

Advies 822

1. Waar gaat dit advies over?

Dit advies gaat over een opdracht voor de levering van handhavingssoftware en een scanunit voor een scanauto. Ondernemer klaagt dat aanbesteder in deze opdracht meerdere opdrachten, namelijk software voor kenteken gerelateerde handhavingstaken en software voor andere (niet-kenteken gerelateerde) handhavingstaken, ten onrechte heeft samengevoegd. Daarnaast had aanbesteder, nu hij ervoor heeft gekozen de opdracht niet in percelen te verdelen, die keuze moeten motiveren.

2. Hoe luidt dit advies?

De Commissie is van oordeel dat aanbesteder het splitsingsgebod niet heeft geschonden. De door aanbesteder gegeven motivering voor de beslissing om de opdracht niet in percelen op te delen, kan die beslissing voldoende dragen. Aanbesteder heeft voldoende inzicht gegeven in de afweging van zijn eigen belangen tegen de verplichting te bezien in hoeverre de kansen van mkb-partijen om mee te dingen naar de opdracht kunnen worden vergroot, en heeft daarmee de essentie van artikel 1.5 Aw 2012 in zijn afweging betrokken. De Commissie verklaart de klacht **ongegrond**.

3. Wat is de achtergrond?

- 3.1. Aanbesteder, een gemeente, heeft in september 2025 op TenderNed een Europese openbare procedure aangekondigd voor 'Software Brede Handhaving incl. Scan(auto)unit'. Onder 'brede handhaving' wordt verstaan dat de opdracht betrekking heeft op alle handhavingstaken, zowel kenteken gerelateerd als niet-kenteken gerelateerd. Het handhavingssysteem van aanbesteder bestaat uit 'handhelds' (voorzien van een handhavingsapplicatie), een scanauto (voorzien van een scanunit met camera's) en een backofficesysteem. Aanbesteder verstrekt de handhelds en de scanauto. Voor de levering van de software selecteert aanbesteder één opdrachtnemer, met wie een overeenkomst wordt gesloten voor een periode van drie jaar. Aanbesteder kan deze overeenkomst vervolgens driemaal met telkens twee jaar verlengen.
- 3.2. Ondernemer, leverancier van software voor kenteken gerelateerde handhavingstaken, heeft bezwaar gemaakt tegen de opzet van de aanbesteding. Hij is van mening dat aanbesteder, door alle handhavingstaken onderdeel van de opdracht te maken, opdrachten onnodig samenvoegt en daarmee de markt van potentiële inschrijvers in zeer grote mate en zonder deugdelijke motivering beperkt.
- 3.3. Ondernemer heeft ten behoeve van de nota van inlichtingen d.d. 9 oktober 2025 verschillende vragen gesteld over de scope van de opdracht.

- 3.4. Op 30 oktober 2025 heeft ondernemer bij aanbesteder een klacht ingediend, vergezeld van een conceptdagvaarding.
- 3.5. Aanbesteder heeft in reactie op de klacht bij nota van inlichtingen van 28 november 2025 een nadere toelichting verstrekt. Ondernemer heeft op 9 december 2025 op de nadere toelichting gereageerd. Bij brief van 26 januari 2026 heeft aanbesteder een aanvullende reactie gegeven en de klacht ongegrond verklaard.
- 3.6. Op 17 december 2025 was de sluitingsdatum voor het indienen van inschrijvingen. Ondernemer heeft geen inschrijving ingediend.
- 3.7. Ondernemer heeft op 30 januari 2026 een klacht ingediend bij de Commissie.
- 3.8. Aanbesteder heeft op 25 februari 2026 op de door ondernemer bij de Commissie ingediende klacht gereageerd.
- 3.9. De Commissie heeft de klacht als 'nakaartklacht' in behandeling genomen.

4. Wat zijn de standpunten van partijen?

Ondernemer

- 4.1. Ondernemer is van mening dat aanbesteder in strijd met artikel 1.5 Aw 2012 meerdere opdrachten onrechtmatig heeft samengevoegd en dat aanbesteder, nu hij ervoor heeft gekozen de opdracht niet in percelen te verdelen, die keuze had moeten motiveren.

Aanbesteder

- 4.2. Aanbesteder is van mening dat de klacht van ondernemer ongegrond is.
- 4.3. De verschillende door ondernemer en aanbesteder ingenomen standpunten en argumenten in deze klacht heeft de Commissie samengevat en zullen hieronder worden besproken.

5. Hoe beoordeelt de Commissie deze klacht?

Klachtonderdeel 1: Onrechtmatige samenvoeging van opdrachten

- 5.1. Ondernemer stelt dat sprake is van een samengevoegde opdracht, namelijk de samenvoeging van software voor kenteken gerelateerde handhavingstaken en software voor andere (niet-kenteken gerelateerde) handhavingstaken. Volgens ondernemer heeft aanbesteder de samenvoeging van de opdracht niet (deugdelijk) gemotiveerd, en is de samenvoeging daarmee niet gerechtvaardigd. Bovendien had aanbesteder, nu hij ervoor koos de opdracht niet in percelen te verdelen, die keuze moeten motiveren.
- 5.2. Ondernemer onderbouwt zijn klacht, samengevat, als volgt.
 - 5.2.1. Op grond van artikel 1.5 lid 1 Aw 2012 moet de samenvoeging van opdrachten worden gemotiveerd in de aanbestedingsstukken, waarbij acht wordt geslagen op (a) de samenstelling van de relevante markt en de invloed van de samenvoeging op de toegang tot de opdracht voor voldoende bedrijven uit het midden- en kleinbedrijf; (b) de organisatorische gevolgen en risico's van de samenvoeging van de

opdrachten voor de aanbestedende dienst en de ondernemer; en (c) de mate van samenhang van de opdrachten.

