Dienst Justis
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Jaarverslag Kwaliteitscommissie Bibob

2015

Datum	April 2016
Status	Vastgesteld

Inhoud

Algemene conclusies en aanbevelingen 4

1. Rol en werkwijze kwaliteitscommissie 6
1.1 Instelling externe kwaliteitscommissie 6
1.2 Samenstelling 7
1.3 Doelstelling 8
1.4 Werkwijze 8

2. Beoordeling kwaliteit 10
2.1 Aantal beoordeelde adviezen 10
2.2 Criteria 10
2.3 Resultaten van de beoordeling op onderdelen 11

3. Terugkoppeling aan het Bureau 18

Algemene conclusie en aanbevelingen

In 2015 heeft de kwaliteitscommissie 6% van de adviezen beoordeeld. Zij komt tot de volgende conclusies en aanbevelingen.

Op basis van haar beoordelingen concludeert de kwaliteitscommissie dat de onderzoeken van het Landelijk Bureau Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (hierna het Bureau) aan een hoge standaard van zorgvuldigheid voldoen. De kwaliteitscommissie is van oordeel dat in het algemeen de conclusies goed zijn onderbouwd. Er is op deskundige en uitvoerige wijze onderzoek gedaan. De broninformatie van de adviezen is correct geselecteerd en op de juiste wijze in de adviezen verwerkt en geanalyseerd. Over het algemeen zijn de adviezen juridisch houdbaar en bruikbaar voor het bestuursorgaan. In enkele gevallen acht de kwaliteitscommissie adviezen op onderdelen voor verbetering vatbaar.

Volgens de kwaliteitscommissie kan de leesbaarheid van de adviezen nog verder worden bevorderd. De kwaliteitscommissie beveelt aan om het bestuurlijk beeld beter weer te geven. Naast het noemen van de vergunning in het advies, acht de kwaliteitscommissie het van belang dat er in het advies ook nader wordt toegelicht hoe het onderzoek zich verhoudt tot de betreffende vergunning. Dit bevordert de leesbaarheid van het advies en het in context plaatsen van het onderzoek van het Bureau voor andere betrokkenen.

De kwaliteitscommissie concludeert dat het Bureau de informatie goed selecteert en dat de informatie uit gesloten bronnen correct in het advies wordt weergegeven.

Verder beveelt de kwaliteitscommissie aan om in bepaalde gevallen meer aandacht te besteden aan de onderbouwing van de conclusies. Zij doelt hiermee met name op een uitgebreidere motivering, zodat de onderbouwing van de conclusie voor zowel het bestuursorgaan als andere betrokkenen en de rechter inzichtelijker wordt, vooral daar waar het gaat om de wijze waarop in het advies wordt omschreven dat er geen voordeel is behaald met strafbare feiten. Indien het Bureau vaststelt dat er sprake is van een reeks vermogensdelicten, maar dat de betrokkenen daaruit geen voordeel hebben behaald omdat er sprake was van een verbeurdverklaring van de goederen, beveelt de kwaliteitscommissie aan om dit als zodanig in het advies op te nemen. Ook had de kwaliteitscommissie de indruk dat aanwijzingen voor het aantonen van een zakelijk samenwerkingsverband meegenomen hadden kunnen worden in het onderzoek van het Bureau ter onderbouwing van de conclusies.

Ten aanzien van het aantonen van een zakelijk samenwerkingsverband en het huwelijk in gemeenschap van goederen, adviseert de kwaliteitscommissie dat dit gegeven alleen kan worden meegewogen, mits er meer aanwijzingen zijn van een zakelijk samenwerkingsverband dan sec het huwelijk in gemeenschap van goederen. In dit licht beveelt de kwaliteitscommissie het Bureau aan om in het vervolg de extra aanwijzingen duidelijker in het advies toe te lichten. Indien er sprake is van betrokkenen die in het huwelijk zijn getreden in gemeenschap van goederen en er geen extra aanwijzingen zijn, kan dit enkele gegeven volgens de kwaliteitscommissie niet als een zakelijk samenwerkingsverband worden gezien.

Voorts beveelt de kwaliteitscommissie aan om kritisch te kijken naar het gebruik van de mogelijkheid om ernstig gevaar te concluderen indien betrokkene niet de informatie kan verstrekken waar het Bureau om verzoekt. Hoewel de kwaliteitscommissie erkent dat dergelijke informatie belangrijk kan zijn voor het onderzoek, adviseert de kwaliteitscommissie het Bureau om in een dergelijk geval stil te staan bij de vraag of het Bureau een dergelijke omstandigheid formalistisch zou moeten benaderen. Temeer omdat er geen sprake is van een weigering om informatie te verstrekken, maar de onmogelijkheid om de informatie te overleggen.

