudelijke opmerkingen	6

Hieronder geeft de Kwaliteitscommissie een korte toelichting op bovenstaande tabellen betreffende 2023 met het overzicht naar resultaat.

De Kwaliteitscommissie heeft de kwantitatieve bevindingen over het jaar 2023 in bovenstaande tabel vastgelegd en constateert daarmee het volgende.

In totaal 21 van de 40 beoordeelde adviezen voldoen aan alle gestelde criteria, dat wil zeggen 52,5% van de beoordeelde adviezen. In 4 van de 40 beoordeelde adviezen zijn er op- of aanmerkingen geconstateerd bij de procedurele criteria 6 en 7. Deze procedurele criteria zien op de totstandkoming van het advies, het contact tussen het Bureau en het bestuursorgaan en het behalen van de termijnen voor de advisering. De Kwaliteitscommissie kijkt bij het laatste punt ook of in het geval van een termijnoverschrijding de reden hiervan is gecommuniceerd aan het bestuursorgaan.

In 12 van de 40 beoordeelde adviezen heeft de Kwaliteitscommissie inhoudelijke opmerkingen geplaatst. Het gaat hier om problemen, opmerkingen, of verbeterpunten die worden geconstateerd onder de criteria 1 en 2 en die vervolgens een uitwerking hebben in de door de Kwaliteitscommissie gegeven beoordelingen voor de criteria 3, 4 en 5. Criteria 1 en 2 zien op de helderheid en leesbaarheid van het advies en de zorgvuldigheid van de raadpleging van de gesloten bronnen. Criteria 3, 4 en 5 zien op de consistentie van het advies, de juridische houdbaarheid ervan en de (verwachte) bruikbaarheid van het advies voor het bestuursorgaan.

In 3 van de beoordeelde adviezen was sprake van opmerkingen van zowel procedurele als inhoudelijke aard.

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

Slotconclusie

De Kwaliteitscommissie merkt op dat zij in dit jaarverslag voor de tweede maal door het kwantificeren van haar bevindingen een algemeen beeld van de kwaliteit van de uitgebrachte adviezen inzichtelijk maakt. In het jaarverslag 2022 gebeurde dit voor de eerste keer. Het is dus wel mogelijk om de bevindingen van dit jaar te vergelijken met die van het voorafgaande jaar, maar het is niet mogelijk om daar al een dalende trend aan te ontleen.

Op basis van de beoordelingen kan worden geconstateerd dat in iets minder dan de helft van de beoordeelde adviezen (47,5% om precies te zijn) opmerkingen zijn gemaakt of vraagtekens zijn geplaatst van procedurele en/of inhoudelijke aard. De Kwaliteitscommissie stelt vast dat dit percentage is gedaald ten opzichte van 2022 (het was 55%). Dat is weliswaar een positieve ontwikkeling, maar een percentage van 47,5% is naar de mening van de Kwaliteitscommissie nog te hoog om van een werkelijke daling te kunnen spreken. Op basis van een analyse van de percentages over enkel 2 jaar kan zoals gezegd geen algemene uitspraak worden gedaan. Opgemerkt moet worden dat het Bureau een aantal serieuze verbetertrajecten is gestart, onder andere op basis van opmerkingen die de Kwaliteitscommissie in 2023 heeft gemaakt, zoals is gebleken uit het Terugkoppelingsoverleg dat vier keer in 2023 heeft plaatsgevonden tussen de Kwaliteitscommissie en het Bureau. Onder andere op het gebied van relatiebeheer, argumentatie van adviezen en leesbaarheid van brieven heeft het Bureau verbeteringen aangebracht.

Tot slot merkt de Kwaliteitscommissie op dat in geen van de door haar beoordeelde adviezen sprake was van onjuist gebruik van de bronnen. Dit getuigt van een zorgvuldig gebruik van de gesloten bronnen door het Bureau.

Aanbevelingen over de kwaliteit van de adviezen

Het percentage procedurele opmerkingen (nu 17,5%) is gedaald ten opzichte van 2022, toen het percentage procedurele opmerkingen nog 32% was. Goede communicatie met de bestuursorganen over het verloop van het onderzoek en uitleg over de redenen waarom de acht-wekentermijn niet wordt gehaald, blijven belangrijk voor handhaving van goede beslistermijnen en voor het bereiken van tevredenheid over de adviezen en over de procedure bij de bestuursorganen.