- 5.2.2. Aanbesteder is hierin volgens ondernemer tekortgeschoten. In de aanbestedingsleidraad is aan de motivering in het geheel geen aandacht besteed. Weliswaar heeft aanbesteder in de nota's van inlichtingen, de nadere toelichting en bij afhandeling van de klacht alsnog een motivering gegeven, maar volgens ondernemer voldoet deze op geen van de drie aspecten.
- 5.2.3. Met betrekking tot aspect (a) heeft aanbesteder de motivering gegeven dat de opdracht toegankelijk is voor diverse partijen, waaronder het MKB, zelfstandig of in enig samenwerkingsverband. Aanbesteder heeft echter volgens ondernemer geen aandacht besteed aan de samenstelling van de relevante markt, de vraag hoe die markt eruitziet in termen van MKB-bedrijven en grootbedrijven, hoeveel marktpartijen potentiële inschrijvers zijn, en wat het effect van de samenvoeging van de opdrachten is op de toegankelijkheid van de opdracht voor het MKB. Volgens ondernemer is de opdracht daardoor feitelijk alleen toegankelijk voor [zittende leverancier]. De partijen, waarvan aanbesteder meent dat die concurrentie vormen voor [zittende leverancier], [onderneming X] en [onderneming Y], kunnen niet voldoen aan de gestelde geschiktheidseisen en spelen in ieder geval om die reden geen rol. [Onderneming X] voldoet niet aan de referentie-eis van een middelgrote Nederlandse gemeente met minimaal 35.000 inwoners; haar bekende ervaring betreft slechts een gemeente van 18.000 inwoners. [Onderneming Y] beschikt niet over de gevraagde referenties, is te gering van omvang en kan ondanks haar activiteit in brede handhaving niet als relevante partij worden aangemerkt.
- 5.2.4. Met betrekking tot aspect (b) heeft aanbesteder de motivering gegeven dat een opsplitsing in percelen risico's meebrengt op het gebied van gegevensconsistentie, informatiebeveiliging, verantwoordelijkheids-toedeling en implementatiecomplexiteit, en dat één partij end-to-end verantwoordelijk moet zijn. Aanbesteder heeft volgens ondernemer echter geen aandacht besteed aan de organisatorische gevolgen en risico's van de samenvoeging van de opdrachten voor de ondernemer. Aanbesteder heeft volgens ondernemer alleen aandacht besteed aan de gevolgen en risico's voor zijn eigen organisatie, en dan nog vooral aan positieve gevolgen die kwalificeren als wensen. Bovendien heeft aanbesteder geen acht geslagen op de negatieve gevolgen voor zijn eigen organisatie, namelijk dat hij geen gebruik maakt van de kennis en expertise van specialistische marktpartijen. De genoemde risico's over gegevensconsistentie, informatiebeveiliging, verantwoordelijkheids-toedeling en implementatiecomplexiteit zijn volgens ondernemer geen risico's. Een ondernemer die de niet-kenteken gerelateerde handhaving niet in zijn pakket heeft, kan bij gebrek aan onderaannemers niet inschrijven, en zelf ontwikkelen vergt een zeer aanzienlijke investering die met deze opdracht niet is terug te verdienen.
- 5.2.5. Met betrekking tot aspect (c) heeft aanbesteder de motivering gegeven dat de scanunit, handhavingsapplicatie en backoffice functioneel en technisch nauw met elkaar zijn verweven en gebruik maken van gedeelde databronnen, gemeenschappelijke autorisatiestructuren, één dossierstructuur en een uniforme gebruikersomgeving en workflow. Volgens ondernemer is echter geen sprake van samenhang tussen de verschillende opdrachten. De door aanbesteder genoemde samenhang is volgens ondernemer niet gebaseerd op technische feiten, maar op de wens om de opdrachten samen te voegen. De kenteken gerelateerde en niet-kenteken gerelateerde handhaving hebben volgens ondernemer geen samenhang, noch technisch, noch qua praktische uitvoering, noch qua gebruik van databases, noch wat betreft backoffice, audit trails en end-to-end-verantwoordelijkheid. Daarbij zijn de stellingen van aanbesteder over gedeelde databronnen, gemeenschappelijke autorisatiestructuren en één dossierstructuur feitelijk onjuist; de stelling over een

uniforme gebruikersomgeving is een beschrijving van de gewenste situatie en geen onderbouwing van een technische noodzaak, aldus ondernemer.

- 5.2.6. Ondernemer stelt tot slot dat aanbesteder, door de opdracht op deze wijze samen te voegen, de markt van potentiële inschrijvers in zeer grote mate en zonder deugdelijke motivering beperkt. Door de opdracht zo vorm te geven dat slechts één marktpartij kan deelnemen, handelt aanbesteder in strijd met het concurrentiebeginsel, en daarmee in strijd met de grondbeginselen van het Europese aanbestedingsrecht, alsmede met artikel 1.10a Aw, artikel 2.75 lid 6 Aw en het vrij verkeer van diensten, aldus ondernemer.
- 5.3. De reactie van aanbesteder op deze klacht, samengevat en voor zover relevant, is als volgt.
 - 5.3.1. Aanbesteder meent dat – voor zover al van samenvoeging sprake is – de beslissing om de opdrachten samen te voegen tijdig en deugdelijk is gemotiveerd aan de hand van de in artikel 1.5 lid 1 Aw 2012 gegeven aspecten en geen sprake is van het onnodig samenvoegen van opdrachten. Tevens is hij van mening dat het opdelen in percelen van de opdracht in onderhavig geval niet-passend is en dat hij dat eveneens tijdig en deugdelijk heeft gemotiveerd.
 - 5.3.2. Aanbesteder stelt dat de opdracht voor softwarediensten voor brede handhaving als één opdracht moet worden aangemerkt. Het gaat om één applicatie waarin alle overtredingen uniform worden verwerkt. Anders dan bij een officepakket – waarbij onderdelen als e-mail en tekstverwerking ook afzonderlijk verkrijgbaar zijn – is software voor brede handhaving per definitie één specifiek softwareproduct. Dat er ook aanbieders zijn van uitsluitend kenteken gerelateerde handhavingsoftware, doet daaraan niet af.
 - 5.3.3. Dat neemt niet weg, aldus aanbesteder, dat hij moet motiveren waarom hij het in dit geval niet passend vindt om de opdrachten op te delen in percelen voor enerzijds kenteken gerelateerde overtredingen en anderzijds niet-kenteken gerelateerde overtredingen. Aanbesteder stelt dat hij dit heeft gedaan in de offerteaanvraag, het programma van eisen, de nota van inlichtingen en de nadere toelichting, en dat hij daarbij is ingegaan op de verschillende aspecten van artikel 1.5 lid 2 Aw 2012.
 - 5.3.4. Met betrekking tot aspect (a) stelt aanbesteder dat de markt voor scan- en handhavingssystemen breed en divers is; combinaties tussen hardware leveranciers, softwareontwikkelaars en dienstverleners zijn gebruikelijk. Aanbesteder heeft de opdracht opengesteld voor combinaties en onderaanneming, zodat gespecialiseerde MKB-bedrijven kunnen deelnemen. De markt kent daarnaast verschillende integrale aanbieders, anders dan alleen de zittende leverancier. Aanbesteder betwist dat [onderneming X] niet aan de referentie-eis kan voldoen: [onderneming X] levert software bij meer dan 50 gemeenten. [Onderneming Y] is aantoonbaar actief voor [naam andere gemeenten]. Dat ondernemer geen software voor brede handhaving levert is een eigen keuze; de proportionaliteitstoets ziet op de markt als geheel, niet op de individuele positie of het productportfolio van één specifieke onderneming.
 - 5.3.5. Met betrekking tot aspect (b) stelt aanbesteder dat zijn handhavingsorganisatie klein en generalistisch is; handhavers voeren binnen één dienst afwisselend parkeer- en APV-taken uit met één uniforme workflow. Opdeling in percelen zou leiden tot een verspreiding van gegevens en dossiers, inconsistentie, een verhoogde foutkans en een verhoogd risico op versnipperde logs, wat de WPG-vereiste audit trail ondermijnt. End-to-end verantwoordelijkheid voor fouten, storingen en datalekken is alleen te waarborgen door één eindverantwoordelijke partij; bij gebreke daarvan

is het risico groot dat verschillende partijen naar elkaar wijzen bij incidenten. Daarbij is het volgens aanbesteder een gegeven dat een fout bij dataverzameling, gegevensinterpretatie of dossieropbouw direct doorwerkt in de keten, dus bij de juridische afhandeling, bezwaarprocedures en inning. Aanbesteder heeft onvoldoende capaciteit voor permanente, intensieve ketenregie. Na een zorgvuldige afweging van de verschillende belangen en omstandigheden is aanbesteder tot de conclusie gekomen dat de belangen van gespecialiseerde bedrijven niet opwegen tegen de organisatorische en functionele behoefte en noodzaak aan één integrale opdracht, daarbij in aanmerking genomen dat partnerschap de norm is in deze markt en ondernemers hun specialisme kunnen inzetten als onderaannemer of als onderdeel van een breder samenwerkingsverband, aldus aanbesteder.

