

# Commissie van Aanbestedingsexperts

## Advies 300

### 1. Feiten

- 1.1. Beklaagde heeft een Europese openbare aanbesteding aangekondigd van een overheidsopdracht voor het beheer, onderhoud, vernieuwing (incl. documentatie) van applicaties, technisch applicatiebeheer (TAB) en generiek advieswerk alsmede optioneel hosting, productie-beheer (TB) en 2e lijn gebruikersondersteuning.
- 1.2. In paragraaf 1.2 ("Beschrijving van de Opdracht") van het Beschrijvend Document is het volgende bepaald:

'[Beklaagde] heeft in de i-Strategie [Beklaagde] de ambitie voor de komende jaren neergelegd. Hierin staat onder andere dat we over gaan naar een drielagen servicegerichte architectuur en meer gebruik gaan maken van standaard bouwstenen. Gedurende de contractperiode zal de leverancier hier een belangrijke ondersteunende rol in kunnen hebben. Ten aanzien van de te selecteren contractpartner, zal het vermogen om hieraan bij te dragen, een beoordelingscriterium zijn.

De scope van de opdracht is niet vastgesteld op een portfolio maar op de levering van onderstaande componenten van de IV dienstverlening, waarbij de levering van diensten en producten leidend is en niet het applicatieportfolio:

1. Applicatiediensten volgens ASL-2, specifiek gebruikersbeheer, onderhoud en vernieuwing (waaronder incidenten, changes en releasematig onderhoud);
2. Technisch applicatie beheer (TAB) op de Acceptatie- en Productieomgevingen: Dit betreft onder meer installatie van applicaties, monitoring applicatieve functies, klein operationeel beheer op de applicaties, applicatief database onderhoud (datafixes, configuratiebeheer e.d.) en incidentanalyse op de productieomgeving;
3. Adviesdiensten die op het terrein van de aanbestede dienstverlening liggen of gekoppeld zijn aan de applicaties die in beheer worden gegeven, bijvoorbeeld (architectuur)advies en specialistische diensten.'

- 1.3. In paragraaf 1.3 ("Historische informatie") van het Beschrijvend Document is het volgende bepaald:

'In 2009 zijn voor teams van de toenmalige afdeling ICT Applicatiemanagement (IAP) 4 overeenkomsten gesloten. Deze overeenkomsten voorzien in de levering van ASL-applicatiediensten en aanverwante adviesdiensten (niet zijnde technisch applicatiebeheer (TAB), hosting en productiebeheer (TB)). Onderstaand een overzicht van de overeenkomsten die af gaan lopen.

Overeenkomst	Huidige opdrachtnemer
Sourcing B&O maatwerk-applicaties IAPD perceel Droog	[A]
Sourcing B&O maatwerk-applicaties IAPD perceel Nat	[B]
Sourcing B&O maatwerk-applicaties IAPD perceel Geo	[C]
Sourcing B&O maatwerk-applicaties IAPW	[D]

Om de continuïteit van de applicaties te borgen dienen de werkzaamheden die in deze overeenkomsten gecontracteerd zijn na afloop van de contractperiode gecontinueerd te worden. Hierbij is gezocht naar oplossingen die aansluiten op de nieuwe organisatiestructuur en bijbehorende i-Strategie van [Beklaagde]. Voor

een deel van de applicaties die in deze overeenkomsten in beheer waren is dat gevonden in de nu te sluiten overeenkomst. In de transitielijst is opgenomen welke applicaties bij aanvang gaan vallen onder dit nieuwe contract. Voor de overige applicaties zijn andere oplossingen gevonden om de continuïteit te garanderen.'

- 1.4. In paragraaf 6.3 ("Beoordeling gunningscriteria") van het Beschrijvend Document is het volgende bepaald:

'(...)

Tabel subgunningscriteria met betrekking tot kwaliteit

<b>Nr.</b>	<b>Subgunningscriteria m.b.t. kwaliteit</b>	<b>Weegfactor</b>
2.1	<p>Wat vindt de inschrijver met zijn kennis en ervaring van de eisen die [Beklaagde] heeft gesteld?            In het antwoord verwacht [Beklaagde] dat er onder andere aandacht is voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• punten waar de opdrachtgever niet aan heeft gedacht;</li> <li>• de manier waarop [Beklaagde] haar dienstverlening kan verbeteren;</li> <li>• hoe u omgaat met de in uw antwoord genoemde punten na de gunning van het contract.</li> </ul> <p>Bovenstaande mag geen additionele eisen opleveren van de kant van de opdrachtnemer.</p>	35%
2.2	<p>Wat gaat inschrijver binnen deze overeenkomst doen, waardoor [Beklaagde] haar IV-producten en diensten verbetert, opdat haar primaire processen efficiënter en effectiever verlopen?            In het antwoord verwacht de opdrachtgever dat er onder andere aandacht is voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verminderde belasting voor [Beklaagde];</li> <li>• Efficiënter en goedkoper gaan werken;</li> <li>• Aantoonbaarheid en behoud van onderhoudbaarheid van de door u geleverde producten;</li> <li>• Het commitment dat u afgeeft om er gezamenlijk beter van te worden;</li> <li>• Wanneer dit contract een succes is voor u en [Beklaagde].</li> </ul>	45%
2.3	<p>Hoe gaat de inschrijver [Beklaagde] begeleiden bij de uitwerking en invulling van de in de i-Strategie [Beklaagde] benoemde veranderingen?            In het antwoord verwacht de opdrachtgever dat er onder andere aandacht is voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• de veranderingen nodig om te komen tot de invulling van de 3-laags service gerichte architectuur;</li> <li>• het ombouwen van onze applicaties met standaard bouwstenen.</li> </ul>	20%
	Totaal	100%

[...]

