Tender Nieuwsbrief Online

1 Het voorstel voor een nieuwe Aanbestedingsverordening: wat valt op?
5 De aankoopcentrale: een onderschat instrument in het aanbestedingsrecht
7 NIS2 en cyberbeveiliging in de aanbestedingspraktijk
9 Ontbreken van mededinging om technische redenen? Bewijs het maar!
11 Gunningen
11 Thermometer

Het voorstel voor een nieuwe Aanbestedingsverordening: wat valt op?

mr. drs. F.J.J. (Frank) Cornelissen en mr. W. (Wessel) van Leeuwen, Dirkzwager legal & tax

Op 9 september 2026 publiceerde de Europese Commissie een voorstel voor een nieuwe verordening voor het Europese aanbestedingsrecht.[1] De verordening moet de richtlijnen voor concessieovereenkomsten[2], overheidsopdrachten[3] en speciale-sectorbedrijven[4] vervangen en in één regeling samenvoegen. De verordening vervangt niet de richtlijn[5] die heeft geleid tot de Aanbestedingswet op defensie- en veiligheidsgebied (ADV) en ook de rechtsbeschermingsrichtlijnen[6] blijven buiten schot.

De verordening brengt de nodige vernieuwing. In dit artikel bespreken wij punten die – als het voorstel in zijn huidige vorm wordt aangenomen – het aanbestedingsrecht zoals wij dat nu kennen ingrijpend zullen veranderen. Wij hebben daarvoor zelf een selectie gemaakt van onderwerpen die wij besprekenswaardig achten. Hoewel het voorstel voor een verordening tijdens het wetgevingsproces naar verwachting nog zal worden gewijzigd, is het met name nuttig om te bezien welke veranderingen de Europese Commissie voor ogen heeft.[7]

Verordening versus richtlijn

In de afgelopen maanden was al bekend dat de Europese Commissie met een juridische koerswijziging zou komen. De door de Commissie gehanteerde naam voor haar voorstel, een 'Act', geen 'Directive', en – later – een gelekte conceptversie, hadden ons voorbereid op de komst van een verordening. Een verordening is een wezenlijk ander wetgevingsinstrument dan de richtlijnen die zij beoogt te vervangen.

Het belangrijkste verschil tussen beide is zonder meer dat een verordening rechtstreekse werking heeft, waar de richtlijnen 'omzetting' behoefden in nationale regelgeving.[8] Zodra de verordening volledig van kracht is, zal dus de Aanbestedingswet 2012 zoals wij hem nu kennen, komen te vervallen.

De Europese Commissie heeft een aantal doelen met de verordening, die uit het 'explanatory memorandum' bij het voorstel gedestilleerd kunnen worden: simpelere, efficiëntere, transparantere en geharmoniseerde regels voor aanbesteden. De evaluatie van de richtlijnen – waaronder een consultatieronde waarover wij eerder in deze nieuwsbrief een artikel schreven[9] – toonde aan dat de complexiteit van de richtlijnen en een gebrek aan flexibiliteit leiden tot aanzienlijke rechtsonzekerheid voor EU-ondernemers. Met één verordening gelden straks dezelfde regels rechtstreeks in de gehele Unie.

Ramen van dienstenopdrachten

Een dienstenopdracht met een onbepaalde duur of een looptijd van meer dan 48 maanden wordt geraamd op 48 maanden ingevolge artikel 2.17, onderdeel e Aanbestedingswet 2012.[10] In de voorgestelde verordening verdwijnt die termijn en wordt bij waardering

[1] De conceptverordening is bekend onder COM(2026) 590 en hier te vinden: https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/proposal-regulation-public-contracts-and-concessions.
[2] Richtlijn 2014/23/EU.
[3] Richtlijn 2014/24/EU.
[4] Richtlijn 2014/25/EU.
[5] Richtlijn 2009/81/EG.
[6] Richtlijnen 89/665/EEG en 92/13/EEG.
[7] Hoewel interessant, gaan wij vanwege hun geringere praktische betekenis niet in op veranderingen waar in consultatiebijdragen om gevraagd is maar die de conceptverordening niet hebben gehaald. Evenmin gaan wij in op onderdelen van het concept die geen materiële verandering ten opzichte van de huidige richtlijnen meebrengen.
[8] Met de noodzaak van omzetting hangt samen dat, zoals verwoord in artikel 288 VWEU, een richtlijn in theorie een 'resultaat' voorschrijft, terwijl zij vorm en middelen aan de nationale autoriteiten overlaat.
[9] Zie F.J.J. Cornelissen en W. van Leeuwen, 'Consultatie van de Europese Commissie voor de nieuwe aanbestedingsrichtlijnen – een dwarsdoorsnede', *Tender Nieuwsbrief Online* 2025/17.
[10] Zie ook art. 3.14 Aanbestedingswet 2012.

(zoals nu reeds bij concessies) rekening gehouden met de gehele looptijd, ook als die langer is.

Aanbestedingsprocedures

De bestaande aanbestedingsprocedures, waaronder de openbare en de niet-openbare, worden vervangen door twee nieuwe standaardprocedures: de *'open procedure'* en de *'dynamic procedure'*.[11]
De open procedure van artikelen 34 en 35 van het voorstel is vergelijkbaar met de huidige openbare procedure. Ondernemers dienen geen verzoek tot deelname (ook: aanmelding) in maar direct een inschrijving. Nieuw is de mogelijkheid tot onderhandeling, vergelijkbaar met de huidige mededingingsprocedure en concurrentiegerichte dialoog. Anders dan nu kan een aanbestedende dienst straks *standaard* onderhandelen op basis van een eerste inschrijving. Dat mogen nu alleen speciale-sectorbedrijven, maar ook voor hen is nieuw dat dit mogelijk wordt zonder voorselectie.[12]
De dynamic procedure lijkt in zoverre op het bestaande dynamisch aankoopsysteem dat het uitgaat van doorlopende aanmelding van ondernemers. Binnen de groep van toegelaten ondernemers wordt (telkens) aanbesteed. Eerst, en anders dan nu bij een DAS, wordt een opdracht bekendgemaakt en kunnen toegelaten ondernemers hun interesse kenbaar maken. Vervolgens pas worden geïnteresseerde ondernemers uitgenodigd een inschrijving te doen. In geval van een systeem zonder geschiktheidseisen kan een aanbesteder voor een bepaalde opdracht het aantal uit te nodigen gegadigden eerst nog door loting terugbrengen (maar niet tot minder dan vijf). In het systeem met geschiktheidseisen kan hij de gegadigden eerst terugbrengen op basis van (selectie)criteria. Ook de dynamic procedure kan worden ingericht met een onderhandeling.
Of en over welke elementen van de opdracht onderhandeld wordt, dient bij aankondiging (open procedure) of bij verzending van de uitnodiging tot inschrijving (dynamic procedure) bekendgemaakt te worden. In geen geval onderhandelbaar zijn uitsluitingsgronden, geschiktheidseisen en gunningscriteria en (andere) elementen die de kring van gegadigden wijzigen.[13] In de praktijk neemt een onderhandeling vaak de vorm aan van een feedbackronde waarin ondernemers aanwijzingen ontvangen om hun eerste inschrijving (of een demomodel) te verbeteren. Een dergelijke ronde wordt, in onze ervaring, door aanbesteders en inschrijvers vaak gewaardeerd. Wij juichen het toe dat die mogelijkheid aan het standaardrepertoire wordt toegevoegd.
Volledigheidshalve noemen wij de *'innovation procedure'*, die – zoals de naam doet vermoeden – met name het innovatiepartnerschap vervangt.[14]

Vendor lock-in geen excuus

Als de mededinging om technische redenen ontbreekt, kan onderhands worden gegund. In de voorgestelde regeling wordt daaraan de voorwaarde toegevoegd dat de situatie niet mag zijn veroorzaakt door het ontwerp van een voorafgaande aanbestedingsprocedure. Wie zichzelf in een *vendor lock-in* manoeuvreert, verdient geen uitzondering. Daarmee wordt rechtspraak van het Hof van Justitie in de verordening verankerd.[15]

Uitsluitingsgronden

In artikel 25 van de conceptverordening zijn de verplichte uitsluitingsgronden opgenomen. De huidige uitsluitingsgronden zoals wij die nu kennen – in Nederland opgenomen in artikelen 2.86 en 2.87 Aanbestedingswet 2012 – blijven. Daarnaast voegt de Europese Commissie vier nieuwe verplichte uitsluitingsgronden toe, zijnde de illegale tewerkstelling van derdelanders, milieudelicten, schending van Europese sancties en fraude met girale betaalmiddelen.
De verordening biedt de mogelijkheid om een nationale autoriteit aan te wijzen die oordeelt of voldaan is aan de vereisten voor het aantonen van de betrouwbaarheid. Aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven moeten in dat geval hun oordeel baseren op het oordeel van de nationale autoriteit.