De kwaliteitscommissie heeft sterke twijfel bij de vraag of Bibob het juiste instrument is om te handhaven in het geval er sprake is van overtredingen van de Tabakswet. De kwaliteitscommissie is van mening dat er genoeg mogelijkheden tot handhaving in de Tabakswet liggen voor overtredingen van de Tabakswet (zoals een overtreding van het rookverbod), waarbij de wet Bibob niet nodig is. Onderzoeken die alleen steunen op dergelijke overtredingen, gaan aan het doel van de wet Bibob voorbij. In dit verband beveelt de kwaliteitscommissie aan om een ontvankelijkheidstoets op te nemen in de wet, waarbij het Bureau de aanvragen kan toetsen of een dergelijke aanvraag binnen de kaders en de geest van de wet Bibob vallen alvorens er een uitgebreid, kostbaar onderzoek wordt verricht. Op die manier wordt het Bibob-instrument op een juiste manier ingezet.

1. Rol en werkwijze kwaliteitscommissie

1.1 Instelling externe kwaliteitscommissie

Met ingang van 20 april 2011 is de tijdelijke kwaliteitscommissie Bibob ingesteld, met de opdracht om de kwaliteit van de adviezen van het Bureau Bibob alsmede de zorgvuldigheid waarmee deze tot stand komen, te toetsen. De Wet Bibob bood destijds, wegens het gesloten verstrekkingsregime en de geheimhoudingsplicht, geen mogelijkheid om een externe commissie in te stellen, aangezien de Wet Bibob zeer nauwkeurig voorschrijft wie gerechtigd is tot het inzien van informatie. In beginsel waren dit uitsluitend medewerkers van het Bureau en geen externe partijen. Om ervoor te zorgen dat de leden gerechtigd waren de adviezen in te zien, werd de tijdelijke kwaliteitscommissie toegevoegd aan Bureau Bibob en waren de voorzitter en leden tijdelijk in dienst van het Bureau. De kwaliteitscommissie rapporteerde rechtstreeks aan de Minister van Veiligheid en Justitie en de voorzitter en overige leden waren geen verantwoording verschuldigd aan de directeur van Bureau Bibob. Daarnaast bepaalde de commissie onafhankelijk van het Bureau haar werkwijze, haar keuze van de te onderzoeken adviezen en de prioriteit van haar werkzaamheden. Deze afspraken en waarborgen zijn destijds neergelegd in de ‘Instructie instelling en werkwijze van de Kwaliteitscommissie Bibob’ van 13 mei 2011.

Met ingang van 1 juli 2013 is de Wet Bibob gewijzigd (Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob). In de wet wordt een externe kwaliteitscommissie Bibob niet expliciet genoemd, maar gelet op het bepaalde in artikel 20, derde lid, onderdeel e, en artikel 28, tweede lid, onderdeel f, wel mogelijk en wenselijk geacht. Met een nieuw besluit is van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. De voorzitter en de overige leden, die met ingang van 20 april 2011 de tijdelijke kwaliteitscommissie vormden, zetten hun werkzaamheden als externe kwaliteitscommissie Bibob voort. Het besluit houdt in dat de kwaliteitscommissie niet langer onderdeel is van Bureau Bibob en dat het dienstverband van de voorzitter en de leden wordt beëindigd. De voorzitter en overige leden zijn na instelling bij separate ministeriële besluiten voor een periode van vier jaren als respectievelijk voorzitter en lid van de kwaliteitscommissie benoemd. De tijdelijke kwaliteitscommissie is tegelijkertijd opgeheven. De ‘Instructie instelling en werkwijze van de Kwaliteitscommissie Bibob’ is ingetrokken.

1.2 Samenstelling

De kwaliteitscommissie bestaat uit personen met uiteenlopende deskundigheid en ervaring op het terrein van het openbaar bestuur, het bestuursrecht en het openbaar ministerie. De kwaliteitscommissie kent een voorzitter en drie leden. Leden van de kwaliteitscommissie opereren onafhankelijk, onpartijdig en kritisch ten opzichte van elkaar en 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.

Bij besluit van 24 januari 2014 (*Stcrt 2014, 1862)* zijn de volgende personen, met terugwerkende kracht met ingang van 1 januari 2014, benoemd voor een periode van vier jaar:

- de heer mr. J.A. Blok, voorzitter, voormalig procureur-generaal;
- de heer mr. H.M. Linthorst, voormalig directeur Wetgeving en Juridische Zaken bij het ministerie van Economische Zaken;
- mevrouw prof. mr. A.J.C. de Moor-van Vugt, hoogleraar Bestuursrecht aan de Universiteit van Amsterdam;
- de heer mr. J.J.H. Pop, voormalig burgemeester van onder andere Haarlem.

