



Justis  
*Ministerie van Justitie en Veiligheid*

**Jaarverslag 2024**  
Kwaliteitscommissie Bibob

Datum 26 maart 2025



## Colofon

Afzendgegevens

**Kwaliteitscommissie Bibob**

Secretaris: dhr. mr. R.P. Stehouwer

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20300  
2500 EH Den Haag  
[www.justis.nl](http://www.justis.nl)



## Inhoudsopgave

|                                                                                      |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Colofon                                                                              | 3  |
| Inhoudsopgave                                                                        | 5  |
| Algemene conclusies en aanbevelingen (samenvatting)                                  | 6  |
| <br>                                                                                 |    |
| 1. Rol en werkwijze Kwaliteitscommissie                                              | 13 |
| 1.1 Instelling externe Kwaliteitscommissie                                           | 13 |
| 1.2 Doelstelling                                                                     | 14 |
| 1.3 Werkwijze                                                                        | 15 |
| <br>                                                                                 |    |
| 2 Beoordeling kwaliteit adviezen                                                     | 17 |
| 2.1 Aantal beoordeelde adviezen                                                      | 17 |
| 2.2 Criteria                                                                         | 17 |
| 2.3 Resultaten van de beoordeling op onderdelen                                      | 20 |
| <br>                                                                                 |    |
| 3. Terugkoppeling aan het Bureau                                                     | 26 |
| <br>                                                                                 |    |
| Bijlage 1 Protocol voor werkwijze Kwaliteitscommissie Bibob                          | 27 |
| Bijlage 2 Aanbevelingen uit het jaarverslag 2023 en de reactie daarop van het Bureau | 31 |

## **Algemene conclusies en aanbevelingen (samenvatting)**

In 2024 heeft het Landelijk Bureau Bevordering Integriteitsbeoordelingen (hierna: het Bureau) in totaal 200 reguliere en 23 aanvullende adviezen uitgebracht.

De Kwaliteitscommissie Bibob (hierna: Kwaliteitscommissie) heeft hiervan 38 reguliere adviezen en 4 aanvullende adviezen beoordeeld. Dit komt neer op ongeveer 19% van het totaal aantal uitgebrachte adviezen.

In deze paragraaf worden de bevindingen en de aanbevelingen van de Kwaliteitscommissie verkort weergegeven.

### *Bevindingen 2024*

Hierna is een aantal tabellen over 2024 opgenomen waarin de beoordeelde adviezen in verschillende categorieën worden verdeeld. In de eerste tabel wordt weergegeven hoeveel adviezen het Bureau heeft uitgebracht en hoeveel de Kwaliteitscommissie daarvan heeft beoordeeld. In de tweede tabel worden de beoordeelde adviezen naar onderwerp verdeeld. In de derde tabel worden de beoordeelde adviezen ingedeeld naar het bestuursorgaan dat het advies heeft gevraagd. Tot slot is een tabel opgenomen waarin wordt vermeld over hoeveel adviezen geen opmerkingen waren, hoeveel adviezen op procedurele punten voor verbetering in aanmerking komen, bij hoeveel adviezen inhoudelijke opmerkingen zijn gemaakt en tot slot bij hoeveel adviezen zowel procedurele als inhoudelijke opmerkingen zijn gemaakt.

Om de bevindingen enigszins af te kunnen zetten tegen de cijfers en bevindingen in de voorgaande jaarverslagen zijn hier ook de cijfermatige gegevens uit de jaren 2020-2023 weergegeven.

**Overzicht percentages aantal beoordeelde adviezen 2020-2024:**

| Aantal                              | 2020   | 2021    | 2022    | 2023    | 2024    |
|-------------------------------------|--------|---------|---------|---------|---------|
| Totaal aantal uitgebrachte adviezen | 336    | 422     | 290     | 237     | 223     |
| Beoordeelde adviezen                | 26 /8% | 54 /13% | 46 /16% | 40 /17% | 42 /19% |

**Overzicht beoordeelde adviezen 2020-2024 naar onderwerp:**

| Onderwerp                                  | 2020   | 2021    | 2022    | 2023    | 2024    |
|--------------------------------------------|--------|---------|---------|---------|---------|
| Horeca                                     | 8 /31% | 17 /32% | 18 /36% | 11 /29% | 16 /33% |
| Bouw                                       | 4 /15% | 8 /15%  | 13 /26% | 11 /29% | 7 /14%  |
| Milieu                                     | 2 /8%  | 2 /4%   | 6 /12%  | 4 /11%  | 3 /6%   |
| Seksinrichting                             | 1 /4%  | 1 /2%   | 1 /2%   | 1 /3%   | 1 /2%   |
| Wietteelt, coffeeshop, smart/grow/headshop | -      | 5 /9%   | -       | -       | 3 /6%   |
| Speelautomaten                             | 6 /23% | 12 /23% | 3 /6%   | -       | 2 /4%   |
| Subsidie                                   | -      | 1 /2%   | -       | 2 /5%   | 4 /8%   |
| Transport                                  | -      | 3 /6%   | -       | -       | 1 /2%   |
| Vastgoedtransactie                         | 2 /8%  | -       | 2 /4%   | 5 /13%  | 2 /4%   |
| Exploitatievergunning, overig              | 3 /12% | 4 /8%   | -       | 1 /3%   | 2 /4%   |
| Alcoholwet                                 | -      | -       | 7 /14%  | 3 /8%   | 8 /16%  |

