

Commissie van Aanbestedingsexperts

Advies 377

1. Feiten

- 1.1. Beklaagde heeft op 26 april 2016 een Europese openbare aanbestedingsprocedure aangekondigd voor een raamovereenkomst met één ondernemer voor vervoersdiensten met betrekking tot geneesmiddelen.
- 1.2. In de Inschrijvingsleidraad behorende bij de Europese aanbesteding inzake Vervoer geneesmiddelen van 25 april 2016 (hierna: "de Inschrijvingsleidraad") is, onder meer, het volgende bepaald:

2. PROCEDURE

(...)

2.2. Beschrijving procedure

(...) Gunning vindt plaats op basis van het gunningcriterium 'economisch meest voordelige inschrijving (EMVI)'.

[Beklaagde] maakt bij deze aanbesteding gebruik van elementen uit de zogenaamde prestatieinkoop methodiek. Deze methodiek is ook bekend als de Best Value Procurement methodiek. De elementen die ingezet worden zijn;

- Het hanteren van prijsplafonds;
- Het uitvoeren van een concretiseringfase met winnende Ondernemer ;
- De beoordelingsmethodiek.

(...)

2.2.2. Inschrijvingsfase

Ondernemer dient een Inschrijving in waarin onderstaande documenten zijn opgenomen;

(...)

- Beantwoording kwalitatieve documenten, in onderstaande tabel een toelichting bij de gevraagde documenten;

(...)

	Kwaliteitsdocument
A	<u>Prestatieonderbouwing</u> Ondernemer wordt gevraagd om een 'prestatieonderbouwing' te formuleren. Uit dit document moet blijken op welke wijze Ondernemer invulling zal geven aan de opdracht rekening houdend met de gestelde randvoorwaarden en op welke wijze zij kan bijdragen aan de door [Beklaagde] geformuleerde doelstellingen. Het document toont aan dat Ondernemer bekwaam is de opdracht uit te voeren. Gewenste situatie, randvoorwaarden en doelstellingen zijn opgenomen in bijlage 3. <i>Uw beantwoording dient maximaal 2A4 (enkelzijdig) lang te zijn.</i>
B	<u>Transparante tarieven</u> Ondernemer wordt gevraagd om een toelichting te geven bij het door haar ingevulde prijsopgaveformulier conform bijlage 4. Deze toelichting

	<p>moet een transparant en eenduidig beeld geven van de wijze waarop tarieven worden opgebouwd door Ondernemer. Naast deze toelichting op de tariefopbouw wenst [Beklaagde] ook van Ondernemer te horen hoe er gedurende de contracttermijn blijvende transparantie van tarieven wordt bewerkstelligt. en met welke methode fluctuaties van brandstofprijzen worden verrekend gedurende de contracttermijn.</p> <p><i>Uw beantwoording dient maximaal 2A4 (enkelzijdig) lang te zijn.</i></p>
C	<p><u>Duurzaamheid</u> Het thema duurzaamheid krijgt expliciet aandacht binnen [Beklaagde]. Ook van haar toeleveranciers verwacht [Beklaagde] dat zij duurzaamheid in de breedste zin van het woord hoog in het vaandel heeft staan. Graag krijgen wij inzicht in uw beleid en bedrijfsvoering met betrekking tot het thema duurzaamheid en welke aantoonbare stappen u hierin maakt? Wij vragen u daartoe het volgende:</p> <p><i>Uw beantwoording dient maximaal 2A4 (enkelzijdig) lang te zijn. Het verzoek is om aantoonbaar te maken welke stappen u maakt. Ter onderbouwing daarvan bent u vrij om uw antwoord te ondersteunen met bijvoorbeeld certificeringen, beleidsdocumenten, jaarverslagen etc.</i></p>
D	<p><u>Risico –en kansendossier</u> Ondernemer geeft in het risicodossier aan welke risico's (buiten de eigen invloedssfeer van Ondernemer) er voor [Beklaagde] bestaan rondom het onderwerp van de aan te besteden opdracht. Tevens geeft Ondernemer aan op welke manier de risico's geminimaliseerd worden.</p> <p>In het kansendossier beschrijft Ondernemer welke kansen hij identificeert. Een kans is iets extra's dat iets toevoegt aan de doelstellingen. Een kans kost geld (boven het prijsplafond) en/of een tijdsinvestering vanuit [Beklaagde]. Ondernemer benoemt dan ook wat de kans kost aan geld of tijd voor [Beklaagde].</p> <p><i>Uw beantwoording dient maximaal 2A4 (enkelzijdig) lang te zijn (1A4 risicodossier, 1A4 kansendossier).</i></p>

2.2.3. Beoordelingsfase

Nadat de Inschrijvingen zijn ontvangen wordt gestart met het beoordelen. Eerst wordt bekeken of de Inschrijvingen voldoen aan de vormvereisten (zie paragraaf 3.1 en 3.2). Vervolgens wordt beoordeeld of Ondernemer voldoet aan de uitsluitinggronden, geschiktheideisen en minimumeisen. Deze zijn opgenomen in de Eigen Verklaring (bijlage 1) en Geschiktheideisen en minimumeisen (bijlage 2). Een Ondernemer die niet aan alle gestelde eisen voldoet, valt af.

De Inschrijvingen die voldoen aan bovenstaande zullen inhoudelijk worden beoordeeld door het beoordelingsteam.

Beoordeling kwalitatieve documenten

De leden van het beoordelingsteam zullen de kwalitatieve documenten, te weten de 'Prestatieonderbouwing', het document 'Transparante tarieven', het document 'Duurzaamheid' en het 'Risico –en kansendossier' onafhankelijk van elkaar beoordelen op basis van eigen deskundigheid. In onderstaande tabel een overzicht van de aandachtspunten die de beoordelaar in acht zal nemen tijdens het beoordelen.