Per 1 juli 2015 heeft de heer mr. J.A. Blok, voorzitter, tussentijds ontslag genomen. Bij besluit van 30 oktober 2015 (*Stcrt 2015, 40264)* is het lid de heer mr. J.J.H. Pop, met terugwerkende kracht met ingang van 1 juli 2015, benoemd tot voorzitter tot er een nieuwe voorzitter is. Het ligt in het voornemen om ook een nieuw lid te benoemen.

De kwaliteitscommissie bestaat per 1 juli 2015 uit de volgende personen:

- de heer mr. J.J.H. Pop, voorzitter, voormalig burgemeester van onder andere Haarlem;
- de heer mr. H.M. Linthorst, voormalig directeur Wetgeving en Juridische Zaken bij het ministerie van Economische Zaken;
- mevrouw prof. mr. A.J.C. de Moor-van Vugt, hoogleraar Bestuursrecht aan de Universiteit van Amsterdam;

1.3 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 informatie is geselecteerd, weergegeven en geanalyseerd en de vraag of de weergegeven informatie de conclusie van het advies kan dragen. De kwaliteitscommissie rapporteert over haar bevindingen aan de Minister van Veiligheid en Justitie. 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. De kwaliteitscommissie legt daarom bij de beoordeling een speciaal accent op de selectie, analyse en weergave van de gesloten broninformatie.

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.

1.4 Werkwijze

De kwaliteitscommissie heeft voor zichzelf een protocol opgesteld waarin ze beschrijft hoe de kwaliteitscommissie 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 wil de kwaliteitscommissie met het protocol inzicht verschaffen in haar werkwijze en hierdoor bijdragen aan de transparante werkwijze die de kwaliteitscommissie voorstaat. Hieronder staat de werkwijze zoals die in het protocol is beschreven.

De kwaliteitscommissie toetst en beoordeelt viermaal per jaar de kwaliteit van een selecte steekproef uit de in het afgelopen kwartaal uitgebrachte adviezen, aan de hand van door de kwaliteitscommissie vooraf opgestelde en afgestemde criteria. Om de eenduidigheid van de beoordeling te bevorderen heeft de kwaliteitscommissie een beoordelingsformat vastgesteld. De voorzitter selecteert de adviezen die door de kwaliteitscommissie worden getoetst. Voorafgaand aan de selectie informeert de ambtelijk secretaris bij de directeur Bibob of deze een bepaald advies in het bijzonder ter beoordeling aan de kwaliteitscommissie wil voorleggen. Eventuele verzoeken worden onderbouwd aan de voorzitter voorgelegd. De kwaliteitscommissie kiest uiteindelijk zelf of ze het advies zal beoordelen.

Als de adviezen zijn geselecteerd bestuderen de leden ieder afzonderlijk de adviezen en de bijbehorende broninformatie. Vervolgens bespreken de commissieleden hun bevindingen in twee subcommissies. De subcommissies wisselen bij elke plenaire vergadering van samenstelling. Elk advies en de onderliggende broninformatie wordt in de subcommissie grondig getoetst en beoordeeld. Deze beoordeling wordt besproken en vastgesteld in een plenaire vergadering van de kwaliteitscommissie.

De kwaliteitscommissie toetst de adviezen aan de hand van acht criteria. Deze criteria worden beschreven onder het kopje *'criteria'* in hoofdstuk 2. De kwaliteitscommissie beoordeelt daarbij onder andere of alle bronnen zijn geraadpleegd, welke gegevens zijn geselecteerd en of de broninformatie op de juiste wijze in het advies is verwerkt. Vervolgens beoordeelt zij de opbouw en de onderbouwing van de uiteindelijke conclusie (ernstig gevaar, mindere mate van gevaar, geen gevaar). Ook let de kwaliteitscommissie erop dat eventuele ontlastende informatie op een juiste manier in het advies is verwerkt.

De kwaliteitscommissie kan de minister gevraagd en ongevraagd advies geven ter verbetering van enerzijds de kwaliteit van de adviezen en anderzijds over de werkprocessen van het Bureau. In dit verband neemt de kwaliteitscommissie tevens kennis van rapporten en evaluaties en doet zo nodig aanbevelingen. Om de kwaliteitsverbetering van de adviezen en de daarbij ingestelde onderzoeken te bevorderen geeft de voorzitter van de kwaliteitscommissie na elke plenaire vergadering een terugkoppeling aan het Bureau en formuleert punten ter verbetering. De kwaliteitscommissie heeft het rapport van het Bureau over het gebruik van de OM-tip in 2015 bestudeerd en acht dit rapport relevant voor het Openbaar Ministerie (hierna OM) ten behoeve van het gebruik van de OM-tip. De kwaliteitscommissie adviseert het Bureau om het rapport op een hoger niveau onder de aandacht te brengen van het Openbaar Ministerie.