- 1.5. In Bijlage 5 ("Kerncompetenties als geschiktheidseis") bij het Beschrijvend Document is het volgende bepaald:

'(...)

*Kerncompetentie 5: Beschikken over technologische kennis.*

**Context:** De applicaties die in beheer worden gegeven hebben een grote diversiteit. U heeft kennis en ervaring met het gehele technologisch spectrum dat [Beklaagde] toepast en beschikt over een delivery-organisatie die op afroep direct beschikt over deze technologische kennis. U heeft een proces ingericht waarmee u de technologische kennis actueel houdt en zorg draagt dat werknemers zich in de kennis en vaardigheden over deze technologieën ook verder ontwikkelen. Direct vanaf de aanvang van de opdracht en daarna doorlopend heeft uw delivery-organisatie/uw betrokken medewerkers de vereiste technische kennis in huis en die kennis in ervaring uitgebouwd door het toepassen in praktijksituaties.

Ter onderbouwing van deze kerncompetentie verwachten we dat u minimaal ervaring heeft op het gebied van het volgende element:

**2. Ervaring met programmeertalen, frameworks, OS'en, modelleringen, databases, netwerktechnologie, beheertools CMS/DMS'en en overige tooling:** U heeft kennis van en in praktijk toegepaste ervaring met minimaal de in de onderstaande tabel benoemde programmeertalen, frameworks, OS'en, modelleringen, databases, netwerktechnologie, beheertools CMS/DMS'en en overige tooling. Indien u niet op voorhand hierover beschikt, heeft u een bewezen proces geïmplementeerd dat borgt dat deze kennis snel verworven en ingezet kan worden zodanig dat de gevraagde levertijden van het in opdracht gegeven werk daarmee niet in gevaar komt. De levertijden en kwaliteit mogen in dat geval dus niet afwijken ten opzichte van situatie waar u de kennis en ervaring wel direct (in-huis) beschikbaar heeft.

**Let op:** de tabel is geen gelimiteerde opsomming van tijdens het contract toe te passen technologieën. In alle gevallen geldt dat uitgevraagde technologieën/methoden e.d. geleverd moet worden zonder vertraging voor de op te leveren resultaten. Het wel of niet in-huis hebben van de noodzakelijk kennis en ervaring mag niet merkbaar zijn voor de aanbestedende dienst, nog in oplevertijden noch in kwaliteit, ongeacht of het gevraagde in de tabel benoemd is of niet.

<b>Hardware</b>
HP DL38x series
HP Blade series
NCS Supermicro
<b>Programmeertalen</b>
Python
Bash
Perl
C++
Java
PHP
Fortran (77)
XML (oa icm CSS en XSLT)
ASP.NET versie 3.5 en hoger
C++
C#
Classic ASP
Delphi
Powershell Studio
Microsoft Visual Basic 6
Delphi 7 (icm Java)
Javascript/PHP (AJAX)
ANSI-C (/ Motif en /TCL)

Shell script
Coldfusion 9
SOAP
<b>Enterprise Frameworks</b>
J(2)EE
.NET
<b>Operating Systemen</b>
RHEL Linux 2.x, 5.x en 6.x
HPUX (uit te faseren)
MS Windows 2003, 2008
Sun Solaris
<b>Middleware</b>
MULE ESB
VMWare
Container virtualisatie (Docker)
Group Policies
AD
JBoss
Apache webserver
JSON
<b>Modelling</b>
XML (oa icm CSS en XSLT)
Crystal Report
<b>Databases</b>
Ingress
Microsoft SQL 2008-2012
MS-SQL Reporting Services-SQL 2008 R2
Oracle, Oracle Forms, APEX
Paradox
Postgress/GIS
MySQL
<b>Netwerktechnologie</b>
TCP/IP
SSH
DNS
(S)FTP
Routing
Firewalling
<b>CMS/ DMS</b>
Sugarcrm
Xtendis
Adlib
Tridion
Sharepoint
BlueCieloMeridian
<b>Overige tooling</b>
Dataviews
Dev Express DXperience ASP.NET subscription v9.3 en hoger
Internet Information Services (IIS)
SVG
Internet Information Services (IIS)
YUM
Up2date

RPM
json data feed
Matlab (runtime library)
Nedbase CMS
OpenPop
<b>COTS</b>
Mapserver/GDAL/Geoserver
ESRI Software
SAS
Mule
WSO2
Safe FME
Autodesk
<b>Beheertooling</b>
Puppet
Nagios
OpenNMS
Kode
Ansible'

1.6. Tot het Beschrijvend Document behoort ook Bijlage 14 ("Eisen inzake dienstverlening").

1.7. In de vierde Nota van Inlichtingen van 16 juni 2015 zijn voor zover relevant de volgende vragen met bijbehorende antwoorden opgenomen:

1.7.1. 'Vraag BD 11: Kan Aanbesteder per applicatie in de Transitielijst de volgende gegevens geven/aanvullen:

- voorlopige of definitieve Omvangklasse (zie ook EIS RAD DV (42)), inclusief een detaillering/verfijning van het aantal functiepunten
- Korte beschrijving van de functionaliteit en specifiek van de Geo component
- Indicatie maatwerk, generieke componenten
- Gebruikte technologieën, zoals ontwikkelplatform/taal, middleware, databases, tooling (inclusief versienummers)
- Aantal gebruikers
- Onderhavige Infrastructuur
- Licenties en –structuur (bijv. software maintenance contract)
- Datum ingebruikname van de applicatie;
- Huidige leverancier beheer en/of doorontwikkeling
- Aantal (verschillende) instanties of versies per applicatie.

