

# Commissie van Aanbestedingsexperts

## Advies 830

### 1. Waar gaat dit advies over?

Dit spoedadvies betreft de aanbesteding van een standaard softwareoplossing voor afvalmanagement en inwonerscommunicatie. Ondernemer vindt dat aanbesteder ten onrechte vasthoudt aan het uitgangspunt dat de aangeboden oplossing bij inschrijving al volledig aan het programma van eisen moet voldoen. Hij is van mening dat aanbesteder een zeer uitgebreid en specifiek eisenpakket heeft opgesteld, waardoor geen enkele standaardoplossing op de markt volledig aan alle eisen voldoet. Dit is volgens ondernemer disproportioneel, belemmert onnodig de mededinging en zorgt voor een ongelijk speelveld, omdat uitzonderingen op het uitgangspunt niet consequent worden toegepast.

### 2. Hoe luidt dit advies?

De Commissie is van oordeel dat ondernemer onvoldoende concreet heeft onderbouwd dat de eis dat bij inschrijving moet worden voldaan aan het programma van eisen disproportioneel is, dat hierdoor de mededinging ontoelaatbaar wordt beperkt, noch dat sprake is van een ongelijk speelveld. De klacht is daarom **ongrond**.

### 3. Wat is de achtergrond?

- 3.1. Aanbesteder heeft in januari 2026 een Europees openbare procedure aangekondigd voor een standaard softwareoplossing ('commercial off-the-shelf': 'COTS') voor afvalmanagement en inwonerscommunicatie. Het doel van de aanbesteding is het contracteren van één ICT-leverancier voor de maximale duur van tien jaar en acht maanden, inclusief implementatieperiode. Ondernemer, een SaaS-leverancier, meent dat aanbesteder ten onrechte vasthoudt aan het uitgangspunt dat de aangeboden oplossing bij inschrijving al volledig aan het programma van eisen moet voldoen. Hij is van mening dat aanbesteder een zeer uitgebreid en specifiek eisenpakket heeft opgesteld, waardoor geen enkele standaardoplossing op de markt volledig aan alle eisen voldoet. Dit is volgens ondernemer disproportioneel, belemmert onnodig de mededinging en zorgt voor een ongelijk speelveld, omdat uitzonderingen op het uitgangspunt niet consequent worden toegepast.
- 3.2. Ondernemer heeft op 18 februari 2026 een klacht ingediend bij het klachtenmeldpunt van aanbesteder.
- 3.3. Ondernemer heeft op 20 februari 2026 een klacht bij de Commissie ingediend. De Commissie heeft de klacht toen (nog) niet in behandeling genomen, omdat aanbesteder niet voldoende in de gelegenheid was gesteld om binnen een redelijke termijn op de klacht te reageren (artikel 9 lid 1 sub b Reglement Commissie).
- 3.4. Op 24 februari 2026 is de inschrijvingstermijn verstreken. Ondernemer heeft een inschrijving ingediend, maar heeft in een begeleidend schrijven aan aanbesteder kenbaar gemaakt dat hij deze inschrijving onder protest heeft gedaan.

- 3.5. Het klachtenmeldpunt heeft op 26 februari 2026 de klacht van ondernemer ongegrond verklaard. Het klachtenmeldpunt heeft aanbesteder echter wel geadviseerd nader aan klager te onderbouwen op basis van welke maatstaf verzoeken van potentiële inschrijvers tot matiging van eisen zijn beoordeeld. Aanbesteder heeft dit advies op 4 maart 2026 opgevolgd door het verzenden van het document 'Gehan-terde matigingscriteria'.
- 3.6. Omdat de klachtafhandeling de bezwaren van ondernemer niet heeft weggenomen, heeft ondernemer op 16 maart 2026 zijn klacht opnieuw bij de Commissie inge-diend.
- 3.7. De Commissie heeft op 18 maart 2026 aanbesteder verzocht om een reactie. Te-vens heeft de Commissie aanbesteder verzocht de (voorlopige) gunningsbeslissing, die stond gepland op 2 april 2026, op te schorten tot 5 dagen na het uitbrengen van het advies door de Commissie.
- 3.8. Aanbesteder heeft op 24 maart 2026 op de door ondernemer bij de Commissie ingediende klacht gereageerd. In deze reactie heeft aanbesteder verwezen naar de klachtafhandeling van het klachtenmeldpunt. Verder heeft aanbesteder aangege-ven niet bereid te zijn de procedure op te schorten.
- 3.9. Nu de definitieve gunning gepland staat vanaf 24 april 2026, heeft de Commissie desondanks de klacht met spoed in behandeling genomen, zodat zij nog vóór af-ronding van de aanbesteding advies kan uitbrengen.