- 5.3.6. Met betrekking tot aspect (c) stelt aanbesteder dat hij acht heeft geslagen op de functionele, technische, juridische en organisatorische samenhang. De integrale opdracht omvat verschillende onlosmakelijk met elkaar verbonden elementen: de levering van een scanunit, alle benodigde software voor zowel kenteken- als niet-kenteken gerelateerde handhaving, het onderhoud daarvan, ondersteuning bij het gebruik, en de volledige backofficefunctionaliteit. De onderdelen kunnen in de organisatorische setting van aanbesteder niet zelfstandig functioneren zonder integratie. De koppeling is onmisbaar: aanbesteder heeft niets aan een scanunit als de daarmee gegenereerde gegevens en rapporten niet in het backofficesysteem kunnen worden verwerkt; het is essentieel dat de koppeling blijvend gegarandeerd is. Ondernemer erkent zelf dat het koppelen van hardware en software extra kosten en complexiteit met zich meebrengt, wat juist het standpunt van aanbesteder ondersteunt dat gerechtvaardigd is om de opdracht als één opdracht in de markt te zetten. Zelfs bij splitsing in percelen zou aanbesteder één partij verantwoordelijk moeten stellen voor de koppeling en het blijven werken daarvan bij updates; die situatie verschilt niet wezenlijk van de situatie dat meerdere leveranciers gezamenlijk of in onderaanneming inschrijven op de opdracht.
- 5.3.7. Aanbesteder is het niet eens met ondernemer dat in strijd met artikel 1.10a Aw 2012 sprake is van een opzettelijk zodanig ontwerpen van de overheidsopdracht dat de mededinging daardoor op kunstmatige wijze wordt beperkt. Volgens aanbesteder voert ondernemer niets aan ter onderbouwing van dit standpunt. Ten aanzien van artikel 2.75 lid 6 Aw 2012 geldt dat ondernemer niet duidelijk maakt welke concrete technische specificaties ertoe zouden leiden dat inschrijvers geen gelijke toegang hebben of dat sprake zou zijn van ongerechtvaardigde belemmeringen, aldus aanbesteder.

Commissie

- 5.4. De Commissie overweegt allereerst dat, voor zover ondernemer heeft betoogd dat aanbesteder (ook) artikel 1.10a en artikel 2.75 lid 6 Aw 2012 heeft geschonden, ondernemer dit standpunt onvoldoende concreet heeft onderbouwd. De Commissie stelt daarom in deze klacht uitsluitend de vraag centraal of aanbesteder artikel 1.5 Aw 2012 heeft geschonden. De Commissie acht de klacht van ondernemer op dit punt **ongegegrond**. Zij is van oordeel dat de door aanbesteder gegeven motivering voor de beslissing om de opdracht niet in percelen op te delen, die beslissing voldoende kan dragen.
- 5.5. Zij baseert haar oordeel op het volgende.

Toetsingskader

5.6. Het staat een aanbestedende dienst in beginsel vrij om te bepalen wat hij wil in-kopen. De vrijheid van een aanbestedende dienst wordt begrensd door de Aanbe-stedingswet 2012, de Gids Proportionaliteit en de fundamentele beginselen van aanbestedingsrecht voor zover die daarin niet zijn opgenomen (Voorzieningenrech-ter Rechtbank Noord-Holland 14 april 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:3274, r.o. 5.1).

5.7. Artikel 1.5 Aw 2012 luidt als volgt.

- ‘1. Een aanbestedende dienst of speciale-sectorbedrijf voegt opdrachten niet onno-dig samen. Alvorens samenvoeging plaatsvindt, wordt in ieder geval acht gesla-gen op:
- a. de samenstelling van de relevante markt en de invloed van de samenvoeging op de toegang tot de opdracht voor voldoende bedrijven uit het midden- en kleinbedrijf;
 - b. de organisatorische gevolgen en risico's van de samenvoeging van de opdrach-ten voor de aanbestedende dienst, het speciale-sectorbedrijf en de ondernemer;
 - c. de mate van samenhang van de opdrachten.
2. Indien samenvoeging van opdrachten plaatsvindt, wordt dit door de aanbeste-dende dienst of het speciale-sectorbedrijf gemotiveerd in de aanbestedingsstuk-ken.
3. Een aanbestedende dienst of een speciale-sectorbedrijf deelt een opdracht op in meerdere percelen, tenzij hij dit niet passend acht, in welk geval de aanbe-stedende dienst of het speciale-sectorbedrijf dit motiveert in de aan-bestedings-stukken.’

5.8. De Commissie heeft de afgelopen tien jaar in meerdere klachten geadviseerd over de toepassing van artikel 1.5 Aw 2012. Zij heeft in deze adviezen het toetsingska-der van artikel 1.5 Aw 2012 reeds uiteengezet. Zie hiervoor in ieder geval Advies 43, ov. 6.1 t/m 6.4, Advies 53, ov. 6.1.1 t/m 6.1.5, 6.1.7 t/m 6.1.8, 6.1.17 t/m 6.1.20, Advies 345, ov. 5.3 t/m 5.6, Advies 649, ov. 4.5.5 e.v., Advies 680, ov. 4.3.1 t/m 4.3.15 en Advies 701, ov. 5.5 t/m 5.17. In Advies 753 heeft de Com-missie nogmaals haar zienswijze op een aantal onderdelen van artikel 1.5 Aw 2012 beknopt toegelicht als volgt.

Artikel 1.5 lid 1 geldt alleen voor samengevoegde opdrachten

5.9. De Commissie overweegt – gelet op de formulering van artikel 1.5 lid 1 Aw 2012 – dat een eventuele schending van het in dat lid genoemde verbod alleen aan de orde kan zijn in het geval dat sprake is van een daadwerkelijke samenvoeging van opdrachten (Advies 345, ov. 5.3).

Artikel 1.5 lid 3 geldt voor alle opdrachten

5.10. De Commissie overweegt dat het splitsingsgebod geldt voor alle opdrachten, of die nu zijn samengevoegd of niet. De Commissie onderbouwt dit als volgt.

5.10.1. De doelstelling van de wetgever met betrekking tot artikel 1.5 Aw 2012 is ‘onnodig clusteren te voorkomen en de kansen van mkb-partijen op aanbestedingsopdrach-ten te vergroten’ (Kamerstukken II 2011/12, 32440, nr. 47 in fine). De instructie in het derde lid van artikel 1.5 ‘een opdracht’ in meerdere percelen op te delen, dient dan ook in dat licht te worden beschouwd. Bij iedere aanbesteding van een opdracht, of deze nu bestaat uit (al dan niet onnodig) samengevoegde opdrachten of niet, moeten aanbestedende diensten bezien in hoeverre de kansen van mkb-partijen om mee te dingen naar de opdracht kunnen worden vergroot (zie Advies 701, ov. 5.10.1).