Antwoord: Aanbesteder tracht een overzicht te geven van Gebruikte technologieën, zoals ontwikkelplatform/taal, middleware, databases, tooling in één van de volgende NvI's. Informatie over de overige punten zijn onderwerp van de transitie en worden nu niet verstrekt.'

1.7.2. 'Vraag BD 12: Kan Aanbesteder een bijlage verschaffen, waarin de huidige situatie wordt beschreven betreffende de scope van de aanbesteding, zoals (niet uitputtend) organisatie, governance, processen (service model met diverse actoren), service niveau's, klanttevredenheid en workload?.'

Antwoord: Nee, Aanbesteder is van mening dat in de huidige documenten voldoende achtergrond informatie is gegeven op dit gebied.'

- 1.7.3. Vraag BD 13: Kan Aanbesteder haar Applicatie Roadmap/Architectuur verstrekken die betrekking heeft op de applicaties die zijn opgenomen in de Transitielijst? Kan Aanbesteder informatie verstrekken over de consequenties (korte, middellange en lange termijn) die de Applicatie Roadmap/Architectuur heeft op de applicatielijst? (denk hierbij aan vervanging, re-design/re-engineering, uitfasering) Kan Aanbesteder informatie verstrekken over reeds vastgestelde programma en projecten die relevant zijn voor de scope van de aanbesteding?

Antwoord: Nee, de i-Strategie is ook voor [Beklaagde] nieuw en recent. Concrete plannen per applicatie zijn daarom nog niet beschikbaar.'

- 1.7.4. Vraag BD 37: In antwoord BD 11, eerste Nota van Inlichtingen heeft u geantwoord: "Aanbesteder tracht een overzicht te geven van Gebruikte technologieën, zoals ontwikkelplatform/taal, middleware, databases, tooling in één van de volgende NvI's. Informatie over de overige punten zijn onderwerp van de transitie en worden nu niet verstrekt"

Inschrijver is van mening dat opdrachtgever redelijkerwijs in staat zou moeten zijn om meer informatie te geven omtrent de applicaties die in scope zitten. Mede met het oog op het transparantiebeginsel is het van belang dat inschrijvers van te voren duidelijkheid hebben over de omvang en complexiteit van de opdracht. Met de informatie welke tot nu toe is verstrekt is niet mogelijk om een goede inschatting te maken van de opdracht of een risicoprofiel te maken met als resultaat dat geen adequate aanbieding kan worden gedaan.

- 1.7.5. Antwoord: Zoals in NvI-1 is aangegeven in BD-11 en hier door de vragensteller is herhaald, werkt de Aanbesteder op dit moment aan een zo zorgvuldig mogelijk overzicht van de gevraagde onderwerpen per applicatie. Zodra dit beschikbaar is, wordt dit verstrekt. Aanbesteder heeft echter ook aangegeven dat het niet lukt alle applicaties te tellen. Dit is gaande maar oplevering wordt niet gehaald voor gunning. Voor applicaties waar de Fpomvang nu ontbreekt, kan dat niet tijdens een NvI worden verstrekt. De FP-omvang telt meetelt voor het behalen van de Maandelijks Beheerkosten. Aanbesteder heeft in Eis RAD DV (44) aangegeven hoe er wordt gewerkt in geval de FP-omvang tijdens in beheer nemen (en daarmee dus ook tijdens transitie) ontbreekt. Dit, gecombineerd met de telactie die momenteel loopt en die streeft naar vaststelling van de FPomvang, wordt door de Aanbesteder voor dat punt als voldoende beoordeeld. Voor de overige punten wordt aan aanvullende informatie gewerkt.'

- 1.7.6. Vraag DV 50: Kan Aanbesteder de maandelijks management rapportages over minimaal het afgelopen jaar aanleveren die betrekking heeft op de scope van de aanbesteding?.

Antwoord: Nee, Aanbesteder zal dit niet doen. De huidige gegevens zijn niet één op één te vertalen naar deze uitvraag.'

- 1.7.7. Vraag DV 51: Kan Aanbesteder toegang tot het rapportagesysteem verlenen aan de Aanbieders voor het verkrijgen van een uniform beeld over de huidige dienstverlening? Of op een andere wijze deze informatie verschaffen, zoals bijvoorbeeld in een dataroom?

Antwoord: Nee. Inschrijvers kunnen in verband met vertrouwelijkheid van gegevens geen toegang krijgen tot het rapportagesysteem. Ook zijn de huidige gegevens niet één op één te vertalen naar deze uitvraag. Vanwege dezelfde vertrouwelijkheid van informatie in deze openbare procedure wordt geen dataroom ingericht.'

- 1.7.8. 'Vraag DV 52: Kan Aanbesteder de releaseplannen per applicatie verschaffen, waarin opgenomen
1. De changes als gevolg van incidenten;
  2. De changes als gevolg van preventief onderhoud;
  3. De changes als gevolg van herziene/nieuwe functionaliteit (doorontwikkeling).