2 Beoordeling kwaliteit

2.1 Aantal beoordeelde adviezen

In 2015 is de kwaliteitscommissie vier keer, namelijk in februari, mei, oktober en december, in plenaire vergadering bij elkaar gekomen. De kwaliteitscommissie heeft in totaal veertien adviezen getoetst. Dit is 6% van het totaal aantal uitgebrachte adviezen van het Bureau in 2015. Drie adviezen betroffen een exploitatievergunning voor een coffeeshop, drie adviezen een drank- en horecavergunning, en vier adviezen een vastgoedtransactie. Verder bestudeerde de kwaliteitscommissie één communautaire vergunning, één vuurwerkvergunning, één omgevingsvergunning en een exploitatievergunning voor een seksinrichting. Voor deze adviezen zijn dertien aanvragen ingediend door een gemeente en één door Stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO).

2.2 Criteria

De kwaliteitscommissie toetst aan de volgende criteria:

1. Helderheid en leesbaarheid; opbouw.
2. Zorgvuldigheid van raadpleging van de gesloten bronnen.
3. De onderbouwing van conclusies en aanbevelingen.
4. De consistentie en juridische houdbaarheid van de onderdelen van de adviezen.
5. Steunen de conclusies en aanbevelingen in voldoende mate op de onderliggende informatie?
6. Bruikbaarheid voor het bestuursorgaan: beantwoordt het advies aan de verwachtingen die het bestuursorgaan daarvan mocht hebben?
7. Het proces van totstandkoming van het advies: is er voldoende contact met het bestuursorgaan onderhouden en is er voldoende teruggekoppeld naar het bestuursorgaan?
8. 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. De kwaliteitscommissie is tevreden over de wijze waarop het Bureau een duidelijke indeling in het adviesmodel hanteert. De kwaliteitscommissie heeft daarnaast grote waardering voor de manier waarop het Bureau complexe zaken helder en overzichtelijk uiteenzet. Naast tekstuele helderheid, maakt het Bureau zijn onderzoek middels organogrammen goed inzichtelijk. De kwaliteitscommissie acht het advies daardoor, vooral ook voor diegenen die niet dagelijks met de materie te maken hebben, helder en goed leesbaar.

Om de helderheid en leesbaarheid van de adviezen nog verder te bevorderen doet de kwaliteitscommissie een enkele aanbeveling.

Er is bij enkele adviezen geconstateerd dat het Bureau een bepaalde vergunning in het advies noemt, maar niet nader uitlegt hoe het onderzoek zich verhoudt tot de vergunning. De kwaliteitscommissie doet de aanbeveling om het bestuurlijk beeld beter weer te geven. Dit bevordert de leesbaarheid van het advies en het in context plaatsen van het onderzoek van het Bureau voor andere betrokkenen. Als suggestie geeft de kwaliteitscommissie mee dat het advies begrijpelijker en beter leesbaar wordt als het Bureau niet alleen de vergunningen die onderdeel zijn van het Bibob-onderzoek beschrijft, maar daarbij ook een korte toelichting geeft op het betreffende vergunningenstelsel. Met name in het geval een samenstel van vergunningen of normatieve kaders aan de orde is, is dit van belang. Een dergelijke aanbeveling heeft de kwaliteitscommissie reeds gedaan in haar jaarverslag 2014. Bij de terugkoppeling aan het Bureau heeft het Bureau aangegeven dat het belangrijk is om bij het opstellen van het advies rekening te houden met de leesbaarheid van het advies voor andere betrokkenen, die geen of weinig kennis hebben van het kader waarin het onderzoek zich afspeelt.

2. *Zorgvuldigheid van raadpleging van de gesloten bronnen.*

De kwaliteitscommissie is zeer te spreken over de uitvoerigheid en kwaliteit van het onderzoek door het Bureau, met name waar het gaat om de gesloten bronnen. Zij heeft in geen van de beoordeelde dossiers vastgesteld dat informatie uit gesloten bronnen verkeerd wordt weergegeven, dat ontlastende informatie uit de adviezen wordt weggehouden of informatie selectief is geselecteerd. De commissieleden

hebben in alle dossiers vastgesteld dat de informatie van de (gesloten) broninformatie zorgvuldig was geselecteerd en geanonimiseerd in het advies was weergegeven. Bij de kwaliteitscommissie komt duidelijk het beeld naar voren dat het Bureau het onderzoek zorgvuldig en adequaat uitvoert en de adviezen een juist beeld geven van de broninformatie.

