

De tender- escalatieladder

Weerbaarheid en rechtspositie bij aanbesteden

"Niet harder schrijven, maar beter lezen"

Dit is deel 1 van het drieluik “De tender-escalatieladder.” Drie artikelen over wat je kunt doen als een aanbesteding niet eerlijk verloopt – en wanneer je dat moet doen om er later nog iets mee te kunnen. Deel 1 gaat over de fase vóór inschrijving: het moment waarop de meeste rechten worden verspeeld. Deel 2 over de twintig dagen na de gunningsbeslissing. Deel 3 over wat er mogelijk is als het contract eenmaal loopt.

Deel 1: Wie zwijgt, verliest

De meeste inschrijvers lezen het bestek, fronsen bij twee of drie eisen die niet kloppen, en schrijven toch in. De gedachten zijn herkenbaar: die referentie-eis kan toch niet kloppen, de looptijd is disproportioneel, het gunningscriterium laat te veel ruimte voor willekeur – maar protesteren voelt als gedoe, en misschien valt het mee, en je wilt de relatie niet op het spel zetten nog voordat de procedure begint. Dat is begrijpelijk, en het is ook precies de redenering die er later voor zorgt dat je geen been meer hebt om op te staan.

De doctrine die niemand kent maar iedereen raakt

In 2004 deed het Hof van Justitie van de EU uitspraak in de zaak Grossmann Air Service. De daartoe in de Nederlandse jurisprudentie gevormde rechtsregel is simpel: een ondernemer die bezwaar heeft tegen de voorwaarden van een aanbestedingsprocedure en dat niet tijdig en ondubbelzinnig kenbaar maakt vóór inschrijving, kan dat bezwaar later niet meer aanvoeren – rechtsverwerking, in juridisch jargon, maar in de praktijk gewoon: je bent je recht om bezwaar te maken kwijt. In de praktijk betekent het dat elke inschrijving zonder protest wordt gezien als stilzwijgende acceptatie van de spelregels – ook de spelregels die je eigenlijk niet accepteerde maar waarvoor je je mond hebt gehouden omdat je de tender wilde.

Elke inschrijving zonder protest wordt gezien als stilzwijgende acceptatie van de spelregels – ook de spelregels die je eigenlijk niet accepteerde maar waarvoor je je mond hebt gehouden omdat je de tender wilde.

De Grossmann-doctrine geldt in principe voor de rechter, maar werkt door in elk klachttraject. Niet klagen, waar wel geklaagd had kunnen worden, is risicovol. Het

kan leiden tot niet-ontvankelijkheid van de vordering of klacht.

Hoe je het wel doet

De NvI-ronde is het instrument. Niet alleen om vragen te stellen maar ook om bezwaren te documenteren – en dat kan zonder de inschrijving op het spel te zetten, zolang je de formulering goed kiest. Twee voorbeeldzinnen die je positie juridisch vastleggen zonder de relatie te beschadigen:

“Wij tekenen bezwaar aan tegen eis X op grond van disproportionaliteit en verzoeken de aanbestedende dienst dit onderdeel te herzien, zonder hiermee te willen impliceren dat wij niet voornemens zijn in te schrijven.”

“Wij zijn van mening dat gunningscriterium Y onvoldoende objectief toepasbaar is en daarmee in strijd met het transparantiebeginsel. Wij verzoeken de aanbestedende dienst dit criterium nader te specificeren of te herzien.”

De eerste formulering werkt bij disproporionele eisen, de tweede bij transparantieproblemen in de gunningscriteria. Wat beide gemeen hebben: ze leggen de positie vast, ze citeren de juridische grondslag, en ze laten de relatie intact. Maar één NvI-vraag is niet altijd genoeg. Als de aanbestedende dienst het bezwaar wegwuift of een nietszeggend antwoord geeft, wordt soms verwacht dat je doorklaagt – via de tweede NvI-ronde als die er is, of door bij inschrijving expliciet vast te leggen dat je besteksconform inschrijft maar onder protest. Een formulering als “Wij zijn het er nog steeds niet mee eens en zullen besteksconform, doch onder protest inschrijven” maakt het dossier compleet voor het geval je later alsnog wilt escaleren.