Antwoord: Nee, de huidige release plannen zijn niet representatief voor de toekomst. Nieuwe releaseplannen, voor 2016 en verder, zijn nog niet beschikbaar.'

- 1.7.9. 'Vraag DV 54: Kan Aanbesteder de volledige documentatie per applicatie van de Transitelijst verstrekken conform EIS RAD DV (83)? Of op een andere wijze deze informatie verschaffen, zoals bijvoorbeeld in een dataroom?

Antwoord: Nee, Aanbesteder verstrekt in verband met vertrouwelijkheid van gegevens geen beheerdossiers van applicaties. Vanwege dezelfde vertrouwelijkheid van informatie in deze openbare procedure wordt geen dataroom ingericht.'

- 1.8. Klager heeft – evenals twee andere ondernemingen – ingeschreven op de opdracht.
- 1.9. Op 9 oktober 2015 heeft beklagde aan klager de mededeling van de gunningsbeslissing gestuurd. Daarin staan de door de inschrijvers behaalde scores als volgt weergegeven:

<b>[Beklaagde] Applicatie Diensten</b>			
<b>Inschrijver</b>	<b>Score prijs</b>	<b>Score kwaliteit</b>	<b>Totale score</b>
[D]	400	600	1000
[A]	395,33	339,84	735,17
Klager	365,01	250,78	615,79

## **2. Beschrijving klacht**

### **2.1. Klachtonderdeel 1**

Beklaagde heeft op essentiële punten van de inschrijving het level playing field onvoldoende gewaarborgd en de aanbestedingsrechtelijke beginselen van gelijke behandeling en transparantie geschonden.

### **2.2. Klachtonderdeel 2**

- 2.2.1. Klager heeft voorafgaand aan inschrijving (zie de vierde Nota van Inlichtingen) uitdrukkelijk om informatie gevraagd, in het bijzonder omdat deze informatie van belang was bij de invulling van de kwalitatieve gunningscriteria. Beklaagde heeft die informatie niet verstrekt.
- 2.2.2. Uit de beoordeling van de inschrijvingen blijkt dat beklagde deze informatie vervolgens wel heeft betrokken in de beoordeling van de inschrijvingen en op basis daarvan substantieel hogere kwaliteitsscores heeft toegekend aan de inschrijvingen van de zittende dienstverleners.

### **3. Onderbouwing klacht**

#### **3.1. Klachtonderdeel 1**

- 3.1.1. Gelet op de aard van de opdracht en de door beklagde gekozen invalshoek bij de beoordeling van de kwaliteitsaspecten die de inschrijvers moesten uitwerken, achtte klager het van groot belang dat zij onder meer kon beschikken over een beschrijving van het huidige dienstverleningsmodel en de dienstverleningsprocessen, applicaties, beheer metrics (SNR), applicatie roadmap en releasekalender. Zonder deze informatie – die kort gezegd de huidige situatie weergeeft met alle sterke en zwakke punten – kon klager als inschrijver geen invulling geven aan de door beklagde gehanteerde kwalitatieve subgunningscriteria. Bij verschillende kwaliteitsaspecten was de huidige situatie, ofwel de status van de huidige set applicaties, immers het concrete vertrekpunt voor de beantwoording (zie par. 6.3 Beschrijvend Document). Bovendien is het waarborgen van de continuïteit van de applicaties een belangrijk element van de uitgevraagde dienstverlening. Beklaagde heeft de kwaliteitsaspecten waarop kon worden gescoord, dan ook zo omschreven dat kennis van de huidige situatie noodzakelijk was om deze adequaat te kunnen invullen, zie bijvoorbeeld (Beschrijvend Document, par. 6.3, p. 32):

‘Wat vindt de inschrijver met zijn kennis en ervaring van de eisen die [Beklaagde] heeft gesteld?

(...)

‘Wat gaat inschrijver binnen deze overeenkomst doen, waardoor [Beklaagde] haar IV-producten en diensten verbetert, opdat haar primaire processen efficiënter en effectiever verlopen?’

- 3.1.2. Ter bepaling van een reële prijs voor haar dienstverlening diende klager daarnaast inzicht te hebben in (de historie van) de relevante parameters van de verschillende processen. Zo zijn de kostendrijvers (bijvoorbeeld: het aantal fouten dat per maand per applicatie gecorrigeerd moet worden) en incidentenrapportages cruciaal bij de prijsbepaling. Het is dan ook gebruikelijk (en noodzakelijk) dat een zittende dienstverlener dergelijke informatie ten behoeve van de aanbestedende dienst ontsluit, waarna de aanbestedende dienst deze, bijvoorbeeld in een dataroom, beschikbaar stelt aan de overige inschrijvers.
- 3.1.3. Aangezien beklagde zowel ten aanzien van de kwaliteit als ten aanzien van de prijs had nagelaten om de inschrijvers te voorzien van de hiervoor vermelde noodzakelijke informatie en evenmin een dataroom had ingericht, kon klager geen reële prijs bepalen en evenmin adequaat invulling geven aan de kwalitatieve gunningscriteria. Bovendien had de ontoereikende informatievoorziening tot gevolg dat klager op ongeoorloofde wijze werd benadeeld ten opzichte van concurrerende inschrijvers die tevens zittende dienstverleners zijn onder de huidige contracten met beklagde. Laatstgenoemden kunnen door de kennis en ervaring die zij thans opdoen bij de uitvoering van hun opdrachten immers wel beschikken over de hiervoor vermelde informatie (en deze verwerken in hun inschrijving).