**Overzicht beoordeelde adviezen in 2022-2024 naar bestuursorgaan:**

| Bestuursorgaan                                                                  | 2022    | 2023    | 2024    |
|---------------------------------------------------------------------------------|---------|---------|---------|
| Gemeenten                                                                       | 34 /74% | 35 /88% | 35 /83% |
| Provincies                                                                      | 10 /22% | 4 /10%  | 4 /10%  |
| Andere organisaties, RVO, Kansspelautoriteit samenwerkingsverband van gemeenten | 2 /4%   | 1 /2%   | 3 /7%   |

**Overzicht beoordeelde adviezen in 2022-2024 naar resultaat:**

| Resultaat                                                   | 2022    | 2023    | 2024    |
|-------------------------------------------------------------|---------|---------|---------|
| Adviezen zonder opmerkingen                                 | 21 /46% | 21 /53% | 16 /38% |
| Adviezen met procedurele opmerkingen                        | 9 /20%  | 4 /10%  | 4 /10%  |
| Adviezen met inhoudelijke opmerkingen                       | 10 /22% | 12 /30% | 18 /43% |
| Adviezen met zowel procedurele als inhoudelijke opmerkingen | 6 /13%  | 3 /8%   | 4 /10%  |

Hieronder geeft de Kwaliteitscommissie een korte toelichting op bovenstaande tabellen betreffende 2024 met het overzicht naar resultaat.

De Kwaliteitscommissie heeft de kwantitatieve bevindingen over het jaar 2024 in bovenstaande tabellen vastgelegd en constateert daarmee het volgende.

In de loop der jaren is het aantal adviezen dat door het Bureau is uitgebracht gedaald. Hierdoor is het controlepercentage gestegen. De Kwaliteitscommissie heeft de laatste jaren verhoudingsgewijs meer adviezen beoordeeld en heeft daardoor een beter beeld gekregen van de kwaliteit van de adviezen.

Ten aanzien van de onderwerpen van de adviezen over de afgelopen vijf jaar schommelt het aantal beoordeelde adviezen per sector van jaar op jaar omdat de Kwaliteitscommissie beoordelingen doet op basis van een aselecte steekproef. In 2024 zijn relatief veel horeca, alcohol en subsidie-adviezen beoordeeld en relatief weinig voor de bouw.

De verdeling van de beoordeelde adviezen naar bestuursorgaan geeft een constant beeld. Ruim 80% van de beoordeelde adviezen in 2024 heeft betrekking op adviezen voor gemeenten. Dat spoort grosso modo met het aandeel van gemeentelijke adviezen in de voorafgaande jaren. Ongeveer 10% heeft betrekking op adviezen voor de provincies. Op 2022 na, toen er op speciaal verzoek meer provinciale adviezen zijn beoordeeld, past dit in het beeld. De resterende adviezen betreffen beoordelingen van adviezen voor andere organisaties, waaronder de RVO, de Kansspelautoriteit en samenwerkingsverbanden van gemeenten.

Ten aanzien van het overzicht van de beoordeelde adviezen naar resultaat geldt voor 2024 het volgende. In totaal voldoen 16 van de 42 beoordeelde adviezen aan alle gestelde criteria, dat wil zeggen 38% van de beoordeelde adviezen. In 4 van de 42 beoordeelde adviezen zijn er opmerkingen van procedurele aard gemaakt. Deze procedurele criteria gaan over het proces van 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 18 van de 42 beoordeelde adviezen heeft de Kwaliteitscommissie inhoudelijke opmerkingen geplaatst. Het gaat hier om problemen, opmerkingen, of verbeterpunten die worden geconstateerd onder de criteria 1 tot en met 4. Zie voor een nadere toelichting op de criteria paragraaf 2.2. In 4 van de 42 beoordeelde adviezen was sprake van opmerkingen van zowel procedurele als inhoudelijke aard.

Ten opzichte van 2022 en 2023 is het aantal beoordelingen met inhoudelijke opmerkingen toegenomen van 22% respectievelijk 30% naar 43% in 2024. Het aantal adviezen zonder opmerkingen is licht gedaald van 46% respectievelijk 53% naar 38% in 2024. Ten aanzien van de kwaliteit van de adviezen kunnen er echter

geen harde conclusies getrokken worden. De inhoudelijke opmerkingen die de Kwaliteitscommissie heeft gemaakt zijn namelijk van velerlei aard en verschillend van gewicht. Zij bestaan niet louter uit kritische noties bij de gemaakte analyses door het Bureau. Zo bestaan sommige opmerkingen uit een vraag om iets verduidelijkt te krijgen. Ook behelzen sommige inhoudelijke opmerkingen een verschil van inzicht tussen de Kwaliteitscommissie en het Bureau, waarbij er geen goed of fout bestaat. Gelet op het diffuse beeld aan inhoudelijke opmerkingen kan dus niet met zoveel woorden worden gezegd dat gelet op het stijgende aantal inhoudelijke opmerkingen over de jaren heen de kwaliteit van de adviezen van het Bureau achteruit is gegaan. Desalniettemin zijn er wel een paar opmerkingen die herhaaldelijk in de beoordelingen van de Kwaliteitscommissie zijn gemaakt. Deze opmerkingen gaan over de kwaliteit van de analyse, de zelfstandige leesbaarheid van het advies en de gevaarsconclusie. Voor deze opmerkingen zal de Kwaliteitscommissie in het hiernavolgende aanbevelingen doen.

De uitgebreide uitwerking van de inhoudelijke en procedurele opmerkingen van de Kwaliteitscommissie en de bevindingen zijn opgenomen onder paragraaf 2.3 Resultaten van de beoordeling op onderdelen.