#### **4. Wat zijn de standpunten van partijen?**

##### *Ondernemer*

- 4.1. Ondernemer meent dat aanbesteder ten onrechte vasthoudt aan het uitgangspunt dat de aangeboden oplossing bij inschrijving al volledig aan het programma van eisen moet voldoen.

##### *Aanbesteder*

- 4.2. Aanbesteder stelt dat de klacht van ondernemer ongegrond is.
- 4.3. De verschillende door ondernemer en aanbesteder ingenomen standpunten en ar-gumenten in deze klacht heeft de Commissie samengevat en zullen hieronder wor-den besproken.

#### **5. Hoe beoordeelt de Commissie deze klacht?**

##### ***Klacht: Aanbesteder eist ten onrechte dat de inschrijving al volledig aan het programma van eisen voldoet***

- 5.1. Ondernemer meent dat aanbesteder ten onrechte vasthoudt aan het uitgangspunt dat de aangeboden oplossing bij inschrijving al volledig aan het programma van eisen moet voldoen. Ondernemer is echter van mening dat aanbesteder een zeer uitgebreid en specifiek eisenpakket heeft opgesteld, waardoor geen enkele stan-daardoplossing op de markt volledig aan alle eisen voldoet. Dit is volgens onder-nemer disproportioneel, belemmert onnodig de mededinging en zorgt voor een ongelijk speelveld, omdat uitzonderingen op het uitgangspunt niet consequent worden toegepast.

5.2. Ondernemer onderbouwt zijn klacht over als volgt.

5.2.1. Aanbesteder handelt disproportioneel doordat hij enerzijds kiest voor een standaard softwareoplossing, maar anderzijds een zeer omvangrijk en specifiek eisenpakket van 316 eisen neerlegt waaraan reeds bij inschrijving onvoorwaardelijk moet worden voldaan. Geen enkele marktpartij kan hier op het moment van inschrijving integraal aan voldoen. Ondernemer weet dit op basis van contact met verschillende partijen alsmede op basis van zijn marktkennis. Dat geen enkele marktpartij hieraan kan voldoen, blijkt volgens ondernemer ook uit de nota's van inlichtingen, waarin verschillende marktpartijen hierover vragen hebben gesteld; de Commissie begrijpt dat ondernemer daarbij in het bijzonder doelt op de vragen 4 en 6.

Vraag 4 (1<sup>e</sup> NvI): 'De aanbestedende dienst een voorkeur heeft voor de aanschaf van een standaard softwarepakket (COTS). In het bestek staan echter 316 zeer gedetailleerde eisen. Dit is onze beleving tegenstrijdig. Hoe ziet de aanbestedende dienst dit?'

Antwoord: 'Mede op basis van de feedback uit de marktconsultatie is [aanbesteder] van mening dat aan de gestelde eisen door middel van de configuratie van een standaard softwarepakket kan worden voldaan.'

Vraag 6 (1<sup>e</sup> NvI): 'In het Programma van Eisen wordt expliciet vermeld dat inschrijvers "op het moment van Inschrijven onvoorwaardelijk aan de eisen moeten voldoen" zoals opgenomen in dit Programma van Eisen. Dit is ongebruikelijk, aangezien in veel aanbestedingen eisen vaak betrekking hebben op uitvoeringsvoorwaarden die pas later tijdens de uitvoering moeten worden nageleefd. Aangezien het Programma van Eisen in dit geval maar liefst 316 zeer specifieke eisen bevat, zou ik graag willen weten of er mogelijkheden zijn voor enige flexibiliteit, bijvoorbeeld door het laten vervallen van de tekst "op het moment van Inschrijven onvoorwaardelijk aan de eisen moeten voldoen" ?'

5.2.2. Antwoord: 'Inschrijvers dienen, zoals het Aanbestedingsdocument inclusief bijlagen ook vermeldt, op het moment van Inschrijven onvoorwaardelijk te voldoen aan alle gestelde eisen. Dit op straffe van uitsluiting van deelname aan de Aanbesteding. Ter voorkoming van blokkerende eisen is door [aanbesteder] via de technische dialoog (zie vooraankondiging) getracht te voorkomen dat er in het definitieve PvE blokkerende eisen zitten. Na publicatie van de Aanbesteding en Bijlage 10 Programma van Eisen staat het alle Gegadigden vrij om vragen te stellen over specifieke eisen waarbij wij adviseren om concreet aan te geven op welke eis de vraag betrekking heeft, te motiveren waarom op het moment van Inschrijving niet volledig aan de gestelde eis kan worden voldaan en wanneer daar wel onvoorwaardelijk aan kan worden voldaan'

5.2.3. Aanbesteder verwijst ter onderbouwing van het eisenpakket naar de in september 2025 gehouden technische dialogen, maar heeft de uitkomst hiervan onjuist geïnterpreteerd, meent ondernemer; dat alle gewenste functionaliteiten in de markt verkrijgbaar zijn, betekent niet dat individuele leveranciers al deze functionaliteiten onmiddellijk kunnen bieden. Bovendien stelt aanbesteder de functionaliteiten pas bij livegang daadwerkelijk in gebruik, terwijl het in de markt gebruikelijk is dat uitvoeringseisen pas dan hoeven te zijn vervuld.