Geschiktheidseisen

Specifiek verboden wordt het om met een referentie-eis te vragen om ervaring met overheidsopdrachten. Een omzeteis betreffende financiële en economische draagkracht vereist niet langer *'zwaarwegende argumenten'*.[16] Wel mag als uitgangspunt niet meer worden geëist dan 50 procent van de jaarlijkse contractwaarde, hetgeen aanzienlijk strenger kan uitpakken dan het huidige maximum van driemaal de totale contractwaarde.[17]

Abnormaal lage inschrijvingen

De huidige regeling voor abnormaal lage inschrijvingen geeft de aanbesteder de (discretionaire) bevoegdheid om, buiten bepaalde gevallen als onrechtmatige staatssteun, te gunnen op basis van een abnormaal lage inschrijving. De regeling beoogt aanbesteders te beschermen tegen vechtcontracten; en die mogen het gevecht dus soms ook aangaan. Die mogelijkheid komt te vervallen.[18] Een inschrijving die abnormaal laag lijkt en waarvan de economische haalbaarheid vervolgens onvoldoende uit de aangedragen onderbouwing blijkt, moet dus worden afgewezen.[19] In hoeverre dit ondernemers tegen (te) scherpe concurrentie beschermt, is overigens nog maar de vraag: een aanbesteder zal (nog steeds) veel ruimte worden gegund om die economische haalbaarheid te beoordelen. Nieuw is verder dat het voorstel noemt dat *prijsonderdelen* abnormaal laag kunnen zijn.

Groen, sociaal verantwoord, innovatief

In achtereenvolgende hoofdstukken brengt de verordening nieuwe regels voor groene, sociaal verantwoorde en innovatieve aanbesteding. Dat in verband met deze thema's niet alleen de eigenschappen van de geleverde producten, diensten en werken zélf maar ook het (indirecte) productieproces een rol speelt, wordt daarbij uitgebreid uitgewerkt. Tot zover overigens weinig nieuws.[20] Wél nieuw is dat de regels op sommige punten niet meer vrijblijvend zijn. Aanbesteders moeten energie-efficiëntie, toegankelijkheid voor mindervaliden

[11] Verder treden vrijstellingen, opgenomen in art. 47, in de plaats van de huidige onderhandelingsprocedure zonder aankondiging.
[12] Voor speciale-sectorbedrijven gelden de onderhandelingsprocedure met aankondiging (in 'hoofdstuk 2 terminologie': de mededingingsprocedure met onderhandeling) en de concurrentiegerichte dialoog namelijk als standaard, zie art. 3.35 en 3.34a Aanbestedingswet 2012. Die bieden gelegenheid voor onderhandeling, maar niet voor openbare inschrijving (d.i. zonder voorselectie).
[13] Art. 33 lid 2 Verordening.
[14] Naar onze inschatting zal de praktische betekenis van deze 'zwaardere' procedure voor veel aanbesteders gering zijn.
[15] HvJ EU 9 januari 2025, C-578/23, ECLI:EU:C:2025:4 (Česká republika), pt. 33.
[16] Vgl. art. 2.90 lid 3 Aanbestedingswet 2012.
[17] Art. 25 lid 7 van het voorstel. Vgl. art. 2.90 lid 5 Aanbestedingswet 2012.
[18] Art. 101 Verordening.
[19] Art. 101 lid 4 Verordening.
[20] HvJ EU 10 mei 2012, C-368/10, ECLI:EU:C:2012:284 (*Commissie/Nederland*).

en milieukenmerken meewegen. Voor bepaalde opdrachten moet bovendien rekening worden gehouden met digitale veiligheid.

European preference

Omdat de EU partij is bij de *General Procurement Agreement* (GPA) moeten, alle *Europe first*-berichten ten spijt, ondernemingen uit andere GPA-landen worden behandeld gelijk aan ondernemingen uit de Europese Economische Ruimte.[21] Ook goederen, diensten en werken uit EU- of GPA-landen moeten gelijk worden behandeld. Zoals uit rechtspraak van het Hof van Justitie bekend, mag tegen Chinese ondernemingen, producten, leveringen of diensten dus wél gediscrimineerd worden.[22]
De Commissie heeft voor zichzelf de bevoegdheid bedacht om, uit handelspolitieke overwegingen, ook landen (gedeeltelijk) bescherming door de aanbestedingsregels te ontzeggen.[23]
De nieuwe verordening werkt vervolgens uit hoe de achterstelling van onbeschermde ondernemingen en producten eruit kan zien: van uitsluiting tot een maximumaandeel in een samenwerkingsverband of een eindproduct tot puntenaftrek in de beoordeling.

Gunningscriteria: kwaliteit voorop

De Europese Commissie kiest ervoor om kwaliteitsaspecten in de gunningscriteria belangrijker te maken. Het uitgangspunt wordt gunnen op basis van de beste prijs-kwaliteitverhouding.[24] Afwijking moet worden gemotiveerd in de aankondiging, zodat latere aanvulling in de nota van inlichtingen niet zonder meer mogelijk blijft. De aanbesteder dient toe te lichten hoe kwaliteit anderszins (in specificaties of voorwaarden) is gewaarborgd.
Aanbesteders moeten kwaliteitscriteria voor minimaal 30 procent laten meewegen. Voor arbeidsintensieve opdrachten geldt zelfs de verplichting om kwaliteitscriteria voor 50 procent mee te laten wegen. Overigens plaatsen wij vraagtekens bij de effectiviteit van een dergelijk percentage. Dat percentage op zichzelf zegt weinig, althans niet alles. De mate waarin kwaliteit daadwerkelijk meeweegt, wordt namelijk ook bepaald door de beoordelingswijze.[25] Verder lijkt het percentage moeilijk toepasbaar op een methode als 'gunnen op waarde'.[26]

Raamovereenkomsten

De Commissie heeft ervoor gekozen om de raamovereenkomsten met één opdrachtnemer en de raamovereenkomsten met meerdere opdrachtnemers in hetzelfde artikel op te nemen.[27]
Opvallend genoeg kiest de Europese Commissie ervoor om de maximale duur van raamovereenkomsten te wijzigen. Raamovereenkomsten met één opdrachtnemer mogen maximaal drie jaar duren en raamovereenkomsten met meerdere opdrachtnemers maximaal vijf jaar.[28]
Met name voor speciale-sectorbedrijven zal dit een tegenvaller zijn. Onder 'hun' huidige richtlijn is de maximale duur van raamovereenkomsten voor speciale-sectorbedrijven als uitgangspunt acht jaar, behalve in de uitzonderingsgevallen die deugdelijk gemotiveerd zijn.[29] Een dergelijke uitzonderingsmogelijkheid is ook in de conceptverordening opgenomen. Een raamovereenkomst mag in uitzonderlijke gevallen langer duren, mits dit is gerechtvaardigd door de complexiteit of het gespecialiseerde karakter van de aanbesteding en de looptijd niet langer is dan strikt noodzakelijk.
Het Commissievoorstel bevat daarnaast regels die op basis van rechtspraak van het Hof van Justitie al golden: de aankondiging van de aanbestedingsprocedure moet de duur en maximale cumulatieve waarde of het maximale cumulatieve volume bevatten die onder de raamovereenkomst worden gegund.[30]

Administratie alle opdrachten vanaf € 10.000

Een door de nationale overheid aangewezen autoriteit moet een *National Public Procurement Data Space* (NPPDS) instellen. Informatie daaruit wordt door de Commissie in een Europese PPDS samengevoegd. Als onderdeel van dit ambitieuze dataverzamelingsproject moeten ook tal van gegevens over alle opdrachten met een waarde van meer dan € 10.000 worden verzameld.[31] Dat leidt voor individuele aanbesteders onherroepelijk tot nieuwe administratieve werkzaamheden. Op dit punt staat het Commissievoorstel – o.i. behoorlijk – op gespannen voet met het Commissiedoel uit de voorbereiding van dit voorstel en zijn considerans: de verlaging van de *administrative burden* en verhoging van *efficiency*.