Waar de CvAE nog wel open is

De Commissie van Aanbestedingsexperts behandelt sinds 20 november 2025 alleen nog ontwerpklachten – klachten over de inrichting van een aanbesteding, de eisen, de criteria, de voorwaarden. Dat is precies het type klacht dat in deze fase speelt. De CvAE heeft die keuze gemaakt op grond van haar eigen reglement, vooruitlopend op het wetsvoorstel Rechtsbescherming dat haar rol wettelijk zou herdefinieren maar op dit moment nog bij de Tweede Kamer ligt. Voor wie een procedure heeft waarbij het bestek rammelt, is de CvAE dus op dit moment het enige laagdrempelige loket dat nog open staat – met dien verstande dat haar adviezen niet bindend zijn en dat aanbesteders ze naast zich neer kunnen leggen, zij het met motivering.

De Woo als voorbereiding

Los van de escalatieladder is er nog een instrument dat in deze fase waardevol is maar zelden wordt ingezet: de Woo. Een verzoek om informatie over eerdere aanbestedingen van dezelfde opdrachtgever kan inzicht opleveren in hoe ze de vorige keer hebben aanbesteed en welke eisen ze stelden. Wie er won is geen geheime informatie – de naam van de winnaar moet op grond van artikel 2.130 lid 2 in de gunningsbeslissing staan, en ook de aankondiging van de gegunde opdracht op TenderNed vermeldt de winnaar. Wat je er via de Woo meestal niet uit krijgt zijn de ingediende inschrijvingen zelf – die vallen doorgaans onder bedrijfsvertrouwelijke informatie en worden weggelakt. Maar de procedurele informatie die wél openbaar is – de eisen, de criteria, de procesbeschrijving – is waardevol als voorbereiding op de vraag of het bestek dat nu voor je ligt afwijkt van het patroon, en of een afwijking een bewuste keuze is of een vergissing die het waard is aan te kaarten. Die Woo-procedure is te traag om in een lopende aanbestedingsprocedure te gebruiken, maar wie strategisch opereert zet het verzoek ruim van tevoren in gang.

Wie beslist dit intern

De NvI-strategie mislukt zelden door wat je schrijft. Ze mislukt doordat intern niemand heeft bepaald of er wordt geprotesteerd, wie dat doet, en hoe ver je gaat. De bid manager stuurt vragen in zonder dat de directie weet dat er een geschilpunt speelt. Of de directie beslist achteraf dat het toch niet de moeite waard was, terwijl het protest al is ingediend. Of niemand beslist iets, de NvI-deadline verstrijkt, en daarmee verstrijkt ook het recht om later nog iets te zeggen over de procedurefout die iedereen zag maar niemand aankaarte.

De vraag die vooraf moet zijn beantwoord is niet ingewikkeld: bij welk type procedureel probleem schrijven we niet in, bij welk type protesteren we, en wie neemt dat besluit?

Deel 2: Twintig dagen

De brief komt op een donderdagochtend binnen, ergens tussen de andere mails in, en de formulering is neutraal genoeg om te twifelen of je het goed hebt gelezen: voorlopige gunning, niet aan jullie, twintig dagen Alcatel-termijn voordat het contract wordt gesloten. Die twintig dagen zijn geen beleefdheidsgebaar van de wetgever maar de enige ruimte die je krijgt om een beslissing te nemen die daarna niet meer te nemen

is, en de meeste bedrijven laten die ruimte onbenut – niet omdat ze hun rechten niet kennen, maar omdat niemand vooraf heeft nagedacht over wat er van je wordt verwacht als zo'n brief binnenkomt.

Die twintig dagen zijn geen beleefdheidsgebaar van de wetgever maar de enige ruimte die je krijgt om een beslissing te nemen die daarna niet meer te nemen is.

Uit het KWINK-onderzoek dat al in 2019 werd gepubliceerd en in latere rapportages werd bevestigd, blijkt dat 94 procent van de inschrijvers weleens ontevreden is geweest over een aanbestedingsuitslag, maar dat slechts een fractie van hen ook daadwerkelijk een klacht indient – ruwweg 70 procent doet dat niet, en de voornaamste reden is niet onbekendheid met de mogelijkheden maar een rationele kosten-batenafweging: succes staat niet vast, de procedure is niet goedkoop en tijdrovend, en de relatie met de opdrachtgever staat onder druk zodra je kiest voor de confrontatie. Dat is geen falen van de aanbestedingspraktijk maar de logische uitkomst van een klachtroute waarbij de beschikbare instrumenten voor de meeste gevallen simpelweg te zwaar zijn.

