



Dienst Justis
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Jaarverslag Kwaliteitscommissie Bibob

2012

Datum april 2013
Status

Inhoud

Inhoud	3
Conclusie en aanbevelingen	4
1. Rol en werkwijze kwaliteitscommissie	6
1.1 Samenstelling	6
1.2 Doelstelling	6
1.3 Werkwijze	7
2 Beoordeling kwaliteit	9
2.1 Aantal beoordeelde adviezen	9
2.2 Criteria	9
2.3 Resultaten van de beoordeling op onderdelen	10
3. Advies aan de Minister van Veiligheid en Justitie	17
4. Terugkoppeling aan het Bureau	18

Conclusie 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 mate van zorgvuldigheid voldoen. De kwaliteitscommissie vindt van de meerderheid van de door haar beoordeelde adviezen de conclusies goed onderbouwd. Er is op deskundige en uitvoerige wijze onderzoek gedaan. De broninformatie van de adviezen is correct geselecteerd en op de juiste wijze in het advies verwerkt en geanalyseerd. De adviezen zijn inhoudelijk goed, juridisch houdbaar en bruikbaar voor het bestuursorgaan. In enkele gevallen acht de kwaliteitscommissie de adviezen op onderdelen voor verbetering vatbaar.

Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State mag een bestuursorgaan onder bepaalde voorwaarden afgaan op de expertise van het Bureau. De kwaliteitscommissie ziet het als haar taak de adviezen van het Bureau aan deze hoge eisen te toetsen om te kunnen vaststellen of de veronderstelde expertise ook inderdaad aanwezig is. Op basis van de uitgevoerde steekproef concludeert de kwaliteitscommissie dat de veronderstelde expertise van het Bureau inderdaad aanwezig is.

Uit de onderzoeksdossiers blijkt dat het Bureau gegevens op een juiste en zorgvuldige manier selecteert. Echter, de kwaliteitscommissie is kritisch over de manier waarop het Bureau in de adviezen opneemt dat bepaalde betrokkenen buiten de omvang van het advies vallen. De kwaliteitscommissie raadt aan om in het advies gemotiveerd aan te geven dat het Bureau alle betrokkenen, die in het advies worden vermeld of waar het bestuursorgaan specifiek naar heeft gevraagd, heeft onderzocht.

De kwaliteitscommissie was wederom kritisch over de manier waarop in adviezen wordt ingegaan op de vragen die door bestuursorganen bij de adviesaanvragen zijn gesteld. In een paar adviezen vindt de kwaliteitscommissie dat een aantal aspecten onderbelicht is gebleven waardoor vragen van het bestuursorgaan onbeantwoord zijn gebleven. De kwaliteitscommissie beveelt aan om specifiek in te gaan op de door het bestuursorgaan gestelde vragen.

Op enkele onderdelen doet de kwaliteitscommissie een voorstel tot verbetering. Zo wordt aanbevolen om de werkwijze waarbij het Bureau aan de hand van de door de aanvrager overgelegde boekhouding van een coffeeshop zelf vaststelt dat sprake is van een administratieve overschrijding van de handelsvoorraad te wijzigen. Dergelijke administratief geconstateerde overschrijdingen van de gedoogde

handelsvoorraad softdrugs doen volgens het Bureau overtreding van de Opiumwet vermoeden. De kwaliteitscommissie kan zich niet in deze werkwijze vinden. De kwaliteitscommissie heeft aan het Bureau voorgesteld een andere werkwijze te hanteren.

De kwaliteitscommissie constateert een moeilijkheid bij het vaststellen van het financieel voordeel dat kan worden behaald met behulp van een omgevingsvergunning. Voor berekening van het voordeel bij omvangrijke omgevingsvergunningen(milieuvergunningen) zou het Bureau wellicht gebruik kunnen maken van expertise van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, thans Autoriteit Consument en Markt (hierna ACM). De ACM heeft ervaring met het uitrekenen van financieel voordeel en kan haar kennis wellicht met het Bureau delen.

