

Proportionaliteitstoetsing

Richt de proportionaliteitstoets niet in als een losse juridische eindcontrole, maar als een **getrapt besliskader**: eerst toetsen of Bibob nodig is voor deze zorginkoop, daarna hoe zwaar de uitvraag moet zijn, en pas vervolgens of uitsluiting, voorwaarden of geen maatregel passend is. Bij aanbestedingen moeten eisen en voorwaarden immers in redelijke verhouding staan tot aard en omvang van de opdracht; afwijkingen moeten gemotiveerd in de stukken staan.

Drie momenten

Maak onderscheid tussen drie afzonderlijke toetsen. Dat voorkomt dat proportionaliteit pas ter sprake komt wanneer de gemeente al naar uitsluiting neigt.

Moment	Centrale vraag	Vastlegging
1. Voorbereiding inkoop	Is Bibob voor deze opdracht of toelatingsprocedure nodig en passend?	Inkoopstrategie, risicoanalyse, aanbestedingsleidraad
2. Uitvraag en onderzoek	Hoe diepgaand moet de toets per aanbieder zijn?	Dossier, motivatie gegevens-uitvraag, eigen onderzoek
3. Besluitvorming	Welke consequentie past bij het vastgestelde gevaar?	Voornemen/besluit, evenredigheidsafweging, eventueel contractdossier

Voor Jeugdwet- en Wmo-inkoop via open house of toelating bestaat sinds 1 oktober 2022 een expliciete Bibob-grondslag. Die grondslag neemt echter niet de plicht weg om per procedure de noodzakelijkheid en zwaarte van de toepassing te motiveren.

Noodzaak vooraf toetsen

Begin bij de **opdracht**, niet bij de aanbieder. Leg in de inkoopstrategie een korte risicoscan vast aan de hand van zes vragen:

1. Financiële omvang en duur

Hoe hoog is de geraamde omzet, hoe lang loopt de overeenkomst en is tussentijdse toetreding mogelijk?

2. Kwetsbaarheid van de doelgroep

Is sprake van verblijf, beschermd wonen, ambulante jeugdhulp in onveilige gezinssituaties, vervoer, begeleiding met toegang tot woningen of beheer van persoonsgebonden middelen?

3. Markt- en organisatie risico

Is de markt ondoorzichtig, zijn er snelle groei, complexe holdingstructuren, veel onderaanneming of aanwijzingen voor ongewenste verwevenheid?

4. Signalen en lokale ervaringen

Zijn er concrete signalen vanuit toezicht, contractmanagement, eerdere aanbestedingen, faillissementen, fraudeonderzoeken of andere legitieme bronnen? Algemene beeldvorming over “zorgfraude” is op zichzelf onvoldoende.

5. Alternatieve waarborgen

Kan het risico ook of beter worden beperkt via contractmanagement, accountantscontrole,

kwaliteits- en continuïteitseisen, transparantie over onderaanneming of een gerichte financiële toets?

6. Effect op toegankelijkheid van de markt

Schrikt een generieke, zware Bibob-procedure juist kleinschalige of nieuwe aanbieders af, terwijl het risico feitelijk beperkt is?

Praktische uitkomst: maak drie risicocategorieën.

Risicoprofiel	Passende inzet
Laag	Geen standaard-Bibob; wel heldere integriteitsverklaring en reguliere uitsluitingsgronden
Middel	Lichte eigen Bibob-toets bij beoogde contractpartij of bij objectieve signalen
Hoog	Volledig eigen onderzoek en, indien nodig, adviesaanvraag bij het Landelijk Bureau Bibob

Zo wordt Bibob geen automatisme bij iedere Wmo- of jeugdhulpaanbieder, maar een onderbouwd instrument waar het reële meerwaarde heeft.

Maak de uitvraag gelaagd

De beste manier om lasten terug te dringen is niet het schrappen van noodzakelijke integriteitstoetsing, maar het voorkomen dat alle aanbieders meteen een volledig dossier moeten opbouwen.

Werk met een drietrap

Trap A - basis bij alle inschrijvers

Gebruik de UEA en een beperkte integriteitsverklaring. Vraag alleen wat vooraf nodig is voor uitsluitingsgronden en de normale aanbestedingsbeoordeling.

Trap B - verdiepend bij de beoogde contractpartij

Vraag pas na voorlopige gunning, of vóór definitieve toelating als dit vooraf is aangekondigd, de noodzakelijke Bibob-gegevens uit. Denk aan eigendoms- en zeggenschapsstructuur, relevante financiering, zakelijke relaties en onderaannemers.

Trap C - LBB-advies bij concrete aanleiding

Vraag een advies van het Landelijk Bureau Bibob niet routinematig aan, maar wanneer het eigen onderzoek onvoldoende uitsluitsel biedt én er relevante risico-indicatoren zijn. Een eigen onderzoek is een voorwaarde voor een LBB-adviesaanvraag.