Wat er nu nog is

De escalatieladder na voorlopige gunning was al smal, en ze is de afgelopen maanden smaller geworden. De eerste stap – en de enige die je altijd kunt zetten – is de motivering grondig lezen. Die motivering hoort al in de gunningsbeslissing te staan: artikel 2.130 lid 1 van de Aanbestedingswet verplicht de aanbestedende dienst daartoe, en lid 2 specificieert dat de “relevante redenen” in ieder geval de kenmerken en voordelen van de uitgekozen inschrijving moeten bevatten, alsmede de naam van de winnaar. Als die motivering ontbreekt of onvolledig is, is dat op zichzelf al juridisch relevant – sterker nog, zonder deugdelijke motivering is de opschortende termijn niet eens aangevangen. In de praktijk worstelt de rechtspraak nog altijd met de vraag hoe ver die motiveringsplicht precies reikt, en veel aanbesteders komen weg met een scoretabel en een paar regels toelichting die meer verhuult dan ze onthult. De aanscherping van de motiveringsplicht die in het wetsvoorstel Rechtsbescherming wordt voorgesteld geldt op dit moment nog niet – het wetsvoorstel ligt nog bij de Tweede Kamer – maar artikel 2.130 bestaat al en wie weet hoe hij het moet lezen heeft er nu al iets aan. Eén nuance is daarbij belangrijk: een motiveringsgebrek kan door de aanbesteder hersteld worden door alsnog een volledige motivering te geven.

Dat levert je extra tijd op, maar niet de opdracht.

Stap twee is het evaluatiegesprek, dat het meest waardevol is als je het inzet als informatiebron en niet als klaagsessie. De vraag die je stelt is niet “Waarom hebben jullie ons niet gekozen” maar “Op welke criteria scoorde de winnaar hoger en met welke argumentatie,” zodat je de beoordeling kunt reconstrueren en kunt beoordelen of ze consistent was met de beoordelingssystematiek die vooraf was beschreven. Wie dat goed doet, heeft na het gesprek ofwel een grond voor verdere stappen ofwel de zekerheid dat er geen zinnige grond is – en beide uitkomsten zijn het gesprek waard. Het klachtenloket van de aanbestedende dienst is daarna een optie als die er is, maar de helft van de aanbestedende diensten heeft er geen en ze zijn er wettelijk nog niet toe verplicht – ook dat wordt pas anders als het wetsvoorstel het haalt.

De Commissie van Aanbestedingsexperts, die tot voor kort fungeerde als een laagdrempelige tussenstap tussen klachtenloket en rechter, behandelt sinds 20 november 2025 alleen nog ontwerpklachten – klachten over de inrichting van de aanbesteding vooraf, niet over de gunningsbeslissing. De CvAE heeft die beslissing genomen op grond van artikel 9 lid 1 sub f van haar eigen reglement, vooruitlopend op het wetsvoorstel dat haar bevoegdheid wettelijk zou inperken, maar dat wetsvoorstel is er nog niet. Het instituut heeft zichzelf al hervormd op grond van een wet die nog niet bestaat, en wie na voorlopige gunning een klacht heeft, staat er daardoor formeel alleen voor – de laagdrempelige tussenstap is verdwenen vóórdát de wettelijke vervanging was geregeld.

Wat de rechter niet doet

Dan blijft de voorzieningenrechter over, en het is belangrijk om te begrijpen wat die wel en niet doet. De rechter in kort geding toetst in de meeste gevallen marginaal: hij neemt niet de stoel van de aanbestedende dienst over en beoordeelt niet opnieuw welke inschrijver inhoudelijk beter was, maar beoordeelt of de aanbestedende dienst in redelijkheid tot zijn oordeel heeft kunnen komen. Inhoudelijk verschil van mening – “wij vinden ons voorstel beter” – is dus geen grond, maar een kennelijke rekenfout in de scores of een motivering die strijdig is met de eigen beoordelingssystematiek wél. Een kort geding winnen betekent bovendien niet automatisch dat jij de opdracht krijgt: de aanbesteder heeft contracteringsvrijheid en kan niet verplicht worden een overeenkomst aan te gaan, en in de meeste gevallen volgt een herbeoordeling – de aanbesteder scoort opnieuw met dezelfde stukken, de opdracht wisselt niet van eigenaar.

Wie dat niet vooraf heeft meegewogen, neemt op dag achttien een emotionele beslissing die er uitziet als een strategische.