Kwaliteitscriteria	Aandachtspunten bij de beoordeling
Prestatieonderbouwing	<ul style="list-style-type: none"> • Ondernemer onderbouwt zijn bekwaamheid aansluitend op hetgeen beschreven in het kerndocument (bijlage 3); • Ondernemer toont in de beantwoording dat hij in staat is de opdracht uit te voeren en daarmee de doelstelling te realiseren eventueel onderbouwd met KPI's; • Er is sprake van dominante informatie in de beantwoording. Dominant betekent dat deze informatie simpel, logisch, niet weerlegbaar, verifieerbaar dan wel meetbaar is; • Ondernemer benoemt relevante KPI's en onderbouwt deze.
Transparante tarieven	<ul style="list-style-type: none"> • Ondernemer geeft een duidelijke toelichting bij de opbouw van haar tarieven en prijsfluctuaties brandstof; deze toelichting is logisch, op één manier uitlegbaar.
Duurzaamheid	<ul style="list-style-type: none"> • Ondernemer toont met zijn beantwoording aan dat er aandacht is voor duurzaamheid; • Ter onderbouwing zijn relevante documenten toegevoegd door Ondernemer;
Risico – en kansen-dossier	<ul style="list-style-type: none"> • Er zijn relevante risico's en/of kansen benoemd door Ondernemer. • Ondernemer benoemd effectieve maatregelen om risico's te minimaliseren. • Kansen dragen iets extra's bij aan de doelstelling en/of de gewenste situatie

In onderstaande tabel een overzicht van de cijfers waaruit de beoordelaar een keuze dient te maken. Uitgangspunt bij het beoordelen is dat ieder document een '6' krijgt. Indien een beoordelaar een afwijkend cijfer geeft moet dit onderbouwd worden door de betreffende beoordelaar met dominante informatie. Bij elk gegeven afwijkend cijfer zal het beoordelingsteam een deugdelijke motivatie geven welke in de afwijzingsbrieven aan ondernemers opgenomen zal worden.

Cijfer	Beoordeling	Omschrijving
2	Slecht	<ul style="list-style-type: none"> • De beantwoording sluit absoluut niet aan bij de gewenste situatie, de doelstelling wordt niet gerealiseerd met deze Inschrijving; • De beantwoording is niet helder en duidelijk (niet dominant); • Er is geen realistisch beeld geschetst.
4	Onvoldoende	<ul style="list-style-type: none"> • De beantwoording sluit onvoldoende aan bij de gewenste situatie, de doelstelling loopt gevaar; • De beantwoording is op onderdelen niet helder en duidelijk (niet dominant);
6	Neutraal	<ul style="list-style-type: none"> • Past goed bij de gewenste situatie en de doelstelling wordt gerealiseerd; • Ondernemer toont zich bekwaam om de opdracht uit te voeren;
8	Goed	<ul style="list-style-type: none"> • Sluit goed aan bij de gewenste situatie en biedt meerwaarde; • Alle relevante onderwerpen zijn belicht en onderbouwd met dominante informatie;
10	Uitmuntend	<ul style="list-style-type: none"> • Sluit volledig aan bij de gewenste situatie; • Alle aspecten en details worden genoemd;

		<ul style="list-style-type: none"> • De Inschrijving biedt overduidelijk meerwaarde waar [Beklaagde] een voordeel aan heeft.
--	--	---

Nadat alle individuele leden van het beoordelingsteam de beoordeling hebben afgerond worden de cijfers verzameld. Onder leiding van productgroep Inkoop vindt er een consensus bespreking plaats. Tijdens deze bespreking zullen de cijfers zoals gegeven door de individuele leden van het beoordelingsteam worden besproken. Indien er verschil is in de individuele cijfers wordt aan alle leden van het beoordelingsteam gevraagd om het gegeven cijfer toe te lichten. Op basis van deze toelichting dienen de leden van het beoordelingsteam te komen tot consensus en wordt er gezamenlijk één cijfer vastgesteld.

Ondernemers met een gemiddeld cijfer van een 6 of hoger voor de kwalitatieve documenten worden uitgenodigd voor een zogenaamde 'pitch' (waarbij een gemiddelde van 5,5 afgerond wordt naar een 6). Voor het berekenen van het gemiddelde cijfer wordt rekening gehouden met de wegingen van de kwalitatieve documenten zoals aangegeven in hoofdstuk 4. Bij een lager cijfer wordt Ondernemer afgewezen en komt zij niet in aanmerking voor gunning. Ondernemer ontvangt een schriftelijke toelichting van [Beklaagde] waarin de afwijzing wordt gemotiveerd.

Beoordeling pitch

Ondernemer wordt uitgenodigd om in een pitch van maximaal 30 minuten haar eerder ingediende Inschrijving nader toe te lichten. Na de pitch van 30 minuten is er de mogelijkheid voor [Beklaagde] om vragen te stellen aan Ondernemer, dit maximaal 15 minuten. Het doel van een pitch is dat Ondernemer laat zien aan [Beklaagde] dat zij de opdracht doorgrond en in staat is de doelstelling te halen.

De leden van het beoordelingsteam beoordelen de pitch aan de hand van dezelfde cijferreeks als bij de beoordeling van de kwalitatieve documenten.

Kwaliteitscriteria	Aandachtspunten bij de beoordeling
Pitch	<ul style="list-style-type: none"> • De pitch is een nadere toelichting op de Inschrijving zoals reeds ingediend; Ondernemer is vertrouwd met de opdracht en is consistent aan de Inschrijving; • Er wordt commitment en ambitie getoond t.a.v. de doelstelling van [Beklaagde].

Nadat de beoordeling van de schriftelijke documenten, de pitch en de beoordeling van de prijs is afgerond kan de 'Economisch Meest Voordelige Inschrijving' (EMVI) worden vastgesteld. Voor meer informatie over de wijze waarop EMVI wordt vastgesteld zie paragraaf 4.2. De Ondernemer met de EMVI zal worden uitgenodigd voor de concretiseringfase, de overige Ondernemers zullen worden geïnformeerd over het feit dat zij niet zijn geselecteerd voor de concretiseringfase. De afgewezen Ondernemers ontvangen in dit bericht ook de motivatie van de afwijzing en er zal een bezwaartermijn van 20 kalenderdagen gelden.

2.2.4. Concretiseringsfase

In de concretiseringfase laat Ondernemer zien hoe haar Inschrijving er in detail uitziet en toont aan dat zij in staat is de opdracht uit te voeren. Ondernemer neemt de leiding in deze fase. Belangrijk is dat de inhoud van de Inschrijving in deze fase niet mag worden veranderd. Het is dus geen onderhandelingsfase. De concretiseringfase gaat over de concretisering van de eerder ingediende Inschrijving.