5.2.4. Ondernemer heeft zijn bezwaren verwoord in de vragen 135 en 136.

Vraag 135 (2<sup>e</sup> NvI): 'De werkwijze die u voorstelt is niet werkbaar en gaat voorbij aan het voornaamste bezwaar. Namelijk dat het niet gangbaar en niet realistisch is om te vereisen dat een oplossing op het moment van inschrijving voldoet aan

alle specifieke eisen die in het kader van een specifiek aanbesteding worden gesteld, zeker niet bij zo'n omvangrijk eisenpakket. Het vereisen dat de oplossing overall aan voldoet op moment van inschrijving is daarmee disproportioneel, maar gaat óók aan het doel van [aanbesteder] voorbij. Immers dat een oplossing de functionaliteit nu niet biedt, betekent niet dat hij deze niet kán bieden. Door alle eisen waaraan nú niet kan worden voldaan te bevragen, creëert u een situatie waarbij u niet het optimale aanbod krijgt, ofwel een landschap vol voorwaardelijkheden die verschillend zijn voor verschillende partijen. Hierbij nogmaals met klem het verzoek om de eis, dat op het moment van inschrijven onvoorwaardelijk aan alle eisen moet worden voldaan, te laten vervallen.'

Antwoord: 'Wij gaan hier niet mee akkoord. Wij verwijzen naar andere vragen in de NvI waar wij specifiek antwoorden geven omtrent uitvoeringseisen.'

Vraag 136 (2<sup>e</sup> NvI): 'In de NvI wordt op meerdere plekken verwezen naar de technische dialoog. Wij vrezen dat het PvE berust op een onjuiste interpretatie van de uitkomsten hiervan. Dat alle door [aanbesteder] gewenste functionaliteiten in de markt verkrijgbaar zijn, betekent niet dat de individuele aanbieder 100% van die functionaliteiten kan bieden. Daarbij is er een verschil tussen de vraag 'wat kunt u bieden' en 'wat zit er in uw standaardoplossing'. Inschrijver kan alle functionaliteit realiseren - als integraal onderdeel van de SaaS oplossing - bij livegang. Niet bij inschrijving. Dit kan geen enkele marktpartij op dit moment. Wij verzoeken u dan ook te bevestigen dat bij livegang, en niet reeds bij inschrijving, aan het volledige PvE moet worden voldaan. Indien u hier niet mee akkoord gaat, zal er een significante herziening van het PvE moeten plaatsvinden.'

Antwoord: 'Wij gaan hier niet mee akkoord. Wij verwijzen naar andere vragen in de NvI waar wij specifiek antwoorden geven omtrent uitvoeringseisen.'

- 5.2.5. Ondernemer stelt dat aanbesteder de mededinging onnodig beperkt, omdat marktpartijen die bij livegang volledig kunnen voldoen aan het programma van eisen, door deze eis worden uitgesloten. Er bestaat volgens ondernemer geen noodzaak om naleving reeds bij inschrijving te verlangen, temeer daar het aanbestedingsdocument geen procedure bevat voor toetsing van het programma van eisen direct na inschrijving, anders dan via 'use cases'. Bovendien voorziet het contract reeds in waarborgen voor het geval de winnaar niet aan de eisen voldoet, waaronder boetes, ontbinding en een wachtkamerovereenkomst. Dit alles roept volgens ondernemer vragen op over niet alleen de noodzaak, maar ook het nut van de eis dat bij inschrijving aan het volledige programma van eisen moet worden voldaan.
- 5.2.6. Aanbesteder creëert bovendien een ongelijk speelveld, omdat uitzonderingen op het uitgangspunt niet consistent zijn toegepast. Voor één marktpartij – volgens ondernemer vermoedelijk steeds dezelfde, gezien de formulering van de vragen – zijn 20 individuele eisen zonder motivering omgezet naar uitvoeringseisen. Daarentegen zijn 36 vergelijkbare verzoeken van ondernemer, met een identieke formulering, voor twee derde afgewezen, waaronder meerdere eisen over koppelingen. Dit wekt de schijn van favoritisme.
- 5.3. De reactie van aanbesteder op deze klacht, voor zover relevant, is als volgt.
  - 5.3.1. Aanbesteder stelt dat ondernemer weliswaar heeft aangevoerd, maar niet heeft aangetoond dat de handelswijze van aanbesteder ongebruikelijk en disproportioneel is. Volgens aanbesteder is het programma van eisen omvangrijker dan doorgaans bij COTS mag worden verwacht, maar hebben de meeste eisen een gangbaar karakter en zijn deze vooral opgenomen om te waarborgen dat de basisfunctionaliteit daadwerkelijk aanwezig is. Aanbesteder heeft een rechtens te respecteren belang bij de eis dat reeds bij inschrijving aan de gestelde eisen wordt voldaan.