De kwaliteitscommissie adviseert om de expertise op het gebied van openbare aanbestedingen uit te breiden. Op dit moment beschikt het Bureau weliswaar over voldoende expertise op het gebied van het aanbestedingsrecht, maar omdat deze expertise slechts bij een paar medewerkers aanwezig is, maakt dit het Bureau kwetsbaar. Verder beveelt de kwaliteitscommissie aan om in adviezen die betrekking hebben op een aanbesteding bij formulering van de motivering en de conclusie, aan te sluiten bij de systematiek en de bewoordingen van artikel 9 van de Wet Bibob.

1. Rol en werkwijze kwaliteitscommissie

1.1 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 vier 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 ambtelijke secretaris is geen lid van de kwaliteitscommissie en legt voor de uitvoering van zijn taak verantwoording af aan de voorzitter van de kwaliteitscommissie.

De kwaliteitscommissie bestaat in 2012 uit de volgende personen:

- de heer mr. J.A. Blok, voorzitter, voormalig procureur-generaal;
- mevrouw mr. A.E.M. van den Berg, docent/onderzoeker bij de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Vrije Universiteit / advocaat¹;
- de heer mr. H.M. Linthorst, voormalig directeur Wetgeving en Juridische Zaken bij het ministerie van Economische Zaken;
- mevrouw prof. dr. 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.

1.2 Doelstelling

De doelstelling van de kwaliteitscommissie is het steekproefsgewijs toetsen van de kwaliteit van de adviezen van het Bureau en de zorgvuldigheid waarmee deze tot stand komen. Deze kwaliteitstoets heeft betrekking op de opbouw van het advies, de wijze waarop de informatie is geselecteerd en weergegeven en de vraag of de analyse van de gebruikte 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 de onderliggende gesloten broninformatie. Bestuursorganen, betrokkenen en de rechterlijke macht moeten op de kwaliteit van het Bureau kunnen vertrouwen, omdat het voor de betrokkenen bij een Bibob-advies niet mogelijk is om de aan het

¹ Mevrouw Van den Berg heeft in verband met haar nieuwe functie als advocaat haar aanstelling als lid van de kwaliteitscommissie opgezegd. Zij maakt derhalve vanaf 1 januari 2013 geen deel meer uit van de kwaliteitscommissie.

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.

1.3 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 in het protocol is beschreven.

De kwaliteitscommissie toetst en beoordeelt viermaal per jaar de kwaliteit van de 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 kwaliteitscommissie kiest zelf de adviezen die zij beoordeelt. Op verzoek van de voorzitter verzamelt de secretaris de adviezen die door de kwaliteitscommissie worden getoetst. Voorafgaand informeert de ambtelijk secretaris bij de directeur Bibob of deze voorkeur heeft om een advies ter beoordeling aan de kwaliteitscommissie voor te leggen. Eventuele voorkeuren 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 de acht criteria. Deze criteria worden beschreven onder het kopje '*criteria*'. 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 of 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. Om de kwaliteitsverbetering van de adviezen en de daarbij ingestelde onderzoeken te bevorderen, geeft de kwaliteitscommissie na elke plenaire vergadering een terugkoppeling aan het Bureau en formuleert punten ter verbetering.

Indien zij dit nodig acht, kan de kwaliteitscommissie het Bureau vragen om in de plenaire vergadering vragen van de kwaliteitscommissie te beantwoorden. Zo heeft bijvoorbeeld in 2012 een operationeel manager van het Bureau op verzoek van de kwaliteitscommissie in de plenaire vergadering een presentatie gegeven over de manier waarop het Bureau aanbestedingszaken onderzoekt.

2 Beoordeling kwaliteit

2.1 Aantal beoordeelde adviezen

In 2012 is de kwaliteitscommissie vier keer in een plenaire vergadering bij elkaar gekomen. De kwaliteitscommissie heeft in totaal twintig adviezen getoetst. Zij heeft in januari en oktober vijf adviezen getoetst, in juli zes adviezen en in maart vier adviezen. Acht adviezen betroffen een coffeeshop, zeven betroffen een exploitatievergunning voor een horeca inrichting, drie een omgevingsvergunning en twee betroffen een niet openbare aanbesteding.