In de concretiseringfase vinden de volgende activiteiten plaats in dialoog met [Beklaagde]:

- Ondernemer identificeert wat hij nog niet weet van [Beklaagde] en wat hij gaat doen om de benodigde informatie te achterhalen;
- Ondernemer verduidelijkt wat het voorstel inhoudt en werkt dit (financieel) gedetailleerd uit;
- Uitwerken van kritische prestatie indicatoren (KPI's) en op welke wijze er gemeten gaat worden en welke (financiële) consequenties verbonden worden aan KPI's;
- Identificeren van risico's/issues die kunnen optreden;
- Vaststellen of kansen zoals aangeboden worden gelicht;
- Ondernemer zorgt dat de verwachtingen overeenstemmen tussen alle partijen, zodat de partijen weten wat er staat te gebeuren.

Resultaten van de concretiseringfase zijn:

- Gedetailleerde uitwerking van de opdracht; uitvoering (werkafspraken), financieel en planning;
- Overzicht van eventuele risico's inclusief beheersmaatregelen;
- Overzicht rollen en verantwoordelijkheden (zowel vanuit Ondernemer als [Beklaagde])
- Prestatie indicatoren zijn geformuleerd;
- Definitieve overeenkomst welke tussen partijen zal worden afgesloten waarin bovenstaand wordt vastgelegd.

De concretiseringfase kan twee uitkomsten hebben:

1. [Beklaagde] en Ondernemer komen tot een definitieve overeenstemming over de opdracht, de opdracht wordt gegund aan deze Ondernemer;
2. [Beklaagde] en Ondernemer komen niet tot definitieve overeenstemming over de opdracht, waarna [Beklaagde] met de als tweede geëindigde Ondernemer de concretiseringfase ingaat.

2.3. Voorlopige gunning

Na afronding van de concretiseringfase, ingeval deze succesvol verloopt, zullen de afgewezen Ondernemers schriftelijk worden geïnformeerd over de voorlopige gunning. Indien een Ondernemer zich niet met de gunningsbeslissing kan verenigen, dient deze Ondernemer binnen 20 kalenderdagen na verzending van de gunningsbeslissing een kort geding aanhangig te hebben gemaakt bij de voorzieningenrechter van de Rechtbank te [plaatsnaam], bij gebreke waarvan de Ondernemer niet ontvankelijk is in zijn bezwaren tegen de gunningsbeslissing en elke aanspraak op uitvoering van de overeenkomst vervalft. Eventuele verzoeken om (nadere) mondelinge toelichting van de gunningsbeslissing schorten deze termijn niet op.

(...)

4. BEOORDELING EN GUNNING

4.1. Beoordeling Inschrijvingen

[Beklaagde] laat de beoordeling uitvoeren door een beoordelingsteam. De leden van dit beoordelingsteam beoordelen individueel alle Inschrijvingen op basis van de gunningcriteria zoals opgenomen in paragraaf 4.3 van deze Inschrijvingleidraad [*paragraaf 4.3 bestaat niet, bedoeld zal zijn paragraaf 4.2, Commissie*]. De beoordelingsprocedure is toegelicht in paragraaf 2.2.3.

(...)

Indien [Beklaagde] een Inschrijving ongeldig verklaart, zal de betreffende Ondernemer daar schriftelijk van op de hoogte worden gesteld. De betreffende Ondernemer wordt in dat geval geacht geen Inschrijving te hebben gedaan en zal

van het verdere verloop van de procedure niet meer op de hoogte worden gesteld. Deze Ondernemer is in eventuele in rechte aanhangig gemaakte bezwaren tegen het verloop van de aanbesteding, het gunningvoornemen aan andere Ondernemers of de aanbesteding in het algemeen, niet ontvankelijk.

4.2. Vaststellen 'Economisch Meest Voordelige Inschrijving'

Beoordeling van de Inschrijvingen vindt plaats op basis van het gunningcriterium 'economisch meest voordelige Inschrijving'. Bij de vaststelling daarvan worden zowel kwaliteit als de inschrijfprijs beoordeeld. In onderstaande tabel een overzicht van de criteria en de maximaal te behalen score per criteria. De maximale score die Ondernemer kan behalen is 825. De Ondernemer met de hoogste score heeft de 'economisch meest voordelig inschrijving' en wordt uitgenodigd voor de concretiseringfase.

Criteria	Inhoud van het criterium	Weging	Maximaal cijfer	Maximaal te behalen score
Kwaliteit				
A	Prestatieonderbouwing	20	10	200
B	Transparante tarieven	15	10	150
C	Duurzaamheid	15	10	150
D	Risico- en kansendossier	10	10	100
E	Pitch	10	10	100
Prijs				700
F	Inschrijfprijs max. €13.600,- excl.	n.v.t	n.v.t.	125
	Totaal			825

Beoordeling kwaliteit

De beoordeling van de kwalitatieve gunningcriteria A t/m E zoals in bovenstaande tabel genoemd vindt plaats door het toekennen van een cijfer in een reeks van 10 (uitmuntend), 8 (goed), 6 (neutraal), 4 (onvoldoende) of 2 (slecht). De weging van het criterium maal het behaalde cijfer voor het betreffende criterium resulteert in een score. Zie ook paragraaf 2.2.3 voor een verdere toelichting bij de beoordeling.

Prijs

De inschrijfprijs van Ondernemer wordt inhoudelijk niet beoordeeld. Er wordt enkel getoetst of de inschrijfprijs past binnen het gestelde prijsplafond. Een verder toelichting is gegeven in bijlage 4 'Toelichting en instructie prijsopgaveformulier'. Aan de hand van onderstaande tabel krijgt Ondernemer punten toegekend aan de door haar ingediende inschrijfprijs.

Inschrijfprijs	Aantal punten
>€13.600,-	Knock Out
<€13.600,- t/m €13.200,01	25
<€13.200,- t/m €12.800,01	50
<€12.800,- t/m €12.400,01	75
<€12.400,- t/m €12.000,01	100
<€12.000,-	125

- 1.3. In Bijlage 3 ("Huidige en gewenste situatie"), ook wel aangeduid als 'kerndocument' bij de Inschrijvingsleidraad staan de doelstelling en randvoorwaarden, de huidige situatie en de gewenste situatie omschreven. In de 'Inleiding' is onder meer bepaald:

'Doelstelling en randvoorwaarden

[Beklaagde] gaat middels de aanbesteding op zoek naar de Ondernemer die maximaal bijdraagt aan de geformuleerde doelstelling, rekening houdend met gestelde randvoorwaarden en kaders rondom prijs.'