- 5.10.2. Hoewel van later datum dan artikel 1.5 Aw 2012 (1 april 2013), vindt de Commissie steun voor haar opvatting in Richtlijn 2014/24/EU en in Richtlijn 2014/25/EU (beide 28 maart 2014). Laatstgenoemde richtlijn is op speciale-sectoropdrachten als onderhavige van toepassing. In overweging 87 van die richtlijn overweegt de Europese wetgever dat nadrukkelijk moet worden bepaald dat opdrachten in percelen kunnen worden opgedeeld, zodat het mkb makkelijker aan aanbestedingen kan deelnemen. En, zo vervolgt overweging 87 dat '[...] lidstaten naar eigen goeddunken [moeten] kunnen blijven streven naar verdere vereenvoudiging van de deelname van kleine en middelgrote ondernemingen aan de markt voor overheidsopdrachten, door een verplichting in te voeren om te overwegen of opsplitsing van opdrachten zinvol is voor kleinere opdrachten, door van de aanbestedende instanties een motivering te verlangen voor een besluit opdrachten niet te splitsen, [...]' (vgl. Advies 701, ov. 5.10.2, waarin wordt verwezen naar overweging 78 van Richtlijn 2014/24/EU).
- 5.10.3. De Commissie kiest er daarom voor – in gevallen waarin tussen partijen ter discussie staat of sprake is van één opdracht dan wel een samenvoeging van opdrachten – te onderzoeken of een aanbestedende dienst in strijd heeft gehandeld met het splitsingsgebod van artikel 1.5 lid 3 Aw 2012 (zie o.m. Advies 345, ov. 5.3). Het splitsingsgebod geldt altijd en een aanbestedende dienst zal moeten motiveren wanneer hij besluit een opdracht niet in percelen op te delen.

Motiveringsplicht artikel 1.5 lid 3 toetsen aan de aspecten van artikel 1.5 lid 1

- 5.10.4. Op grond van artikel 1.5 lid 3 Aw 2012 moet een aanbestedende dienst een opdracht in meerdere percelen verdelen, tenzij hij dit niet passend acht, in welk geval de aanbestedende dienst dit motiveert in de aanbestedingsstukken. Deze bepaling maakt echter niet duidelijk op welke aspecten een aanbestedende dienst in zijn motivering acht moet slaan bij de beantwoording van de vraag waarom hij opdeling van een opdracht in meerdere percelen niet passend acht. De wetgever heeft slechts toegelicht dat 'niet passend' gelijk staat aan 'niet mogelijk' en laat verder in het midden wat de hiervoor bedoelde aspecten zouden kunnen zijn (Kamerstukken II 2011/12, 32440, nr. 47 in fine).
- 5.10.5. De Commissie overweegt dat een aanbestedende dienst aan zijn in artikel 1.5 lid 3 Aw 2012 genoemde motiveringsverplichting zou kunnen voldoen door bij zijn beslissing om een opdracht niet in percelen op te delen – vanwege de 'niet passendheid' daarvan – acht te slaan op de in artikel 1.5 lid 1 Aw 2012 genoemde aspecten. De Commissie ziet namelijk niet in, gelet op de doelstelling die de wetgever met art. 1.5 Aw 2012 als geheel voor ogen heeft gehad, waarom de in het kader van artikel 1.5 lid 3 Aw 2012 af te wegen belangen anders zijn dan die welke een aanbestedende dienst zal moeten afwegen in het kader van de beoordeling waartoe artikel 1.5 lid 1 Aw 2012 dwingt. In beide gevallen moet een aanbestedende dienst zijn eigen belangen afwegen tegen de verplichting te bezien in hoeverre de kansen van mkb-partijen om mee te dingen naar de opdracht kunnen worden vergroot (zie Advies 701, ov. 5.16, Advies 345, ov. 5.6, Advies 649, ov. 4.5.5).
- 5.10.6. Wanneer een aanbestedende dienst besluit een opdracht niet op te delen in percelen omdat dit voor hem niet mogelijk is en de aanbestedende dienst laat zien dat hij in zijn overweging om tot dat besluit te komen acht heeft geslagen op alle in artikel 1.5 lid 1 Aw 2012 genoemde aspecten en vervolgens tot een besluit komt op objectieve, proportionele en voldoende duidelijke gronden (zie Advies 680, ov. 4.3.1 – 4.3.15), dan is een dergelijke motivering naar het oordeel van de Commissie voldoende dragend. Mocht een aanbestedende dienst andere omstandigheden dan onder artikel 1.5 lid 1 Aw 2012 genoemd, hebben meegenomen in zijn afweging, dan zal een aanbestedende dienst inzicht moeten geven in die betreffende

omstandigheden en moet zijn overweging blijk geven van de afweging tussen de verschillende belangen. Door een aspect uit artikel 1.5 lid 1 Aw 2012 niet in ogenschouw te nemen, neemt een aanbestedende dienst het risico dat hij een aspect negeert dat relevant is voor de afweging al dan niet op te delen in percelen (zie Advies 701, ov. 5.17).

Aanbestedingsstukken

5.11. De Commissie heeft bij de beantwoording de volgende aanbestedingsstukken betrokken.

5.11.1. In de Offerteaanvraag staat onder meer:

'[...]

1.1 Inhoud van de opdracht

Opdrachtgever wenst via een openbare aanbesteding nieuwe handhavingssoftware aan te kopen en een zogenaamde scanunit voor een scanauto. Het integrale handhavingssysteem maakt efficiënte- en toekomstbestendige handhaving van het gemeentelijk beleid mogelijk, met bijzondere aandacht voor fiscale parkeerhandhaving. Opdrachtgever zorgt voor de levering en het beheer van mobiele devices en een (elektrische) auto waar Opdrachtnemer respectievelijk de handhavingsapplicatie- en scanunit met camera's op/in installeert voor een gebruiksklare oplevering. Voor een naadloze integratie tussen de Handhavingsapplicatie en de Scanauto, dienen alle componenten te zijn voorzien van alle benodigde koppelingen met gemeentelijke systemen en systemen van derden. Het te doorlopen proces voor het verkrijgen van toestemming van het Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM) maakt geen onderdeel uit van de opdracht.

[...]'

5.11.2. In het Programma van Eisen staat onder meer:

'[...]

1. Inleiding

[Aanbesteder] treedt op namens de gemeentelijk bestuursorganen en namens het openbaar lichaam [naam] voor wat betreft de parkeerheffing. Binnen het Cluster VTH van [aanbesteder] worden veel verschillende handhavingstaken uitgevoerd. Handhaving kan worden onderverdeeld in toezicht, onder het verwerkingenregime van de AVG, en opsporing, onder het verwerkingsregime van de Wpg. Elke taak heeft een eigen juridisch- en informatiebeveiligingskader. Om alle complexe handhavingstaken in de openbare ruimte van de gemeente zoveel als mogelijk digitaal uit te kunnen voeren is een integraal handhavingssysteem nodig. Dat systeem moet zo zijn ontworpen dat de verplichtingen uit de AVG, Wpg en de BIO kunnen worden nageleefd.