De kwaliteitscommissie streeft ernaar om in 2013 vier keer in een plenaire vergadering bij elkaar te komen en in totaal zestien adviezen te toetsen.

2.2 Criteria

Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State mag een bestuursorgaan afgaan op de expertise van het Bureau, tenzij de in het advies verzamelde gegevens de bevindingen niet kunnen dragen, bijvoorbeeld omdat zij te weinig of te weinig directe aanwijzingen bieden of doordat ze in verschillende richtingen wijzen, onderling tegenstrijdig zijn of niet stroken met hetgeen overigens bekend is. Dat betekent dat aan de kwaliteit van de adviezen van het Bureau en aan de mate van integriteit waarop de adviezen tot stand komen hoge eisen worden gesteld. De kwaliteitscommissie ziet het als haar taak de adviezen van het Bureau aan deze hoge eisen te toetsen om te kunnen vaststellen of de veronderstelde expertise van het Bureau ook inderdaad aanwezig is.

De kwaliteitscommissie heeft zelf criteria opgesteld aan de hand waarvan zij de adviezen en de ingestelde onderzoeken toetst. In 2012 heeft de kwaliteitscommissie het tweede criterium, 'de wijze van selecteren van gegevens' gewijzigd in 'zorgvuldigheid van de gesloten bronnen'. Deze formulering komt beter overeen met de toetsing van de commissie. De kwaliteitscommissie beoordeelt bij het tweede criterium onder andere of alle bronnen zijn geraadpleegd en met name of de gesloten bronnen op de juiste wijze in het advies zijn verwerkt.

Het betreft 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 vindt de helderheid en leesbaarheid in de meerderheid van de beoordeelde adviezen goed. Eén advies is als uitstekend beoordeeld. In het advies was sprake van een ingewikkelde constructie die door middel van een organogram helder was weergegeven. Wel heeft de kwaliteitscommissie aanbevelingen gedaan ter bevordering van de leesbaarheid van de adviezen.

De kwaliteitscommissie heeft bij een aantal adviezen opgemerkt dat het de leesbaarheid ten goede zou komen als de reden van de aanvraag in het advies wordt genoemd en dat, als daar sprake van is, wordt uitgelegd waarom de aspecten die het bestuursorgaan onderzocht had willen zien door het Bureau niet nader worden uitgewerkt. Met name wanneer het een omgevingsvergunning betreft, is informatie over de reden waarom de omgevingsvergunning is aangevraagd essentieel om te bepalen of er ernstig gevaar bestaat dat de vergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen (B-grond). Voor de leesbaarheid van het advies vindt de kwaliteitscommissie het daarom belangrijk dat aan het begin van het advies de reden van de aanvraag wordt vermeld. Verder heeft de kwaliteitscommissie nogmaals benadrukt dat het opnemen van een bestuurlijke situatieschets in het advies de leesbaarheid van het advies zou bevorderen.

De kwaliteitscommissie heeft bij één advies, waarbij meer personen waren betrokken, opgemerkt dat het voor de leesbaarheid prettig zou zijn als overlappende politie-informatie die in de broninformatie wordt weergegeven, niet voor alle betrokkenen wordt herhaald, maar in één keer wordt vermeld.

Verder adviseert de kwaliteitscommissie om in de adviezen aan het begin van het hoofdstuk 'motivering' de wettekst van artikel 3 van de Wet Bibob aan te halen. Zo is aan het begin van het hoofdstuk duidelijk in welk licht de motivering dient te worden gelezen.