- 1.4. In Bijlage 3 is over de doelstelling het volgende bepaald:

'1. Doelstelling en randvoorwaarden

De doelstelling voor de zendingen is het selecteren van één vervoerder die in staat is zendingen betrouwbaar, accuraat en servicegericht af te handelen. De patiënt staat daarbij altijd centraal! Subdoelstellingen zijn:

- Efficiënt(er) plannen van zendingen i.s.m. de vervoerder;
- Leverperformance van de vervoerder is inzichtelijk;
- Procesverbeteringen doorvoeren;
- Transparantie in tariefopbouw;
- Track & Trace in het vervoerstraject;
- Aantoonbare monitoring van de condities van de zendingen in het vervoertraject.'

- 1.5. In Hoofdstuk 3 ("Gewenste situatie Business to Consumer") van Bijlage 3 is in paragraaf 3.9 en in Hoofdstuk 5 ("Gewenste situatie Business to Business") is in paragraaf 5.6 over de tarieven bepaald:

'Tijdens de voorbereiding van deze aanbesteding is er een marktconsultatie georganiseerd door [Beklaagde]. Er is gesproken met verschillende vervoerders en op basis van deze gesprekken is geconcludeerd dat vervoerders ieder een eigen methodiek of methodieken hanteren voor het vaststellen van het tarief. [Beklaagde] wil deze verschillende methodieken respecteren en schrijft dus niet voor op welke wijze Ondernemer zijn tarief moet opbouwen. Een verdere toelichting is opgenomen in bijlage 4 'Toelichting prijsopgavenformulier'.

[Beklaagde] wil in de gewenste situatie naar een transparante en eenduidige tarifiering van zendingen. De methode of methodieken die vervoerder toepast voor het vaststellen van het tarief moet controleerbaar zijn.'

- 1.6. In Bijlage 4 ("Toelichting prijsopgaveformulier") is bepaald:

'Toelichting en instructie prijsopgaveformulier

Zoals in bijlage 3 reeds toegelicht is op basis van de marktconsultatie gebleken dat vervoerders ieder hun eigen methodieken hanteren voor het vaststellen het tarief per zending, afhankelijk van verschillende variabelen. [Beklaagde] wil deze verschillende methodieken respecteren en schrijft niet voor op welke wijze Ondernemer zijn tarief exact moet opbouwen. [Beklaagde] wil in de gewenste situatie naar een transparante en eenduidige tarifiering van zendingen. De methodiek of eventueel methodieken die vervoerder toepast voor het vaststellen van het tarief moet eenduidig zijn.

Onderstaande factoren zijn geïdentificeerd als zijnde factoren die invloed hebben op de tariefstelling:

- Tijdstip van aanmelden zending;
- Moment van afleveren zending (op de dag, in de avond, in het weekend);
- Snelheid van aflevering;
- Tijdsvenster aflevering ;
- Af te leggen afstand;
- Combinatie van zendingen;
- Gekoeld, ongekoeld of diepvries.

Voor de berekening van het tarief van een zending kunnen onderstaande tariefsoorten gebruikt worden;

- Een tarief per gereden kilometer (km-tarief);
- Een tarief per stop (stop-tarief);
- Een tarief per uur (uurtarief);
- Een fixed fee per zending.

Het prijsopgaveformulier bestaat uit twee tabbladen: 'Tarieven' en 'Prijsopgaveformulier'. Hieronder volgt een toelichting.

Tabblad 'Tarieven'

In het tabblad tarieven wordt Ondernemer verzocht per tariefsoort of opslagsoort (kolom A) aan te geven wat het tarief of opslagpercentage is waarmee zij rekt (kolom B). Er zijn een aantal tarief –en opslagsoorten gedefinieerd, Ondernemer is vrij andere tarieven/opslagen die zij hanteert aan te vullen in de kolom vanaf regel 17.

De door Ondernemer opgegeven tarieven in dit Excel-blad zijn de tarieven waarmee zij rekt bij het vaststellen van de prijs per zending in het tabblad 'Prijsopgaveformulier'.

(...)

Tabblad 'Prijsopgaveformulier'

In het tabblad 'Prijsopgaveformulier' (bijlage 4a) is op basis van de data 2015 een fragment van zendingen gefilterd, de periode 1 t/m 9 september 2015. Dit aantal is het werkelijk aantal zendingen in die periode geweest. Ondernemer vult per rit zijn prijs in op basis van de informatie die gegeven is. Nadat alle ritten voorzien zijn van een prijs resulteert dit in een totaalprijs over de periode 1 t/m 9 september. Op basis van deze totaalprijs over deze periode kan [Beklaagde] zich een beeld vormen over de totaalprijs over een jaar.

Ondernemer geeft een all-in prijs* voor iedere zending. Rekening houdend met het eventueel kunnen combineren van ritten en de overige factoren zoals aangegeven in kolom A t/m H.

*De door Ondernemer opgegeven tarieven zijn all-in. Dat wil zeggen inclusief (zover van toepassing): brandstof toeslag, materieel, personeelskosten, verzekering, handtekeningen, registratie, facturatie, aanrijdkosten, avondtoeslag, weekendtoeslag etc.'

1.7. In de derde Nota van Inlichtingen van 21 april 2016 zijn, voor zover relevant, de volgende vragen en antwoorden over de Inschrijvingsleidraad, paragraaf 2.2.2 Inschrijvingsfase, Pagina 7 en over Bijlage 3, paragraaf 1.1 en 1.3 (vraag 29) opgenomen:

1.7.1. Vraag 3: 'Kunt u bevestigen dat de prestatieonderbouwing slechts gerelateerd mag zijn aan de doelstellingen en randvoorwaarden zoals beschreven in Bijlage 3? En dat beschrijvingen die niet te relateren zijn aan de doelstellingen en randvoorwaarden niet worden beoordeeld of niet met een score worden gewaardeerd. Graag uw bevestiging.'

Antwoord: 'Alle prestatieonderbouwingen worden beoordeeld en krijgen een score toebedeeld (2-4-6-8 of 10). In de tabel paragraaf 2.2.3 staat de beoordeling van de documenten beschreven.'

1.7.2. Vraag 4: 'Kunt u bevestigen dat alles wat beschreven wordt in de prestatieonderbouwing ook daadwerkelijk uitgevoerd moet (kunnen) worden en dat hetgeen

beschreven is in de prestatieonderbouwing reeds in de aanbiedingsprijs verdisconteerd moet worden.'

Antwoord: 'Dit is juist.'