Ten aanzien van de inhoudelijke opmerkingen is het naar de mening van de Kwaliteitscommissie belangrijk dat het Bureau steeds helder in het advies de keuzes toelicht die worden gemaakt om bijvoorbeeld tot een gevaarsconclusie te komen of om niet langer te wachten op informatie uit andere onderzoeken. Op die manier maakt het Bureau haar wijze van redeneren inzichtelijk voor het bestuursorgaan.

In algemene zin blijft het belangrijk om contacten met het bestuursorgaan en beslissingen die worden gemaakt goed vast te leggen in het dossier zodat het ook voor de Kwaliteitscommissie duidelijk is dat bepaalde keuzes zijn afgestemd met het bestuursorgaan of dat er enkel door het Bureau bewust voor een bepaalde werkwijze is gekozen.

*Algemene aanbevelingen**Sturing op aanvraag adviezen door diverse bestuursorganen*

De Kwaliteitscommissie vraagt speciale aandacht voor de feitelijke situatie bij bestuursorganen omtrent kennis van de Wet Bibob. Bestuursorganen lijken verschillend te handelen bij de keuze om wel of niet een Bibob-onderzoek te starten en vervolgens het Bureau om een advies te vragen. De Kwaliteitscommissie heeft de indruk dat dit deels ook komt door een gebrek aan kennis van de Wet Bibob, de mogelijkheid om een Bibob-advies aan te vragen en de mogelijkheden van de inzet van het Bibob-instrument. Van het totaal aantal binnengekomen aanvragen om een advies bij het Bureau in 2023 zijn 234 aanvragen door een gemeente ingediend, 14 aanvragen door een provincie en 2 aanvragen door een Omgevingsdienst. In 2023 zijn er door 90 verschillende gemeentes aanvragen om een advies ingediend, terwijl er 342 gemeentes in Nederland zijn. De Kwaliteitscommissie constateert daarmee dat er een groot aantal gemeentes is dat nog geen gebruik maakt van de mogelijkheid om een Bibob-advies aan te vragen bij het Bureau. Om hierin verbetering te brengen stelt de Kwaliteitscommissie voor dat het Bureau in samenwerking met VNG en IPO seminars organiseert over 'best practices' van Bibob-onderzoeken. Het bestuursdepartement zou deze seminars moeten faciliteren

met extra middelen omdat de organisatie ervan extra inzet van medewerkers vraagt.

Aanvragen door de Rijksoverheid

Het valt de Kwaliteitscommissie op dat het totaal aantal aanvragen om een Bibob-advies die vanuit de Rijksoverheid worden gedaan beperkt lijkt te zijn. Van het totaal aantal binnengekomen aanvragen om een advies bij het Bureau in 2023 zijn 9 aanvragen vanuit het Rijk ingediend.

Een suggestie is om de Wet Bibob, het Bureau en de inzet van het Bibob-instrument onder de aandacht te brengen in een interdepartementaal overleg van wetgevingsjuristen en/of andere relevante interdepartementale overleggen. Hopelijk zal deze extra aandacht voor de Wet Bibob en het Bureau rijksdiensten stimuleren om in voorkomende gevallen vaker een Bibob-advies bij het Bureau aan te vragen.

Kennisdeling op het gebied van aanbestedingen

De Kwaliteitscommissie constateert dat op bepaalde terreinen – zoals op het gebied van aanbestedingen – weinig kennis bestaat over het Bibob-instrument en de mogelijkheden van inzet van dit instrument. Het Bureau zou hier een coördinerende rol kunnen spelen door de samenwerking te zoeken met bijvoorbeeld de VNG, PIANOo en het IPO. De Kwaliteitscommissie doet de suggestie om gezamenlijk seminars over dit onderwerp te organiseren om op deze manier bij te dragen aan bredere kennis over dit onderwerp waardoor uiteindelijk op bredere schaal wordt voorkomen dat de overheid criminele activiteiten faciliteert en wordt bovendien de concurrentiepositie van bonafide ondernemers beschermd. Daarnaast is het ook aan het Bureau zelf om op dit onderwerp het kennisniveau op peil te houden.

Informatielevering

De Kwaliteitscommissie herhaalt de oproep uit het jaarverslag 2022 dat goed in de gaten moet worden gehouden of in gevallen waarin informatie bij bepaalde publieke instanties wordt opgevraagd, deze informatie ook daadwerkelijk wordt geleverd. De Kwaliteitscommissie roept het Bureau op om in het vizier te houden of het nodig is om het bestaan van dit probleem op te schalen binnen het Ministerie van Justitie en Veiligheid zodat de informatielevering verder op gang kan worden gebracht.