#### *Aanbevelingen over de kwaliteit van de adviezen*

Zoals hiervoor beschreven, heeft de Kwaliteitscommissie een aantal inhoudelijke opmerkingen vaker gemaakt. Deze terugkerende opmerkingen zien op de kwaliteit van de analyse, de gevaarsconclusie en de leesbaarheid van het advies. De opmerkingen die over de kwaliteit van de analyse gaan, hebben hoofdzakelijk betrekking op het ontbreken van een samenvatting. De Kwaliteitscommissie acht het raadzaam, vooral in zeer omvangrijke dossiers, om een samenvatting in het advies op te nemen. Op die manier wordt het voor het bestuursorgaan eenvoudiger om te weten waar het advies over gaat en welke belangrijke punten zij hieruit mee moet nemen. De Kwaliteitscommissie heeft dit punt herhaaldelijk aangekaart tijdens het Terugkoppelingsoverleg met het Bureau.

Het volgende punt betreft de onderbouwing van de gevaarsconclusie. De Kwaliteitscommissie is het niet altijd eens met de door het Bureau getrokken conclusie van ernstig gevaar of een beperkte mate van gevaar. Zo heeft de Kwaliteitscommissie in een aantal adviezen haar twijfels geuit over de vraag of iemand wel of niet als overtreder kan worden aangemerkt en over de getrokken conclusies ten aanzien van het zakelijk samenwerkingsverband. Ook heeft de Kwaliteitscommissie in een aantal adviezen opgemerkt dat de onderbouwing diepgaander had gekund of dat het ernstig gevaar beter gemotiveerd had kunnen

worden. Op dit punt doet de Kwaliteitscommissie als aanbeveling dat hier binnen het werkproces voldoende aandacht voor moet zijn. Dit kan worden bewerkstelligd door degene die meeleeft op het advies stil te laten staan met de betreffende opsteller van het advies of de onderbouwing voldoende diepgaand is en de mate van gevaar en de onderbouwing van die conclusies passend is.

Een ander punt wat regelmatig is teruggekomen betreft de zelfstandige leesbaarheid van de adviezen. De Kwaliteitscommissie heeft in diverse adviezen geconstateerd dat de voor het bestuursorgaan belangrijke informatie in het advies zelf ontbreekt, maar dat deze informatie wel in de bijlage is opgenomen. De Kwaliteitscommissie vindt dit een verbeterpunt voor het Bureau. In het advies zelf moet namelijk alle belangrijke informatie staan. Deze informatie moet niet ergens in de bijlage worden opgenomen. Anders moet het bestuursorgaan alle bijlagen doorzoeken. De kans bestaat dat er dan relevante informatie over het hoofd wordt gezien. Zeker in omvangrijke dossiers ligt dit risico op de loer. Het Bureau komt begin 2025 met een reactie op deze wens van de commissie.

#### *Aanbevelingen over de procedurele kant van de adviezen*

Ook wat betreft de procedurele kant van de adviezen is er nog verbetering mogelijk. Het streven bij deze punten moet zijn om dat foutloos te doen. Eén van de aspecten waar de Kwaliteitscommissie naar kijkt bij het beoordelen van de adviezen is of het bestuursorgaan het evaluatieformulier heeft ingevuld en hoe het bestuursorgaan het advies heeft beoordeeld en hoe dat oordeel is gemotiveerd. De Kwaliteitscommissie constateert dat in een aantal dossiers geen evaluatieformulieren zitten of dat er een evaluatieformulier is uitgestuurd naar het bestuursorgaan, maar deze niet terug is ontvangen. De Kwaliteitscommissie vindt dit een aandachtspunt en doet als aanbeveling om hier strakker op te acteren en zo nodig contact op te nemen met het bestuursorgaan als een ingevulde evaluatie uitblijft. Ook vraagt de Kwaliteitscommissie aandacht voor de intakeprocedure. De Kwaliteitscommissie ziet graag dat het Bureau meer informatie over de intakeprocedure opneemt in het dossier, zodat hier meer inzicht in kan worden verkregen.

Een ander aandachtspunt vindt de Kwaliteitscommissie de termijnoverschrijdingen en communicatie daarover met aanvragers. De Kwaliteitscommissie constateert dat in enkele dossiers de (verlengde) wettelijke termijn van 12 weken voor het uitbrengen van het advies niet is gehaald en dat daar vervolgens niet over wordt gecommuniceerd met het bestuursorgaan, althans geen uitstelbrief in het dossier aanwezig is waardoor het voor de Kwaliteitscommissie onduidelijk is of daar met het bestuursorgaan over is gecommuniceerd. Het Bureau heeft in haar terugkoppeling

op het jaarverslag van 2023 aangegeven dat zij in het geval van een termijnoverschrijding de reden hiervan communiceert aan het bestuursorgaan en zal bekijken of (de inhoud van) deze contactmomenten kan worden vastgelegd in de dossiers. De Kwaliteitscommissie zal dit blijven volgen en wil nogmaals het belang van tijdige en heldere communicatie over de termijnoverschrijding richting het bestuursorgaan en documentatie hiervan in het dossier benadrukken.