De kwaliteitscommissie acht het positief dat het Bureau van de mogelijkheid van artikel 13 wet Bibob gebruik maakt om, ten aanzien van justitiële antecedenten van de betrokkenen, ook het buitenland te bevragen.

Bij een aantal dossiers constateerde de kwaliteitscommissie dat bepaalde informatie niet was opgenomen in het papieren dossier. Bij de terugkoppeling aan het Bureau is gebleken dat de informatie digitaal was aangeleverd, maar abusievelijk niet was opgenomen in het papieren dossier. Met de digitalisering van het werkproces begrijpt de kwaliteitscommissie dat de papieren dossiers onvolledig kunnen zijn. Om de kwaliteitstoetsing hoog te houden, beveelt de kwaliteitscommissie aan om haar gedurende de overgang naar de volledige digitalisering van het werkproces in voldoende mate te faciliteren om de dossiers digitaal dan wel op papier of een combinatie daarvan te kunnen bestuderen. Hierbij is een uniforme dossieropbouw, door bijvoorbeeld een inventarislijst aan het dossier toe te voegen met een overzicht van alle stukken, praktisch. Op die lijst kan worden aangegeven welke stukken in het papieren dossier dan wel het digitale dossier zijn te vinden.

3. De onderbouwing van conclusies en aanbevelingen.

De kwaliteitscommissie concludeert dat in het algemeen de conclusies in de adviezen goed zijn onderbouwd. Wel heeft zij aanbevelingen gedaan om de onderbouwing van de conclusie uitgebreider te motiveren, zodat de onderbouwing voor het bestuursorgaan, de rechter en andere betrokkenen inzichtelijker wordt.

De kwaliteitscommissie ziet verbeteringen in de wijze waarop in het advies wordt omschreven dat er geen voordeel is behaald met strafbare feiten. Indien het Bureau vaststelt dat er sprake is van een reeks vermogensdelicten, maar dat de betrokkenen daaruit geen voordeel hebben behaald omdat er sprake was van een verbeurdverklaring van de goederen, beveelt de kwaliteitscommissie aan om dit als zodanig in het advies op te nemen. Dan wordt het voor de betrokkenen die dit advies lezen duidelijk dat deze feiten wel door het Bureau zijn onderzocht.

In twee adviezen had de kwaliteitscommissie de indruk dat aanwijzingen voor het zakelijk samenwerkingsverband meegenomen hadden kunnen worden in het onderzoek van het Bureau ter onderbouwing van de conclusies.

Van de twee adviezen, constateerde de kwaliteitscommissie bij één advies dat betrokkene een mondelinge overeenkomst voor tien jaar had afgesloten met een leverancier om een product exclusief bij deze enkele leverancier af te nemen. De kwaliteitscommissie is in de veronderstelling dat deze situatie aanleiding was voor het Bureau om de overeenkomst nader uit te zoeken. Bij de terugkoppeling aan het Bureau heeft het Bureau aangegeven dat het buiten hun bevoegdheden lag om nader onderzoek te doen, omdat het Bureau alleen nadere informatie mag opvragen bij de partijen zoals die zijn genoemd in artikel 12 lid 4 Wet Bibob. Het Bureau kwam tot de conclusie dat de leverancier als zodanig niet als een zakelijk samenwerkingsverband wordt gezien. De kwaliteitscommissie begrijpt dat het Bureau gebonden is aan de wet, maar interpreteert anders dan het Bureau deze exclusieve overeenkomst als een innige samenwerking voor een lange periode dat wel als een zakelijk samenwerkingsverband kan worden gezien. De kwaliteitscommissie vindt dat deze feiten voldoende waren om aan te nemen dat er sprake was van een zakelijk samenwerkingsverband.
Bij het andere advies had de kwaliteitscommissie vragen bij de mogelijkheden van het Bureau om een (buitenlandse) bank te onderzoeken. In het onderzoek van het Bureau kwam naar voren dat een buitenlandse bank (de leningverstrekker) strafbare feiten had gepleegd. Tijdens het terugkoppelingsoverleg heeft het Bureau aangegeven dat een (buitenlandse) bank alleen kan worden onderzocht als deze zelf een betrokkene is in het onderzoek.