#### **3.2. Klachtonderdeel 2**

- 3.2.1. Uit het gunningvoornemen d.d. 9 oktober 2015 blijkt dat beklagde de scores voor de kwaliteitsaspecten volledig gebaseerd heeft op de concreetheid en de mate waarin de aangeboden oplossingen aansloten bij en pasten binnen de huidige situatie. Aldus werden de oplossingen van de zittende dienstverleners veel beter gewaardeerd dan de oplossingen die klager aanbood (en werden de oplos-



singen van winnende inschrijver [D] blijktens de behaalde score als nagenoeg perfect aangemerkt). Op basis van de toelichting op het gunningvoornemen is evident dat beklagde de inschrijving van klager (aanmerkelijk) slechter heeft gewaardeerd dan die van [D], omdat klager bij de door haar aangeboden oplossingen geen relatie heeft kunnen leggen met de huidige situatie. Illustratief is in dat verband dat klager volgens beklagde:

- (i) oplossingen heeft aangeboden die al onderdeel zijn van de huidige werkwijze (waarover klager dus niet was geïnformeerd);
- (ii) in haar uitwerkingen onvoldoende concreet en specifiek zou zijn geweest;
- (iii) niet heeft aangegeven wat zij gaat bijdragen om de primaire processen van beklagde efficiënter te laten verlopen (hetgeen een directe relatie heeft met de huidige situatie).

3.2.2. Klager wijst er tot slot op dat de gang van zaken in deze aanbesteding haaks staat op hetgeen beklagde met deze aanbesteding beoogde, namelijk een brede marktbenadering en efficiencyverhoging. In dat kader verwijst klager naar de presentatie die beklagde heeft gehouden op 17 juni 2015 tijdens een informatiebijeenkomst bij de start van de aanbesteding, waarin expliciet staat: "Het aanbestedingsteam is er van overtuigd dat er een behoorlijke groep Inschrijvers is die in staat zijn om de gevraagde werkzaamheden goed uit te voeren."

3.2.3. In het bijzonder de beoogde brede marktbenadering is – ten gevolge van de handelswijze van beklagde – niet gehaald. Klager benadrukt dat geen sprake was van gebrek aan interesse voor deze opdracht; op de informatiebijeenkomst van 17 juli 2015 waren 18 marktpartijen aanwezig. Kennelijk hebben de door beklagde gehanteerde voorwaarden en de gebrekkige informatievoorziening het merendeel van deze partijen doen besluiten uiteindelijk af te zien van inschrijving. Afgezien van twee zittende dienstverleners en klager zijn alle "grote spelers" in de markt afgehaakt.

## **4. Reactie beklagde**

### **4.1. Klachtonderdeel 1**

4.1.1. Met zijn klacht zoals verwoord onder onderdeel 1 miskent klager de insteek van de onderhavige aanbesteding zoals in het Beschrijvend Document aangegeven. Deze was immers niet gericht op een specifiek applicatieportfolio maar op verschillende applicatiediensten die voor een breed applicatieportfolio konden worden uitgevraagd. De applicaties, de beheer metrics, de applicatie roadmap, de releasekalender en (de historie van) de relevante parameters van de verschillende processen zijn in dit kader dan ook niet nodig om invulling te kunnen geven aan de kwalitatieve subgunningscriteria of om de prijs voor de dienstverlening te kunnen bepalen.

4.1.2. Beklagde heeft in bijlage 14 ("Eisen inzake dienstverlening") bij het Beschrijvend Document inzage gegeven in het huidige dienstverleningsmodel en de dienstverleningsprocessen die gelden voor applicatiebeheer.

4.1.3. In bijlage 6 ("Referentieprojecten kerncompetenties") bij haar inschrijving, waarin klager haar contract voor Sourcing Beheer & Onderhoud IAP Applicaties Verkeersmanagement, Aanleg en Bedrijfsvoering (VAB), perceel 1: HWN (HoofdWegenNet) als referentieproject heeft opgegeven, geeft klager aan: "De gestelde eisen aan de VAB dienstverlening zijn bijna identiek aan de gestelde eisen voor de RAD dienstverlening." Klager geeft hiermee te kennen kennis te hebben genomen van de bijlage 14 bij het Beschrijvend Document.