Daarbij horen vier sobere ontwerpregels:

- Vraag gegevens slechts één keer uit en voorkom doublures tussen UEA, selectie-eisen, financiële beoordeling en Bibob-formulier.
- Gebruik openbare, reeds rechtmatig beschikbare bronnen waar dat kan, in plaats van aanbieders steeds dezelfde documenten te laten overleggen.
- Beperk de volledige uitvraag tot partijen die werkelijk voor toelating, gunning, voortzetting of relevante onderaanneming in aanmerking komen.
- Differentieer naar opdracht en aanbiederstructuur: een kleine, lokale aanbieder zonder onderaanneming vraagt een andere diepgang dan een concern met meerdere vennootschappen en buitenlandse financiering.

De Wmo-vervoerspraak van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden benadrukt dit. Een aanbieder mag niet worden uitgesloten op grond van een onduidelijke of dubbelzinnige Bibob-vraag; de verhouding tussen UEA en aanvullende Bibob-uitvraag moet vooraf helder zijn.

Toets de maatregel

Als uit eigen onderzoek of een LBB-advies een risico blijkt, volgt de eigenlijke proportionaliteitstoets. Gebruik hiervoor steeds dezelfde vaste afweging.

Beoordelingskader

Factor	Te beantwoorden vraag
Ernst	Is sprake van ernstig gevaar, een mindere mate van gevaar of slechts een aandachtspunt?
Actualiteit	Hoe recent zijn de feiten, relaties of signalen?
Relatie met opdracht	Kan het gesignaleerde risico zich juist binnen deze Wmo- of jeugdhulpopdracht verwezenlijken?
Rol betrokkene	Betreft het de aanbieder zelf, een feitelijk leidinggevende, financier, bestuurder, onderaannemer of een verder verwijderde relatie?
Omvang	Gaat het om een incidenteel feit, een patroon, een structurele constructie of substantiële financiële belangen?
Herstel en verandering	Zijn bestuur, eigendom, bedrijfsvoering of financiële verhoudingen aantoonbaar veranderd? Zijn maatregelen aantoonbaar effectief?
Gevolgen voor inwoners	Welke impact heeft uitsluiting of ontbinding op continuïteit, keuzevrijheid, lopende hulpverlening en de lokale zorginfrastructuur?
Minder ingrijpende optie	Is een voorschrift, extra toezicht, uitsluiting van een onderaannemer of begrenzing van een contractroute voldoende?

De uitkomst moet niet automatisch ‘wel’ of geen’ contract zijn. Bij een mindere mate van gevaar kan een minder ingrijpende maatregel passend zijn, bijvoorbeeld aanvullende voorschriften of een aangescherpt contractmanagementarrangement. Justis benadrukt dat het bestuursorgaan zelf moet beoordelen of een negatieve beslissing proportioneel is; een Bibob-advies vervangt die eigen afweging niet.

Transparantie vooraf

Verwerk de gekozen route vooraf in de aanbestedings- of toelatingsstukken. Benoem ten minste:

- Dat en op welke grondslag Bibob kan worden toegepast.
- Op welk moment dit gebeurt: vóór toelating, na voorlopige gunning, tijdens de contractduur of bij wijziging van zeggenschap/onderaanneming.
- Op wie de toets betrekking kan hebben: inschrijver, bestuurder, financier, gelieerde onderneming en onderaannemer.
- Welke gevolgen niet-meewerken kan hebben.
- Welke maatregelen mogelijk zijn bij een uitkomst die risico's laat zien.
- Hoe hoor en wederhoor, vertrouwelijkheid en besluitvorming worden ingericht.

Dit is geen bureaucratische luxe. Het hof in de zaak over jeugdhulpinkoop in Amstelveen en Aalsmeer oordeelde dat een gemeente een volledig positief Bibob-resultaat niet pas bij voorlopige gunning als voorwaarde mag introduceren wanneer die voorwaarde niet duidelijk vooraf in de inkoopstukken stond. Een algemene mogelijkheid om tijdens de overeenkomst Bibob te onderzoeken is iets anders dan Bibob als voorwaarde voor definitieve gunning.

Kort format voor besluitvorming

Neem per procedure één standaardparagraaf op in de inkoopstrategie en één in elk individueel Bibob-besluit.

A. Motivering inzet Bibob

“Gezien [opdrachtwaarde, looptijd, doelgroep, marktktenmerken, onderaanneming en concrete risico-indicatoren] is een [lichte/verdiepende] Bibob-toets noodzakelijk en passend. Minder belastende waarborgen zijn beoordeeld en bieden in deze situatie onvoldoende bescherming tegen [concreet risico].”

B. Motivering gegevens-uitvraag

“De uitvraag beperkt zich tot gegevens die noodzakelijk zijn voor het eigen Bibob-onderzoek. Informatie die reeds via het UEA of andere verplichte aanbestedingsstukken beschikbaar is, wordt niet opnieuw gevraagd.”

C. Motivering maatregel

“De uitkomst laat [geen/mindere/ernstige] mate van gevaar zien. Gelet op de actualiteit, de relatie met de opdracht, de positie van betrokkenen, getroffen herstelmaatregelen en de gevolgen voor inwoners is [geen maatregel/voorschrift/uitsluiting/ontbinding] in dit geval de minst ingrijpende doeltreffende maatregel.”

Zo krijgt de proportionaliteitstoets een duidelijke plaats: vooraf als ontwerpkeuze, tijdens het onderzoek als begrenzing van de last, en bij de uitkomst als waarborg tegen disproportionele besluitvorming.