De kwaliteitscommissie heeft twee adviezen over niet-openbare aanbestedingen beoordeeld. Eén advies vond de kwaliteitscommissie mooi opgebouwd en helder geformuleerd. De uitsluitingsgronden zijn duidelijk per grond behandeld. In het andere advies vond de kwaliteitscommissie de samenvatting van de broninformatie in het hoofdstuk 'bevindingen' te kort. In dit hoofdstuk is alleen de organisatiestructuur beschreven. In het hoofdstuk is niet toegelicht waarom niet alle strafbare feiten uit de broninformatie zijn meegewogen in de motivering. De kwaliteitscommissie raadt daarom aan om in een vergelijkbare zaak bij de bevindingen ook het strafrechtelijk beeld te verwerken en de redenen te motiveren waarom bepaalde strafbare feiten niet worden meegewogen in het hoofdstuk 'motivering'.

2. De wijze van selecteren van gegevens.

De kwaliteitscommissie heeft in geen van de beoordeelde dossiers vastgesteld dat informatie uit gesloten bronnen verkeerd wordt weergegeven of dat ontlastende informatie uit de adviezen wordt weggehouden. De kwaliteitscommissie heeft in de meerderheid van de adviezen een checklist voor het bevragen van bronnen aangetroffen en waardeert deze verbetering. In de dossiers waarin geen checklist was opgenomen, konden de commissieleden wel aan de hand van de informatie die in het dossier was opgenomen duidelijk opmaken dat alle bronleveranciers waren bevroegd en de informatie van de (gesloten) bronnen zorgvuldig was geselecteerd en in het advies was weergegeven.

Uit de onderzoeksdossiers blijkt dat het Bureau gegevens op de juiste en zorgvuldige manier selecteert. Echter, de kwaliteitscommissie is kritisch over de manier waarop het Bureau in de adviezen opneemt dat bepaalde betrokkenen buiten de omvang van het advies vallen. De kwaliteitscommissie raadt aan om in het advies gemotiveerd aan te geven dat het Bureau alle betrokkenen, die in het advies worden vermeld of waar het bestuursorgaan specifiek naar heeft gevraagd, heeft onderzocht. In de beoordeelde adviezen zijn de betrokkenen weliswaar opgenomen in de lijst van betrokkenen, maar daaruit blijkt onvoldoende dat deze betrokkenen aan het (gehele) Bibob-onderzoek zijn onderworpen. Met betrekking tot personen waar het bestuursorgaan specifiek naar heeft gevraagd en waarover het Bureau uit het bronnenonderzoek veel informatie heeft ontvangen, maar waarvan gedurende het onderzoek blijkt dat die personen uiteindelijk buiten het kader van het onderzoek vallen, adviseert de kwaliteitscommissie om toe te lichten waarom deze betrokkenen uiteindelijk buiten het advies worden gelaten. Voor een bestuursorgaan en betrokkenen schept een dergelijke toelichting duidelijkheid over de volledigheid van het onderzoek.

De kwaliteitscommissie was wederom kritisch over de manier waarop in adviezen wordt ingegaan op de vragen die door bestuursorganen bij de adviesaanvragen zijn gesteld. Met betrekking tot een paar adviezen vindt de kwaliteitscommissie dat een aantal aspecten onderbelicht is gebleven waardoor vragen van het bestuursorgaan onbeantwoord zijn gebleven.

De kwaliteitscommissie constateert een moeilijkheid bij het vaststellen van het financieel voordeel dat kan worden behaald met behulp van een omgevingsvergunning. Voor berekening van het voordeel bij omvangrijke omgevingsvergunningen(milieuvergunningen) zou het Bureau wellicht gebruik kunnen maken van expertise van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, thans Autoriteit Consument en Markt (hierna ACM). De ACM heeft ervaring met het uitrekenen van financieel voordeel en kan haar kennis wellicht met het Bureau delen. De kwaliteitscommissie raadt aan om bij onderzoeken omtrent niet – openbare aanbestedingen ook jaarverslagen van de bedrijven te raadplegen omdat deze een goede bron kunnen zijn om na te gaan of en zo ja, welke boetes zijn opgelegd.