- 4.1.4. Klager miskent echter dat de VAB aanbesteding wezenlijk anders is uitgevraagd dan de onderhavige aanbesteding. Kort gezegd werd er bij de VAB aanbesteding specifieke domeinkennis -en ervaring gevraagd voor een specifiek applicatieportfolio (hoofdwegennet). In de onderhavige aanbesteding is dat uitdrukkelijk niet gevraagd maar wordt opdrachtnemer geacht op een generiek kennis- en procesniveau over de juiste kennis, ervaring en flexibiliteit te beschikken. Een en ander is, zoals hierboven geciteerd, uitgebreid in het Beschrijvend Document beschreven.
- 4.1.5. Ook ten aanzien van de prijs-uitvraag is er een wezenlijk verschil tussen de aanbesteding voor VAB en de onderhavige aanbesteding. Evenals bij VAB is er in de onderhavige aanbesteding een beheerprijs per applicatie uitgevraagd. Maar deze verschilt met de VAB-aanbesteding op twee punten:
- 1) De applicatie categorieën zijn in de onderhavige aanbesteding ingedeeld op basis van functiepunten.
  - 2) In de onderhavige aanbesteding is, in tegenstelling tot de VAB-aanbesteding, apart van de beheerprijs, een prijs gevraagd voor het afhandelen van een melding. Elke melding wordt dus apart verrekend (en zit dus niet in de vaste beheerprijs).
- 4.1.6. Om inschrijvers de kans te bieden om een goede prijs te kunnen (laten) calculeren had beklagde in de VAB-aanbesteding een dataroom ingericht, waarbij inschrijvers enerzijds inzicht kregen in het soort applicatie en daarnaast een indicatie kregen hoeveel meldingen er maandelijks moesten worden opgelost (het betrof immers een all-in prijs). Een dataroom of aanvullende metrieken (aantal meldingen etc.) is in de onderhavige uitvraag niet nodig omdat de applicaties in specifieke categorieën (functiepunten) zijn ingedeeld en er per melding wordt afgerekend. De inschrijving van klager of althans de door klager gestelde vragen waar ook hier naar wordt verwezen (zie hierna onderdeel 2) wekken de indruk dat klager zich onvoldoende rekenschap heeft gegeven van de wezenlijke verschillen tussen de uitvraag inzake VAB en de onderhavige uitvraag.
- 4.1.7. Beklaagde heeft er bewust voor gekozen geen dataroom in te richten. Daaraan heeft zij verschillende argumenten ten grondslag gelegd. Het betrof een openbare aanbesteding waarbij security risico's zijn meegewogen. Bij een openbare aanbesteding is dergelijke informatie voor iedereen inzichtelijk. Dat vond beklagde ongewenst. Daarnaast heeft beklagde ervaren dat het inrichten van een dataroom ook risico's met zich meebrengt omdat informatie in de korte 'bezoekstijd' van zo'n dataroom niet altijd juist wordt begrepen wat weer problemen met zich meebrengt in de contractperiode. Een dataroom kan een risico verlagen voor de aanbidders als er all-in beheer prijzen geboden moeten worden. Omdat het prijsmodel niet zo is opgezet, was dat geen reden tot het instellen van een dataroom. Tenslotte, en dan wordt verwezen naar eerdere argumenten hierboven, was er wat beklagde betreft geen toegevoegde waarde van deze dataroom bij het beantwoorden van de drie kwalitatieve gunningscriteria omdat deze algemeen van aard waren.

## 4.2. Klachtonderdeel 2

- 4.2.1. Klager stelt dat de oplossingen van de zittende dienstverleners beter gewaardeerd zijn dan de oplossing van klager en dat uit het gunningvoornemen blijkt dat beklagde de oplossing van klager slechter heeft gewaardeerd dan die van de winnende inschrijver omdat klager bij haar oplossing geen relatie heeft kunnen leggen met de huidige situatie. De door klager in 3.2.1 hiervoor onder (i) t/m (iii) weergegeven citaten uit de beoordeling kunnen volgens beklagde een dergelijke stelling niet dragen.

- 4.2.2. Ad (i) en (iii): klager was wel degelijk op de hoogte van de huidige werkwijze, deze is immers vastgelegd in bijlage 14 bij het beschrijvend document; "Eisen inzake dienstverlening". Daarnaast is, voor zover klager onbekend zou zijn met de primaire processen van beklagde, quod non, in de Nota van Inlichtingen bij vraag "KRAD 3 Vraag 2" aangegeven dat de primaire processen van RWS op hoofdlijnen zijn beschreven in paragraaf 2.1. van het Beschrijvend Document (waarbij de lezer verder werd verwezen naar de RWS internetpagina).
- 4.2.3. Ad (ii): klager heeft in haar inschrijving, bijlage 7 ("Template gunningscriterium 2; kwaliteit RAD") veelvuldig teksten herhaald. Een deel van deze herhaalde teksten had betrekking op de organisatie in het algemeen van klager. Daardoor is klager onvoldoende concreet ingegaan op de kwalitatieve subgunningscriteria.
- 4.2.4. De drie kwalitatieve subgunningscriteria deden een beroep op de creativiteit van de inschrijvers (zoals ook in de informatiebijeenkomst is aangegeven) en de deskundigheid op het gebied van applicatiebeheer. In dat licht had beklagde van klager in zijn inschrijving onder andere een kritische blik op het bestek en concrete verbetervoorstellen verwacht, hetgeen uitgebleven is.
- 4.2.5. In het kader van de uitwerking van subgunningscriterium 2: "Wat gaat inschrijver binnen deze overeenkomst doen, waardoor beklagde haar IV-producten en diensten verbetert, opdat haar primaire processen efficiënter en effectiever verlopen?" hecht beklagde eraan te verwijzen naar hetgeen in paragraaf 1.4 van het Beschrijvend Document is opgenomen: "De huidige performance moet minimaal gecontinueerd worden, maar in het licht van samenwerking doorloopt beklagde samen met de opdrachtnemer een leercyclus. Als gevolg hiervan voert opdrachtnemer verbeteracties uit voor een effectief en efficiënt beheer & onderhoud op de lange termijn." Klager had bij de uitwerking van dit kwalitatieve subgunningscriterium derhalve uit kunnen gaan van verbeteringen gedurende de contractuitvoering en niet zozeer een verbetering ten opzichte van de zittende dienstverleners.
- 4.2.6. Uit het overzicht van de door de drie inschrijvers behaalde scores (zie 1.9 hiervoor) blijkt dat de winnende inschrijver zeer goed gescoord heeft ten opzichte van de nummers twee en drie. De scores van nummers twee en drie verschillen niet veel van elkaar. De stelling dat de oplossingen van de zittende leveranciers (in casu nummers één en twee) beter gewaardeerd zijn omdat zij een kennisvoorsprong hadden, wordt ook hiermee ontkracht.