Hetzelfde geldt voor het uitblijven van internationale informatie. Bij een aantal adviezen speelde een internationale component, maar werden de benodigde gegevens door de autoriteiten van het andere land niet verstrekt.

De Kwaliteitscommissie merkt op dat het van groot belang is dat het Bestuursdepartement door gericht internationaal overleg, met name op EU-niveau hier een rol in gaat spelen.

1. Rol en werkwijze Kwaliteitscommissie Bibob

1.1 Instelling en samenstelling externe kwaliteitscommissie

Het Bureau heeft de wettelijke taak bestuursorganen voor te lichten en te adviseren over de implementatie en toepassing van de Wet Bibob. Vanwege het gesloten verstrekkingenregime en de geheimhoudingsplicht van de Wet Bibob is het proces van totstandkoming van een Bibob-advies voor betrokkenen niet transparant. Om de transparantie en de kwaliteit van de adviezen te bevorderen, is besloten een Kwaliteitscommissie in te richten. In de Wet Bibob wordt een externe Kwaliteitscommissie niet expliciet genoemd, maar gelet op het bepaalde in artikel 20, derde lid, onderdeel e, en artikel 28, tweede lid, onderdeel f, van de Wet Bibob wel mogelijk en wenselijk geacht. Bij besluit van de Minister van Veiligheid en Justitie van 10 december 2013, nr. 462409, houdende instelling van de kwaliteitscommissie Bibob (Instellingsbesluit kwaliteitscommissie Bibob) is de onafhankelijke Kwaliteitscommissie ingesteld.¹

De Kwaliteitscommissie bestaat uit personen met uiteenlopende deskundigheid en ervaring, bij voorkeur op het terrein van het openbaar bestuur, het bestuursrecht, de wetenschap, de rechtshandhaving en de magistratuur. De Kwaliteitscommissie kent een voorzitter en maximaal vier leden. De leden opereren onafhankelijk, onpartijdig en kritisch ten opzichte van het Bureau. De Kwaliteitscommissie wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris. De ambtelijk secretaris is geen lid van de Kwaliteitscommissie en legt voor de uitvoering van zijn taak verantwoording af aan de voorzitter van de Kwaliteitscommissie. Aan het einde van het jaar 2024 bereiken de voorzitter en twee leden van de Kwaliteitscommissie het einde van hun tweede termijn van 4 jaar. Zij zullen in 2024 dan ook afscheid nemen van de Kwaliteitscommissie en in het jaar 2024 wordt gezocht naar een nieuwe voorzitter en twee nieuwe leden.

¹ Feitelijk oefent de Kwaliteitscommissie al per 20 april 2011 haar werkzaamheden uit. In verband met het gesloten verstrekkingenregime van de wet, is destijds een tijdelijke Kwaliteitscommissie ingesteld die aan het Bureau werd toegevoegd. De Kwaliteitscommissie werkte met de 'instructie instelling en de werkwijze van de Kwaliteitscommissie onafhankelijk van het Bureau'. De wetswijziging van 1 juli 2013 maakte het mogelijk om een externe Kwaliteitscommissie in te stellen.

De Kwaliteitscommissie bestond in 2023 uit de volgende leden:

- De heer mr. F.W.H. van den Emster (voorzitter): voormalig rechter-plaatsvervanger en voormalig president Rechtbank Rotterdam; voormalig voorzitter Raad voor de Rechtspraak;
- Mevrouw prof. mr. E.R. Manunza: hoogleraar Europees en Internationaal aanbestedingsrecht aan de Universiteit Utrecht;
- De heer prof. mr. dr. E.R. Muller: decaan en hoogleraar Veiligheid en Recht van de Faculteit Governance and Global Affairs aan de Universiteit Leiden;
- De heer drs. A.H.M. de Jong: voormalig consultant bij ABDTOPConsult; voormalig directeur-generaal bij het ministerie van OCW en voormalig directeur-generaal bij het ministerie van Financiën;
- De heer mr. drs. G.A.A. Verkerk: voormalig waarnemend burgemeester van Rijswijk, De Bilt, Ommen en Beekdaelen; voormalig burgemeester van Delft.