Dit Programma van Eisen (PvE) beschrijft de eisen voor een integrale digitale oplossing voor de bredere handhaving in de openbare ruimte voor [aanbesteder] inclusief de parkeerhandhaving. Onder brede handhaving worden de volgende bedrijfsprocessen verstaan:

- Muldergedragingen;
- Opsporing van strafbare feiten;
- Controle op de parkeerheffing.

Het PvE beschrijft de vereisten voor de levering, implementatie en instandhouding van het integrale handhavingssysteem voor Opdrachtgever. Het te leveren

handhavingssysteem dient gedurende de gehele looptijd van de te sluiten overeenkomst volledig te voldoen aan de eisen die in dit PvE zijn opgenomen. Het handhavingssysteem bestaat op hoofdlijnen uit drie componenten:

1. Handhelds (voorzien van een Handhavingsapplicatie);
2. Scanauto (voorzien van scanunit met camera's);
3. Backofficesysteem voor verwerking, monitoring en rapportage van alle door de handhavingsapplicatie- en scanauto gegenereerde data, naheffingen en mulderfeiten.

Huidige situatie

Brede handhaving: Het handhavingssysteem dat Opdrachtgever voor de gemeentelijke handhavingstaken gebruikt sinds 2016 en dient opnieuw te worden aanbevestigd. De verwachting is dat het aantal handhavers de komende jaren zal groeien, zowel voor de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke handhaving.

Parkeerhandhaving: Opdrachtgever doet sinds 2024 ervaring op met een scanauto en wenst hiermee door te gaan vanwege de uitbreidingen van het parkeerareaal en de daarmee toenemende handhavinginszetting. Momenteel worden de beelden die de scanauto in het vergunningsgebied vastlegt, ter plaatse beoordeeld door een BOA. Dit in tegenstelling tot de beoordeling van beelden in het betaald parkeergebied die door een medewerker op afstand worden beoordeeld.

Gewenste situatie

Brede handhaving: Vervanging van het huidige systeem door een moderne, flexibele SaaS-oplossing met mobiele app voor handhavers (20 personen) en geavanceerde rapportagemogelijkheden.

Parkeerhandhaving: Implementatie van een geavanceerde scanauto met alle benodigde (real-time) koppelingen naar NPR, RDW en CJIB etc., ondersteund door een backoffice voor efficiënte afhandeling.

Het doel van de aanbesteding is het verkrijgen van een integraal- en toekomstbestendig handhavingssysteem voor alle handhavingstaken. Het handhavingssysteem ondersteunt data gestuurd handhaven waarbij voldaan wordt aan de verplichtingen uit de AVG en de Wpg, met name de verplichtingen om aantoonbaar Privacy by design and default toe te passen.

Aanvullend wil Opdrachtgever ook de beelden van de scanauto uit het vergunningsgebied op afstand gaan beoordelen. Hiervoor heeft Opdrachtgever toestemming nodig van het Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM) om Muldergedragingen op afstand te kunnen beoordelen.

Opdracht

Opdrachtgever heeft het voornemen om via een openbare aanbesteding een integraal handhavingssysteem aan te kopen inclusief een zogenoemde scanunit voor een scanauto. Het integrale handhavingssysteem maakt efficiënte- en toekomstbestendige uitvoering van de gemeentelijke handhavingstaken mogelijk, met bijzondere aandacht voor fiscale parkeerhandhaving. Opdrachtgever zorgt voor de levering en het beheer van mobiele devices en een elektrische auto waar Opdrachtnemer respectievelijk de handhavingsapplicatie- en scanunit met camera's op/in installeert voor een gebruiksklare oplevering. Voor een naadloze integratie tussen de Handhavingsapplicatie en de Scanauto, dienen alle componenten te zijn voorzien van alle benodigde koppelingen met gemeentelijke systemen en systemen van derden. Het te doorlopen proces voor het verkrijgen van toestemming van het Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM) maakt geen onderdeel uit van de opdracht. De opdrachtnemer moet bij de inrichting en het ontwerp van de technische voorziening wel borgen dat kan worden voldaan aan de voorwaarden om deze toestemming te verkrijgen.

[...]

- 5.11.3. In de nota van inlichtingen van 9 oktober 2025 zijn onder meer de volgende vragen en antwoorden opgenomen.

Vraag 0: 'Bij het lezen van het bestek valt het ons op dat u twee functioneel verschillende onderdelen uitvraagt binnen deze opdracht. Binnen de markt is het gebruikelijk bij opdrachten van soortgelijke aard en omvang om deze in percelen op te delen, of om brede handhaving en parkeerhandhaving via een scanauto separaat uit te vragen. Het uitvragen van zowel brede handhaving als parkeerhandhaving via een scanauto heeft als gevolg dat het aantal inschrijvers ernstig wordt beperkt, waardoor het vrijwel onmogelijk wordt om concurrentie te waarborgen bij een dergelijke uitvraag. De afgelopen jaren zijn er meerdere marktconsultaties geweest over dit onderwerp, maar in vrijwel alle gevallen is er in de uiteindelijke aanbesteding gekozen voor een constructie waarbij brede handhaving en parkeerhandhaving middels een scanunit los van elkaar werden uitgevraagd.

Daarnaast stelt de relevante wetgeving op dit gebied (o.a. art. 1.5 van de Aanbestedingswet 2012 en paragraaf 3.3.1 van de gids proportionaliteit) grenzen aan het samenvoegen of clusteren van opdrachten. Opdrachten van andere functionele aard kunnen niet zomaar samengevoegd worden, en dienen opgedeeld te worden in percelen wanneer zij wel worden samengevoegd. Wanneer een samengevoegde opdracht niet opgedeeld wordt in percelen dient dit expliciet gemotiveerd te worden in de aanbestedingsdocumenten, waarbij er wordt ingegaan op de functionele /organisatorische samenhang, de invloed van het samenvoegen op de markt, en waarom het verdelen in percelen niet mogelijk en/of wenselijk is. Een dergelijke toelichting kunnen wij echter niet vinden in de door u verschaft documentatie in het kader van deze aanbesteding.

Gezien hetgeen hierboven is beschreven en het ontbreken van toereikend motivering, verzoeken wij u om de opdracht terug te trekken en deze op te delen in percelen, waarbij brede handhaving en parkeerhandhaving middels een scanauto separaat van elkaar worden uitgevraagd. Door deze opsplitsing te realiseren, voorkomt u dat slechts één aanbieder kan inschrijven, wat de concurrentie ernstig beperkt. Opsplitsing in percelen zorgt voor een gezonde marktwerking en bevordert gelijkere kansen voor alle betrokken partijen.'

Antwoord: 'De keuze om deze opdracht niet te splitsen is weloverwogen gemaakt en onder meer gebaseerd op inhoudelijke en organisatorische overwegingen. De opdracht omvat een integraal handhavingssysteem waarbij de scanunit, handhavingsapplicatie en backoffice functioneel en technisch nauw met elkaar zijn verweven. Deze onderdelen maken gebruik van gedeelde databronnen, gemeenschappelijke autorisatiestructuren, één dossierstructuur, en zijn ondergebracht binnen een uniforme gebruikersomgeving en workflow.