Wijziging van overheidsopdrachten

Ook op het gebied van wijzigingen van opdrachten gedurende hun looptijd zijn enkele aanpassingen op handen.[32] De maximale waarde van aanpassingen onder de bagateluitzondering stijgt.[33] Voor leveringen en diensten geldt, zoals nu al voor werken, volgens het voorstel een wijzigingsruimte van 15 procent van de oorspronkelijke waarde (nu 10 procent). Bovendien hoeft een wijziging in waarde niet meer onder de toepasselijke aanbestedingsdrempel te vallen. Dat biedt voor grotere opdrachten aanzienlijk meer flexibiliteit.

Tijdlijn voorstel

Het is lastig inschatten wanneer de definitieve verordening in werking zal treden. Op dit moment kan feedback worden gegeven op het voorstel van de Europese Commissie. De periode voor feedback loopt tot acht weken nadat de conceptverordening in alle talen van de lidstaten van de Europese Unie zal zijn gepubliceerd.
De feedback wordt samengevat en tezamen met het voorstel gepresenteerd aan het Europees Parlement en de Raad van Ministers. Daarmee wordt de gewone wetgevingsprocedure in gang gezet.[34]
Het Europees Parlement en de Raad van Ministers zullen in maximaal drie lezingen overleg voeren om zo tot een definitieve verordening

---

[21] De Verenigde Staten zijn een GPA-land.
[22] HvJ EU 22 oktober 2024, C-652/22, ECLI:EU:C:2024:910 (*Kolin*). HvJ EU 13 maart 2025, C-266/22, ECLI:EU:C:2025:178 (*Qingdao*).
[23] Die grotere *trade bazooka* kan dus ook Amerikaanse ondernemingen en producten treffen.
[24] Dat was overigens in Nederland al het geval op grond van art. 2.114 Aanbestedingswet 2012. In EU-verband gaat op dit moment de voorkeur nog niet uit naar kwaliteitscriteria, zie bijvoorbeeld art. 67 Richtlijn 2014/24/EU.
[25] Beoordelingscommissies die slechte inschrijvingen 'belonen' met 5 of 6 punten op een schaal van 1 tot 10, maken minder onderscheid op kwaliteit dan het percentage zou doen vermoeden.
[26] Gunnen op waarde is een beoordelingsmethode waarbij kwaliteit wordt gewaardeerd met een fictieve korting op de inschrijfprijs. De evaluatieprijs die aldus ontstaat, bepaalt de winnende inschrijving. De prijs wordt dus niet omgezet in punten zodat een minimumpercentage voor kwaliteitspunten niet (op voor de hand liggende wijze) kan worden berekend.
[27] Art. 103 Verordening.
[28] Art. 103 lid 2 Verordening.
[29] Art. 51 lid 1 Richtlijn 2014/25/EU.
[30] HvJ EU 19 december 2018, C-216/17, ECLI:NL:EU:C:2018:1034 (*Coopservice*). HvJ EU 17 juni 2021, C-23/20, ECLI:EU:C:2021:490 (*Simonsen & Weel*).
[31] Zie met name art. 134 leden 4 en 5 Verordening.
[32] Art. 106 Verordening.
[33] Die uitzondering is nu neergelegd in art. 2.163b Aanbestedingswet 2012.
[34] Art. 249 VWEU.

te komen. De verordening wordt aangenomen zodra zij overeenstemming bereiken.
De verordening treedt in werking op de twintigste dag na publicatie in het *Publicatieblad*. Pas twee jaar na inwerkingtreding is de verordening daadwerkelijk van kracht.[35] Het duurt dus nog zeker een aantal jaar voordat het Europese aanbestedingsrecht ingrijpend zal worden gewijzigd.

[35] Art. 149 Verordening.

De aankoopcentrale: een onderschat instrument in het aanbestedingsrecht

mr. D.M.C. (Desirée) van Laerhoven, J. (Jochem) Berns LLM CIPP/E en dr. M.A.J. (Marcel) Stuijts, Bizob

Hoewel aankoopcentrales (Central Purchasing Bodies, CPB's) al jarenlang een vaste plaats hebben binnen het Europese aanbestedingsrecht, krijgen zij in de Nederlandse praktijk nog relatief weinig aandacht. Dat is opmerkelijk, nu overheden meer dan ooit zoeken naar schaalvoordelen, gespecialiseerde inkoopkennis en een gezamenlijke benadering van de markt voor hun inkoopbehoefte(n).[36]

Gecentraliseerde aankoopactiviteit

Een aankoopcentrale biedt een wettelijk gereguleerd kader[37] voor structureel gecentraliseerde inkoop binnen een bepaald (verzorgings)gebied. Zij koopt zelf leveringen en diensten (geen werken) in of treedt als intermediair op bij het plaatsen van overheidsopdrachten en het sluiten en beheren van raamovereenkomsten en Dynamische Aankoopsystemen (DAS-en). Daarbij gaat het, net als bij incidentele gezamenlijke inkoop, vooral om voor bundeling geschikte homogene producten en diensten, zoals bewegwijzering,[38] werkplekhardware en standaardsoftware.

Nederland geen aankoopcentrale-land

Aankoopcentrales komen in sommige EU-lidstaten veel meer voor dan in andere lidstaten. Met name Italië, Frankrijk en Duitsland hebben een lange(re) traditie met aankoopcentrales.[39] Om de verschillende verschijningsvormen in lidstaten juridisch te faciliteren, heeft de Uniewetgever in 2004 en 2014 een definitie van de aankoopcentrale opgenomen, met een nogal onlogisch[40] onderscheid tussen het instrument van groothandelmodel en intermediair- of aanbestedingsdienstenmodel. De wettelijke definitie is ruim. Veel (publiekrechtelijke) inkoopbureaus en (ICT-)samenwerkingsverbanden zullen onder het intermediairmodel vallen, zonder dat deze juridische kwalificatie in hun dagelijkse inkooppraktijk een rol speelt. Dat de kwalificatie als aankoopcentrale in de praktijk vaak op de achtergrond blijft, kan mede verklaren waarom Nederland niet als een uitgesproken aankoopcentrale-land wordt gezien.[41] Dit terwijl gecentraliseerde inkoop er al lange tijd (sinds 1921) deel uitmaakt van de dagelijkse inkooppraktijk.[42]

Aanmoediging gebruik uit Europa

Het afgelopen decennium is binnen Europa nadrukkelijk ingezet op het strategische instrument van de aankoopcentrale. [43] De Europese Commissie stimuleert actief het gebruik ervan,[44] ondanks het in dit artikel buiten beschouwing gelaten risico op clusteren en beperking van de mededinging.[45] Zij ziet aankoopcentrales als een belangrijk vehikel om de kwaliteit van aanbestedingen te verbeteren en expertise te bundelen bij inkoopactiviteiten met een repeterend of zelfs permanent karakter.[46] Tegenover het gevaar of zelfs verbod op clusteren[47] staan economische argumenten om inkoop te centraliseren. Het zorgt voor lagere transactiekosten en een efficiënter inkoopproces aan weerszijden. Door toepassing van percelen kunnen schaalvoordelen worden gerealiseerd én blijft ruimte bestaan voor lokale en gespecialiseerde (mkb-)aanbieders.[48]

Collectieve aanvullende aankoopactiviteiten

In de aanbestedingsrichtlijn wordt de aankoopcentrale voornamelijk besproken in samenhang met elektronische communicatiemiddelen en andere (collectieve) aankooptechnieken, zoals raamovereenkomsten en DAS-en.[49] De aandacht voor elektronische hulpmiddelen heeft inmiddels aan actualiteitswaarde verloren. Collectieve inkoop daarentegen is actueler dan ooit. Aanbestedende diensten zoeken in toenemende mate naar schaalvoordelen, professionalisering en oplossingen voor gezamenlijke maatschappelijke opgaven op efficiënte wijze.[50]

Uit de overwegingen[51] van de 2014-richtlijn geïmplementeerd in artikel 2.11 Aanbestedingswet 2012 blijkt dat aankoopcentrales voor aanbestedende diensten aankopen verrichten, dynamische aankoopsystemen beheren of overheidsopdrachten plaatsen dan wel raamovereenkomsten sluiten, al dan niet tegen vergoeding.