Daarmee wil hij zoveel mogelijk voorkomen dat tijdens de implementatie blijkt dat de software toch niet voldoet met als gevolg dat de openbare dienstverlening stagneert. De ervaring leert volgens aanbesteder dat dit risico groter is wanneer later alsnog aan eisen mag worden voldaan. Ook wil aanbesteder voorkomen dat na gunning alsnog blijkt dat de winnaar niet voldoet, waardoor de aanbesteding opnieuw moet worden doorlopen en de beoogde go-live-datum in gevaar komt. Aanbesteder stelt dat hij dit belang kan meenemen bij het formuleren van eisen, mede omdat het om een COTS-uitvraag gaat en hij in beginsel ruime vrijheid heeft bij het opstellen van de aanbestedingsstukken, zolang hij niet in strijd handelt met de Aanbestedingswet 2012, de aanbestedingsbeginselen of het verbod op onnodige beperking van de mededinging.

- 5.3.2. Aanbesteder stelt verder dat ondernemer het standpunt heeft ingenomen dat de mededinging onnodig wordt beperkt, maar dit niet heeft onderbouwd. Aanbesteder heeft zes inschrijvingen (waaronder de voorwaardelijke inschrijving van ondernemer) ontvangen en vooralsnog zijn er geen aanwijzingen dat sprake is van een onnodige beperking van de mededinging of strijd met het proportionaliteitsbeginsel. Ondernemer heeft niet aangetoond dat de overheidsopdracht is ontworpen met het doel bepaalde ondernemers te bevoordelen of benadelen. Bovendien heeft aanbesteder, mede om de proportionaliteit te toetsen, voorzien in ruime mogelijkheden voor gesprek met en suggesties van de markt. Volgens aanbesteder voorzien de aanbestedingstukken wel degelijk in een verificatiemoment waarin aanbesteder de aangeboden oplossing kan testen, en het contract biedt diverse mogelijkheden om nakoming kracht bij te zetten, waaronder het opleggen van een boete bij schending van de (gematigde) eisen. De klacht van ondernemer lijkt daarmee te berusten op een onjuiste lezing van de aanbestedingsdocumenten, aldus aanbesteder.
- 5.3.3. Volgens aanbesteder heeft ondernemer weliswaar gesteld dat sprake is van een ongelijk speelveld, maar nagelaten concreet te onderbouwen welke eisen vergelijkbaar zouden zijn en waar de ongelijke behandeling dan precies uit zou bestaan. Alle partijen zijn uitgenodigd hun wijzigingsverzoeken in te dienen en aanbesteder heeft deze stuk voor stuk beoordeeld aan de hand van dezelfde waarderingsmaatstaf, waarbij telkens een afweging is gemaakt tussen de voorkeur van aanbesteder dat direct wordt voldaan en het waar mogelijk honoreren van redelijke verzoeken uit de markt. Aanbesteder heeft daarbij zelfs onverplicht een extra inlichtingenronde georganiseerd om ondernemer alsnog gelegenheid te geven verzoeken tot matiging in te dienen.

### ***Commissie***

- 5.4. In deze klacht staat de vraag centraal of aanbesteder in strijd handelt met het aanbestedingsrecht door te eisen dat de aangeboden oplossing reeds bij inschrijving volledig voldoet aan het programma van eisen. Het gaat daarbij, zo begrijpt de Commissie, niet om de inhoud van de gestelde eisen als zodanig, maar om het moment waarop daaraan moet worden voldaan. Ondernemer stelt dat marktpartijen weliswaar aan alle eisen kunnen voldoen, maar niet reeds integraal bij inschrijving, en dat het daarom in strijd is met de aanbestedingsregels om alle eisen als inschrijvingseis te hanteren in plaats van als uitvoeringseis. Hoewel aanbesteder naar aanleiding van vragen van marktpartijen een aantal eisen heeft omgezet van inschrijvingseis naar uitvoeringseis, handelt aanbesteder volgens ondernemer nog steeds disproportioneel, belemmert hij onnodig de mededinging en creëert hij een ongelijk speelveld doordat uitzonderingen niet consequent zijn toegepast.
- 5.5. De Commissie acht de klacht **ongegrond**. Zij is van oordeel dat ondernemer onvoldoende concreet heeft onderbouwd waarom de eis dat bij inschrijving moet worden voldaan aan het programma van eisen disproportioneel is, waarom hierdoor

de mededinging ontoelaatbaar wordt beperkt, noch waarom sprake is van een ongelijk speelveld. Zij baseert haar oordeel op het volgende.