De kosten beginnen bij ruwweg € 10.000 en lopen regelmatig hoger op, en die wiskunde moet je vooraf maken, want een kort geding is rationeel bij een raamcontract van vijf miljoen euro over vier jaar en niet bij een eenmalige opdracht van anderhalve ton. Daar komt bij dat procederen tegen een opdrachtgever bij wie je het volgende jaar opnieuw wilt inschrijven een prijs heeft die niet op de advocatenfactuur staat: de relatie staat daarna anders, ook als je gelijk krijgt en de zaak netjes wordt afgehandeld. Wie dat niet vooraf heeft meegewogen, neemt op dag achttien een emotionele beslissing die er uitziet als een strategische.

De vraag die dit deel afsluit is praktischer dan hij klinkt: weet jij wie in jouw bedrijf beslist of er na een afwijzing juridische stappen worden ondernomen, op basis van welke criteria dat besluit wordt genomen, en hoeveel dagen het kost om tot die beslissing te komen? Als het antwoord “dat bepalen we als het zover is” luidt, heb je nu je verklaring voor waarom dag achttien altijd te laat is.

Deel 3: Als het licht uitgaat

Op de dag dat de gunning definitief wordt, verandert er iets wat je niet ziet maar wel voelt. De procedure is afgesloten, de documenten worden gearchiveerd, en de winnaar gaat aan het werk. Wat er daarna gebeurt speelt zich af buiten jouw zicht, en de aanbesteder heeft geen verplichting je te informeren over hoe het contract loopt, of de KPI's worden gehaald, of de samenwerking verloopt zoals beloofd. Het licht gaat uit – en de meeste verliezers accepteren dat als een gegeven in plaats van als een keuze.

Wat de Woo wel en niet oplevert

De Wet open overheid geeft iedereen het recht om documenten op te vragen bij bestuursorganen, ook over lopende contracten. Dat recht geldt niet voor organisaties die weliswaar aanbestedingsplichtig zijn maar geen bestuursorgaan – speciale-sectorbedrijven als nutsbedrijven en vervoersbedrijven vallen erbuiten, en wie denkt dat je een Woo-verzoek kunt indienen bij Eneco komt bedrogen uit. Maar bij gemeenten, provincies, waterschappen en rijksdiensten is het een instrument dat in de aanbestedingspraktijk systematisch wordt onderbenut: na gunning gaat het licht uit

terwijl er documenten bestaan die publiek toegankelijk zijn voor wie ernaar vraagt.

Een Woo-verzoek kan KPI-rapportages opleveren, auditrapporten, DPIA's, correspondentie over scopewijzigingen en evaluatiedocumenten. Bedrijfs- en fabricagegegevens van de opdrachtnemer zijn beschermd, en prijsinformatie valt er vaak ook onder als openbaarmaking toekomstige aanbestedingen zou schaden – dat zijn de belangrijkste uitzonderingen in de context van aanbestedingen, maar niet de enige. Die uitzonderingen zijn reëel, maar ze zijn niet zo breed als aanbesteders soms suggereren. De rechtbank Haarlem oordeelde in een zaak over het nieuwe provinciehuis van Noord-Holland dat de uitzonderingen per document moeten worden beoordeeld – en in de meeste gevallen viel het oordeel uit in het voordeel van openbaarmaking. Wie een Woo-verzoek indient en een brede weigeringsgrond terugkrijgt, heeft dus een argument om door te procederen.

Bij de parkeerdienstverlening van gemeente Amsterdam – de P1-concessie – leverde een Woo-verzoek KPI-scores op, deels gelakte maar leesbare auditrapporten en een DPIA. Een Woo-besluit leidt tot openbaarmaking aan eenieder: de documenten zijn niet alleen beschikbaar voor de verzoeker maar worden in principe voor iedereen toegankelijk, en Woo-besluiten worden regelmatig online gepubliceerd. Concrete informatie over hoe een commerciële partij presteert in een publieke taak, informatie die elk bedrijf dat aan de volgende aanbestedingsronde wil meedoen zou willen hebben. De uitzonderingen sloten niet alles af, en wat doorkwam was inhoudelijk waardevol.

Wat je ermee doet

De strategische waarde van Woo-informatie zit niet in het beschadigen van de winnaar maar in het scherper worden van je eigen positie. Wie weet welke KPI's niet worden gehaald, welke scope-discussies spelen en waar de opdrachtgever tegenaan loopt, schrijft bij de volgende aanbesteding een inschrijving die inspeelt op pijn die de opdrachtgever inmiddels kent maar in het nieuwe bestek misschien nog niet heeft verwoord. Dat is het verschil tussen een inschrijving die antwoorden geeft op de vragen die er staan en een inschrijving die antwoord geeft op de vragen die er écht spelen.