#### *Algemene aanbevelingen*

Naast aanbevelingen die voor het Bureau bedoeld zijn, zijn er op basis van de beoordelingen van de Kwaliteitscommissie ook een aantal meer algemene aanbevelingen die het Bureau samen met J&V zou moeten oppakken. Deze aanbeveling ziet op de gebrekkige gegevensuitwisseling met andere landen. Daar moet in Europees verband op geacteerd worden. De Kwaliteitscommissie constateert verder dat informatieverstrekkers met een wettelijke plicht om informatie te verstrekken aan het Bureau geregeld niet – of niet tijdig – aan deze verplichting voldoen. Het gaat onder andere om de Douane, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit en in sommige gevallen ook het Openbaar Ministerie. Deze trend is al enige jaren gaande, maar het aantal gevallen waarin geen informatie wordt geleverd lijkt toe te nemen, waaronder de kwaliteit van de advisering ernstig te leiden heeft. Het Bureau heeft relatiebeheerders aangesteld die de relatie met deze informatieverstrekkers moeten onderhouden en die deze problematiek ook aan de orde zullen stellen. De Kwaliteitscommissie blijft deze ontwikkeling volgen en beveelt bij het uitblijven van resultaat aan om op het niveau van de dienstleiding of SG's hierover contact te leggen. Deze aanbevelingen zijn overigens niet nieuw. In het voorgaande jaarverslag waren deze aanbevelingen ook al opgenomen. De Kwaliteitscommissie heeft echter geconstateerd dat dit nog steeds een punt van aandacht is en benoemt deze aanbevelingen daarom opnieuw.

Verder doet de Kwaliteitscommissie als aanbeveling aan het Bureau om de bekendheid en effectiviteit van de Wet Bibob binnen het eigen departement en de justitiële en bestuurlijke wereld te vergroten. De Kwaliteitscommissie is van mening dat de effectiviteit van de Wet Bibob verbeterd zou kunnen worden.

## 1. Rol en werkwijze Kwaliteitscommissie

### 1.1 Instelling externe Kwaliteitscommissie

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

De Kwaliteitscommissie bestaat uit personen met uiteenlopende deskundigheid en ervaring, bij voorkeur op het terrein van het openbaar bestuur, het bestuursrecht, de wetenschap, de rechtshandhaving en de magistratuur. De Kwaliteitscommissie kent een voorzitter en maximaal vier leden. De leden opereren onafhankelijk, onpartijdig en kritisch ten opzichte van het Bureau. De Kwaliteitscommissie wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris. De ambtelijk secretaris is geen lid van de Kwaliteitscommissie en legt voor de uitvoering van zijn taak verantwoording af aan de voorzitter van de Kwaliteitscommissie.

Aan het einde van het jaar 2024 hebben de voorzitter en twee leden vanwege het einde van hun tweede termijn van vier jaar afscheid genomen van de Kwaliteitscommissie. Met ingang van 15 november 2024 zijn voor een periode van vier jaar door de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een nieuwe voorzitter en twee nieuwe leden benoemd.

---

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

De Kwaliteitscommissie bestond tot 15 november 2024 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.

De Kwaliteitscommissie bestaat sinds 15 november 2024 uit de volgende leden:

- De heer prof. dr. E.W. Kolthoff (voorzitter): emeritus hoogleraar criminologie aan de Open Universiteit;
- 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.
- Mevrouw mr. A.C. Nienhuis: instituutsdirecteur van het Instituut voor Veiligheid bij de Hogeschool Utrecht;
- De heer mr. P. van Kesteren; rechter bij de Rechtbank Overijssel.

## 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 Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. 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 en vervangende adviezen toe als het eerdere, reguliere advies in de betreffende zaak ook door de Kwaliteitscommissie is 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.

Dit jaar heeft de Kwaliteitscommissie de inhoud van het formulier, waarmee zij de adviezen van het Bureau beoordeelt, aangepast. Met het nieuwe formulier zijn de toetsingscriteria nader uitgewerkt. De Kwaliteitscommissie is van mening dat de adviezen hiermee beter beoordeeld kunnen worden op zowel inhoud als procedure. Het nieuwe toetsingsformulier is vanaf april 2024 operationeel en daarmee voor drie van de vier beoordelingsrondes van dit jaar toegepast. Meer over de criteria waaraan de Kwaliteitscommissie toetst in paragraaf 2.2.

## 2. Beoordeling kwaliteit adviezen

### 2.1 Aantal beoordeelde adviezen

De leden van de Kwaliteitscommissie zijn in 2024 vier keer samengekomen in een plenaire vergadering. Na elke plenaire vergadering volgt er 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 42 adviezen getoetst. Dit is ongeveer 19% van alle reguliere en aanvullende adviezen die door het Bureau in 2024 zijn uitgebracht.

#### **Overzicht percentages aantal beoordeelde adviezen 2020-2024:**

| <b>Aantal</b>                       | <b>2020</b> | <b>2021</b> | <b>2022</b> | <b>2023</b> | <b>2024</b> |
|-------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Totaal aantal uitgebrachte adviezen | 336         | 422         | 290         | 237         | 223         |
| Beoordeelde adviezen                | 26 /8%      | 54 /13%     | 46 /16%     | 40 /17%     | 42 /19%     |

Voor deze beoordeelde adviezen zijn aanvragen ingediend door verschillende gemeentes, provincies en door een samenwerkingsverband van gemeenten. In de tabellen op pagina 7 worden de aantallen weergegeven.