3. De onderbouwing van conclusies en aanbevelingen.

De kwaliteitscommissie concludeert dat in de meerderheid van de adviezen de conclusies goed zijn onderbouwd. Zij heeft in de meerderheid van de adviezen aanbevelingen gedaan om de onderbouwing van de conclusie uitgebreider te motiveren zodat de onderbouwing voor het bestuursorgaan inzichtelijker wordt.

De kwaliteitscommissie raadt aan om voor de volledigheid in de uiteindelijke conclusie, als daar sprake van is, ook te vermelden als er geen gevaar bestaat ten aanzien van de A-grond of een B-grond indien het Bureau de gronden in het advies wel heeft onderzocht, maar er van een gevaar niet is gebleken. Verder vindt de kwaliteitscommissie het belangrijk dat ook in het hoofdstuk *Bevindingen* in een advies duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen de A- en de B- grond.

Een kritische kanttekening plaatst de kwaliteitscommissie wederom bij een aantal adviezen over de wijze waarop de samenwerkingsverbanden worden beschreven. De kwaliteitscommissie heeft verschillende aanbevelingen gedaan om verbeteringen daarin aan te brengen.

Bij één advies vindt de kwaliteitscommissie dat een OM-tip meer moeten had worden uitgewerkt. In het advies is de uitleg over de aanleiding van de OM-tip in

een noot beschreven. De kwaliteitscommissie heeft geadviseerd om een dergelijke uitleg altijd in de tekst te verwerken.

Bij een advies over een aanbesteding adviseert de kwaliteitscommissie om in het advies duidelijk aan te geven dat aan de Wet Bibob wordt getoetst. Ze raadt aan om in het hoofdstuk motivering aan te geven aan welk onderdeel van artikel 9 van de Wet Bibob wordt getoetst. Bij de toetsing aan verplichte en facultatieve uitsluitingsgronden raadt de kwaliteitscommissie aan te vermelden dat deze zijn geformuleerd aan de hand van artikel 45 van het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten dat een vertaling is van de Europese richtlijn voor overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten. Verder raadt de kwaliteitscommissie aan om ook bij formulering van de motivering en de conclusie, aan te sluiten bij de systematiek en de bewoordingen van artikel 9 van de Wet Bibob.

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 in de meerderheid van dossiers voldoende aan de maat zijn. De kwaliteitscommissie ziet echter ruimte voor verbetering in uitwerking van de motivering. De kwaliteitscommissie miste bij één advies de toelichting over de vraag waarom het Bureau niet was ingegaan op bepaalde strafrechtelijke informatie uit de broninformatie. Voor bestuursorganen en betrokkenen wordt het als dat wel gebeurt inzichtelijker waarom bepaalde informatie niet terugkomt in de motivering en conclusie. De kwaliteitscommissie raadt daarom aan om de redenen waarom bepaalde informatie, bijvoorbeeld strafbare feiten van bepaalde personen, niet wordt meegewogen in de conclusie, (uitvoeriger) toe te lichten.

Een aantal punten had juridisch gezien beter geformuleerd kunnen worden. Vooral als het gaat om financieringsconstructies vindt de kwaliteitscommissie dat het Bureau meer aandacht kan besteden aan de uitleg waarom iemand als financier wordt aangemerkt. De kwaliteitscommissie meent dat in de adviezen waarin geconcludeerd wordt dat geen sprake is van een ernstig gevaar op grond van de A-grond de onderbouwing dat er geen financieel voordeel is behaald uitgebreider kan worden gemotiveerd.

De kwaliteitscommissie vroeg zich op basis van één advies omtrent een niet-openbare aanbesteding af of, gezien de omvang van de zaak, het Bureau over voldoende expertise beschikt op het gebied van het aanbestedingsrecht. Uit een ander advies over een niet-openbare aanbesteding, van een latere datum, heeft de

kwaliteitscommissie echter kunnen vaststellen dat het Bureau over voldoende expertise beschikt om een dergelijk onderzoek uit te voeren. Ook uit een door een operational manager van het Bureau gegeven presentatie in de plenaire vergadering van de kwaliteitscommissie over de manier waarop het Bureau aanbestedingszaken onderzoekt, is gebleken dat het Bureau wel degelijk over de benodigde expertise beschikt om dergelijke onderzoeken uit te voeren. Echter, de vereiste expertise is slechts bij een paar medewerkers aanwezig, waardoor het bureau kwetsbaar is.