1.2 Doelstelling

De doelstelling van de Kwaliteitscommissie is het steekproefsgewijs toetsen van de kwaliteit van de adviezen van het Bureau en de zorgvuldigheid en de wijze waarop deze tot stand komen. Deze kwaliteitstoets heeft betrekking op de opbouw van het advies, de wijze waarop de broninformatie wordt geselecteerd, weergegeven en geanalyseerd en de vraag of de weergegeven broninformatie de conclusie van het advies kan dragen. De Kwaliteitscommissie rapporteert over haar bevindingen rechtstreeks aan de Minister voor Rechtsbescherming. De bevindingen van de Kwaliteitscommissie moeten zicht geven op verbeterpunten.

Een belangrijk onderdeel van de kwaliteitstoets is de beoordeling van het gebruik van de onderliggende gesloten broninformatie. Bestuursorganen, betrokkenen en de rechterlijke macht moeten op de juistheid ervan kunnen vertrouwen, omdat het voor de betrokkenen bij een Bibob-advies niet mogelijk is om de aan het advies ten grondslag liggende broninformatie in te zien of te beoordelen. Ook de rechter kan deze informatie niet inzien of beoordelen. Voor de goede orde dient te worden opgemerkt dat de leden van de Kwaliteitscommissie wel de bevoegdheid hebben om deze gesloten bronnen in te zien, omdat zij door de AIVD zijn gescreend.

Naast het toetsen van de kwaliteit van de adviezen, heeft de Kwaliteitscommissie nog drie subdoelstellingen. Allereerst het verder bevorderen van een zorgvuldige werkwijze bij de totstandkoming van de adviezen. Ten tweede het verder bevorderen van de begrijpelijkheid en bruikbaarheid van de adviezen ten behoeve van de besluitvorming door het bestuursorgaan. Ten derde het verder bevorderen van de juridische houdbaarheid van de conclusies in de adviezen.

In relatie tot het voorgaande, neemt de Kwaliteitscommissie de vrijheid om gevraagd en ongevraagd algemene adviezen uit te brengen over het functioneren van de Wet Bibob, de jurisprudentie die daarop betrekking heeft en andere onderwerpen die het werk van het Bureau raken.

1.3 Werkwijze

De Kwaliteitscommissie heeft voor zichzelf een protocol opgesteld waarin wordt beschreven hoe zij concreet te werk gaat. Het protocol is geen statisch document. Het doel van het protocol is om een waarborg te bieden voor de kwaliteit en eenduidigheid van de onderzoeken van de Kwaliteitscommissie en voor een goed verloop van het gehele proces. Daarnaast wordt met het protocol inzicht verschaft in de werkwijze van de Kwaliteitscommissie, wat een bijdrage levert aan de transparante werkwijze die de Kwaliteitscommissie voorstaat. De te toetsen adviezen worden uit een lijst met de in die periode uitgebrachte adviezen door de Kwaliteitscommissie (blind en dus) a-select geselecteerd. De Kwaliteitscommissie verdeelt de te beoordelen adviezen onderling en dit wordt gecommuniceerd aan het Bureau. Het Bureau voegt eventuele aanvullende adviezen toe als het eerdere, reguliere advies in de betreffende zaak ook door de Kwaliteitscommissie is beoordeeld. Door personele wisselingen bij het Bureau zijn er in 2023 geen aanvullende adviezen van eerdere beoordeelde reguliere adviezen beoordeeld. Het Bureau kan ook zelf adviezen aandragen om te laten beoordelen door de Kwaliteitscommissie. Deze adviezen komen dan in de regel bovenop de steekproefselectie. Voor de volledige inhoud van dit protocol wordt verwezen naar Bijlage 1.

In 2024 is de Kwaliteitscommissie van plan om de inhoud van het toetsingsformulier dat zij gebruikt tegen het licht te houden. Na een aantal jaar en inmiddels uitgebreide ervaring met het toetsen van de adviezen denkt de Kwaliteitscommissie het toetsingsformulier te kunnen verbeteren en daarmee ook overzichtelijker te kunnen maken.

2. Beoordeling kwaliteit

2.1 Aantal beoordeelde adviezen

De leden van de Kwaliteitscommissie zijn in 2023 vier keer samengekomen in een plenaire vergadering. Na elke plenaire vergadering volgt een Terugkoppelingsoverleg van de voorzitter en secretaris van de Kwaliteitscommissie met het Bureau. Hierover meer in paragraaf 3 Terugkoppeling aan het Bureau.