### 2.2 Criteria

#### *1. Het oude toetsingsformulier*

Zoals in paragraaf 1.3 staat beschreven, heeft de Kwaliteitscommissie dit jaar het toetsingsformulier aangepast. Voor de eerste beoordelingsronde van dit jaar is nog het oude toetsingsformulier gebruikt. Voor de beoordelingsrondes daarna is het nieuwe toetsingsformulier gebruikt. Het oude toetsingsformulier bestond uit 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. Het nieuwe toetsingsformulier*

Sinds april 2024 geldt er een nieuw toetsingsformulier. Vanaf de tweede beoordelingsronde is dit nieuwe formulier gebruikt. Het nieuwe toetsingsformulier bestaat uit de volgende criteria:

### Inhoudelijke beoordelingspunten

1. Zijn de gesloten bronnen zorgvuldig en volledig gebruikt bij de raadpleging? (wijze van raadplegen)
2. Is vervolgens de voor het advies relevante informatie uit de beschikbare informatie geselecteerd en gebruikt? (wijze van gebruik van de aangetroffen informatie)
3. Kwaliteit van de analyse van de gegevens en de op basis daarvan getrokken conclusies en resulterende gevaarsbeoordeling:
  - a. Is de gemaakte analyse van de gegevens evenwichtig en volledig?
  - b. Volgen de conclusies logisch uit de analyse?
  - c. Past de resulterende gevaarsbeoordeling op evenwichtige wijze bij de conclusies?
  - d. Is het advies gegeven de hiervoor gegeven antwoorden juridisch houdbaar?

#### 4. Helderheid en leesbaarheid

- a. Is het advies helder opgebouwd?
- b. Is het advies helder en beknopt geformuleerd?
- c. Is het advies wat betreft de hoofdpunten los van de bijlagen zelfstandig leesbaar?

#### Procedurele beoordelingspunten

#### 5. Het proces van totstandkoming van het advies:

- a. Heeft de intake met het bestuursorgaan geleid tot een heldere vraagstelling waarvoor het logisch is dat het Bureau advies uitbrengt?
- b. Was het noodzakelijk om tussentijds nog contact te zoeken met het bestuursorgaan? Zo ja, waarover?
- c. Is er na het uitbrengen van het advies nog contact met het bestuursorgaan geweest over de interpretatie en/of het gebruik van het advies? Zo ja, waarover?
- d. Heeft het bestuursorgaan het evaluatieformulier ingevuld? Zo ja, hoe beoordeelde het bestuursorgaan het advies en hoe is dat oordeel gemotiveerd?
- e. Zijn deze contacten op een toegankelijke manier gedocumenteerd in het dossier?

#### 6. Controle op termijnen

- a. Is het advies binnen de officiële termijn van acht weken uitgebracht?
- b. Zo nee, is dit op tijd en beargumenteerd gemeld aan het bestuursorgaan?

De toetsingscriteria in het oude en het nieuwe formulier komen nagenoeg inhoudelijk met elkaar overeen. In beide formulieren staan criteria voor het beoordelen van de helderheid en leesbaarheid, het raadplegen van de gesloten bronnen, de kwaliteit van de analyse, de getrokken conclusies en gevaarsbeoordeling, het proces van totstandkoming van het advies en de controle op termijnen. Het verschil tussen de formulieren is dat in het nieuwe formulier de criteria nader zijn uitgewerkt aan de hand van verdiepende vragen. In het oude formulier waren sommige vragen minder helder. Dit gaat onder andere over de verwachtingen die het bestuursorgaan over het advies mocht hebben. Met de

invoering van het nieuwe formulier is het voor de Kwaliteitscommissie duidelijker geworden aan welke inhoudelijke en procedurele punten de adviezen precies beoordeeld moeten worden en dat draagt bij aan een vollediger en duidelijkere toetsing van de adviezen.

## 2.3 Resultaten van de beoordeling op onderdelen

### Overzicht opmerkingen bij de beoordeelde adviezen over 2024<sup>2</sup>

|                                                                                                                         |         |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| Zijn de gesloten bronnen zorgvuldig en volledig gebruikt bij de raadpleging?                                            | 5 /12%  |
| Is vervolgens de voor het advies relevante informatie uit de beschikbare informatie geselecteerd en gebruikt?           | 6 /14%  |
| Kwaliteit van de analyse van de gegevens en de op basis daarvan getrokken conclusies en resulterende gevaarsbeoordeling | 14 /33% |
| Helderheid en leesbaarheid                                                                                              | 20 /48% |
| Het proces van totstandkoming van het advies                                                                            | 19 /45% |
| Controle op termijnen                                                                                                   | 2 /5%   |

#### 1. Zijn de gesloten bronnen zorgvuldig en volledig gebruikt bij de raadpleging?

Dit onderdeel gaat over de zorgvuldigheid van de raadpleging van gesloten bronnen en of deze volledig zijn gebruikt bij de raadpleging. In 5 van de 42 adviezen heeft de Kwaliteitscommissie hierover opmerkingen gemaakt. Deze opmerkingen gaan over de zorgvuldigheid van de raadpleging van de gesloten bronnen. Het gaat daarbij onder andere om het opvragen van meer informatie of de grondigheid en volledigheid van het onderzoek.

#### 2. Is vervolgens de voor het advies relevante informatie uit de beschikbare informatie geselecteerd en gebruikt?

De Kwaliteitscommissie vindt dat de relevante informatie over het algemeen op een juiste wijze is geselecteerd en gebruikt. De Kwaliteitscommissie heeft over dit onderdeel in 6 van de 42 adviezen opmerkingen gemaakt, maar deze opmerkingen zien meer op de wijze van presenteren in het advies – hoofdtekst of bijlage – in plaats van het selecteren van de informatie.