- 1.7.3. Vraag 6: 'Het verschil tussen de 'prestatieonderbouwing' en het 'kansendossier' is ons (nog) niet geheel duidelijk. Hebben wij goed begrepen dat een kans een duidelijke bijdrage levert aan de beschreven doelstellingen en randvoorwaarden uit Bijlage 3, maar met dit verschil dat de kansen niet op voorhand worden moet verdisconteerd in de inschrijfprijs. Voor kansen wordt een aangegeven wat het 'extra' kost indien Opdrachtgever van deze kans gebruik wenst te maken. Is onze interpretatie juist? Graag uw toelichting of bevestiging.'

Antwoord: 'Uw interpretatie is inderdaad juist. Een kans kost inderdaad extra geld aanvullend op de inschrijfprijs.'

- 1.7.4. Vraag 29: 'Er van uitgaande dat de randvoorwaarden minimale eisen zijn, in hoeverre dient het voldoen aan die minimale eisen onderbouwd te worden in de prestatieonderbouwing, of dienen wij de prestatieonderbouwing slechts te baseren op de huidige situatie en gewenste situatie, zoals omschreven in de hoofdstukken 2, 3, 4 en 5 van bijlage 3?'

Antwoord: 'In paragraaf 2.2.2. van de Inschrijvingsleidraad is beschreven op hoofdlijnen wat de verwachting is van prestatieonderbouwing. Vervolgens in paragraaf 2.2.3 de aandachtspunten bij de beoordeling. Uw prestatieonderbouwing moet in deze kaders opgesteld worden.'

- 1.8. Bij brief van 15 augustus 2016 heeft beklagde aan klager medegedeeld dat klager niet wordt uitgenodigd voor de pitch:

'De afgelopen weken is uw inschrijving voor de Europese aanbesteding vervoer geneesmiddelen beoordeeld.

Op basis van de individueel gegeven cijfers door het beoordelingsteam, gevolgd door 2 consensusbijeenkomsten zijn onderstaande definitieve cijfers vastgesteld voor de documenten van [Klager];

- Prestatieonderbouwing: 4
- Transparante tarieven: 6
- Duurzaamheid: 6
- Risico- Kansendossier: 6

Op basis van deze definitieve cijfers is geconcludeerd dat de door u ingediende kwaliteitsdocumenten niet voldoen aan het criterium gemiddeld een 6 of hoger, zoals beschreven in de inschrijvingsleidraad paragraaf 2.3.3. [Klager] wordt niet uitgenodigd voor een pitch en komt dus niet voor gunning in aanmerking.

In bijlage 1 van deze brief is per document een toelichting gegeven bij de cijfers.

U heeft de mogelijkheid bezwaar te maken tegen het besluit zoals beschreven. Hiertoe dient u binnen twintig kalenderdagen na verzending van dit schrijven een voorlopige voorziening aanhangig te hebben gemaakt bij de terzake bevoegde voorzieningenrechter. Eventuele verzoeken om (nadere) mondelinge toelichting schorten deze termijn niet op.

(...)

Bijlage 1: Toelichting

Prestatieonderbouwing

De prestatieonderbouwing beschrijft stap voor stap het proces van het plaatsen van de zending tot aan levering. Dit aangevuld met mogelijke afwijkingen en variabelen in het proces zoals niet thuis, een calamiteit, transport onder bepaalde condities en track & trace. Uit deze beschrijvingen blijkt dat [Klager] bekwaam is om de zendingen te verwerken. Wat echter ontbreekt zijn concrete KPI's, welke mogelijkheden voor efficiënter plannen zijn er, welke procesverbeteringen ziet [Klager]?

Transparante tarieven

De door [Klager] gegeven toelichting bij de tarieven is voldoende helder om de prijs per zending te herleiden. Wat ontbreekt is een toelichting hoe de stoptarieven tot stand zijn gekomen, bijvoorbeeld [bedrag] per stop binnen 100 km.

Duurzaamheid

De beschreven onderwerpen door [Klager] op het gebied van duurzaamheid zijn helder, er is voldoende blijk van aandacht voor het thema duurzaamheid binnen de organisatie, onderschreven met certificaten en een (gedateerd) MVO beleid. Wat ontbreekt zijn de resultaten van bijvoorbeeld het terugdringen van CO2 uitstoot. Hoe ziet het wagenpark eruit van [Klager]?

Risico –en kansendossier

De door [Klager] genoemde risico's zijn relevant en de genoemde maatregelen dragen bij aan het minimaliseren van de risico's. Veel van de risico's kunnen worden ondervangen door het maken van goede werkafspraken. Wat ontbreekt is de toelichting bij de kolommen 'kans' en 'impact'.

De kansen zijn helder en voorzien van een indicatie van de kosten. Het verzenden van de SMS is interessant. Dit wordt als beheersmaatregel bij de risico's genoemd, maar is enkel van toepassing als [Beklaagde] gebruik maakt van de kans. Gezien de relatief lage kosten van deze kans i.r.t. de totale opdrachtwaarde vraagt [Beklaagde] zich af waarom deze kans niet in de prijs zit.'

- 1.9. Nadien heeft een gesprek plaatsgevonden tussen beklagde en klager.

2. Beschrijving klacht

De beoordeling van de inschrijving van klager (de toekenning van het cijfer 4 en driemaal een 6) en de motivering van de beslissing om klager niet uit te nodigen voor deelname aan de pitch zijn in strijd met de beginselen van transparantie en gelijke behandeling. Bij de beoordeling zijn normen gehanteerd die niet vooraf waren bekendgemaakt en niet waren te verwachten.

3. Onderbouwing klacht

- 3.1. Op grond van paragraaf 2.2.2 van de Inschrijvingsleidraad dienden de inschrijvers stukken in te dienen ter onderbouwing van de kwaliteitsaspecten. Beklaagde dient deze stukken vervolgens te beoordelen volgens de normen in paragraaf 2.2.3. Uit de afwijzingsbeslissing blijkt dat beklagde er andere normen heeft bijgehaald om te beoordelen. Dit heeft geleid tot toekenning van te weinig punten en afwijzing van de inschrijving van klager.
- 3.2. Klager heeft de klacht per subgunningscriterium toegelicht.
- 3.3. Voor het subgunningscriterium prestatieonderbouwing heeft klager 4 punten gekregen.