In totaal heeft de Kwaliteitscommissie 40 adviezen getoetst. Dit is 16,87% van de 200 reguliere en 37 aanvullende adviezen die door het Bureau zijn uitgebracht.

Overzicht beoordeelde adviezen naar onderwerp:

Horeca	11
Bouw	11
Milieu	4
Seksinrichting	1
Wietteelt, coffeeshop, smart/grow/headshop	-
Speelautomaten	-
Subsidie	2
Transport	-
Vastgoedtransactie	5
Exploitatievergunning, overig	1
Alcoholwet	3

Overzicht beoordeelde adviezen per bestuursorgaan:

Gemeenten	35
Provincies	4
Andere organisaties, RVO	1

Voor deze beoordeelde adviezen zijn aanvragen ingediend door verschillende gemeentes, provincies en door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. In de tabel hierboven worden de aantallen weergegeven.

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

In het algemeen beoordeelt de Kwaliteitscommissie de helderheid en leesbaarheid van de door haar bestudeerde adviezen als positief. In 9 van de 40 beoordeelde adviezen heeft de Kwaliteitscommissie opmerkingen gemaakt over de helderheid en leesbaarheid van de adviezen. Het gaat daarbij onder andere om onnauwkeurig taalgebruik, het onvoldoende aanbrengen van structuur in (lange) adviezen en het onvoldoende zelfstandig leesbaar zijn van het advies. Soms wordt er uitgebreid (meermaals hetzelfde) uit bronnen geciteerd, dat verhoogt de leesbaarheid van het advies niet. De Kwaliteitscommissie adviseert om een werkwijze te kiezen om dit te voorkomen.

Ook wordt de samenhang tussen zaken niet altijd direct duidelijk weergegeven. Het komt voor dat verschillende adviezen worden uitgebracht die inhoudelijk gelijk zijn, maar omdat er bijvoorbeeld meerdere vergunningen bij de gemeente of bij verschillende gemeentes zijn aangevraagd, worden er aparte adviezen uitgebracht. Dit gegeven wordt niet altijd duidelijk vermeld aan het begin van het advies. Op dit onderdeel is het belangrijk om zorgvuldig en alert te blijven. Dat verhoogt de kwaliteit, leesbaarheid en bruikbaarheid van het advies, ook voor eventuele rechterlijke procedures.

2. Zorgvuldigheid van raadpleging van de gesloten bronnen

De Kwaliteitscommissie constateert dat het Bureau de gesloten bronnen zorgvuldig en op juiste wijze raadpleegt. De belangrijkste signalering bij dit criterium is wederom een onvoldoende respons van instanties na de vraag om informatie. Dit geldt niet alleen voor de informatie-uitwisseling met buitenlandse autoriteiten, maar bijvoorbeeld ook voor de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. De Kwaliteitscommissie adviseert het Bureau om concreet het gesprek met deze instantie aan te gaan en aan te dringen op betere informatielevering.

3. Consistentie van het advies

Over het algemeen is de Kwaliteitscommissie positief over de consistentie van de adviezen en over de werkwijze van de onderzoekers van het Bureau die het onderzoek 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 over het algemeen na een ruime bestudering van de bronnen, een zorgvuldige en systematische afweging en selectie maakt van de te gebruiken gegevens. In 4 van de 40 beoordeelde adviezen constateert het Bureau dat een beperktere selectie, of een verkorte weergave van de gegevens ook goed had gekund.

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 6 van de 40 beoordeelde adviezen heeft de Kwaliteitscommissie twijfels geuit over de onderbouwing van de conclusies. Deze

twijfel is veroorzaakt door verschillende redenen. In sommige gevallen concludeert de Kwaliteitscommissie dat de conclusie voor bijvoorbeeld de A-grond óf de B-grond voldoende wordt onderbouwd, maar niet voor beide gronden. Of de gevaarsconclusie wordt als te zwaar dan wel te licht beoordeeld gelet op de onderliggende informatie.

c. Is er voldoende samenhang tussen de onderdelen van het advies?

In slechts 1 van de 40 beoordeelde adviezen had de Kwaliteitscommissie twijfels over de samenhang van het advies. Voor de overige adviezen geldt dat de Kwaliteitscommissie positief is over de samenhang tussen de onderdelen van de adviezen.