De kwaliteitscommissie kan zich niet vinden in de methode van het Bureau waarbij het aan de hand van de administratie van de vergunningvrager zelfstandig vaststelt dat sprake is van een overschrijding van de handelsvoorraad en dus sprake is van een strafbaar feit. De kwaliteitscommissie heeft hierover aan het Bureau punten ter verbetering aangedragen, zoals hieronder in punt 5 nader wordt uitgewerkt.

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

De kwaliteitscommissie vindt dat conclusies en aanbevelingen in de meerderheid van dossiers in voldoende mate op de onderliggende informatie steunen. Echter, bij één advies heeft de kwaliteitscommissie aan het Bureau gevraagd om aan de kwaliteitscommissie uitgebreider toe te lichten hoe de financieringsstroom was opgebouwd. Hieruit bleek dat in voldoende mate onderzoek was verricht, maar dat de financieringsstroom in het advies onvoldoende was belicht.

Bij één advies heeft de kwaliteitscommissie geconstateerd dat het Bureau concludeerde dat een strafbaar feit was gepleegd op basis van het eigen onderzoek naar de wijze van financieren. Het Bureau hanteert bij dat onderzoek de praktijk dat de volledige boekhouding wordt opgevraagd. Op basis van die boekhouding worden dan onder meer vaststellingen gedaan over de aangehouden handelsvoorraad bij coffeeshops. Bij een op basis van dit onderzoek geconstateerde overschrijding van de handelsvoorraad stelt het Bureau vast dat sprake is van een strafbaar feit. De kwaliteitscommissie vindt dat de vaststelling door het Bureau of sprake is van een (vermoeden) van een strafbaar feit, mede gebaseerd dient te zijn op informatie van bevoegde instanties, op basis van ambtsedig opgestelde rapporten/bevindingen. De kwaliteitscommissie acht de door het Bureau gehanteerde werkwijze onjuist. De kwaliteitscommissie heeft het Bureau om toelichting gevraagd over deze werkwijze en naar de vraag waarom het Bureau van opvatting is dat informatie uit de boekhouding bij de aanvrager mag worden opgevraagd en gebruikt met als doel om vast te stellen of sprake is van een strafbaar feit.

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

Zoals ook bij het tweede criterium is weergegeven heeft de kwaliteitscommissie geconstateerd dat bij een aantal adviezen bestuursorganen vragen hebben gesteld die uiteindelijk niet in het advies zijn behandeld of onderbelicht zijn gebleven. De kwaliteitscommissie heeft daarom aanbevolen om in een advies op concrete vragen van bestuursorganen in te gaan. Op die manier kan het Bureau laten zien dat het de informatie van het bestuursorgaan heeft bestudeerd en in de beoordeling heeft meegenomen.

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

Het Bureau heeft bij de meeste adviezen goed contact onderhouden met de bestuursorganen. Bij een paar adviezen heeft de kwaliteitscommissie de indruk, dat het nuttig zou zijn geweest als er meer contact was geweest met het bestuursorgaan en het Bureau meer toelichting/informatie bij het bestuursorgaan had opgevraagd.

Zoals ook bij criteria 6 wordt aanbevolen, vindt de kwaliteitscommissie het ook voor de terugkoppeling naar het bestuursorgaan belangrijk dat het Bureau in het advies of aanvullende brief gemotiveerd aangeeft dat het de informatie die een bestuursorgaan bij een adviesaanvraag heeft overgelegd in de beoordeling heeft betrokken.