#### *Toetsingskader*

- 5.6. De Commissie hanteert het volgende toetsingskader.
- 5.6.1. Een aanbestedende dienst heeft een ruime beoordelingsmarge bij het formuleren van specificaties (HvJ EU 25 oktober 2018, zaak C-413/17, Roche Lietuva, r.o. 29-30). Die ruime beoordelingsmarge gaat echter niet zover dat ongerechtvaardigde belemmeringen voor de openstelling van overheidsopdrachten mogen worden opgeworpen (Roche Lietuva, r.o. 32). De vrijheid van een aanbestedende dienst wordt begrensd door de Aanbestedingswet 2012, de Gids Proportionaliteit en de fundamentele beginselen van aanbestedingsrecht voor zover die daarin niet zijn opgenomen (Voorzieningenrechter Rechtbank Noord-Holland 14 april 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:3274, r.o. 5.1).
- 5.6.2. Een aanbestedende dienst moet ondernemers gelijk behandelen (artikel 1.8 Aw 2012). Uit het gelijkheidsbeginsel volgt het transparantiebeginsel dat aanbestedende diensten verplicht transparant te handelen, zodat naleving van het gelijkheidsbeginsel kan worden gecontroleerd (artikel 1.9 lid 1 Aw 2012 en zie bijv. HvJ 29 april 2004, C-496/99, Succhi di Frutta, r.o. 108-109).
- 5.6.3. Op grond van artikel 1.10 Aw 2012 mogen aanbestedende diensten alleen eisen stellen aan de inschrijvingen die in redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht.
- 5.6.4. Op grond van artikel 1.10a Aw 2012 mag een aanbestedende dienst geen overheidsopdracht ontwerpen met het oogmerk om zich te onttrekken aan de toepassing van Deel 2, 2a of 3 van deze wet of om de mededinging op kunstmatige wijze te beperken. De mededinging is kunstmatig beperkt indien de overheidsopdracht is ontworpen met het doel bepaalde ondernemers ten onrechte te bevoordelen of te benadelen. Wanneer slechts enkele spelers op de markt aan de inkoopbehoefte voldoen, betekent dat niet per definitie dat een aanbestedende dienst in strijd handelt met het beginsel van gelijke behandeling (zie Advies 676 ov. 4.3.6).
- 5.6.5. In artikel 2.75 Aw 2012 is onder meer bepaald:  
'1. Een aanbestedende dienst neemt in de aanbestedingsstukken de technische specificaties op, waarin de door hem voor een werk, dienst of levering voorgescreven kenmerken zijn opgenomen.  
2. De in het eerste lid bedoelde kenmerken houden verband met het voorwerp van de overheidsopdracht en zijn in verhouding tot de waarde en de doelstellingen van die opdracht.  
[...]  
6. De technische specificaties bieden de inschrijvers gelijke toegang en leiden niet tot ongerechtvaardigde belemmeringen in de openstelling van overheidsopdrachten voor mededinging.'
- 5.6.6. In artikel 2.113 Aw 2012 is bepaald dat een aanbestedende dienst de inschrijvingen toetst aan door hem in de aanbestedingsstukken gestelde normen, functionele eisen en eisen aan de prestatie. Indien een inschrijving niet overeenstemt met de aanbestedingsstukken dwingt het gelijkheidsbeginsel de aanbestedende dienst ertoe die inschrijving als ongeldig terzijde te leggen (zie HvJ EU 22 juni 1993, C-243/89, Storebaelt, r.o. 37). In artikel 2.113a lid 2 Aw is bepaald dat een aanbestedende dienst bij twijfel de juistheid van de door inschrijvers verstrekte informatie en bewijsmiddelen controleert.

## *Aanbestedingsstukken*

5.7. De Commissie betreft bij haar oordeel, naast het hierboven in 5.2.1 en 5.2.4 geciteerde uit de nota's van inlichtingen, de volgende aanbestedingsstukken.

5.7.1. In het Aanbestedingsdocument staat onder meer:

'[...]

### **1.5 Randvoorwaarden**

[...]