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

In het grootste deel, 37 van de 40, beoordeelde adviezen was de Kwaliteitscommissie van mening dat de gevaarsconclusies terecht en op juiste wijze zijn genomen. In 3 van de 40 beoordeelde adviezen heeft de Kwaliteitscommissie twijfels geuit over de getrokken gevaarsconclusies. Dit kan inhouden dat de gevaarsconclusie in de visie van de Kwaliteitscommissie te zwaar is, of dat de Kwaliteitscommissie juist van mening is dat tot een ernstig gevaar had kunnen worden geconcludeerd in plaats van een mindere mate van gevaar.

4. Is het advies juridisch houdbaar?

De Kwaliteitscommissie stelt vast dat in 6 van de 40 beoordeelde adviezen twijfel werd geuit over de juridische houdbaarheid van het advies. Veelal kwam de twijfel over de juridische houdbaarheid voort uit de wijze waarop vraag 3 en dan met name vraag 3d werden beantwoord. Dit is ook logisch, als er twijfel is over de onderbouwing van de gevaarsconclusies of over de gevaarsconclusie zelf, leidt dit vervolgens ook tot twijfel over de juridische houdbaarheid van het advies.

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

De Kwaliteitscommissie vindt dat het overgrote deel van de adviezen van het Bureau bruikbaar is voor de bestuursorganen. Dit blijkt ook in de meeste zaken uit de terugkoppeling van het bestuursorgaan. In 3 van de beoordeelde adviezen heeft de Kwaliteitscommissie geconstateerd dat het advies niet of in mindere mate bruikbaar was voor het bestuursorgaan, of dat het bestuursorgaan teleurgesteld was over de uitkomst van het advies. Dit heeft de Kwaliteitscommissie afgeleid uit communicatie in het dossier tussen het bestuursorgaan en het Bureau of dit was een zelfstandige conclusie van de Kwaliteitscommissie gelet op de inhoud van het

advies. In een aantal gevallen is het niet mogelijk voor de Kwaliteitscommissie om hier een uitspraak over te doen. Bestuursorganen vullen lang niet altijd een feedbackformulier in na ontvangst van het advies en reageren ook niet altijd op de vraag vanuit het Bureau naar de bruikbaarheid van het advies. Het Bureau heeft het voornemen om hier meer aandacht aan te besteden en bestuursorganen te motiveren het feedbackformulier te retourneren aan het Bureau.

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

De Kwaliteitscommissie constateert dat in een deel van de getoetste adviezen voldoende contact is geweest met het bestuursorgaan, zowel telefonisch als schriftelijk.

Niet in alle dossiers kon de Kwaliteitscommissie beoordelen of er (voldoende) contact is geweest met het bestuursorgaan, zoals ook bij vraag 5 is weergegeven. In ieder geval bij 5 van de beoordeelde dossiers waren er vragen over.

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 33 van de 40 adviezen geconstateerd dat het advies binnen de wettelijke (verlengde) termijn van 12 weken is uitgebracht. Dit betekent dat in 7 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. Dat de adviestermin niet werd gehaald, werd veelal veroorzaakt doordat informatie niet tijdig werd geleverd en dat ervoor is gekozen daar toch op te wachten. In de meeste gevallen werd het bestuursorgaan hiervan op de hoogte gehouden.

De Kwaliteitscommissie adviseert het Bureau om op dezelfde voet verder te gaan voor wat betreft het zo strak mogelijk handhaven van de termijnen.

3. Terugkoppeling aan het Bureau

Na elke plenaire vergadering (vier maal per jaar, eenmaal per kwartaal) geeft de voorzitter van de Kwaliteitscommissie een terugkoppeling van de bevindingen aan het Bureau en formuleert punten ter verbetering. Voorafgaand aan dit Terugkoppelingsoverleg dat de voorzitter van de Kwaliteitscommissie met het Bureau en met de algemeen directeur van Justis heeft, geeft het Bureau per advies een schriftelijke reactie op de schriftelijke bevindingen van de Kwaliteitscommissie. Dit zorgt voor volledige en gestructureerde besprekingen. De Kwaliteitscommissie is zeer te spreken over deze werkwijze.

Ook de onderzoekers die de betreffende adviezen hebben uitgebracht, zijn aanwezig bij dit Terugkoppelingsoverleg. Deze werkwijze ervaart de Kwaliteitscommissie als efficiënt en plezierig.