## **5. Beoordeling**

- 5.1. De Commissie stelt voorop dat beklagde een Europese openbare aanbesteding heeft gehouden. Op deze aanbestedingsprocedure zijn onder andere de volgende bepalingen van toepassing: Delen 1 en 2 Aw 2012.
- 5.2. De Commissie is van oordeel dat beide klachtonderdelen dermate verweven zijn dat zij het beste gezamenlijk kunnen worden behandeld.
- 5.3. In artikel 1.8 Aw 2012 is bepaald dat een aanbestedende dienst ondernemers op gelijke en niet-discriminerende wijze behandelt. In artikel 1.9 lid 1 Aw 2012 is bepaald dat een aanbestedende dienst transparant handelt.
- 5.4. Wanneer – zoals in het onderhavige geval – een opdracht wordt aanbesteed die in enige mate kan worden beschouwd als de voortzetting van een lopende opdracht, al dan niet in gewijzigde vorm, dan is de aanbestedende dienst op grond van de in 5.3 genoemde bepalingen verplicht om aan alle (potentiële) inschrijvers

zo veel mogelijk informatie over de inhoud van de lopende opdracht te verstrekken waarover de zittende opdrachtnemer beschikt. De aanbestedende dienst dient immers elk risico van favoritisme en willekeur uit te bannen, zoals overwogen door het Hof van Justitie EG in zijn arrest van 29 april 2004, C-496/99 P (Commissie / CAS Succhi di Frutta), r.o. 111.

5.5. De Commissie zal in het navolgende toetsen of beklagde aan haar in 5.3 en 5.4 genoemde verplichtingen heeft voldaan.

5.5.1. De Commissie is allereerst van oordeel dat beklagde – anders dan zij in haar reactie op de klacht betoogt – met het aan de inschrijvers verstrekken van bijlage 14 (“Eisen inzake Dienstverlening”) bij het Beschrijvend Document haar in 5.4 bedoelde informatieverplichting onvoldoende heeft nageleefd. Bijlage 14 stelt een enorme hoeveelheid technische eisen waarbij kennis van de huidige situatie met betrekking tot de applicaties van groot belang is. Om maar één voorbeeld te noemen: op pagina 81 staan de volgende eisen over Technisch Applicatie Beheer:

‘Eis RAD DV (125) Continuïteit TAB-ers: TAB-ers hebben een lange inwerktijd nodig (het duurt ongeveer 1 jaar voordat deze volledig inzetbaar is) en krijgen vanuit de [Beklaagde] bedrijfsspecifieke trainingen aangeboden. Dit zijn aanmerkelijke investeringskosten. Mede daarom dient de Aanbieder te garanderen dat de aangeboden Technische Applicatie Beheerders ten minste 3 jaar inzetbaar zijn dan wel tot de einddatum van de overeenkomst indien dit korter is dan 3 jaar.’

‘Eis RAD DV (126) Skills en opleiding TAB-ers: Van Aanbieder wordt geëist dat hij de ingezette medewerkers (vaktechnische) opleidingen/trainingen aanbiedt om de vereiste kennis (als genoemd in de profielen van TAB) blijvend actueel en op peil te houden. Toelichting: in aanvulling op de door Aanbieder te verzorgen opleidingen/trainingen zal [Beklaagde] voor ingezette TAB-ers (...) bedrijfsspecifieke trainingen en opleidingen verzorgen, bijvoorbeeld voor aparte [Beklaagde] locaties (zeegaande schepen, zeeplatformen, meerpalen, etc) waarvoor specifieke trainingen noodzakelijk zijn om toegang te verkrijgen. Ingezetten TAB-medewerkers zijn verplicht deze door [Beklaagde] geboden trainingen te volgen.’

Uit deze eisen blijkt dat het wel een jaar duurt voordat medewerkers volledig inzetbaar zijn en dan moet een inschrijver deze medewerkers minimaal 3 jaar ter beschikking hebben. Dat vraagt nogal wat van een inschrijver en het maakt in dat verband dan verschil of hij 100 of 200 medewerkers paraat moet hebben en over welke competenties die medewerkers moeten beschikken. De zittende opdrachtnemer heeft wat dat betreft het volledige plaatje en hoeft zijn medewerkers niet in te werken, anders dan in verband met de normale roulatie van personeel. In Bijlage 14 staat geen lijst van applicaties met functiepunten (dat is de omvang en complexiteit van de applicatie). Dat is naar het oordeel van de Commissie echter toch wel het minste wat een inschrijver nodig heeft.