De diverse onderdelen vormen samen een geïntegreerd geheel, waarbij technische en functionele samenhang essentieel is voor een effectieve uitvoering van het handhavingproces. [Aanbesteder] vraagt een totaaloplossing voor handhaving.

Een opsplitsing in percelen brengt risico's met zich mee onder andere op het gebied van gegevensconsistentie, informatiebeveiliging (AVG/Wpg), verantwoordelijkheidstoedeling en implementatiecomplexiteit. Bovendien ontbreekt dan end-to-end verantwoordelijkheid voor het gehele systeem.

Door de opdracht als één perceel aan te besteden, wordt geborgd dat één partij integraal verantwoordelijk is voor levering, inrichting, beheer, onderhoud en doorontwikkeling van het systeem.

Deze keuze ondersteunt het doel van de aanbesteding: het realiseren van een toekomstbestendig, geïntegreerd en datagedreven handhavingssysteem dat de gemeente in staat stelt haar dienstverlening en toezicht effectief en efficiënt uit te voeren.

Daarnaast is gekeken naar de markt. Hieruit blijkt dat deze opdracht toegankelijk is voor diverse partijen, waaronder het midden- en kleinbedrijf, zelfstanding of in enig samenwerkingsverband.

Gebaseerd op bovenstaande afweging hebben wij ervoor gekozen deze opdracht als geclusterde opdracht aan te besteden.'

Vraag 11: 'Momenteel rijdt er een scanscooter rond in uw gemeente, maar deze wordt niet benoemd in het bestek. Is het de bedoeling dat de backoffice ook de beelden van de scanscooter verwerkt? Zo nee, kunt u aangeven via welke applicatie de beelden van de scanscooter dan worden verwerkt?'

Antwoord: '[Aanbesteder] maakt gebruik van een scanauto. De door de scanauto geregistreerde beelden worden verwerkt in de applicatie van [zittende leverancier]. Deze situatie is leidend en vormt de basis voor de eisen en wensen zoals opgenomen in het Programma van Eisen.'

Vraag 12: 'U geeft in uw toelichting [Commissie: bedoeld wordt de beantwoording van vraag 0] aan dat u heeft gekeken naar de markt, en dat hieruit blijkt dat deze opdracht toegankelijk is voor diverse partijen. Er is echter geen marktverkenning of marktconsultatie voorafgegaan aan deze aanbesteding, en deze uitvraag wijkt sterk af van de recente uitvragen en/of marktconsultaties die binnen deze markt zijn uitgebracht. Kunt u concreet toelichten op basis van welke informatie u tot de conclusie bent gekomen dat deze opdracht toegankelijk is voor de markt?'

Antwoord: 'Opdrachtgever heeft gekeken naar de markt door gebruik te maken van de reeds aanwezige interne kennis en daarnaast via desk research en verdere openbare data. De opdrachtgever heeft daaruit geconcludeerd dat de opdracht, op deze wijze aangeboden aan de markt, voor diverse partijen interessant kan zijn, zelfstandig, als combinatie of in enig ander mogelijk samenwerkingsverband.'

Vraag 18: 'Hoe belangrijk is voor [aanbesteder] de mogelijkheid om het handhavingssysteem in de toekomst uit te breiden met modules voor bijvoorbeeld omgevingshandhaving, APV-toezicht of andere gemeentelijke taken, om zo een nog bredere integrale aanpak te realiseren?'

Antwoord: 'De gemeente acht het belangrijk dat het handhavingssysteem flexibel en toekomstbestendig is. Het systeem moet daarom de mogelijkheid bieden om in de toekomst uit te breiden met aanvullende modules. Dit sluit aan bij de doelstelling van een integraal handhavingssysteem zoals beschreven in het Programma van Eisen.'

5.11.4. Bij nota van inlichtingen van 28 november 2025 heeft aanbesteder de volgende toelichting verstrekt.

'Naar aanleiding van een bezwaar dat de gemeente heeft ontvangen in deze aanbestedingsprocedure in de vorm van een concept-dagvaarding, verschaft de gemeente een nadere toelichting op haar motivering de opdracht niet op te delen in percelen.'

De gemeente verduidelijkt dat zij ervoor heeft gekozen één integrale opdracht voor handhaving aan te besteden en dat van samenvoegen van verschillende opdrachten geen sprake is. De gemeente heeft bewust gekozen voor het aanbesteden van één opdracht en acht het opdelen van de opdracht in percelen niet passend. In deze aanvullende toelichting verduidelijkt de gemeente haar keuze voor het aanbesteden van één integrale opdracht. Volledigheidshalve bespreekt de gemeente de niet-passendheid van het opdelen in percelen aan de hand van de aspecten die zien op de samenvoeging van opdrachten.

Samenstelling van de relevante markt en toegang MKB

De markt voor scan- en handhavingssystemen is breed en divers. Combinaties tussen hardware leveranciers, softwareontwikkelaars en dienstverleners zijn gebruikelijk in de markt. Het beeld dat partijen zonder niet-parkeer gerelateerde software zouden worden uitgesloten, klopt in ieder geval niet; partnerschap is de norm in deze markt.

De gemeente heeft de opdracht dan ook opengesteld voor combinaties en onderaanneming, zodat gespecialiseerde MKB-bedrijven – verenigd in nieuwe of bestaande consortia, of als onderaannemer – kunnen deelnemen. De markt kent verschillende integrale aanbieders, anders dan alleen de zittende dienstverlener. Zodoende is voldoende marktwerking geborgd en heeft het MKB, ook via nieuwe of bestaande consortia en onderaanneming, voldoende toegang tot de opdracht. De opdracht staat aldus open voor voldoende mededinging, de opdracht kan worden ingevuld op een wijze die de gemeente voor ogen staat en het MKB heeft voldoende toegang tot de opdracht.

Organisatorische gevolgen en risico's voor de gemeente en ondernemers

De handavingsorganisatie van [aanbesteder] is klein en generalistisch; handhavers voeren binnen hun dienst afwisselend parkeer- en APV-taken uit, met één uniforme 'workflow'.

Het opdelen van de opdracht in separate percelen zou daarom de volgende risico's en nadelen opleveren.

Gebruik van verschillende systemen of leveranciers vergroot de kans op fouten, vertraging en inconsistentie. Het schakelen tussen verschillende applicaties zet de uitvoeringskwaliteit onder druk en bemoeilijkt het maken van rapportages.

Gegevensconsistentie wordt bevorderd door gebruik te maken van een uniform systeem; bij splitsing raken gegevens, signaleringen of dossiers verspreid over verschillende leveranciers en systemen, met risico op incomplete of foutieve informatie. Tevens zorgt splitsing van systemen voor een verhoging van inefficiënte, administratieve lasten en juridische onzekerheid.

De WPG eist een sluitende en controleerbare audit trail te voeren. Zou de gemeente gebruikmaken van verschillende leveranciers, dan bestaat een verhoogd risico op versnipperde logs, waardoor reconstructie van processen en onderzoeken ontoereikend of foutgevoelig wordt. Toename van het aantal leveranciers in de keten, betekent een toename in complexiteit bij toezicht en handhaving, wat niet beheersbaar is binnen de beperkte regiecapaciteit van [aanbesteder].