Naar aanleiding van deze besprekingen heeft het Bureau de individuele zaken intern besproken. Het Bureau heeft in maart 2024 in een schriftelijke reactie aan de Kwaliteitscommissie uiteengezet hoe de aanbevelingen uit het jaarverslag 2022 zijn geïmplementeerd. Aan deze reactie en de beoordeelde adviezen ziet de Kwaliteitscommissie dat het Bureau de opmerkingen en aanbevelingen oppakt en uitwerkt. De Kwaliteitscommissie wijst voor een uitgebreidere weergave hiervan naar bijlage 2.

In de vier Terugkoppelingsoverleggen zijn de bevindingen van de Kwaliteitscommissie bij de individuele adviezen besproken. De bespreekpunten die de leden van de Kwaliteitscommissie constateren, worden door de onderzoeker voor zover mogelijk nader toegelicht of gemotiveerd.

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 algemeen directeur van Justis gezonden.

De kwaliteitscommissie brengt haar bevindingen uit in een rapportage op hoofdlijnen. In dit jaarverslag staan geen gegevens die herleidbaar zijn tot door Bibob onderzochte personen en organisaties. Het verslag van de commissie wordt tegelijkertijd met het jaarverslag van het Bureau gezonden aan de Minister voor Rechtsbescherming en gezamenlijk door hem aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

Bijlage 2

Aanbevelingen uit het jaarverslag 2022 en de reactie daarop van het Bureau

Het Bureau heeft in maart 2024 schriftelijk op de aanbevelingen van de Kwaliteitscommissie uit het jaarverslag 2022 gereageerd. In de reactie is ook weergegeven hoe het Bureau aan de slag is gegaan met de aanbevelingen van de Kwaliteitscommissie.

Het Bureau reageert op vier aanbevelingen die de Kwaliteitscommissie in het jaarverslag 2022 heeft geformuleerd. Het gaat daarbij om de aanbevelingen over de indeling van de adviezen en de bijlagen en de leesbaarheid van adviezen met daarbij de aanbeveling om zorgvuldig en duidelijk te motiveren welke keuzes in het onderzoek zijn gemaakt, om de aanbeveling een volledige intake met bestuursorganen bij nieuwe adviesaanvragen te houden en om het aangaan van gesprekken met organisaties die geen of niet tijdig informatie leveren.

Keuzes in het onderzoek

Het Bureau licht in het advies of in de bijlagen in principe toe welke keuzes zijn gemaakt in het onderzoeksproces. Hieronder vallen keuzes met betrekking tot het al dan niet wachten op ontbrekende informatie en het wel of niet meewegen van bepaalde informatie bij de beoordeling van de mate van gevaar. Deze keuzes worden veelal ook voordat een advies wordt verstrekt kenbaar gemaakt in contact met het bestuursorgaan.

Indeling advies en bijlagen

Het Bureau heeft een standaard indeling voor welke informatie in het advies komt te staan en welke informatie in de bijlagen wordt opgenomen. In 2023 heeft het Bureau gesprekken gevoerd met de Kwaliteitscommissie over de indeling van het advies en de bijlagen en het opnemen van een samenvatting in het advies. Een werkgroep binnen het Bureau gericht op het verbeteren van de argumentatie en de leesbaarheid in de adviezen zal het voorstel van de Kwaliteitscommissie ten aanzien van de indeling en het opnemen van een samenvatting nader uitwerken en dit voorleggen aan bestuursorganen.

Informatielevering

Gedurende de afzonderlijke adviestrajecten wordt in de regel meermaals om de benodigde informatie verzocht. Daarnaast voert het Bureau gesprekken met informatieleveranciers wanneer deze structureel niet of niet tijdig voldoen aan de informatieverzoeken. Het Bureau gaat in 2024 het leveranciersmanagement verder inrichten door relatiebeheerders aan te stellen, die zich zullen richten op het maken en navolgen van afspraken met informatieleveranciers omtrent het (tijdig) verstrekken van de gevraagde informatie.

Evaluatie met bestuursorgaan

Na het uitbrengen van ieder advies wordt aan het bestuursorgaan een evaluatieformulier voorgelegd. Het Bureau heeft met de Kwaliteitscommissie gemerkt dat deze weinig worden ingevuld waardoor eventuele signalen met betrekking tot de kwaliteit en het onderzoeksproces mogelijk onopgemerkt blijven. Om de respons te verhogen is het Bureau voornemens een digitaal evaluatieformulier te ontwikkelen waarbij ook zal worden gekeken naar de vraagstelling en het moment van versturen van het evaluatieformulier.