Een aankoopcentrale kan ook aanvullende aankoopactiviteiten

---

[36] Zie voor meer informatie over dit begrip: PIANOo, 'Inkoopbehoefte'.

[37] Art. 2 lid 1, punten 14-16 (definitie) en art. 37 Richtlijn 2014/24/EU, in Nederland geïmplementeerd in art. 1.1 (definitie) en art. 2.11 Aanbestedingswet 2012.

[38] De Nationale Bewegwijzeringsdienst (NBd): www.bewegwijzeringsdienst.nl.

[39] T. Tátrai & G. Vörösmarty, 'Comparative Analysis of the European Centralised Public Procurement', *Central European Journal of Public Policy* (2023), p. 85. Zie ook: OECD, *Centralised Purchasing Systems in the European Union*, SIGMA Paper No. 47 (OECD Publishing, Parijs 2011).

[40] Het onderscheid wekt de indruk dat naar een gewenste uitkomst voor bestaande vormen van gezamenlijke inkoop is toegewerkt. Zie ook: Comba, M. & Risvig Hamer, C. (eds.), *Centralising Public Procurement: The Approach of EU Member States* (Edward Elgar, 2021). p. 9.

[41] *Tekst & Commentaar Aanbestedingsrecht*, commentaar van Den Houting, op art. 2.11 Aanbestedingswet 2012.

[42] W.A. Janssen & M.A.J. Stuijts, 'Centralised Procurement in the Netherlands: A Mixture of Procurement Autonomy, Decentralisation and Diversified Collaborative Purchasing', in: *Centralising Public Procurement*, hoofdstuk 14.

[43] European Commission, 'Making Public Procurement work in and for Europe' (Communication) COM(2017) 572 final, p. 12.

[44] European Central Purchasing Bodies Network: Public Buyers Community - CPB Network.

[45] A. Sanchez-Graells, 'Public Procurement by Central Purchasing Bodies, Competition and SMEs: Towards a More Dynamic Model?', in: *Centralising Public Procurement*, hoofdstuk 6.

[46] '#12 Centralised Purchasing Bodies & How to Stay Up to Date', *Bestek Public Procurement Central*, beschikbaar via: Bestek Public Procurement Central.

[47] Artikel 1.5 Aanbestedingswet 2012 en specifiek voor aankoopcentrales overweging 59 Richtlijn 2014/24/EU

[48] W.A. Janssen & M.A.J. Stuijts, t.a.p noot 5.

[49] Overwegingen 52-71 bij Richtlijn 2014/24 geven nadere achtergrondinformatie hierbij.

[50] De landelijke VNG initiatieven zijn hier een goed voorbeeld van: https://vng.nl/artikelen/vng-aanbestedingskalender.

[51] Overwegingen 69 en 70 Richtlijn 2014/24/EU.

leveren.[52] Deze activiteiten moeten verband houden met de aanbestedingen die de aankoopcentrale voor een aanbestedende dienst uitvoert. Te denken valt aan het verstrekken van de (technische) infrastructuur van inkoopplatformen, het verlenen van inkoop- en juridisch advies en het frequent door aankoopcentrales uitgevoerde contractmanagement.

Vrijgestelde aanbestedingsplicht?

De hiervoor genoemde gecentraliseerde (aanvullende) aankoopactiviteiten mogen enkelvoudig onderhands gegund worden aan de aankoopcentrale (artikel 2.11 lid 5 Aanbestedingswet 2012). Dit betekent dat ook langdurige 1-op-1 opdrachtverstrekking aan regionale, nationale of zelfs Europese aankoopcentrales is toegestaan, ongeacht of deze kosten zelf het Europese drempelbedrag voor diensten overschrijden.

Specifiek voor raamovereenkomsten binnen een aankoopcentrale lijken er voor nieuw toetredende aanbestedende diensten mogelijkheden te bestaan om later na de hoofdaanbesteding (alsnog) toe te treden en nader af te roepen bij één of meerdere raamcontractanten, zonder expliciet bij naam[53] genoemd te zijn in de initiële aankondiging.[54] Op basis van vigerende rechtspraak inzake raamovereenkomsten[55] adviseren wij hier terughoudend mee om te gaan en altijd een duidelijke uitbreidingsclausule op te nemen met verwijzing naar een bepaalde categorie aanbestedende diensten binnen een duidelijk afgebakend geografisch gebied.[56]

Aankoopcentrale: groothandelmodel

De aankoopcentrale – zelf altijd een aanbestedende dienst[57] – treedt als gezegd op binnen (een combinatie van) twee vormen. Als groothandelaar (door aankoop, economisch eigenaar, opslag en wederverkoop) of als intermediair (door plaatsen van opdrachten, beheer van dynamisch aankoopsysteem, sluiten van raamovereenkomsten die door aanbestedende diensten worden gebruikt). Bij het groothandelmodel staat de aankoopcentrale contractueel tussen de aanbestedende dienst en de leverancier in. De aankoopcentrale treedt op als tussenliggende contracteigenaar. Zij voert de aanbestedingsprocedure uit, sluit contracten op eigen titel af en koopt goederen of diensten (geen werken) rechtstreeks in bij leveranciers. Andere aanbestedende diensten kopen vervolgens bij de aankoopcentrale in plaats van rechtstreeks bij de leverancier. In deze laatste vorm ligt het inkooprisico – zowel het financieel, juridisch als leveringsrisico – bij de aankoopcentrale.

Dit model wordt vaak toegepast voor gestandaardiseerde producten met grote volumes, zoals kantoorartikelen, IT-hardware en software,[58] energie en kantoorbenodigdheden.

Aankoopcentrale: intermediairmodel

Bij de tweede vorm, het intermediairmodel, voert de aankoopcentrale de aanbestedingsprocedure uit namens andere aanbestedende diensten. Deze sluiten bemiddelingsovereenkomsten af met de aankoopcentrale. Voor wat betreft de leveringen, diensten en/of werken komt er een rechtstreekse overeenkomst tot stand tussen de aanbestedende dienst en opdrachtnemer. De aankoopcentrale beheert het aanbestedingsproces, beoordeelt inschrijvingen en sluit raamovereenkomsten of specifieke overeenkomsten van opdracht af en voert facultatief het contractmanagement uit. Deze vorm is gebruikelijk bij complexere of maatwerkaankopen, waarbij afzonderlijke aanbestedende diensten flexibiliteit en expertise nodig hebben om hun specifieke behoeften vast te leggen. Het is ook de vorm waarin bestaande (regionale) publiekrechtelijke structurele inkoopsamenwerkingen hun werkzaamheden verrichten.

Financiering van aankoopcentrales: belastingmiddelen versus vergoedingen van gebruikers (of leveranciers)

De meeste aankoopcentrales worden uit belastingmiddelen gefinancierd door de aanbestedende diensten waarvoor zij werkzaam zijn. Naast deze algemene financiering kan van aanbestedende diensten een aanvullende vergoeding worden gevraagd wanneer zij deelnemen aan een specifiek, als aankoopcentrale ingericht collectief traject. Een vergoedingsvariant waarbij de leverancier of dienstverlener bij iedere afroep een bepaald percentage van de opdrachtwaarde afdraagt aan de aankoopcentrale ter compensatie voor de inkoopkosten is eveneens mogelijk, [59] maar komt in Nederland weinig voor.[60]

Ten slotte: de aankomende aanbestedingsverordening

Ook de concept-aanbestedingsverordening stimuleert collectieve inkoop via aankoopcentrales, zowel in de vorm van het groothandelmodel als het intermediairmodel. Zij krijgen wel een meer zelfstandige positie als aanbestedende dienst, er is minder koppeling met elektronische communicatiemiddelen en collectieve inkooptechnieken. Hiermee worden aankoopcentrales niet alleen makkelijker uitvoerbaar, maar ook economisch aantrekkelijker. Dit door onder andere lagere transactiekosten, schaalvoordelen, innovatiekracht (door bundeling), duurzaamheid en economische langetermijnwinst, strategische autonomie en leveringszekerheid. Daarnaast zullen aankoopcentrales, nog meer dan nu, bijdragen aan professionalisering en het versterken van regionale kansen.