End-to-end verantwoordelijkheid voor fouten, storingen of datalekken is alleen te waarborgen door één eindverantwoordelijke partij. De gemeente kan in geval van incidenten direct ingrijpen, wat bij ketenregie met verscheidene partijen veel minder goed mogelijk is. Bij gebreke van end-to-end verantwoordelijkheid is het risico

groot dat verschillende partijen naar elkaar zullen wijzen bij incidenten. Het is daarbij een gegeven dat een fout bij dataverzameling, gegevensinterpretatie of dossieropbouw direct doorwerkt in de keten, dus bij de juridische afhandeling, bezwaarprocedures en inning. De gemeente heeft onvoldoende capaciteit voor permanente, intensieve ketenregie. Daarom is end-to-end verantwoordelijkheid cruciaal voor de gemeente.

De gemeente heeft bij de inrichting van deze opdracht oog gehad voor de omstandigheid dat sommige gespecialiseerde bedrijven zich vooral richten op deeloplossingen, zoals de levering van scansoftware. De integrale inrichting van de opdracht vormt voor dergelijke gespecialiseerde bedrijven een belemmering in die zin dat de integraliteit kan noodzaken tot het aangaan van een zekere samenwerking. Na een zorgvuldige afweging van de verschillende belangen en omstandigheden is de gemeente evenwel tot de conclusie gekomen dat de belangen van die gespecialiseerde bedrijven niet opwegen tegen de organisatorische en functionele behoefte en noodzaak van de gemeente aan één integrale opdracht. Daarbij speelt een rol dat partnerschap de norm is in deze markt en ondernemers hun specialisme kunnen inzetten als onderaannemer of als onderdeel van een breder samenwerkingsverband.

Mate samenhang

De integrale opdracht omvat verschillende onlosmakelijk met elkaar verbonden elementen: de levering van een scanunit, alle benodigde software voor zowel kenteken- als niet-kenteken gerelateerde handhaving, het onderhoud daarvan, ondersteuning bij het gebruik, en de volledige backoffice-functionaliteit. Er is sprake van directe samenhang tussen deze elementen omdat ze gezamenlijk de werkprocessen van de handhavingsorganisatie bepalen en ondersteunen.

[Aanbesteder] werkt met generalistische BOA's, die binnen één dienst alle vormen van toezicht flexibel combineren. Zowel scanauto-opvolging, APV-overtredingen als meldingen moeten in één workflow en dossierstructuur kunnen worden afgehandeld. Verschillende systemen en leveranciers leiden, zoals gezegd, tot versnippering, inconsistenties en verhoogde foutkans.

Het is noodzakelijk dat relevante informatie, zoals de in de aanbesteding gevraagde 'signaleringen', direct en centraal beschikbaar zijn binnen één applicatie en passen binnen één workflow. De signaleringen hebben betrekking op zowel kenteken gerelateerde als niet-kenteken gerelateerde handhaving. De genoemde signaleringen worden door bevoegde gemeentelijke medewerkers geüpload. Ze bevatten essentiële informatie voor correcte opvolging en besluitvorming door de BOA's.

Uniforme dossiers en werkprocessen zijn vereist, zodat één BOA alle handhavingstaken per dienst kan oppakken.

Verscheidene systemen of dossierstructuren blokkeren een doelmatige, betrouwbare en juridisch houdbare uitvoering, met het risico op incomplete dossiervorming, gemiste signaleringen en dubbele rapportages (zoals nader uiteengezet onder de organisatorische gevolgen en risico's).

Splitsingsgebod geschonden?

- 5.12. Nu tussen partijen ter discussie staat of sprake is van één opdracht dan wel een samenvoeging van opdrachten, onderzoekt de Commissie of aanbesteder het splitsingsgebod heeft geschonden. Het splitsingsgebod geldt immers altijd en aanbesteder diende het besluit om de opdracht niet in percelen op te delen te motiveren

(zie 5.10.3). De Commissie beoordeelt of de verstrekte motivering de beslissing om de opdracht niet in percelen op te delen voldoende kan dragen.

- 5.13. Bij haar onderzoek overweegt de Commissie dat de enkele omstandigheid dat een opdracht niet of moeilijk toegankelijk is voor voldoende bedrijven uit het mkb, nog niet maakt dat sprake is van een schending van het splitsingsgebod. Artikel 1.5 Aw 2012 brengt niet mee dat iedere mkb-onderneming in staat moet worden gesteld de opdracht zelfstandig uit te voeren. Bovendien bestaat voor aanbestedende diensten niet de verplichting een keuze te maken die voor hun eigen belang nadelig is, uitsluitend om de toegang tot de opdracht voor mkb-ondernemingen te vergroten (Vzr. Rechtbank Rotterdam 29 april 2026, ECLI:NL:RBROT:2026:5011, r.o. 4.4.1). Wel is van belang dat uit de motivering blijkt dat aanbesteder minimaal de *essentie* van artikel 1.5 Aw 2012 in zijn afwegingen heeft betrokken: het afwegen van de eigen belangen tegen de verplichting te bezien in hoeverre de kansen van mkb-partijen om mee te dingen naar de opdracht kunnen worden vergroot (zie Advies 766 ov. 5.20).
- 5.14. In dit geval oordeelt de Commissie dat het splitsingsgebod niet is geschonden, omdat aanbesteder voldoende inzage heeft gegeven in de afweging van zijn eigen belangen tegen de verplichting te bezien in hoeverre de kansen van mkb-partijen om mee te dingen naar de opdracht kunnen worden vergroot, en derhalve de *essentie* van artikel 1.5 Aw 2012 in zijn afweging heeft betrokken. Verder overweegt de Commissie dat niet is vereist dat de motivering voor ieder afzonderlijk aspect op zichzelf de samenvoeging moet kunnen dragen; van belang is dat de motivering in zijn geheel de beslissing de opdracht niet in percelen op te delen kan dragen (Advies 698 ov. 5.19). De Commissie onderbouwt haar oordeel als volgt.
- 5.14.1. Met betrekking tot aspect (a) overweegt de Commissie dat – hoewel aanbesteder geen uitputtende marktanalyse heeft overgelegd waaruit blijkt hoe de relevante markt precies is samengesteld, hoeveel marktpartijen als potentiële inschrijvers kunnen worden aangemerkt en wat het effect van het niet opdelen in percelen is op de toegankelijkheid voor het mkb – dit op zichzelf niet betekent dat hij onvoldoende acht heeft geslagen op de samenstelling van de markt en de toegang van het mkb. Aanbesteder heeft gemotiveerd dat de markt voor scan- en handhavingssystemen breed en divers is. Volgens hem zijn combinaties tussen hardware leveranciers, softwareontwikkelaars en dienstverleners gebruikelijk en is de opdracht bovendien opengesteld voor combinaties en onderaanneming, zodat ook gespecialiseerde mkb-bedrijven kunnen deelnemen. Aan deze motivering heeft aanbesteder ten grondslag gelegd dat hij de markt heeft verkend aan de hand van interne kennis, deskresearch en openbare data. Verder overweegt de Commissie dat partijen van mening verschillen over het aantal marktpartijen dat de opdracht in de praktijk kan uitvoeren. Ondernemer heeft gesteld dat de opdracht feitelijk slechts toegankelijk is voor de zittende leverancier en dat de door aanbesteder genoemde andere marktpartijen niet aan de gestelde geschiktheidseisen kunnen voldoen. Aanbesteder heeft dit gemotiveerd betwist en gewezen op meerdere partijen die software voor brede handhaving leveren en die aan de referentie-eisen kunnen voldoen. De Commissie ziet geen aanleiding om aan deze stelling van aanbesteder te twijfelen. Van belang is dat aanbesteder aantoonbaar acht heeft geslagen op de samenstelling van de markt en de toegang van het mkb. De Commissie is van oordeel dat de motivering van aanbesteder op dit aspect voldoende is.
- 5.14.2. Met betrekking tot aspect (b) heeft aanbesteder gemotiveerd dat zijn handhavingorganisatie klein en generalistisch is, dat opdeling in percelen zou leiden tot een verspreiding van gegevens en dossiers, een verhoogd risico op versnipperde logs en daarmee een ondermijning van de WPG-vereiste audittrail, en dat end-to-end verantwoordelijkheid alleen te waarborgen is door één eindverantwoordelijke partij. Aanbesteder heeft daarbij ook de gevolgen voor de ondernemer expliciet in zijn