- 3.3.1. In de toelichting op de afwijzingsbeslissing staat: 'Uit deze beschrijvingen blijkt dat [klager] bekwaam is om de zendingen te verwerken.' Dit staat letterlijk in de beoordelingstabel op pagina 8 van de beoordelingstabel voor 6 punten in plaats van 4.
- 3.3.2. Het argument in de toelichting dat concrete KPI's zouden ontbreken, is ook onjuist. Deze zijn, inclusief beschrijving, in de inschrijving benoemd in de subparagraaf 'rapportage'. Tijdens de mondelinge toelichting op de afwijzingsbeslissing is door beklagde aangegeven dat ook percentages werden verwacht. Dit was volgens klager niet uitgevraagd. Dit was ook niet logisch omdat daar de concretiseringsfase voor was.
- 3.3.3. Ten onrechte wordt klager aangerekend in het kader van de prestatieonderbouwing niet te hebben aangegeven welke verbetermogelijkheden klager ziet. Klager had vooraf juist vragen gesteld om te weten wat nu precies in welk document moest komen. Het antwoord van beklagde was dat de prestatieonderbouwing de gevraagde prestatie onderbouwt en het kansen- en risicodossier de kansen. De verbetermogelijkheden horen dus niet in de prestatieonderbouwing thuis.
- 3.4. Voor het subgunningscriterium transparante tarieven heeft klager 6 punten gekregen. In de toelichting op de afwijzingsbeslissing staat dat in de inschrijving van klager de totstandkoming van de stoptarieven ontbreekt. In het bestek is echter slechts gevraagd hoe de tarieven tot stand komen. Daarmee is bedoeld waar de tarieven van een ritopdracht uit bestaan. Daarmee is niet de ontbrekende onderbouwing voor een tariefcomponent bedoeld. Op verschillende plaatsen in het bestek staat dat het er niet om gaat hoe de diensten geprijsd zijn, maar dat de prijzen wel herleidbaar moeten zijn.
- 3.5. Voor het subgunningscriterium duurzaamheid heeft klager 6 punten gekregen.
 - 3.5.1. In de toelichting op de afwijzingsbeslissing staat dat in de inschrijving van klager de resultaten van activiteiten om CO₂ uitstoot te verminderen ontbreken. Er was echter gevraagd wat de inschrijver doet aan duurzaamheid. Vervolgens zou beoordeeld worden hoe het op de agenda bij inschrijver staat. Beide aspecten zien op de proceskwaliteit, terwijl beklagde nu stelt dat productkwaliteit ontbreekt.
 - 3.5.2. In de toelichting op de afwijzingsbeslissing staat dat klager niet heeft vermeld hoe haar wagenpark eruit ziet. In de inschrijving staat bij het subgunningscriterium duurzaamheid in paragraaf 'Omgeving (Planet)' dat klager een aantal voertuigen op CNG [*Compressed Natural Gas, Commissie*] hebben en dat voertuigen om de 3 jaar vervangen worden zodat ze steeds aan de laatste milieunorm voldoen. Klager vraagt zich af wat hier nog meer relevant is.
- 3.6. Voor het subgunningscriterium risico- en kansendossier heeft klager 6 punten gekregen. In de toelichting op de afwijzingsbeslissing vraagt beklagde zich af waarom een bepaalde kans niet in de basisprijs is opgenomen. Naar aanleiding van de antwoorden van beklagde op haar vragen heeft klager begrepen dat de kansen moesten worden gescheiden van de prestatieonderbouwing.
- 3.7. Klager zou graag een herbeoordeling willen door een onafhankelijke derde.

4. Reactie beklagde

- 4.1. Door middel van de Europese aanbesteding inzake vervoer van geneesmiddelen is beklagde op zoek gegaan naar de partij die het beste invulling kan geven aan de in Bijlage 3 bij de Inschrijvingsleidraad opgenomen projectdoelstelling (zie 1.3

hiervoor). Gegund wordt op basis van het criterium 'economisch meest voordelige inschrijving', op de wijze zoals is beschreven in de inschrijvingsleidraad (zie de paragrafen 2.2.2 en 2.2.3 en hoofdstuk 4 in 1.2 hiervoor).

- 4.2. In de Inschrijvingsleidraad paragrafen 2.2.2 en 2.2.3 is een beschrijving gegeven wat beklagde verwacht van inschrijvende partijen en wat het beoordelingskader is. Beklaagde heeft daarbij niet tot in het kleinste detail voorgeschreven wat zij verwacht van inschrijvende partijen omdat dit niet zou leiden tot onderscheidend vermogen. De opzet van de aanbesteding is volgens beklagde juist om het onderscheidende vermogen boven tafel te krijgen door partijen ruimte te bieden hun expertise te tonen en aan te sluiten op de geformuleerde doelstelling.
- 4.3. Beklaagde heeft in totaal tien inschrijvingen ontvangen. Twee inschrijvingen zijn direct terzijde gelegd, omdat deze niet voldeden aan de minimumeisen. Acht inschrijvingen zijn beoordeeld op de kwalitatieve documenten op basis waarvan vier partijen zijn afgewezen (waaronder klager). Vier inschrijvers zijn uitgenodigd voor de laatste fase van de aanbesteding. Beklaagde heeft op 15 september 2016 de mededeling van de gunningsbeslissing bekendgemaakt aan de nog vier deelnemende partijen en is daarna de concretiseringsfase gestart met de inschrijver met de economisch meest voordelige inschrijving.
- 4.4. Beklaagde meent bij de beoordeling niet in strijd te hebben gehandeld met de beginselen van transparantie en gelijke behandeling. Beklaagde bestrijdt ten eerste dat er bij de beoordeling van de subgunningscriteria argumenten geïntroduceerd zijn die niet benoemd of te verwachten waren of die niet relevant waren. Beklaagde acht de klacht onvoldoende gemotiveerd en gedocumenteerd. Beklaagde zal per subgunningscriterium op de klacht reageren.
- 4.5. Kennelijk vindt klager dat zij 6 punten had moeten krijgen voor het subgunningscriterium prestatieonderbouwing omdat klager bekwaam is zendingen te verwerken. Beklaagde stelt in reactie daarop het volgende.
 - 4.5.1. De aandachtspunten bij de beoordeling van de prestatieonderbouwing waren (zie paragraaf 2.2.3 Inschrijvingsleidraad, pagina 8 bovenste tabel):
 - 'Ondernemer onderbouwt zijn bekwaamheid uitsluitend op hetgeen beschreven is in het kerndocument (bijlage 3);
 - Ondernemer toont in de beantwoording dat hij in staat is de opdracht uit te voeren en daarmee de doelstelling te realiseren eventueel onderbouwd met KPI's;
 - Er is sprake van dominante informatie in de beantwoording. Dominant betekent dat deze informatie simpel, logische, niet weerlegbaar, verifieerbaar dan wel meetbaar is;
 - Ondernemer benoemt relevante KPI's en onderbouwt deze.'
 - 4.5.2. Voor het subgunningscriterium prestatieonderbouwing is door het beoordelings-team het cijfer 4 toegekend. Dit betekent dat de beantwoording onvoldoende aansluit bij de gewenste situatie, de doelstelling gevaar loopt en dat de beantwoording op onderdelen niet helder en duidelijk (niet dominant) is (zie inschrijvingsleidraad 2.2.3, pagina 8 onderste tabel, in 1.2 hiervoor).
 - 4.5.3. In de toelichting op de afwijzingsbeslissing staat dat klager bekwaam is zendingen te verwerken. Dit betekent nog niet dat klager bekwaam wordt geacht om de (gehele) opdracht uit te voeren. Immers, de opdracht gaat verder dan enkel zendingen versturen. Wat bijvoorbeeld ontbreekt in de prestatieonderbouwing van klager is aansluiting op de doelstelling; er worden geen suggesties gedaan voor procesverbeteringen en het efficiënter plannen. Ook is er geen aandacht voor de