---

[52] Art. 2.11, lid 5, Aanbestedingswet 2012.

[53] M.E. Comba, 'Framework Agreements: How to Deal with the CJEU Forced Contractualization', hoofdstuk 8 in *Reforming EU Public Procurement*, 21 april 2026.

[54] Dit verschilt van het dynamisch aankoopsysteem (DAS), bedoeld in art. 2.11, lid 6, Aanbestedingswet 2012. Daarin is bepaald: 'Indien een door een aankoopcentrale geëxploiteerd dynamisch aankoopsysteem door andere aanbestedende diensten mag worden gebruikt, wordt dit vermeld in de aankondiging voor de instelling van het dynamisch aankoopsysteem.'

[55] HvJ VWE, 19 december 2018, C-216/17, *ASST,* ECLI:EU:C:2018:1034, r.o. 55 en 56.

[56] Overweging 60 Richtlijn 2014/24/EU.

[57] HvJ EU 4 juni 2020, C-3/19, *Asmel Soc. Cons. a.r.l./ANAC e.a.*

[58] Van een materiële opslag is dan uiteraard geen sprake.

[59] OECD (2016), "Central Purchasing Bodies", *SIGMA Public Procurement Briefs*, No. 20, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/94bb2e58-en.

[60] Softwarelicenties (herzien), InkoopcentrumZuid U.A., 2021: https://www.tenderned.nl/aankondigingen/overzicht/245830.

NIS2 en cyberbeveiliging in de aanbestedingspraktijk

mr. P.G. (Polo) van der Putt en mr. F.V.F. (Fiona) Thelen, Vondst Advocaten N.V.

Op 15 augustus 2026 is de Cyberbeveiligingswet (Cbw) van kracht geworden. De Cbw implementeert de Europese Richtlijn NIS2. De wet verplicht organisaties die onder haar toepassingsbereik vallen om passende en evenredige cyberbeveiligingsmaatregelen te nemen. Daaronder valt ook de beveiliging van de toeleveringsketen. Aanbestedende diensten die onder de Cbw vallen, zijn verplicht om de Baseline Informatiebeveiliging Overheid 2 (BIO2) te volgen. Dat vergt maatwerk, waarbij proportionaliteit niet uit het oog moet worden verloren. Toepassing van de Cbw kan bijvoorbeeld tot gevolg hebben dat bij aanbestedingen als eis moet worden gesteld dat gegadigden en/of inschrijvers meewerken aan beveiligingstesten.

Achtergrond

Vanuit Europa zijn de afgelopen jaren meer dan honderd richtlijnen en verordeningen uitgevaardigd voor het digitale domein. Deze wetgeving wordt met een modieus begrip ook wel aangeduid als de 'cyberwetgeving'. Wat 'cyber' precies betekent, is echter onduidelijk. In ieder geval wordt daarmee de digitale wereld bedoeld. Maar cyber strekt zich ook uit tot de fysieke wereld. De Europese regelgeving is deels overlappend en deels ook tegenstrijdig. Alleen al met betrekking tot beveiliging zijn er talloze verschillende regimes gecreëerd. Zo bevatten NIS2, DORA, de Cyber Resilience Act, Critical Entities Resilience Directive en de Cybersecurity Act eisen aan (informatie) beveiliging. En dan hebben we de AVG en andere regelgeving nog niet genoemd.[61] Veel aandacht kreeg recent NIS2 en de Cbw, mede omdat bestuurders persoonlijk aansprakelijk kunnen worden gesteld voor niet-nakoming.

Toepassingsgebied

De Cbw stelt eisen aan de cyberbeveiliging van daartoe aangewezen organisaties. Aangewezen zijn onder meer centrale en decentrale overheden.[62] Denk aan ministeries, zelfstandige bestuursorganen, gemeentes en openbare lichamen.[63] Zij vallen onder de categorie 'essentiële entiteit'.[64] Het toepassingsbereik is echter niet beperkt tot overheidsorganisaties. Ook andere aanbestedingsplichtige organisaties kunnen onder de Cbw vallen, afhankelijk van onder meer hun activiteiten en omvang. Denk bijvoorbeeld aan universitaire ziekenhuizen die ook als essentieel worden aangemerkt. Dit brengt met zich mee dat bij veel aanbestedingen de Cbw van toepassing is. In bijna alle gevallen moeten deze entiteiten beveiligingsmaatregelen nemen (daarover hierna meer). Dat wordt aangeduid met de zogenoemde zorgplicht. Naast die zorgplicht kent de Cbw een meldplicht en een registratieplicht.

Ook private partijen kunnen onder de Cbw vallen en kwalificeren als essentiële of belangrijke entiteit. Op het vlak van IT zijn bijvoorbeeld clouddienstverleners, datacenterleveranciers, managed service providers en netwerkaanbieders onderworpen aan de Cbw. Voor bepaalde dienstverleners zijn de beveiligingsmaatregelen uit NIS2 nader uitgewerkt in Europese regels.[65]

Welke beveiligingseisen?

Ingevolge art. 21 Cbw dient een essentiële of belangrijke entiteit passende en evenredige maatregelen te nemen voor de bescherming van hun IT tegen incidenten. Daarbij moet ook de beveiliging van 'de toeleveringsketen' worden meegenomen. Dientengevolge dienen er bij een aanbesteding eisen te worden gesteld aan de gegadigden ten aanzien van informatiebeveiliging.

Het Cyberbeveiligingsbesluit werkt dit nader uit in art. 5 en verder. Dit wordt weer verder gedetailleerd in art. 5 van de Cyberbeveiligingsregeling sector overheid. Kortgezegd bepaalt deze regeling dat de beheersmaatregelen uit ISO 27002 moeten worden gebruikt. ISO 27001 is de standaardbeveiligingsnorm voor informatiebeveiliging wereldwijd, en ISO 27002 bevat voorbeelden van concrete beheersmaatregelen. Deze normen zijn breed geaccepteerd. In aanvulling daarop moet worden voldaan aan overheidsmaatregelen van de BIO. De BIO is van oudsher een vorm van zelfregulering, maar heeft nu dus een wettelijke basis gekregen.

De BIO is breed opgesteld en stelt geen eisen aan de veiligheid van specifieke ICT-producten en -diensten. Omdat er in de praktijk behoefte was aan specifiekere eisen, is het kader Inkoopeisen Cybersecurity Overheid (ICO) ontwikkeld. Met behulp van de 'ICO-Wizard' kunnen eisenpakketten worden bepaald voor specifieke typen producten en diensten.[66] Deze eisen zijn gebaseerd op de BIO.

Het vaststellen van de beveiligingseisen is dus altijd maatwerk. Daarbij moeten de algemene uitgangspunten van het aanbestedingsrecht niet uit het oog worden verloren. Beveiligingseisen moeten blijven voldoen aan de beginselen van gelijke behandeling, non-discriminatie, transparantie en proportionaliteit, en de Gids Proportionaliteit blijft van toepassing. Een aanbestedende dienst mag naleving van een norm of een certificaat vragen, maar een leverancier moet in beginsel ook op een andere manier kunnen aantonen dat de beveiliging voldoende is geborgd.

Het wettelijk kader dwingt dus tot aandacht voor leveranciersrisico's, niet tot een standaard eisenpakket voor iedere opdracht. Welke eisen in een aanbesteding thuishoren, hangt af van de aard van de opdracht en de risico's die de uitvoering ervan oproept.

---

61 Om het artikel leesbaar te houden is ervoor gekozen alleen de hoofdlijnen weer te geven. Voor dit artikel voert het te ver om in detail op het Europese wetgevingslandschap in te gaan.