8. Controle op termijnen.

Artikel 15 van Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) bepaalt dat het advies zo spoedig mogelijk wordt gegeven, maar in ieder geval binnen een termijn van vier weken nadat het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst een advies heeft aangevraagd. Indien het advies niet binnen vier weken kan worden gegeven, stelt het Bureau het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst daarvan in kennis en noemt hij daarbij een termijn waar binnen het advies wel tegemoet kan worden gezien. Deze termijn bedraagt niet meer dan vier weken.

Van de twintig beoordeelde adviezen zijn dertien adviezen binnen een termijn van acht weken verstrekt. In alle gevallen had het Bureau het bestuursorgaan of aanbestedende dienst tijdig in kennis gesteld dat het advies binnen de termijn van

acht weken zou worden verstrekt. De kwaliteitscommissie is van oordeel dat deze adviezen in overeenstemming met de wet tijdig zijn verstuurd.

Vier adviezen zijn binnen een termijn van negen weken afgegeven. In de Wijziging van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur naar aanleiding van de evaluatie van die wet, alsmede uitbreiding van de reikwijdte ervan en wijziging van enige andere wetten (Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob) wordt de in artikel 15 van de Wet Bibob bepaalde termijn met vier weken verlengd. Met het oog op de aanstaande wetswijziging vindt de kwaliteitscommissie een termijn van negen weken aanvaardbaar.

Twee adviezen zijn na dertien weken afgegeven. Bij één advies vindt de kwaliteitscommissie deze overschrijding te begrijpen vanwege de hoeveelheid informatie en de complexiteit van de zaak. Bij het andere advies is er sprake geweest van een opschorting van de termijn omdat er aanvullende informatie door de vergunningvrager moest worden verstrekt. De kwaliteitscommissie vindt dat de overschrijding niet nodig was geweest omdat er al voldoende informatie was om de conclusie te kunnen dragen.

Eén advies is binnen een termijn van achttien weken afgegeven. De kwaliteitscommissie vindt deze overschrijding begrijpelijk omdat deze was te wijten aan de vertraagde levering van politie informatie.

3. Advies aan de Minister van Veiligheid en Justitie

In augustus 2012 heeft de kwaliteitscommissie de Minister van Veiligheid en Justitie geadviseerd over de kwaliteit van een advies en over de werkprocessen van het Bureau naar aanleiding van vragen van een lid van de Tweede Kamer.

De kwaliteitscommissie heeft het advies opgenomen in de jaarlijkse kwaliteitsanalyse. Zij heeft het advies en de onderliggende broninformatie, aan de hand van de door de kwaliteitscommissie opgestelde criteria, in een subcommissievergadering en vervolgens in de plenaire vergadering getoetst en beoordeeld. De kwaliteitscommissie heeft geen gebreken aangetroffen in het onderzoek. De verkregen broninformatie is op juiste wijze in het advies verwerkt. De kwaliteitscommissie is van mening dat de conclusie in voldoende mate op de onderliggende informatie steunt en kan zich derhalve vinden in de eindconclusie van het advies.

Het advies vormde wel aanleiding voor de kwaliteitscommissie om aan het Bureau aanbevelingen te doen ter verbetering van de werkprocessen. Zo heeft de kwaliteitscommissie het Bureau geadviseerd om, indien sprake is van een financiële stroom die door tijdsverloop niet meer is te achterhalen, dit uit te leggen in het advies zodat in het advies duidelijk wordt waarom de desbetreffende financiële stroom niet (verder) is onderzocht. Verder heeft de kwaliteitscommissie aangeraden om in het vervolg een uitgebreidere toelichting te geven over de wijze waarop de onderzochte onderneming is gefinancierd. Uit het onderzoeksdossier blijkt duidelijk hoe de financiering van de onderneming is opgebouwd. Er zijn echter, naar mening van de kwaliteitscommissie, enige vraagpunten met betrekking tot een verstrekte lening in het advies onvoldoende uitgewerkt.