afweging betrokken: hij heeft erkend dat de integrale inrichting van de opdracht voor gespecialiseerde bedrijven een belemmering vormt, maar geconcludeerd dat de belangen van die bedrijven niet opwegen tegen zijn organisatorische en functionele behoefte aan één integrale opdracht. Ondernemer heeft de genoemde risico's gemotiveerd betwist en gesteld dat deze geen echte risico's zijn maar wensen van aanbestedder. De Commissie overweegt dat naar haar oordeel de door aanbestedder geschetste risico's niet louter als wensen kunnen worden gekwalificeerd: de keuze voor één eindverantwoordelijke partij is een legitieme organisatorische overweging die samenhangt met de beperkte regiecapaciteit van aanbestedder en de WPG-verplichtingen waaraan hij moet voldoen. De Commissie overweegt dat de stelling dat partnerschap de norm is en dat mkb-bedrijven via combinaties en onderaanneming kunnen deelnemen op gespannen voet staat met het door aanbestedder genoemde risico dat het gebruik van verschillende leveranciers de kans op fouten en inconsistentie vergroot. De Commissie ziet deze spanning echter als ondervangen, gelet op hetgeen aanbestedder in de nota's van inlichtingen heeft gesteld: dat één partij integraal verantwoordelijk moet zijn voor levering, inrichting, beheer, onderhoud en doorontwikkeling van het systeem, ook wanneer de uitvoering in enig samenwerkingsverband wordt verricht. Voor zover ondernemer heeft aangevoerd dat aanbestedder geen acht heeft geslagen op de negatieve gevolgen voor zijn eigen organisatie, overweegt de Commissie dat artikel 1.5 Aw 2012 daartoe in algemene zin niet verplicht. Artikel 1.5 lid 1, aanhef en onder b, Aw 2012 verplicht de aanbestedende dienst acht te slaan op de organisatorische gevolgen en risico's van de samenvoeging van opdrachten voor zowel de aanbestedende dienst als de ondernemer. Het door ondernemer gestelde negatieve gevolg voor de organisatie van de aanbestedende dienst – te weten het ontbreken van specialistische marktpartijen – acht de Commissie echter niet zo zwaarwegend dat aanbestedder daarop in zijn motivering afzonderlijk had moeten ingaan. Daarbij komt dat niet zonder meer vaststaat dat aanbestedder dit gestelde nadeel ook als zodanig ervaart. De keuze voor één integrale opdracht is immers juist ingegeven door de wens om de end-to-endverantwoordelijkheid bij één partij te beleggen, waarbij de kennis en expertise van die partij als geheel bepalend zijn. De Commissie acht de motivering op dit punt dan ook voldoende. De Commissie acht de motivering op dit punt dan ook voldoende.

- 5.14.3. Met betrekking tot aspect (c) heeft aanbestedder gemotiveerd dat de integrale opdracht verschillende onlosmakelijk met elkaar verbonden elementen omvat, dat de onderdelen in de organisatorische setting van aanbestedder niet zelfstandig kunnen functioneren zonder integratie, en dat de koppeling tussen scanunit en backoffice onmisbaar en blijvend gegarandeerd moet zijn. Ondernemer heeft de gestelde samenhang betwist en aangevoerd dat de kenteken gerelateerde en niet-kenteken gerelateerde handhaving geen samenhang hebben, noch technisch, noch qua praktische uitvoering, noch qua gebruik van databases, en dat de door aanbestedder beschreven samenhang niet op technische feiten is gebaseerd maar op de wens om de opdrachten samen te voegen. Aanbestedder heeft dit weersproken en erop gewezen dat de BOA's in zijn organisatie generalisten zijn die binnen één dienst alle handhavingstaken combineren, dat signaleringen voor zowel kenteken- als niet-kenteken gerelateerde handhaving centraal beschikbaar moeten zijn binnen één applicatie en workflow, en dat zelfs bij splitsing in percelen de koppeling tussen de twee onderdelen gegarandeerd zou moeten blijven. De Commissie stelt vast dat partijen van mening verschillen over de technische samenhang tussen de onderdelen van de opdracht, maar dat zij deze samenhang niet inhoudelijk kan beoordelen. Wel is de Commissie van oordeel dat de motivering van aanbestedder de specifieke organisatorische context van diens handavingsorganisatie raakt en daarmee inzicht biedt in de redenen waarom aanbestedder de onderdelen van de opdracht als samenhangend beschouwt. De door aanbestedder gegeven motivering komt de Commissie niet onbegrijpelijk voor. De Commissie acht de motivering op dit aspect dan ook voldoende.

- 5.15. Op grond van het voorgaande komt de Commissie tot de slotsom dat aanbesteder de essentie van artikel 1.5 Aw 2012 in zijn afweging heeft betrokken. Die essentie houdt in dat aanbesteder – bij zijn beslissing een opdracht al dan niet op te delen in percelen – zijn eigen belangen heeft afgewogen tegen de vraag in hoeverre de kansen van mkb-partijen om mee te dingen naar de opdracht kunnen worden vergroot. De motivering hoeft niet per afzonderlijk aspect de beslissing te kunnen dragen; bepalend is de motivering als geheel. De Commissie is van oordeel dat aanbesteder daarin voldoende is geslaagd en verklaart de klacht **ongegrond**.

6. Advies

De Commissie acht de klacht **ongegrond**.

Omdat het hem vanwege conflicterende belangen niet vrijstond, is vicevoorzitter Mr. M.C. Pinto niet betrokken geweest bij de behandeling van deze klacht.

Den Haag, 10 juni 2026

Mr. G.R. Werkman-Bouwkamp

Voorzitter

Mr. dr. A.J. van Heeswijck

Commissielid