1. De softwareoplossing dient een standaard, kant-en-klare - "commercial off-the-shelf" (COTS) - software-oplossing te zijn in tegenstelling tot een maatwerk softwareoplossing.
2. De softwareoplossing dient volgens het concept van software-as-a-service (SaaS) aangeboden te worden.
3. De softwareoplossing dient compliant te zijn en blijven met de voor [aanbesteder] van toepassing zijnde vigerende wet- en regelgeving.
4. De softwareoplossing bij [aanbesteder] in gebruik, is ter ondersteuning van een groot aantal primaire processen rondom inzameling en ontvangst van afvalstromen. Tevens is het de bron voor het vastleggen van diverse stamgegevens die van belang zijn bij de ondersteuning van deze primaire processen.
5. De inrichting en configuratie van de softwareoplossing voor [aanbesteder] dient als vertrekpunt zo veel mogelijk aan te sluiten bij de best practices in de markt.

#### *Standaard, kant-en-klare COTS software-oplossing*

[Aanbesteder] kiest niet voor maatwerk software omdat is gebleken uit de onlangs uitgevoerde Technische Dialoog (zie Bijlage 9) dat er voldoende standaard oplossingen beschikbaar zijn in de markt.

[...]

### **8.6 Verificatie**

Voor voorlopige Gunning vindt er een verificatie plaats met de 1e in de ranking. Inschrijver dient hiertoe 10 maart 2026 van 9.00 tot 10.30 uur beschikbaar te houden. Doel van dit gesprek is de verificatie van de Inschrijving. Deelname aan deze verificatie is verplicht.

Indien - louter ter beoordeling door de Aanbestedende dienst – bij de verificatie van de Inschrijving aan een of meerdere eisen niet of in onvoldoende mate wordt voldaan, volgt alsnog een afwijzing. De Aanbestedende dienst behoudt voor dan het recht om de eerstvolgende Inschrijver in de ranking te benaderen voor een verificatie. Voldoet die Inschrijver wel aan de gestelde eisen dan volgt een voorlopige Gunning aan deze Inschrijver. Voldoet ook deze Inschrijver (nummer twee in de ranking) niet aan de gestelde eisen dan wordt de eerstvolgende Inschrijver (nummer drie in de ranking) benaderd, enzovoorts. Door in te schrijven op onderhavige Aanbesteding, verklaart de Inschrijver zich *onvoorwaardelijk akkoord* met deze verificatiewijze.'

[...]'

- 5.7.2. In Bijlage 9: Verslag technische dialogen in het kader van de aanstaande Europese aanbesteding afvalmanagement en inwonerscommunicatie staat onder meer:

`[...]

### Doel van de technische dialogen

De technische dialogen (22 september t/m 24 september 2025) zijn georganiseerd ter voorbereiding op de openbare Europese aanbesteding. Doel was om marktpartijen te consulteren over het concept Programma van Eisen en Wensen, en om inzicht te verkrijgen in implementatievoorkeuren, kostenramingen en marktvisies op perceelindeling. De gesprekken zijn individueel gevoerd en vertrouwelijk behandeld. Er is geen concurrentiegevoelige informatie gedeeld.

### Deelnemende bedrijven

Tien marktpartijen (al dan niet samen met beoogde onderaannemers en combinanten) hebben zich aangemeld en deelgenomen aan de technische dialogen. In willekeurige volgorde zijn dit:

[...]

### Gespreksopbouw

Elke sessie volgde een vaste structuur:

1. Kennismaking – zonder bureaupresentatie of productdemo's
2. Bespreking aanvullende schriftelijke informatieverzoek – vier kernvragen over kosten, implementatieplanning en perceelindeling
3. Analyse blokkerende eisen – identificatie van eisen die mogelijk belemmerend zijn voor deelname
4. Afsluiting – ruimte voor aanvullende toelichting

### Conclusie

De technische dialogen hebben waardevolle input opgeleverd voor het definitieve aanbestedingsdocument. De markt toont zich bereid en in staat om binnen de gestelde kaders oplossingen te bieden. De voorkeuren en aandachtspunten uit de gesprekken worden meegenomen in de verdere uitwerking van onder meer het Programma van Eisen en de perceelstructuur.'

- 5.7.3. In de hoofdstukken '2 Afvalmanagement softwaresysteem' en '3 Website, Inwonerportaal [...] en App' van Bijlage 10 Programma van Eisen afvalmanagement en inwonerscommunicatie staat onder meer:

'U dient op het moment van Inschrijven onvoorwaardelijk aan de eisen te voldoen zoals opgenomen in dit Programma van eisen. Eisen zijn functionele of technische onderdelen die noodzakelijk zijn voor de dagelijkse ondersteuning van de software voor de gebruikers.'