4. Terugkoppeling aan het Bureau

Na elke plenaire vergadering geeft de voorzitter van de kwaliteitscommissie een terugkoppeling van haar bevindingen aan het Bureau en formuleert punten ter verbetering. De kwaliteitscommissie heeft haar bevindingen van 2011 verwerkt in haar jaarverslag 2011. In het jaarverslag heeft de kwaliteitscommissie een aantal aanbevelingen gedaan voor verdere verbeteringen van de Bibob-adviezen.

Het Bureau heeft in een memo aan de kwaliteitscommissie uiteen gezet hoe het Bureau de aanbevelingen van de kwaliteitscommissie heeft geïmplementeerd. Hieronder worden de belangrijkste punten weergegeven.

Het Bureau heeft aangegeven dat de reden voor de OM-tip, zo mogelijk, uitgebreider wordt toegelicht. Een uitgebreide toelichting is echter niet altijd mogelijk omdat het Openbaar Ministerie niet in alle gevallen aangeeft waarom het bestuursorgaan is getipt. Ook navraag bij het Openbaar Ministerie of het bestuursorgaan levert in die gevallen niet altijd aanvullende informatie op. Het Bureau geeft daarom in presentaties bij het Openbaar Ministerie uitleg over de inzet van de OM-tip en op welke manier het Bureau optimaal gebruik kan maken van de tip.

Het Bureau geeft aan dat het standaard een uitgebreidere samenvatting van de casus zal toevoegen aan het begin van het advies. Ook geeft het Bureau aan dat het voornemens is de redenen die een bestuursorgaan bij een adviesaanvraag opgeeft en de vragen die daarbij worden gesteld in het advies te vermelden. Daarbij zal het Bureau gemotiveerd aangeven, voor zover dat binnen het kader van de regelgeving mogelijk is, waarom het Bureau bepaalde onderdelen niet verder zal uitwerken.

Voor bepaalde adviezen heeft de kwaliteitscommissie voorgesteld om in de toekomst een afwijkende opbouw van het advies te hanteren om zo de leesbaarheid te verbeteren. Deze aanbeveling heeft het Bureau overgenomen in die gevallen waar sprake is van een grote hoeveelheid informatie en een groot aantal betrokkenen. De afwijkende opbouw wordt echter met enige terughoudendheid toegepast om de uniformiteit van de adviezen zo veel mogelijk te behouden. Het Bureau bepaalt per advies of het noodzakelijk is om af te wijken van de standaardopbouw. Eventueel zal het Bureau in de toekomst tot een algehele herziening van de adviesopbouw overgaan.

Het Bureau heeft aan de kwaliteitscommissie toegezegd dat extra aandacht wordt besteed aan de motivering in het algemeen bij de reguliere kwaliteitscontrole die het Bureau uitvoert door middel van een collegiale toetsing en toetsing van het

advies door de operationeel – en afdelingsmanager. Specifiek zal het Bureau de redenen waarom geen sprake is van financieel voordeel uitgebreider toelichten. Ook zal extra aandacht worden besteed aan de motivering van het zakelijk samenwerkingsverband. Met name als er onvoldoende aanwijzingen zijn dat sprake kan zijn van een zakelijk samenwerkingsverband, zal het Bureau de redenen hiervan uitvoeriger motiveren. Het Bureau zal ook vaker aan de hand een schematische weergave van de casus het zakelijk samenwerkingsverband inzichtelijk maken.

Als een bestuursorgaan een advies aanvraagt, geeft het Bureau, indien het bestuursorgaan daar behoefte aan heeft, via een intakegesprek met de begeleidingsadviseur van het Bureau uitleg over de werkwijze van het Bureau en de opbouw van het advies. Het Bureau wijst bestuursorganen bij een intakegesprek altijd op de plicht om eigen onderzoek te doen. Indien tijdens de behandeling van de adviesaanvraag wordt vastgesteld dat het bestuursorgaan de casus zelf af had kunnen doen, neemt het Bureau in de regel contact op met het bestuursorgaan om uitleg te geven over de onderzoeksplicht. De begeleidingsadviseurs van het Bureau geven in presentaties, cursussen en andere voorlichtingsbijeenkomsten ook uitleg over de onderzoeksplicht.