'patiënt'. Dit zijn niet speciale aandachtspunten die vooraf uitdrukkelijk zijn benoemd maar zij zijn wel gebruikt bij de motivering door het beoordelingsteam voor de toekenning van het cijfer 4 en geen cijfer 6. Deze punten zijn overigens wel benoemd in de doelstelling van de opdracht.

- 4.5.4. Voorts voert klager aan dat beklagde ten onrechte in de toelichting op de afwijzingsbeslissing stelt dat concrete KPI's ontbreken. In reactie op deze klacht wijst beklagde op de vooraf bekendgemaakte aandachtspunten bij subgunningscriterium prestatieonderbouwing in paragraaf 2.2.3 Inschrijvingsleidraad, pagina 8 bovenste tabel (zie onder meer in 1.2 hiervoor).
- 4.5.5. Beklaagde stelt dat de woorden 'kritische prestatie indicator(en)' dan wel de afkorting 'KPI' niet is opgenomen door klager in de prestatieonderbouwing. Het feit dat klager überhaupt iets in de prestatieonderbouwing over KPI's heeft opgenomen is niet helder. Echter heeft beklagde de paragraaf 'Rapportage' uit de prestatieonderbouwing van klager aangemerkt als handelende over KPI's.
- 4.5.6. De door klager genoemde KPI's zijn op een hoog abstractieniveau geformuleerd. Beklaagde vindt onvoldoende helder wat het prestatieniveau is dat beklagde van klager kan verwachten. Van de inschrijver mag worden verwacht, zoals beschreven in de Inschrijvingsleidraad, dat hij de relevante KPI's benoemt en onderbouwt.
- 4.5.7. Klager stelt dat verbetermogelijkheden niet thuis horen in de prestatieonderbouwing. Dit is klager gebleken uit de antwoorden van beklagde op haar vragen. Klager stelt dat zij vragen heeft gesteld om er achter te komen wat in welk document terug moet komen. Het is beklagde volstrekt onduidelijk welke vragen dit zijn geweest. Het door klager opgenomen antwoord: 'prestatieonderbouwing onderbouwd de gevraagde prestatie, kansen- en risicodossier de kansen' komt beklagde niet bekend voor. Beklaagde kan deze opmerking dan ook niet plaatsen. Andere inschrijvers hebben hierover geen opmerkingen gemaakt en hebben dit wel op de juiste wijze geïnterpreteerd.
- 4.5.8. Voor het subgunningscriterium prestatieonderbouwing heeft het beoordelingsteam na zorgvuldige afweging als geheel een 4 toegekend. Een 4 betekent dat de beoordelaars de inschrijving in zijn geheel op dit onderdeel onvoldoende hebben beoordeeld. Meer specifiek: de beantwoording sluit onvoldoende aan bij de gewenste situatie, de doelstelling loopt gevaar. De beantwoording is op onderdelen niet helder en duidelijk (niet dominant). Deze wijze van beoordelen is geheel conform hetgeen is opgenomen in de Inschrijvingsleidraad (zie pagina 8 van de Inschrijvingsleidraad, in 1.2 hiervoor).
- 4.6. Klager kan zich ook niet vinden in (de toelichting op) de beoordeling van het subgunningscriterium transparante tarieven waarvoor klager 6 punten heeft gekregen. Beklaagde merkt daarover het volgende op.
 - 4.6.1. Het cijfer 6 dat staat voor een 'neutrale' score. Op dit punt doet de inschrijving van klager recht aan de doelstelling/vraagstelling van beklagde. Het beoordelingsteam ziet geen meerwaarde in de beantwoording om een hoger cijfer dan een 6 te geven.
 - 4.6.2. Klager denkt dat beklagde heeft bedoeld dat zij moest aangeven hoe de tarieven van een ritopdracht tot stand komen. In paragraaf 2.2.3 van de inschrijvingsleidraad staat echter; 'Ondernemer geeft een duidelijke toelichting bij de opbouw van haar tarieven en prijsfluctuaties brandstof; deze toelichting is logisch, op één manier uitlegbaar.' (zie 1.2 hiervoor). De door beklagde gehanteerde formulering is ruimer en geeft de leverancier vrijheid om zo goed als mo-

gelijk toe te lichten hoe tarieven tot stand komen. Een verdergaande toelichting op de opbouw van het tarief was naar inzicht van het beoordelingsteam nog transparanter geweest en had tot een hogere score geleid. De score van 6 punten is terecht naar het oordeel van het beoordelingsteam.