<sup>2</sup> In deze tabel worden alleen de cijfers en percentages voor 2024 weergegeven, omdat de Kwaliteitscommissie in de voorgaande jaren met een ander beoordelingsformulier heeft gewerkt.

### *3. Kwaliteit van de analyse van de gegevens en de op basis daarvan getrokken conclusies en resulterende gevaarsbeoordeling*

De Kwaliteitscommissie is over het algemeen gematigd positief over de kwaliteit van de analyse en de op basis daarvan getrokken conclusies en resulterende gevaarsbeoordeling. De Kwaliteitscommissie heeft in 14 adviezen van de 42 adviezen opmerkingen gemaakt over dit onderdeel.

Zoals in paragraaf 2.2 weergegeven, is de Kwaliteitscommissie gedurende het jaar bij het beoordelen van de adviezen met een nieuw toetsingsformulier gaan werken. Met de invoering van het nieuwe toetsingsformulier zijn de beoordelingscriteria op sommige punten aangepast. Dit geldt ook voor het punt van de kwaliteit van de analyse van de gegevens en de op basis daarvan getrokken conclusies en resulterende gevaarsbeoordeling. In het oude toetsingsformulier, dat alleen is gebruikt voor de eerste beoordelingsronde, heeft de Kwaliteitscommissie gekeken naar of er sprake was van een goede/juiste afweging bij de selectie van de gebruikte gegevens, of de onderbouwing van de conclusies in voldoende mate steunt op de onderliggende informatie, of er voldoende samenhang is tussen de onderdelen van het advies, of de conclusie terecht is of een andere conclusie passender was geweest en of het advies juridisch houdbaar is. De Kwaliteitscommissie heeft in dit verband bij een advies de opmerking gemaakt dat er sprake lijkt te zijn van tegenstrijdige conclusies. Bij een ander advies heeft de Kwaliteitscommissie een opmerking gemaakt over de samenhang tussen de onderdelen van het advies, inhoudende dat bij een uitgebreid strafrechtelijk dossier meer van de strafbare feiten kan worden uitgegaan en dat vervolgens bij het uitwerken van de onderbouwing van de a- en b-grond daarnaar kan worden terugverwezen.

Hieronder staan de opmerkingen die de Kwaliteitscommissie heeft gemaakt bij de criteria uit het nieuwe toetsingsformulier.

#### *a. Is de gemaakte analyse van de gegevens evenwichtig en volledig?*

De Kwaliteitscommissie constateert dat de analyses van het Bureau in de beoordeelde adviezen over het algemeen evenwichtig en volledig zijn. In 4 van de 42 beoordeelde adviezen heeft de Kwaliteitscommissie op dit punt twijfels geuit over de gemaakte analyse. Deze twijfel is veroorzaakt door verschillende redenen. In een van de gevallen concludeert de Kwaliteitscommissie dat de opsomming van alle gemelde transacties te uitputtend was. In een ander geval aarzelt de Kwaliteitscommissie over het wegschrijven van bepaalde informatie. Ook heeft de Kwaliteitscommissie in een advies twijfels geuit over de conclusie van het Bureau dat iemand niet als overtreder kan worden aangemerkt. Verder heeft de

Kwaliteitscommissie als opmerking in een advies gemaakt dat het beeld over de verdachten en de door hen gepleegde strafbare feiten niet helder is beschreven.

*b. Volgen de conclusies logisch uit de analyse?*

In 3 van de 42 beoordeelde adviezen heeft de Kwaliteitscommissie twijfels over of de conclusies logisch uit de analyse volgen. In dit verband heeft de Kwaliteitscommissie in de beoordeelde adviezen twijfels geuit over de daarin getrokken conclusies in relatie tot de strafbare feiten die gepleegd waren. Bij een ander advies vond de Kwaliteitscommissie de analyse te gering.

*c. Past de resulterende gevaarsbeoordeling op evenwichtige wijze bij de conclusies?*

In 6 van de 42 beoordeelde adviezen heeft de Kwaliteitscommissie twijfels geuit over of de gevaarsbeoordeling op evenwichtige wijze past bij de conclusies. Dit houdt onder meer in dat de Kwaliteitscommissie de uitkomst van de gevaarsbeoordeling niet vindt passen bij de geconstateerde strafbare feiten, of dat volgens de Kwaliteitscommissie niet het juiste gewicht is gehangen aan de geconstateerde overtredingen. Ook heeft de Kwaliteitscommissie twijfels geuit over of er in de getoetste adviezen een volledig beeld is geschetst van de subjecten die onderzocht worden en of alle strafbare feiten daar wel in zijn meegenomen. De Kwaliteitscommissie merkt in een door haar beoordeeld advies op dat er informatie ontbreekt en constateert dat dit het gevolg is van een gebrekkige gegevensuitwisseling met het buitenland. Volgens de Kwaliteitscommissie zou hier winst behaald kunnen worden door meer sturing vanuit het Bureau.

*d. Is het advies gegeven de hiervoor gegeven antwoorden juridisch houdbaar?*

De Kwaliteitscommissie stelt vast dat in 3 van de 42 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 werd beantwoord. Dit is ook logisch, als er twijfel is over de analyse of de gevaarsbeoordeling, leidt dit vervolgens ook tot twijfel over de juridische houdbaarheid van het advies.