62 De lezer dient zich bewust te zijn dat er diverse uitzonderingen of aanvullingen van toepassing kunnen zijn die het bestek van dit artikel te buiten gaan.

63 Bijlage I bij de Cbw.

64 Art. 1 jo art. 8 Cbw.

65 Uitvoeringsverordening (EU) 2024/2690 geldt voor onder meer aanbieders van cloudcomputingdiensten, datacentrumdiensten en beheerde diensten.

66 https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/cybersecurity/inkoopeisen-cybersecurity-overheid/

De aanbevelingen van PIANOo

Hoe maak je van deze regels werkbare afspraken met leveranciers? PIANOo heeft praktische aanbevelingen gepubliceerd die zowel bij het bepalen van beveiligingseisen en het sluiten van de overeenkomst als tijdens de uitvoering kunnen worden gebruikt.[67] De aanbestedende dienst kan daarmee invulling geven aan haar zorgplicht voor de toeleveringsketen en zicht houden op de beveiliging bij de leverancier.

1. Audits en penetratietests

De eerste aanbeveling is om periodiek een audit of een zogenoemde penetratietest te laten uitvoeren door een onafhankelijke partij, desgewenst op een specifiek deel van de opdracht. Bij een penetratietest wordt geprobeerd een systeem binnen te dringen om kwetsbaarheden in de beveiliging op te sporen. De uitkomsten kunnen vervolgens met de leverancier worden besproken. Gezien het wettelijke kader zijn dit instrumenten en geen automatische verplichtingen. Bij een dienst die toegang geeft tot een publiek toegankelijk systeem ligt een gerichte test eerder voor de hand. Bij een opdracht met beperkte toegang zou wellicht met een lichter regime kunnen worden volstaan.

2. Certificaten en verklaringen

Daarnaast raadt PIANOo aan periodiek certificaten of verklaringen op te vragen, zoals een ISO/IEC 27001-certificaat met de bijbehorende verklaring van toepasselijkheid of een assurance rapport. Zo blijft inzichtelijk of de leverancier nog voldoet aan de beveiligingseisen uit de overeenkomst. Let daarbij op de scope: als die te beperkt is, of niet relevant, heeft het certificaat geen of slechts beperkt waarde. PIANOo maakt in deze aanbeveling geen onderscheid tussen hoofdaannemers en onderaannemers. Soms zal een hoofdaannemer slechts een beperkte rol vervullen bij de daadwerkelijke dienstverlening. Denk aan resellers die clouddiensten doorverkopen. Die clouddiensten worden dan geleverd door de onderaannemer en de hoofdaannemer heeft daar geen of slechts een zeer beperkte invloed op. In dat geval lijkt het ons proportioneel om met betrekking tot die diensten uitsluitend een certificering of verklaring te verlangen van de onderaannemer.[68]

3. Rapportage en incidenten

Verder adviseert PIANOo in de overeenkomst op te nemen dat de leverancier rapporteert over informatiebeveiliging, zoals incidenten, incidentrespons en het beleid rondom patches. Spreek daarbij een meldtermijn af die kort genoeg is om de aanbestedende dienst zelf tijdig te laten voldoen aan haar meldplicht onder de Cbw. Doet zich een incident voor, dan helpt een zogenoemde root cause-analyse om de onderliggende oorzaken (‘*root*’, wortel) te achterhalen. Daarbij wordt niet alleen onderzocht wat er is misgegaan, maar ook welke achterliggende tekortkomingen in systemen, processen of de organisatie het incident mogelijk hebben gemaakt en welke maatregelen nodig zijn om herhaling te voorkomen. Het is verstandig vooraf vast te leggen wie die analyse uitvoert en hoe de uitkomsten worden gedeeld.

4. Beëindiging overeenkomst

Tot slot adviseert PIANOo vooraf te bepalen wat er moet gebeuren zodra de overeenkomst eindigt, bijvoorbeeld het verwijderen of overdragen van data door de leverancier. Let er daarbij op dat deze afspraken ook na beëindiging van de overeenkomst worden nagekomen.

De rode draad in deze aanbevelingen is dat de aanbestedende dienst beveiliging niet alleen bij de selectie beoordeelt, maar gedurende de gehele opdracht beheerst. Een risicogerichte formulering van eisen geeft inschrijvers ruimte om met passend bewijs en een uitvoerbare aanpak te laten zien hoe zij aan de behoeften van de aanbestedende dienst voldoen.

Conclusies

Brengt de Cbw veel nieuws? Ja en nee. Om beveiligingseisen kunnen aanbestedende diensten in deze tijd sowieso niet meer heen. Met de AVG als belangrijke aanjager zijn beveiligingsclausules een vast onderdeel van contracten geworden. ISO 27001 is al jaren de contractuele maatstaf voor het beveiligingskader. Nieuw is dat de Cbw een gedetailleerder kader voorschrijft, onder meer via de BIO. Er kan niet meer worden volstaan met standaardclausules. Per geval zullen de benodigde maatregelen getoetst moeten worden. Ook tijdens de duur van de overeenkomst. Nieuw is ook dat de beveiligingseisen zich nu uitstrekken tot de gehele leveranciersketen. Dat vergt meer inzicht in hoe leveranciers hun eigen bedrijfsvoering hebben ingeregeld.

[67] PIANOo staat voor Professioneel & Innovatief Aanbesteden, Netwerk voor Overheidsopdrachtgevers. De aanbevelingen zijn te vinden via: https://www.pianoo.nl/nl/sectoren/ict/inkopen-van-ict/inkoopeisen-voor-informatiebeveiliging.

[68] Vergelijk bijvoorbeeld ook Rb Den Haag 23 december 2025 (ECLI:NL:RBDHA:2025:27115), waarin is geoordeeld dat het doorleggen van bepaalde contractuele en AVG-risico’s naar resellers disproportioneel is, kort gezegd omdat de resellers die risico’s niet voldoende kunnen beheersen of beïnvloeden.

Ontbreken van mededinging om technische redenen? Bewijs het maar!

mr. V. (Vanessa) Jasarevic en mr. J. (Julia) van Broekhuijze, Nysingh

Wanneer mag een aanbestedende dienst concluderen dat er maar één ondernemer is die een opdracht kan uitvoeren en daarom de opdracht onderhands gunnen? Die vraag stond centraal in een kort geding over de aanschaf van een geïntegreerd softwaresysteem voor E-HRM en Finance door Stichting ROC Midden-Nederland.[1] Het ROC meende dat alleen haar huidige leverancier de gewenste oplossing kon bieden en beriep zich op de uitzondering voor het ontbreken van mededinging om technische redenen uit artikel 2.32 lid 1 sub b onder 2 Aanbestedingswet 2012. De voorzieningenrechter gaat daar niet in mee. Een magere respons op een marktconsultatie en een voorkeur voor één geïntegreerd systeem volstaan volgens de voorzieningenrechter niet.

Achtergrond

Het ROC wenste een geïntegreerd softwarepakket voor E-HRM en Finance aan te schaffen ter vervanging van de aflopende overeenkomst met haar huidige leverancier. Na een marktconsultatie, waarop alleen de huidige leverancier inhoudelijk reageerde, maakte het ROC via een vrijwillige transparantieaankondiging bekend voornemens te zijn de opdracht onderhands aan die leverancier te gunnen op grond van artikel 2.32 lid 1 sub b onder 2 Aanbestedingswet 2012.

Nadat twee marktpartijen, waaronder eiseres, bezwaar hadden gemaakt, bood het ROC hen alsnog de gelegenheid hun oplossing te presenteren. Eiseres zag daarvan af wegens capaciteitsgebrek. De andere marktpartij maakte daarvan wel gebruik, maar voldeed volgens het ROC niet aan de behoefte. Het ROC publiceerde vervolgens een tweede aankondiging van vrijwillige transparantie, met een nadere onderbouwing van de vereiste functionaliteiten. In deze tweede aankondiging handhaafde het ROC haar eerdere gunningsvoornemen, waarna eiseres in kort geding opkwam tegen de voorgenomen rechtstreekse gunning.