In één advies constateert de kwaliteitscommissie dat het Bureau heeft vastgesteld dat er sprake is van een zakelijk samenwerkingsverband, omdat het echtpaar is getrouwd in gemeenschap van goederen. Bij de terugkoppeling aan het Bureau is duidelijk geworden dat er in de onderhavige zaak meer aanwijzingen waren dan alleen het huwelijk in gemeenschap van goederen. De kwaliteitscommissie gaat mee in de opvatting van het Bureau dat het huwelijk in gemeenschap van goederen mee kan wegen in het aantonen van een zakelijk samenwerkingsverband, mits er meer aanwijzingen zijn dan sec het huwelijk in gemeenschap van goederen. In dit licht beveelt de kwaliteitscommissie het Bureau aan om in het vervolg de extra aanwijzingen duidelijker in het advies toe te lichten. Indien er naast het huwelijk in gemeenschap van goederen geen extra aanwijzingen zijn, kan dit enkele gegeven volgens de kwaliteitscommissie niet als een zakelijk samenwerkingsverband worden gezien.

Voorts oordeelde de kwaliteitscommissie bij één advies dat de aard van de relatie ten aanzien van de B-grond, zoals gesteld in artikel 3 lid 3 van de Wet Bibob, duidelijker in het advies kan worden omschreven. Hierbij doelt de kwaliteitscommissie op de situatie waarin een (mede-)financier van de onderneming

(een derde) belastingontduiking heeft gepleegd en er geconcludeerd wordt dat er sprak is van een ernstig gevaar dat de vergunning zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen. Dat de vergunning door een derde zal worden gebruikt om belasting te ontduiken is volgens de kwaliteitscommissie vergezocht, maar niet geheel ondenkbaar. Derhalve adviseert de kwaliteitscommissie het Bureau om in het advies duidelijker uiteen te zetten wat de aard van de relatie in dat geval concreet inhoudt.

Bij één advies merkt de kwaliteitscommissie op dat wanneer er sprake is van een adviesaanvraag ten behoeve van een omgevingsvergunning omtrent een verbouwing van een pand waarvan het Bureau weet dat het doel van de verbouwing een horecagelegenheid is, er wel sprake kan zijn van een samenhang van bepaalde strafbare feiten met het uiteindelijke doel van de vergunning. Volgens de kwaliteitscommissie gaat het om activiteiten die in elkaars verlengde liggen. Anders dan de uitspraak van de rechtbank Maastricht van 5 juli 2013 (ECLI:NL:RBLIM:2013:4123) is er volgens de kwaliteitscommissie, gelet op de specifieke omstandigheid dat de verbouwing dienstbaar is aan het exploiteren van de horecagelegenheid, samenhang met strafbare feiten zoals gewelds- en opiumdelicten.

In één advies had de kwaliteitscommissie vraagtekens bij de conclusie dat er sprake is van een ernstig gevaar, omdat de betrokkene financiële informatie waarom door het Bureau was gevraagd, niet kon verstrekken omdat een relatief klein gedeelte van het verzamelde bedrag via collectes is gegaan en dit derhalve niet meer te herleiden was. De kwaliteitscommissie merkt hierbij op dat betrokkene in het onderzoek erg veel informatie heeft overgelegd waaruit blijkt dat betrokkene een goede administratie heeft van de ontvangen gelden. Dit, in samenhang bezien met de reden van betrokkene dat die specifieke informatie niet kan worden overgelegd, is volgens de kwaliteitscommissie niet geheel ongeloofwaardig.
Hoewel de kwaliteitscommissie erkent dat dergelijke informatie belangrijk kan zijn voor het onderzoek, adviseert de kwaliteitscommissie het Bureau om in een dergelijk geval stil te staan bij de vraag of het Bureau een dergelijke omstandigheid formalistisch zou moeten benaderen. Temeer omdat er geen sprake is van een weigering om informatie te verstrekken, maar van de onmogelijkheid om de informatie te overleggen. De kwaliteitscommissie vindt dat door het voorgaande de conclusies in het advies onevenwichtig lijken. In dit verband heeft de kwaliteitscommissie eerder een opmerking gemaakt. Hiertoe verwijst zij naar haar jaarverslag over 2014. Bij de terugkoppeling aan het Bureau heeft de kwaliteitscommissie aan het Bureau het advies meegegeven om ten behoeve van de conclusie te kijken naar de mogelijkheid van andere opties binnen de wet.

De kwaliteitscommissie constateerde in één advies dat daarin niet duidelijk naar voren kwam op welke manier er aan het samenhang-criterium werd voldaan. De oorzaak hiervan hangt samen met hetgeen de kwaliteitscommissie heeft aangegeven onder punt 1. ten aanzien van de verduidelijking van de bestuurlijke context waarin de vergunningaanvraag zich afspeelt. De samenhang van bepaalde strafbare feiten is lastig te beoordelen, als niet duidelijk is wat de bestuurlijke context van de vergunning is.