*4. Helderheid en leesbaarheid*

De Kwaliteitscommissie is over het algemeen gematigd positief over de helderheid en leesbaarheid van de door haar beoordeelde adviezen. In 15 van de 42 beoordeelde adviezen heeft de Kwaliteitscommissie echter opmerkingen gemaakt over de helderheid en leesbaarheid van de adviezen. De opmerkingen gaan over de opbouw van het advies, de formuleringen in het advies en of het advies wat betreft hoofdpunten los van de bijlagen zelfstandig leesbaar is.

*a. Is het advies helder opgebouwd?*

De Kwaliteitscommissie heeft in 3 van de 42 beoordeelde adviezen opmerkingen gemaakt over de opbouw van het advies. Zo heeft de Kwaliteitscommissie opgemerkt dat de conclusie van één advies onvoldoende helder is. Ook heeft de Kwaliteitscommissie als opmerking in een advies gemaakt dat het niet nodig is om alle intrekkingen van eerder verleende vergunningen op te nemen. Verder heeft de Kwaliteitscommissie in een advies opgemerkt dat het onderzoek naar bepaalde personen en de informatie die daarover in het advies is opgenomen uit de lucht komt vallen.

*b. Is het advies helder en beknopt geformuleerd?*

In 6 van de 42 beoordeelde adviezen heeft de Kwaliteitscommissie opmerkingen gemaakt over of het advies helder en beknopt is geformuleerd. Deze opmerkingen zijn verschillend van aard. In één advies heeft de Kwaliteitscommissie opgemerkt dat het advies te beknopt is. In 3 adviezen heeft de Kwaliteitscommissie opgemerkt dat het advies beknopter had gekund. De Kwaliteitscommissie heeft bij verschillende adviezen de opmerking gemaakt dat de opsommingen, onder andere over meldingen, bestuurlijke boetes en verhoor en chatteksten, korter had gekund. Verder heeft de Kwaliteitscommissie verscheidene keren aanbevelingen gedaan om een korte samenvatting te schrijven, zodat direct helder is waar de casus over gaat. Deze aanbeveling is ook als algemene aanbeveling voor het Bureau in dit jaarverslag opgenomen.

*c. Is het advies wat betreft de hoofdpunten los van de bijlagen zelfstandig leesbaar?*

De Kwaliteitscommissie heeft zich in 6 van de 42 beoordeelde adviezen afgevraagd of het advies wat betreft de hoofdpunten los van de bijlagen zelfstandig leesbaar is. De Kwaliteitscommissie vond 4 beoordeelde adviezen niet zelfstandig leesbaar vanwege het feit dat alle informatie grotendeels in de bijlagen stond. Notie van de relevante informatie ontbrak in die adviezen.

*6. Het proces van totstandkoming van het advies*

De Kwaliteitscommissie toetst met gebruikmaking van het nieuwe toetsingsformulier grondiger het proces van totstandkoming van het advies. In het oude formulier was enkel opgenomen of er voldoende contact is onderhouden met het bestuursorgaan en of er voldoende is teruggekoppeld naar het bestuursorgaan. In het nieuwe formulier zijn meer procedurele beoordelingspunten opgenomen. De Kwaliteitscommissie kijkt bij het toetsen van de adviezen naar de intake met het bestuursorgaan en of die heeft geleid tot een heldere vraagstelling, of het noodzakelijk was om tussentijds nog contact te zoeken met het bestuursorgaan, of

er na het uitbrengen van het advies nog contact met het bestuursorgaan is geweest, of het evaluatieformulier door het bestuursorgaan is ingevuld en of de contacten op een toegankelijke manier zijn gedocumenteerd in het dossier.

De Kwaliteitscommissie heeft in 3 van de 42 beoordeelde dossiers niks kunnen vinden over het proces van de intake en over of het noodzakelijk was om tussentijds nog contact te zoeken met het bestuursorgaan. In 12 van de 42 dossiers heeft de Kwaliteitscommissie geen stukken kunnen vinden over of er nog contact met het bestuursorgaan is geweest over de interpretatie en/of gebruik van het advies. Dit kan ermee te maken hebben dat er geen contact heeft plaatsgevonden tussen het bestuursorgaan en het Bureau of dat er wel contact is geweest maar dat het ontbreekt aan verslaglegging hiervan. Verder constateert de Kwaliteitscommissie dat zij in 10 van de 42 dossiers geen evaluatieformulier heeft aangetroffen van het bestuursorgaan. De Kwaliteitscommissie merkt op dat de evaluatie in 6 van de 42 dossiers wel is uitgestuurd door het Bureau, maar nog niet is teruggestuurd door het bestuursorgaan. De Kwaliteitscommissie heeft om voornoemde oorzaken weinig inzicht gekregen in hoe de bestuursorganen de adviezen van het Bureau beoordelen. De aanbeveling van de Kwaliteitscommissie aan het Bureau is om hier scherper op te zijn en dit beter te documenteren in het dossier. Het verzoek van de Kwaliteitscommissie aan het Bureau is om de evaluaties, als deze op een later moment zijn ingevuld, alsnog toe te sturen zodat inzicht kan worden verkregen in de ingestuurde evaluaties.

#### *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 28 van de 42 getoetste adviezen geconstateerd dat het advies binnen de wettelijke (verlengde) termijn van 12 weken is uitgebracht. Dit betekent dat in 14 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. In 12 van de 42 beoordeelde

dossiers, waarin de termijn voor het uitbrengen van het advies niet is gehaald, zit een uitstelbrief van het Bureau aan het bestuursorgaan waarin zij tijdig melding maakt van de termijnoverschrijding. In 95% van de gevallen zijn de adviezen dus op tijd uitgebracht dan wel is het bestuursorgaan op tijd geïnformeerd over uitstel en de redenen voor uitstel. In 2 van de 42 dossiers ontbreekt deze uitstelbrief in het dossier. Hierdoor is het voor de Kwaliteitscommissie onduidelijk of het bestuursorgaan op de hoogte is gesteld van de termijnoverschrijding en wat de reden is geweest van het niet aan de wettelijke termijn kunnen voldoen. Het verdient aanbeveling om in alle gevallen tijdig een uitstelbrief te sturen en deze te documenteren in het dossier.