5.5.2. De omstandigheid dat het inzicht geven in de applicaties in een data room security risico's met zich brengt, biedt naar het oordeel van de Commissie geen rechtvaardiging om af te zien van de naleving van de in 5.3 en 5.4 bedoelde verplichtingen. Beklaagde beschikte immers over mogelijkheden om de genoemde risico's op een andere en meer proportionele wijze te beheersen. Allereerst had beklagde er voor kunnen kiezen een niet-openbare in plaats van een openbare procedure uit te voeren. In combinatie met die maatregel had zij er voorts voor kunnen kiezen in de aanbestedingsstukken te bepalen dat (potentiële) inschrijvers de verstrekte informatie vertrouwelijk dienen te behandelen en dat het hen verboden is die informatie te gebruiken voor andere doeleinden dan die welke verband houden met hun deelname aan de betreffende aanbestedingsprocedure (zie ook Advies 211 van de Commissie, overweging 5.7). Beklaagde had er mo-

gelijk zelfs voor kunnen kiezen – vanzelfsprekend binnen de grenzen van het Europees aanbestedingsrecht (zie daarover Advies 211 van de Commissie, overweging 5.3.6) – toepassing te geven aan art. 2.23 lid 1 sub b Aw 2012 en een geheime aanbesteding kunnen uitvoeren wanneer de veiligheid van de Staat in het geding zou komen.

- 5.5.3. Daarbij overweegt de Commissie dat het haar aannemelijk voorkomt dat inzicht in de technische details van de applicaties het voor inschrijvers die die applicaties niet kennen gemakkelijker maakt om een concurrerende prijs te calculeren. Uit de in 1.5 weergegeven tabel met technische eisen blijkt immers dat er bijvoorbeeld veel verschillende programmeertalen gebruikt worden, zodat het voor inschrijvers noodzakelijk is te weten hoeveel deskundigen per programmeertaal naar schatting nodig zullen zijn bij de uitvoering van de opdracht. In voorkomend geval zou het bijvoorbeeld zo kunnen zijn dat een inschrijver niet alle vereiste deskundigheid beschikbaar heeft en moet inkopen bij onderaannemers, wat gevolgen voor de prijs kan hebben. Ook kan het voor het opstellen van een calculatie van de kosten van belang zijn om een inschatting te kunnen maken van de senioriteit van de in te zetten ICT-ers. Het argument dat het verstrekken van informatie over de inhoud van de lopende opdracht waarover de zittende opdrachtnemer beschikt – bijvoorbeeld door het inrichten van een data room – niet nodig zou zijn om een goede prijsaanbieding te kunnen doen, overtuigt naar het oordeel van de Commissie dan ook niet.
- 5.5.4. De Commissie is van oordeel dat de omstandigheid dat beklagde de informatie waar tijdens de aanbestedingsprocedure om is gevraagd niet heeft verstrekt, met zich brengt dat het aannemelijk is dat de zittende inschrijver niet alleen bij het calculeren van een prijs voor de opdracht, maar ook bij het beantwoorden van de vragen met betrekking tot de kwaliteitscriteria een voorsprong heeft gehad. Dat leidt vervolgens tot het oordeel dat er geen sprake is geweest van een level playing field tussen de inschrijvers.
- 5.5.5. Uit de in 1.4 weergegeven gunningscriteria blijkt onder meer dat van de inschrijver verwacht wordt 'de manier waarop [beklaagde] haar dienstverlening kan verbeteren' te beschrijven. De Commissie overweegt dat – nog afgezien van het feit dat het lastig wordt voor de overige inschrijvers om aan deze verwachting te voldoen wanneer zij de huidige situatie onvoldoende kennen (zie 5.5.1 hiervoor) – een zittende inschrijver die de huidige manier van werken van beklagde wel kent hier mogelijk een voordeel heeft ten opzichte van inschrijvers die deze kennis missen. Het is immers denkbaar dat een van de potentiële verbeteringen relaties heeft met de thans door beklagde gebruikte applicaties. Ook wordt de inschrijver bij een van de gunningscriteria gevraagd om te beschrijven hoe deze beklagde gaat begeleiden bij 'het ombouwen van onze applicaties met standaard bouwstenen'. De Commissie overweegt dat het goed denkbaar is dat een zittende inschrijver door zijn detailkennis van die applicaties ook bij dit criterium een voorsprong op andere inschrijvers heeft.
- 5.5.6. De Commissie onderkent dat een kennisvoorsprong zoals hiervoor bedoeld in de regel inherent is aan de aanbesteding van een opdracht die de voortzetting is van een lopende opdracht. De Commissie is echter van oordeel dat het in 5.5.5 overwogene aanbestedingsrechtelijk problematisch is in de context van een geval als het onderhavige, waarin de overige inschrijvers voor de voorbereiding van hun inschrijvingen informatie nodig hebben waarover de aanbestedende dienst beschikt en de aanbestedende dienst die informatie niet aan de andere inschrijvers wenst te verstrekken.
- 5.5.7. De Commissie is gelet op hetgeen hiervoor is overwogen van oordeel dat beklagde niet heeft voldaan aan haar in 5.3 en 5.4 genoemde verplichtingen.

5.6. Beide onderdelen van de klacht zijn derhalve gegrond.

**6. Advies**

De Commissie acht beide klachtonderdelen **gegrond**.

**7. Aanbeveling**

De Commissie ziet geen kans tot het doen van een aanbeveling.

De Commissie heeft zich ten behoeve van dit advies laten bijstaan door mr.dr. M.H. Paapst die als Branche-Expert aan de Commissie is verbonden.

Den Haag, 15 april 2016

w.g.:

Mr. J.G.J. Janssen  
Voorzitter

Prof.mr. C.E.C. Jansen  
Vicevoorzitter

Mr. drs. T.H. Chen  
Commissielid