Politiek en media zijn ook een optie, maar ze verdienen een realiteitscheck. Een aanbesteding die misgaat bij jeugdzorg of in de zorg haalt het Journaal, een SaaS-contract dat de KPI's niet haalt niet. IT-aanbestedingen zonder direct maatschappelijk belang krijgen zelden tractie in de pers, en wie daarop rekt als

strategie rekent op iets wat er vermoedelijk niet komt.

Wat eraan komt

Het wetsvoorstel Rechtsbescherming bij aanbesteden, dat op dit moment nog bij de Tweede Kamer ligt, introduceert een vierde vernietigingsgrond in artikel 4.15 van de Aanbestedingswet: de mogelijkheid om een reeds gesloten overeenkomst te vernietigen bij grove schendingen van de Aanbestedingswet. Dat bestaat nu nog niet, maar het signaleert de richting – de gedachte dat gunning niet langer het eindpunt is van de rechtsbescherming maar hooguit een tussenstation. Wanneer dat geldend recht wordt is nog open, maar wie nu al een dossier bijhoudt over de uitvoering staat straks beter voor als die grond er eenmaal is.

Wie is eigenaar

De zwakste schakel in dit alles is niet de wet en niet de procedure maar de interne organisatie van het verliezende bedrijf. Twaalf maanden na gunning vraagt niemand zich af hoe het contract bij de concurrent loopt. Geen Woo-verzoek, geen dossier, geen notitie voor de volgende aanbestedingsronde. De bid manager is alweer bezig met de volgende tender, sales heeft de teleurstelling verwerkt, en als de nieuwe procedure wordt gepubliceerd begint iedereen opnieuw bij nul – terwijl de informatie er lag voor wie de moeite nam ernaar te vragen.

De meeste rechten worden niet verloren tegenover de aanbesteder maar tegenover jezelf, omdat niemand intern heeft geregeld wie na gunning eigenaar is van het dossier.

De vraag is dus niet of je het recht hebt maar of iemand in jouw bedrijf het als zijn taak ziet om na gunning eigenaar te blijven van het dossier. Dat is geen juridische vraag maar een managementvraag, en hij staat los van of je wel of niet hebt geprocedeerd.

Bronnen

[1] HvJ EU 12 februari 2004, zaak C-230/02 (Grossmann Air Service).

- [2] Commissie van Aanbestedingsexperts, persbericht 20 november 2025.
- [3] Wetsvoorstel verbetering rechtsbescherming bij aanbesteden, Kamerstuk 36 874.
- [4] De Alcatel-termijn bedraagt twintig kalenderdagen, niet werkdagen. Zie artikel 2.127 lid 3 Aanbestedingswet 2012.
- [5] KWINK-groep, “Evaluatie aanbestedingswet 2012,” 2019.
- [6] Artikel 2.130 lid 1 en lid 2 Aanbestedingswet 2012.
- [7] Wet open overheid (Woo), Stb. 2022, 14.
- [8] Wet open overheid, artikel 5.1 (absolute uitzonderingsgronden) en artikel 5.2 (relatieve uitzonderingsgronden).
- [9] Rechtbank Noord-Holland (zittingsplaats Haarlem), inzake Woo-verzoek nieuw provinciehuis Noord-Holland.
- [10] Woo-verzoek parkeerdienstverlening gemeente Amsterdam (P1-concessie).
- [11] Wetsvoorstel Rechtsbescherming bij aanbesteden, wijziging van artikel 4.15 Aanbestedingswet 2012.

Martin van Leeuwen is tendermanager en bidwriter bij Epikouros Consulting Company. Tenderexpertise sinds 2021, 25 jaar communicatie-ervaring waaronder acht jaar Defensie en twaalf jaar Rabobank. Schrijft wekelijks over aanbestedingen op Substack en LinkedIn.

Deel 3 van dit drieluik is geschreven samen met Vincent de Haan, Woo-specialist.

Met dank aan Kees van de Water (KW Legal) voor de juridische review van deel 1 en 2.

martin@epikouros.biz

martinvanleeuwen.substack.com

linkedin.com/in/epikouros

epikouros.biz

Ken je iemand die hier iets aan heeft? Stuur dit document door.

Dit document is geen juridisch advies.

De tender-escalatieladder

*De meeste rechten worden niet verloren
tegenover de aanbesteder maar tegenover jezelf,
omdat niemand intern heeft geregeld
wie na gunning eigenaar is van het dossier.*

martin@epikouros.biz
martinvanleeuwen.substack.com
linkedin.com/in/epikouros
epikouros.biz