### 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 februari 2025 in een schriftelijke reactie aan de Kwaliteitscommissie uiteengezet hoe de aanbevelingen uit het jaarverslag 2023 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 (hierna: 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 Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid geregeld. In dit protocol beschrijft de Kwaliteitscommissie 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. 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 aselecte steekproef voortgekomen adviezen voor toetsing door de commissie. In sommige gevallen draagt het Bureau zelf adviezen ter beoordeling aan. Eventuele voordrachten worden onderbouwd aan de voorzitter voorgelegd. De commissie bepaalt zelf of de voorgedragen adviezen door haar, bovenop de aselect 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. De afdelingsmanager van het Bureau is daarvoor de aanspreekbare functionaris.
- d) Een advies wordt door steeds één commissielid voorbereid, getoetst en voorzien van een voorlopige beoordeling. 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 voorlopige beoordeling wordt opgenomen in een rapportage waarvoor de commissie een vast format gebruikt dat overeenkomt met de criteria voor toetsing.
- f) De adviezen en de voorlopige beoordeling worden besproken en de voorlopige beoordelingen worden 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 Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. Voorts geldt ook voor de leden een geheimhoudingsplicht.

**Rapportage**

De Kwaliteitscommissie dient minimaal één keer per jaar de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid 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 Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en gezamenlijk door hem aan de Tweede Kamer aangeboden.

## Bijlage 2

### **Aanbevelingen uit het jaarverslag 2023 en de reactie daarop van het Bureau**

#### *Contact met het bestuursorgaan*

Het Bureau neemt per onderzoek in ieder geval op een aantal vastgestelde momenten contact op met het bestuursorgaan en waar nodig zullen nog extra contactmomenten worden gehouden. Ook in het geval van een termijnoverschrijding wordt de reden hiervan gecommuniceerd aan het bestuursorgaan. Het Bureau zal bekijken of (de inhoud van) deze contactmomenten – op een logische vindplaats – kunnen worden vastgelegd in de dossiers.

#### *Samenwerking met derden*

De Kwaliteitscommissie heeft aanbevolen de samenwerking op te zoeken met verschillende partijen, zoals de VNG, IPO en PIANO.O. In het kader van de voorlichtende taak van het Bureau, zullen de adviseurs de mogelijkheden onderzoeken om gezamenlijk met deze partijen het voorlichtingsaanbod te versterken en uit te breiden en tevens om de relatie met deze partijen te versterken. Ook zal het Bureau de suggestie over interdepartementale overleggen opnemen met de beleidsdirectie.

#### *Informatielevering*

Met de komst van twee relatiebeheerders kan intensiever en structureler relatiebeheer richting de informatieleveranciers plaatsvinden. Dit zal naar verwachting tot gevolg hebben dat er vaker informatie wordt geleverd – waar dat nu niet altijd gebeurt – en dat informatie tijdiger en vollediger wordt geleverd. Dit draagt bij aan meer tijdige en volledige Bibob-adviezen en aan de kwaliteit van deze adviezen. Om tijdige en volledige informatielevering te bevorderen zullen de relatiebeheerders met meerdere informatieleveranciers het gesprek aangaan, waaronder de NVWA. Hierbij zullen de relatiebeheerders blijven aandringen op betere informatielevering.

#### *Helderheid en leesbaarheid*

De Kwaliteitscommissie heeft enkele opmerkingen gemaakt met betrekking tot de helderheid en leesbaarheid van de adviezen. Het Bureau heeft de betreffende adviezen nogmaals onder het licht gehouden om te kijken waar deze opmerkingen op zien en welke acties vervolgens genomen kunnen worden om (eventuele) verbeterpunten door te voeren.

Uit een eerste sessie met de senioren/toetsers komt naar voren dat de opmerkingen van de Kwaliteitscommissie op verschillende dingen zien (bijv. te uitgebreide citaten, niet goed lopende zinnen, etc.). Dit lijkt echter geen veel voorkomend probleem te zijn. De senioren zullen nog onderling bespreken hoe zij in hun toetsing hier wel eenduidiger feedback op kunnen geven. Ook zullen de onderzoekers worden opgeroepen om het advies goed (en met frisse blik) door te lezen alvorens deze te versturen.

#### *Samenhang tussen zaken*

De Kwaliteitscommissie heeft aangegeven dat niet altijd duidelijk in het advies staat wat de samenhang tussen zaken is wanneer er meerdere (inhoudelijk gelijke) adviezen worden uitgebracht. Het Bureau heeft besloten om dit vooralsnog niet in het advies op te gaan nemen. Enerzijds omdat dit naar het oordeel van het Bureau geen toegevoegde waarde heeft en anderzijds het ook van bestuursorganen geen signalen heeft gekregen dat deze informatie wordt gemist. Hierover kan nog navraag worden gedaan bij de bestuursorganen. Het Bureau zal ten behoeve van de duidelijkheid voor de Kwaliteitscommissie in het vervolg aangeven wat de verhouding is tussen inhoudelijk gelijke adviezen.