Oordeel voorzieningenrechter: verbod tot definitief gunnen

De voorzieningenrechter sluit aan bij de vaste rechtspraak en stelt voorop dat artikel 2.32 lid 1 onder b sub 2 Aanbestedingswet 2012 een uitzondering vormt op de aanbestedingsplicht en daarom restrictief moet worden uitgelegd.[69]

Eerst moet volgens de voorzieningenrechter worden onderzocht of sprake is van het ontbreken van mededinging vanwege technische redenen. Volgens het HvJ EU is daarvan pas sprake als technische redenen het volstrekt noodzakelijk maken dat de opdracht aan een bepaalde ondernemer wordt gegund.[70] De aanbestedende dienst moet dit bewijzen. Bij zijn beoordeling hecht de voorzieningenrechter weinig waarde aan de door ROC uitgevoerde marktconsultatie. Dat slechts één marktpartij inhoudelijk reageerde, betekent volgens de voorzieningenrechter niet dat er geen andere leveranciers waren die een geïntegreerde E-HRM en Finance-oplossing konden leveren. De marktconsultatie was namelijk bedoeld om inzicht te krijgen in beschikbare oplossingen en om de markt mee te laten denken, en niet om vast te stellen dat mededinging om technische redenen ontbrak.

Het ROC voerde tijdens de zitting aan dat het besluit om onderhands te gunnen niet alleen op de marktconsultatie was gebaseerd, maar ook op een eigen onderzoek en op de verdiepende onderbouwing die deel uitmaakte van de tweede aankondiging. Aan het eigen marktonderzoek werd door de voorzieningenrechter geen betekenis toegekend, omdat het ROC onvoldoende verifieerbare informatie had verstrekt over de inhoud en resultaten daarvan. Uit de verdiepende onderbouwing volgt volgens de voorzieningenrechter vooral een onderbouwing van het belang van het ROC bij een geïntegreerde E-HRM en Finance-applicatie, maar dat belang op zichzelf rechtvaardigt volgens de voorzieningenrechter niet de conclusie dat mededinging om technische redenen ontbreekt.

Hoewel wij het oordeel van de voorzieningenrechter kunnen volgen, rijst de vraag of de tweede aankondiging, de verdiepende onderbouwing en met name de gelegenheid aan de twee marktpartijen om hun oplossing alsnog te presenteren niet méér gewicht in de schaal hadden mogen leggen. De voorzieningenrechter lijkt deze stukken relatief snel terzijde te schuiven. De uitspraak biedt echter weinig inzicht in de aangevoerde argumenten en de mate waarin deze objectief zijn onderbouwd. Daardoor is moeilijk te beoordelen of die conclusie gerechtvaardigd was.

Ten tweede oordeelt de voorzieningenrechter dat het ROC onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt dat, zoals artikel 2.32 lid 3 Aanbestedingswet 2012 vereist, geen redelijk alternatief of substituut beschikbaar was. Of daarvan sprake is, hangt af van de omstandigheden van het geval. Overweging 50 van Richtlijn 2014/24/EU biedt daarbij een aanknopingspunt: een aanbestedende dienst die zich op deze uitzondering beroept, moet toelichten waarom goede alternatieven of vervangmiddelen ontbreken, mede aan de hand van functioneel vergelijkbare werken, leveringen of diensten.[71] Dat het ROC andere typen systemen risicovoller achtte dan het gewenste systeem, betekent volgens de voorzieningenrechter nog niet dat deze geen redelijk alternatief vormden. Het ROC had moeten aantonen welke problemen een alternatieve oplossing zou veroorzaken en waarom die onoplosbaar waren.[72]

Opvallend is dat de voorzieningenrechter niet ingaat op de voorwaarde dat het ontbreken van mededinging niet het gevolg mag zijn van een kunstmatige beperking van de aanbestedingsvoorwaarden. Een beroep op artikel 2.32 lid 1 sub b onder 2 Aanbestedingswet

[69] HvJ EG 10 maart 1987, C-199/85, ECLI:EU:C:1987:115.
[70] HvJ EG 18 mei 1995, C-57/94, ECLI:EU:C:1995:150, r.o. 24.
[71] Overweging 50 considerans Richtlijn 2014/24/EU.
[72] HvJ EG 18 mei 1995, C-57/94, ECLI:EU:C:1995:150, r.o. 27.

2012 kan alleen slagen als ook wordt onderbouwd dat de opdracht niet door onnodig specifieke eisen of een te beperkte behoefteomschrijving op één ondernemer is toegesneden. Vermoedelijk was bespreking hiervan niet nodig, omdat het beroep al strandde op de onvoldoende onderbouwing van de technische exclusiviteit en het ontbreken van een redelijk alternatief of substituut.

Gevolgen en vuistregels voor de praktijk

Deze uitspraak bevestigt dat een beroep op artikel 2.32 lid 1 sub b onder 2 Aanbestedingswet 2012 niet lichtvaardig kan worden gedaan. De aanbestedende dienst moet zelf aantonen dat aan de voorwaarden voor deze uitzonderingsgrond is voldaan. Toch wordt deze uitzondering in de praktijk veelvuldig toegepast. Alleen al in het afgelopen jaar verschenen op TenderNed 270 aankondigingen van vrijwillige transparantie met een beroep op artikel 2.32 Aanbestedingswet 2012. Reden te meer om stil te staan bij de lessen uit deze uitspraak en de algemene lijn rond de toepassing van deze uitzondering.

Deze uitspraak illustreert dat een aanbestedende dienst die zich op het ontbreken van mededinging vanwege technische redenen beroept, niet kan volstaan met algemene stellingen over voorkeuren, efficiëntie en implementatierisico's. Hij zal concreet moeten onderbouwen waarom technische redenen het noodzakelijk maken de opdracht aan één bepaalde ondernemer te gunnen en waarom alternatieve oplossingen geen redelijk alternatief vormen.[73] Wij bevelen daarom aan om eerst zelf (desk)research te doen en de bevindingen vast te leggen in het (interne) dossier.

Een marktconsultatie kan daarbij een nuttig instrument zijn. Dat is laagdrempeliger dan een aanbesteding en geeft meer duidelijkheid over een mogelijk beroep op de uitzondering. Wanneer andere marktpartijen dan de leverancier aangeven niet in de behoefte te kunnen voorzien, is dit een eerste richtinggevende aanwijzing dat mededinging ontbreekt. Voorzichtigheid blijft echter geboden bij het trekken van conclusies uit een beperkte respons op een marktconsultatie. Wil een aanbestedende dienst de uitkomsten van een marktconsultatie gebruiken om te motiveren dat mededinging om technische redenen ontbreekt, dan ligt het voor de hand dat zij vooraf duidelijk maakt dat juist dát het onderzoekskader van de consultatie is. Naar onze mening zal ook moeten worden gekeken naar de wijze waarop de marktconsultatie is ingericht en of daarmee de relevante markt daadwerkelijk is bereikt. Daarom is van belang dat de vragen en eisen in een marktconsultatie niet zonder rechtvaardiging zijn toegesneden op één bepaalde oplossing of leverancier. Anders bestaat het risico dat de mededinging al door de inrichting van de consultatie kunstmatig wordt beperkt.

Naast de technische geschiktheid van de gekozen oplossing moet afzonderlijk worden onderbouwd waarom geen redelijk alternatief of substituut bestaat. Het enkele feit dat alternatieve systemen als risicovoller worden beschouwd, is op basis van deze uitspraak onvoldoende. Beslissend lijkt niet zozeer dát aan een alternatief nadelen kleven, maar of de aanbestedende dienst aannemelijk kan maken dat deze nadelen zodanig zwaarwegend zijn dat het alternatief redelijkerwijs buiten beschouwing mag worden gelaten.