- 5.7.4. In het op advies van het klachtenmeldpunt verstrekte document Gehanteerde matigingscriteria staat:

'Aanbestedende Dienst (hierna AD) heeft bij de eisen waarbij door partijen een verzoek tot matiging is gedaan de volgende objectieve criteria toegepast:

- Geen matiging van eisen met betrekking tot gebruikersautorisatie (security / AVG), basisregistratie zoals o.a. STOSAG en tagbeheer, en wettelijk verplichte functionaliteit zoals o.a. LZP/EBA.
- Matiging van eisen door uitgestelde oplevering 3 tot 4 maanden na contractondertekening, voor eisen die grote impact kunnen hebben bij mogelijk functioneel falen en eventuele integratieproblemen met bestaande systemen (zoals o.a. BAG adressenbeheer, koppeling met planningssoftware Checks). Deze functionaliteiten zijn randvoorwaardelijk voor de operationele uitvoering waarbij geen handmatige workaroud mogelijk is.
- Matiging van eisen door uitgestelde oplevering 5 tot 6 maanden na contractondertekening, voor eisen die een gemiddelde tot lage impact hebben zoals o.a. status updates kunnen delen met inwoners, koppeling met JAMA handheld, routeoptimalisatie bij afroep- en aftransportorders, koppelen met digitaal planbord (Zeta display), incidentenregistratiesysteem, weegbon digitaal kunnen delen met derden, handmatig wegingen kunnen importeren. Genoemde operationele verstoringen kunnen hierdoor leiden tot serviceverlies voor inwoners, echter is tijdelijk handmatige uitvoering mogelijk waardoor de primaire inzameltaak niet stilvalt.

AD wil risico's beperken door de te ontwikkelen software afwisselend 3, 4, 5 of 6 maanden na contractondertekening op te laten leveren, voor zover AD akkoord is gegaan met matiging van de eisen. Gefaseerde oplevering van de te ontwikkelen software voorkomt te grote verstoringen in de bedrijf kritische processen en in de afhankelijkheden tussen de systemen.

AD heeft bovengenoemde criteria toegepast op alle verzoeken tot matiging.'

- 5.8. Hoewel de combinatie van een 'commercial off-the-shelf'-oplossing met een eisenpakket van 316 eisen op het eerste gezicht enige spanning oproept, betekent dat niet zonder meer dat sprake is van een schending van het aanbestedingsrecht. Aanbesteder beschikt over een ruime beoordelingsmarge bij het formuleren van technische specificaties, mits hij daarbij de grenzen van de Aanbestedingswet 2012, de Gids Proportionaliteit en de aanbestedingsbeginselen in acht neemt. Aanbesteder heeft in de nota van inlichtingen toegelicht dat hij op basis van de technische dialoog heeft vastgesteld dat aan de gestelde eisen via configuratie van een standaardsoftwarepakket kan worden voldaan. Ondernemer stelt dat aanbesteder de uitkomsten van de technische dialoog onjuist heeft geïnterpreteerd, omdat het feit dat alle gewenste functionaliteiten in de markt beschikbaar zijn, niet betekent dat individuele leveranciers daar ieder voor zich integraal aan kunnen voldoen. De Commissie overweegt dat ondernemer dit standpunt niet, althans onvoldoende concreet heeft onderbouwd. Ondernemer heeft niet toegelicht waarom hij van mening is dat de deelnemers aan de technische dialoog niet elk afzonderlijk volledig aan de gestelde eisen kunnen voldoen, anders dan dat hij dit weet op basis van contact met verschillende marktpartijen en zijn kennis van de markt. Evenmin heeft hij aangetoond dat aanbesteder de resultaten van die dialoog verkeerd heeft uitgelegd. Daar komt bij dat aanbesteder in de nota's van inlichtingen naar aanleiding van gestelde vragen een aantal inschrijvingseisen heeft omgezet naar uitvoeringseisen, waardoor de situatie ten opzichte van de technische dialoog inmiddels is gewijzigd.
- 5.9. Aanbesteder heeft toegelicht waarom hij eist – behalve voor de eisen waarvoor hij dit bij nota's van inlichtingen heeft bijgesteld – dat inschrijvers reeds op het moment van inschrijving voldoen aan het volledige programma van eisen. Aanbesteder wil daarmee, zo begrijpt de Commissie, voorkomen dat achteraf blijkt dat de winnende inschrijver niet aan de eisen kan voldoen, met de daarmee gepaard

gaande vertraging van de go-live datum en het risico van een geheel nieuwe aanbestedingsprocedure. Ondernemer heeft betoogd dat dit disproportioneel is en dat het in de markt ongebruikelijk is om bij inschrijving aan alle eisen te voldoen. De Commissie overweegt dat hetgeen gebruikelijk is in de markt niet afdoet aan de vrijheid van aanbesteder, mits hij binnen de grenzen van de Aanbestedingswet 2012, de Gids Proportionaliteit en de aanbestedingsbeginselen blijft. De Commissie overweegt dat ondernemer niet heeft onderbouwd waarom in dit geval van een schending daarvan sprake zou zijn. Ondernemer heeft slechts in algemene zin gesteld dat het niet proportioneel is dat reeds bij inschrijving aan het programma van eisen wordt voldaan. De Commissie begrijpt dat ondernemer van in ieder geval 36 eisen vindt dat het niet proportioneel is dat daaraan reeds bij inschrijving moet worden voldaan en dat aanbesteder de verzoeken om deze eisen te wijzigen in uitvoeringseisen grotendeels niet heeft ingewilligd. Het had op de weg van ondernemer gelegen te motiveren waarom dat, met betrekking tot de niet ingewilligde verzoeken, disproportioneel is.