Bij één advies werd gesteld dat betrokkene een overtreding van het rookverbod zelf had gepleegd, terwijl betrokkene als exploitant op het moment dat de overtreding werd geconstateerd niet in het pand aanwezig was. De kwaliteitscommissie is zich bewust van het feit dat de betrokkene, als exploitant, verantwoordelijk is. De kwaliteitscommissie beveelt echter aan om deze omstandigheid genuanceerder in het advies weer te geven door in te gaan op de aard van de relatie die de horecazaak heeft met de exploitant waarbij er een vermoeden bestaat dat betrokkene de overtredingen zelf heeft gepleegd.

4. *De consistentie en juridische houdbaarheid van de onderdelen van de adviezen.*

De kwaliteitscommissie concludeert dat de samenhang en consistentie van de onderdelen van de adviezen over het algemeen voldoende dragend zijn. De kwaliteitscommissie ziet echter ruimte voor verbetering in de uitwerking van de motivering in adviezen.

In geen van de gevallen heeft de kwaliteitscommissie geconstateerd dat het Bureau evident ten onrechte heeft geconcludeerd dat er sprake was van een gevaar of van geen gevaar. De kwaliteitscommissie heeft bij een enkel advies wel twijfel over de juridisch houdbaarheid ervan. Dit heeft te maken met de onderbouwing van de conclusies. In enkele gevallen constateerde de kwaliteitscommissie dat op basis van de beschikbare informatie een te zware conclusie was getrokken ten aanzien van de mate van gevaar. In die gevallen had de kwaliteitscommissie een mindere mate van gevaar passender geacht. De kwaliteitscommissie stelt ook vast dat sommige zaken sterker onderbouwd konden worden op basis van de beschikbare informatie.

Bij één advies heeft de kwaliteitscommissie sterke twijfel bij de vraag of Bibob het juiste instrument is om te handhaven in het geval er sprake is van overtredingen van de Tabakswet. De Tabakswet geeft voldoende handhavingsmogelijkheden, waarbij de wet Bibob niet nodig is. De kwaliteitscommissie is van mening dat een dergelijk advies(aanvraag) voorbijgaat aan het doel van de wet Bibob. De

kwaliteitscommissie adviseert het Bureau om te onderzoeken of dergelijke overtredingen van de Tabakswet als niet relevant kunnen worden geacht voor het onderzoek. Daarnaast beveelt de kwaliteitscommissie samen met het Bureau aan om een ontvankelijkheidstoets op te nemen in de wet, waardoor het Bureau de aanvragen kan toetsen of een dergelijke aanvraag binnen de kaders en de geest van de wet Bibob vallen alvorens een uitgebreid, kostbaar onderzoek te verrichten.

5. *Steunen de conclusies en aanbevelingen in voldoende mate op de onderliggende informatie?*

De kwaliteitscommissie is van oordeel dat de conclusies en aanbevelingen in de meeste dossiers in voldoende mate op de onderliggende informatie steunen.

Bij één advies heeft de kwaliteitscommissie geconstateerd dat het Bureau een mondeling contract van tien jaar anders had kunnen interpreteren, waardoor er sprake had kunnen zijn van een zakelijk samenwerkingsverband. Dan had de conclusie van geen gevaar volgens de kwaliteitscommissie in dit geval een mindere mate van gevaar kunnen zijn.

6. *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. Van alle bestudeerde adviezen heeft de kwaliteitscommissie in één geval twijfel bij de bruikbaarheid van het advies voor het bestuursorgaan. In dat geval was er sprake van overtredingen van het rookverbod in een horecagelegenheid en ziet de kwaliteitscommissie niet direct een verband met het eventueel intrekken/weigeren van een vergunning.

7. *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 gebruikelijk contact met de bestuursorganen heeft onderhouden. Ook bij opschorting van de termijn en het uitstel houdt het Bureau intensief contact met het bestuursorgaan en geeft het Bureau desgewenst uitleg en toelichting op het advies aan het bestuursorgaan. Daarnaast ziet de kwaliteitscommissie dat het eigen onderzoek van het bestuursorgaan uitgebreider is dan voorheen, waardoor het Bureau een goede basis heeft voor het starten van het onderzoek. Alle voornoemde punten acht de kwaliteitscommissie zeer positief.

8. 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. 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 hij daarbij een termijn waarbinnen het advies wel tegemoet kan worden gezien. Deze termijn bedraagt niet meer dan vier weken.