Dat met de juiste motivering verschillende gronden kunnen worden aangevoerd voor het niet bestaan van een redelijk alternatief of substituut, blijkt uit het arrest UWV/Iron Mountain. Daaruit volgt dat volgens het Haagse Gerechtshof hoge transitiekosten onder omstandigheden relevant kunnen zijn bij de beoordeling of een redelijk alternatief bestaat.[74] De hoogte van de transitiekosten kan echter alleen onder bijzondere omstandigheden, aldus het Gerechtshof, met zich brengen dat van een redelijk alternatief of substituut geen sprake is. Wat zulke omstandigheden zijn, maakt het Gerechtshof niet duidelijk. Wij kunnen ons voorstellen dat een dergelijke omstandigheid kan zijn dat er sprake is van uitzonderlijk hoge kosten die de aanbestedende dienst niet kan dragen. Voor aanbestedende diensten volgt hieruit dat zij expliciet moeten onderbouwen waarom alternatieve oplossingen niet in aanmerking komen. Een voorkeur voor de bestaande of technisch meest passende oplossing is daarvoor op zichzelf onvoldoende.

Wanneer vooraf voldoende onderzoek is gedaan en de motivering zorgvuldig is vastgelegd, kan een aanbestedende dienst ervoor kiezen het voornemen tot onderhandse gunning vrijwillig bekend te maken. Een dergelijke aankondiging is niet verplicht, maar kan wel bijdragen aan transparantie richting de markt. Dit kan door zowel het voornemen om met een partij een onderhandelingsprocedure zonder aankondiging te doorlopen als het voornemen om, wanneer deze procedure succesvol is doorlopen, de opdracht aan deze partij te gunnen te publiceren.[75]

Conclusie

Deze uitspraak maakt duidelijk dat rechtstreeks gunnen wegens technische redenen alleen mogelijk is als de technische exclusiviteit vooraf objectief en concreet is onderbouwd. Een beperkte respons op een marktconsultatie of de praktische voordelen van de zittende leverancier volstaan niet. Dit lijkt ons juist, omdat de toepassing van deze uitzonderingsgrond in dat geval sterk zou afhangen van een subjectieve beoordeling door de aanbestedende dienst. Van belang voor een geslaagd beroep is om de noodzaak te objectiveren. De aanbestedende dienst moet zelf aantonen dat slechts één ondernemer de opdracht kan uitvoeren én dat geen redelijk alternatief of substituut bestaat. Wie die uitzonderingsroute overweegt, doet er daarom goed aan de relevante markt zorgvuldig in kaart te brengen, alternatieven serieus te toetsen en de gemaakte afwegingen zorgvuldig vast te leggen. Lukt dat niet, dan is aanbesteden wellicht toch de aangewezen weg.

[73] HvJ EG 18 mei 1995, C-57/94, ECLI:EU:C:1995:150, r.o. 24 en 27.

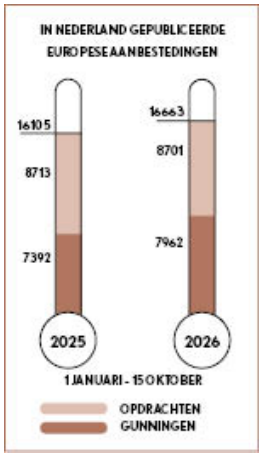
[74] Gerechtshof Amsterdam 16 april 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:1332, r.o. 3.7.

[75] Zie art. 4.16 Aw 2012.

Gunningen

- De aanbesteding van de gemeente Het Hogeland betrof het **uitvoeren van onderhoud aan natuurgrasvelden** binnen het beheergebied van de gemeente. Het doel van de aanbesteding was het waarborgen van een duurzaam, veilig en kwalitatief hoogwaardig gebruik van de sportvelden. De Enk Groen & Golf B.V. heeft de beste inschrijving ingediend en daarmee twee andere inschrijvers achter zich gelaten. Er is geen gunningsbedrag bekend gemaakt.
- Zes inschrijvers waren er bij de aanbesteding, volgens de niet-openbare procedure, van de Hogeschool Utrecht voor **videoproducties.** Twee daarvan hebben de opdracht gegund gekregen, te weten Kaaps Film en Enof creatieve communicatie B.V. De maximumwaarde van de opdracht bedraagt € 2.304.000 en de waarde van de raamovereenkomsten (bij benadering) € 1.536000.
- De winter komt er weer aan. Voor de gemeente Rijswijk aanleiding een aanbesteding uit te schrijven voor **tijdige en effectieve gladheidsbestrijding** op aangewezen strooiroutes binnen de gemeentegrenzen. A.H. Vrij Groen, Grond en Infra B.V. was de enige inschrijver en mag voor € 1.900.000 de bereikbaarheid en doorstroming van het wegennet garanderen, ook onder extreme winterse omstandigheden.
- ProRail zocht een intermediair met een centrale oplossing voor **de levering en het beheer van een (wereldwijd) assortiment aan vakliteratuur en digitale informatiebronnen**. De opdracht omvat daarnaast het aanbieden van een integraal platform voor bestellingen, licentiebeheer en rapportages, gecombineerd met volledige administratieve ontzorging door middel van geconsolideerde facturatie en proactief lifecycle management. Met het contract van acht jaar is een bedrag van € 578.050 gemoeid. Ondanks het feit dat het een openbare procedure betrof was er maar één inschrijver, Ilge Subscription Management B.V., die deze dienstverlening voor ProRail gaat verzorgen.
- VCS International B.V. heeft de aanbesteding van de gemeente Meppel gewonnen voor het leveren van 17 PTZ camera's en 2 flexibel inzetbare camera's, inclusief onderhoud en beheer. Het realiseren en in stand houden (beheer en onderhoud) van **effectief cameratoezicht** draagt bij aan de handhaving van de openbare orde en veiligheid binnen de gemeente. Er waren in totaal vijf inschrijvers en de waarde van deze opdracht bedraagt € 330.000.
- Het ging bij de aanbesteding van de Veiligheidsregio Zeeland niet om het uittrekken van laarzen maar om **uitruklaarzen voor alle beroeps- en brandweervrijwilligers** om de brandweertaak veilig volgens de wettelijke eisen en geldende richtlijnen binnen de brandweer uit te kunnen voeren. Hiernaast was de wens om de beheerlast van deze producten te verlagen, waarbij de uitvraag is gericht op efficiënte verwerving en uitgifte van de producten. Initieel betreft het 1.500 paar uitruklaarzen en vervolgens jaarlijks 100 tot 150 paar. Drie Inschrijvers hadden interesse in deze opdracht. Ballyclare B.V. kwam als winnaar uit de bus met een prijs van € 350.000.

Thermometer



Colofon

Redactie Tender Nieuwsbrief Online
- **mr. I.A.H. Dolmans-Budé** - Dolmans-Budé Legal B.V.
- **drs. H. 't Hart**
- **H.J.I.M. Keulen** - HK Inkooptraining en -advies
- **mr. C.A.M. Lombert-Buisman** - Maasdam Broers Fischer advocaten
- **mr. J.S. Muntz-Beekhuis** - Ministerie van Defensie
- **H.J.O. Siersema MSc** - PIANOo
- **mr. A. Stellingwerff Beintema** - Maasdam Broers Fischer advocaten
- **M. Veenstra** - Holland Tender Partners B.V.

Lefebvre Sdu

Eindredacteur
Marit Hazeleger, marit@redactioneleproducties.nl

Contentmanager
J. de Wijs

Senior Contentcoördinator
drs. N.G.W. Huisman

Ondanks de zorgvuldige samenstelling van de inhoud van deze website kan Lefebvre Sdu B.V.*, hierna te noemen Lefebvre Sdu, geen enkele aansprakelijkheid aanvaarden voor schade, direct dan wel indirect, ten gevolge van eventuele fouten of vergissingen. Dit geldt zowel ten aanzien van de eigen content als ten aanzien van de door Lefebvre Sdu aangeboden content die afkomstig is van derden.

Wij verwerken uw gegevens voor de uitvoering van de zakelijk (abonnements)overeenkomst en omdat wij u graag op de hoogte houden van nieuwe, voor u relevante uitgaven van Sdu en andere zorgvuldig geselecteerde bedrijven. Meer informatie over de verwerking van uw persoonsgegevens vindt u in ons privacy statement.

Op al onze overeenkomsten zijn onze leveringsvoorwaarden van toepassing.

* Lefebvre Sdu werkt met de volgende merknamen: OpMaat, Toxic, Arbozone, NDFR, NTFR, VIND en Sdu Opleidingen & Events.

©Lefebvre Sdu 2026