- 5.10. Ondernemer heeft aangevoerd dat geen objectieve noodzaak bestaat om bij inschrijving volledig te voldoen aan het programma van eisen, omdat aanbesteder dit niet toetst anders dan via de beoordeling van use cases. Aanbesteder heeft dit weersproken onder verwijzing naar paragraaf 8.6 van het aanbestedingsdocument, waarin een verificatiemoment is voorzien voorafgaand aan de voorlopige gunning. De Commissie ziet niet in waarom aanbesteder met dit verificatiemoment niet zou kunnen controleren of de beoogde winnaar daadwerkelijk aan het programma van eisen voldoet, nu een verdere onderbouwing van ondernemer daarvoor ontbreekt. Omdat er naar het oordeel van de Commissie wel degelijk geverifieerd wordt, snijdt het argument van ondernemer geen hout. Wel merkt de Commissie op dat de in de overeenkomst opgenomen boetes voor het geval achteraf niet aan de eisen wordt voldaan, niet op één lijn kunnen worden gesteld met de verificatieverplichting op grond van artikel 2.113 Aw 2012: het zijn instrumenten met een verschillende functie.
- 5.11. Ondernemer stelt verder dat aanbesteder de mededinging onnodig beperkt, nu marktpartijen die bij livegang volledig aan het programma van eisen kunnen voldoen, worden uitgesloten. De Commissie overweegt dat de enkele omstandigheid dat marktpartijen worden uitgesloten die niet reeds bij inschrijving volledig aan het programma van eisen kunnen voldoen, niet zonder meer meebrengt dat de mededinging ontoelaatbaar wordt beperkt. Van belang is of deze beperking gerechtvaardigd is in relatie tot het voorwerp van de opdracht. Aanbesteder heeft gemotiveerd waarom het voor hem van belang is dat inschrijvers reeds bij inschrijving (nagenoeg) volledig aan het programma van eisen voldoen; ondernemer heeft dit niet weersproken. Voorts overweegt de Commissie dat aanbesteder meerdere inschrijvingen heeft ontvangen. De omvang van de mededingingsbeperking, voor zover daarvan sprake is, is daarmee ongewis. Ondernemer heeft tegen die achtergrond onvoldoende concrete aanwijzingen aangedragen voor zijn stelling dat de onderhavige opdracht is ontworpen met het doel bepaalde ondernemers te bevoordelen of te benadelen.
- 5.12. Ondernemer stelt ten slotte dat aanbesteder een ongelijk speelveld heeft gecreëerd, omdat 20 matigingsverzoeken van (vermoedelijk) één marktpartij wel zijn ingewilligd, terwijl tweederde van zijn eigen 36 verzoeken is afgewezen. De Commissie stelt voorop dat het op de weg van aanbesteder had gelegen eerder inzichtelijk te maken op grond waarvan bepaalde eisen wel en andere niet werden gematigd. Aanbesteder heeft deze motivering echter alsnog gegeven in het document 'Gehanteerde matigingscriteria'. Ondernemer heeft vervolgens nagelaten te onderbouwen waarom, op grond van de in dat document neergelegde criteria, zijn verzoeken ingewilligd hadden moeten worden. Ook heeft hij niet onderbouwd waarom de 20 ingewilligde verzoeken van de andere marktpartij(en) niet aan deze criteria

zouden voldoen. De enkele constatering dat verzoeken van een andere marktpartij wel zijn ingewilligd en zijn eigen verzoeken grotendeels niet, is dan ook onvoldoende om willekeur of schending van het gelijkheidsbeginsel aan te nemen.

- 5.13. De Commissie komt op grond van het bovenstaande tot de slotsom dat ondernemer onvoldoende concreet heeft onderbouwd dat de eis dat bij inschrijving moet worden voldaan aan het programma van eisen disproportioneel is, dat hierdoor de mededinging ontoelaatbaar wordt beperkt, noch dat sprake is van een ongelijk speelveld. De klacht is daarom **ongegrond**.

## **6. Advies**

De Commissie acht de klacht **ongegrond**.

Den Haag, 16 april 2026

Mr. G.R. Werkman-Bouwkamp   Mr. M.C. Pinto   Mr. dr. A.J. van Heeswijck

Voorzitter

Vicevoorzitter   Commissielid