Uit de steekproef blijkt dat de termijnen goed worden nageleefd. In enkele gevallen is de termijn overschreden, maar dit is volgens de kwaliteitscommissie aanvaardbaar te achten, omdat de overschrijding te wijten was aan een vertraging in het aanleveren van informatie van de informatieleveranciers en aan het inwerken van nieuwe medewerkers. Bovendien had het Bureau in die gevallen het bestuursorgaan daarover in kennis gesteld.

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 aan de kwaliteitscommissie uiteengezet hoe het Bureau de aanbevelingen van de kwaliteitscommissie heeft geïmplementeerd.

Aan het overgelegde memo en de beoordeelde adviezen ziet de kwaliteitscommissie dat het Bureau de opmerkingen en aanbevelingen met voortvarendheid oppakt en uitwerkt. Zo heeft het Bureau in de loop van 2015, naar aanleiding van de bevindingen van de kwaliteitscommissie in het jaarverslag 2014, onder meer zijn adviesmodel gewijzigd.

Zoals de kwaliteitscommissie in het hoofdstuk ‘Resultaten van de beoordeling op onderdelen’ heeft aangegeven, is zij tevreden over de wijze waarop het Bureau aanpassingen heeft doorgevoerd in het adviesmodel. De kwaliteitscommissie acht de adviezen daardoor, vooral ook voor diegenen die niet dagelijks met de materie te maken hebben, in toenemende mate helder en goed leesbaar.

Het Bureau heeft in 2015 het standaard conceptadvies aangepast door het bestuurlijk beeld ten aanzien van de verschillende soorten vergunningen beter weer te geven en is er een algemene bespreking van de wettelijke criteria wanneer er sprake is van een ernstig gevaar op de a-grond in het advies opgenomen. Daarnaast wordt in het standaard conceptadvies, onder verwijzing naar jurisprudentie, uitgebreider weergegeven waarom geweldsdelicten waarmee geen voordeel is behaald wel van belang kunnen zijn voor de b-grond.

Ten aanzien van de aanbeveling om een inventarislijst toe te voegen aan de dossiers van het Bureau, zodat duidelijk is welke stukken zich in het dossier bevinden en welke digitaal beschikbaar zijn, geeft het Bureau aan dat met de digitalisering de onderliggende stukken van het advies automatisch overzichtelijk zullen worden weergegeven.

Voorts heeft het Bureau de beoordeling van het strafbare feit onvergunde exploitatie aangepast naar aanleiding van de opmerkingen van de kwaliteitscommissie. Sommige vormen van onvergunde exploitatie worden sindsdien als niet-relevant aangemerkt. Dit houdt in dat deze helemaal niet beschreven worden in Bibob-adviezen.

Het Bureau onderschrijft de aanbeveling van de kwaliteitscommissie dat in principe alle vragen van een bestuursorgaan beantwoord dienen te worden. Hierbij plaatst het Bureau de kanttekening dat het Bureau slechts die vragen kan beantwoorden, die van belang zijn voor de beoordeling van gevaar. Beantwoording van vragen die niet relevant zijn voor de beoordeling van gevaar valt niet onder de adviestaak van het Bureau.

Er wordt door het Bureau meer aandacht besteed aan het opnemen van ontlastende informatie in het advies. Het Bureau benadrukt dat echter niet alle ontlastende informatie relevant is en derhalve niet wordt opgenomen in het advies. Het Bureau beperkt zich tot het opnemen van ontlastende informatie die kan bijdragen aan de mate van gevaar en daarmee de conclusie.

Het Bureau heeft voorts een met redenen omkleed standpunt om niet mee te gaan in de aanbeveling van de kwaliteitscommissie om de grootte van het voordeel te relateren aan de grootte van de betrokken onderneming en wordt er bij de beoordeling van de grootte van het voordeel uitgegaan van het absolute voordeel. Het Bureau ziet wel mogelijkheden om de grootte van een onderneming te betrekken bij het proportionaliteitsoordeel ten aanzien van een eventuele vervolgstap van het bestuursorgaan. Hierbij benadrukt het Bureau dat de afweging om tot weigering of intrekking van de vergunning over te gaan, voorbehouden is aan de bestuursorganen. Een duidelijke uitleg van het Bureau hoe de grootte van het voordeel is berekend zal het bestuursorgaan daarbij kunnen helpen.

Het Bureau hecht veel waarde aan de controle door de kwaliteitscommissie. Waar het Bureau onder strikte geheimhouding werkt en voor de buitenwereld een *black box* kan zijn, is deze controle van groot belang om het vertrouwen in het Bureau bij bestuur, politiek en maatschappij te bevorderen en te behouden. Daarnaast levert de feedback van de commissie nuttige inzichten en concrete verbeteringsmogelijkheden op, die tot concrete verandering in de adviezen van het Bureau leiden.