- 4.7. Klager is het ook niet eens met (de toelichting op) de beoordeling van het subgunningscriterium duurzaamheid waarvoor klager 6 punten heeft gekregen. Beklaagde merkt in dat verband het volgende op.
 - 4.7.1. Op dit punt doet de inschrijving van klager recht aan de doelstelling/vraagstelling van beklagde. Klager heeft aangetoond dat duurzaamheid een thema is op haar agenda. Ter illustratie heeft beklagde bij de toelichting aangegeven dat klager nader had kunnen preciseren wat de resultaten zijn van het terugdringen van de CO₂ uitstoot. Dit zou zichtbaar maken welke aantoonbare stappen er gemaakt worden door klager.
 - 4.7.2. Klager heeft in haar inschrijving aangegeven dat voertuigen op CNG rijden en dat voertuigen om de 3 jaar vervangen worden. Dit geeft een beeld van het duurzame aspect van het wagenpark. Echter wat het beoordelingsteam zich bijvoorbeeld heeft afgevraagd, is hoe het wagenpark er uit ziet in aantallen. Rijden er een aantal voertuigen op CNG of alle voertuigen? Naast dat de potentiële opdrachtnemer zijn voertuigen op CNG laat rijden zijn er ook andere mogelijke oplossingen denkbaar. Het beoordelingsteam heeft hierom geoordeeld dat er sprake is van een 6 (een neutrale score).
 - 4.7.3. Voor het onderdeel duurzaamheid heeft het beoordelingsteam als geheel een 6 toegekend. Een score van 6 punten, dat staat voor een neutrale score, is terecht voor het document duurzaamheid zoals door klager is ingediend.
- 4.8. Beklaagde ziet op basis van de ingediende klacht geen noodzaak dan wel aanleiding om de beoordeling van de door klager ingediende kwalitatieve documenten opnieuw uit te laten voeren door een onafhankelijke derde. Allereerst stelt beklagde dat zij geen oordeel van een derde wenst. De beoordeling is uitgevoerd door vakbekwame, betrokken en 'eigen' medewerkers van beklagde. Zij hebben zich vol ingezet, naar eer en geweten, om (maar liefst) acht inschrijvingen inhoudelijk te beoordelen. Met als resultaat dat er een partij is geselecteerd die naar oordeel van beklagde het beste invulling gaat geven aan de opdracht en bijbehorende doelstelling.
- 4.9. Ten slotte heeft beklagde naar aanleiding van een verzoek van de Commissie de klachtenprocedure zoals beschreven in haar inschrijvingsleidraad gecorrigeerd zodat helder is voor inschrijvende partijen dat zij eerst een klacht moeten indienen bij beklagde alvorens zij een klacht indienen bij de Commissie.

5. Beoordeling

- 5.1. De Commissie stelt vast dat beklagde op 26 april 2016 een Europese openbare aanbestedingsprocedure heeft aangekondigd voor een raamovereenkomst met één ondernemer voor vervoersdiensten met betrekking tot geneesmiddelen. Op deze aanbestedingsprocedure zijn onder andere de volgende bepalingen van toepassing: Delen 1 en 2 van de ten tijde van de aankondiging van de raamovereenkomst geldende Aw 2012 en de Gids Proportionaliteit.
- 5.2. Alvorens tot een beoordeling van de klacht te komen, overweegt de Commissie het volgende met betrekking tot het toe te passen beoordelingskader.

- 5.2.1. In artikel 1.9 Aw 2012 is bepaald dat een aanbestedende dienst transparant moet handelen. Deze verplichting is ten aanzien van kwalitatieve gunningscriteria in de jurisprudentie als volgt geconcretiseerd. Het is van belang dat (i) zodanige criteria worden geformuleerd dat het voor een kandidaat-inschrijver volstrekt duidelijk is aan welke eisen hij moet voldoen, (ii) de inschrijvingen aan de hand van een zo objectief mogelijk systeem worden beoordeeld, en (iii) de aanbestedende dienst zijn uiteindelijke keuze motiveert op een wijze die het voor de afgewezen inschrijvers mogelijk maakt om (a) de wijze waarop de beoordeling heeft plaatsgevonden te toetsen en (b) te controleren of de beoordeling de (voorlopige) gunningsbeslissing rechtvaardigt. Een aanbestedende dienst is gehouden om de inschrijving overeenkomstig de door hem gestelde eisen te beoordelen en mag geen afwegingsregels of subcriteria toepassen die hij niet vooraf ter kennis van de inschrijvers heeft gebracht, omdat anders in strijd met het transparantie- en gelijkheidsbeginsel zou worden gehandeld.
- 5.3. De Commissie zal onderzoeken of beklagde de inschrijving van klager heeft beoordeeld overeenkomstig de bekendgemaakte beoordelingssystematiek en of de motivering van de afwijzingsbeslissing de puntentoekenning kan dragen.
- 5.4. Voor de beoordeling van de inschrijvingen en de toekenning van de scores voor de vier kwalitatieve subgunningscriteria ('Prestatieonderbouwing', 'Transparante tarieven', 'Duurzaamheid' en 'Risico- en kansendossier') geldt op basis van de Inschrijvingsleidraad het volgende:
- a. In paragraaf 2.2.2 van de Inschrijvingsleidraad wordt per subcriterium beschreven wat van de inschrijver wordt verwacht ten aanzien van de beantwoording van een aantal vragen in relatie tot de kwalitatieve documenten die de inschrijver bij zijn inschrijving moet voegen;
 - b. In paragraaf 2.2.3 wordt beschreven welke aandachtspunten de beoordelaars in acht zullen nemen bij de beoordeling van die documenten;
 - c. In paragraaf 2.2.3 is een lijst met mogelijke scores opgenomen en is per score een omschrijving gegeven van de criteria voor het toekennen van die scores.
- 5.5. In Bijlage 3 ("Kerndocument") van de Inschrijvingsleidraad wordt gedetailleerd beschreven wat de doelstellingen zijn, wat de huidige situatie is en wat de gewenste situatie is. Duidelijk is dat de inschrijvers geacht worden in hun beantwoording van de in 5.4 onder a bedoelde vragen mede aandacht te besteden aan die Bijlage. Dit wordt ook expliciet vermeld bij het eerste subgunningscriterium Prestatieonderbouwing.
- 5.6. De Commissie zal de beoordeling door beklagde van de inschrijving van klager op de voornoemde vier kwalitatieve subgunningscriteria hierna afzonderlijk bespreken, te beginnen bij het subgunningscriterium Prestatieonderbouwing. Voor dat subgunningscriterium heeft beklagde aan de inschrijving van klager het cijfer 4 toegekend.
- 5.6.1. In de motivering van de toekenning van dat cijfer heeft beklagde drie minpunten genoemd bij de inschrijving van beklagde:
- Er worden geen concrete KPI's genoemd;
 - Er worden geen mogelijkheden voor efficiënter plannen genoemd;
 - Er worden geen procesverbeteringen genoemd.
- 5.6.2. In paragraaf 2.2.3 van de Inschrijvingsleidraad wordt bij de aandachtspunten voor de beoordeling vermeld dat de inschrijver relevante KPI's (Key Performance Indicators) benoemt en onderbouwt. Klager stelt dat die KPI's in het document

'Prestatieonderbouwing' van zijn inschrijving benoemd zijn in de subparagraaf 'rapportage'. De Commissie stelt vast dat in die paragraaf weliswaar een aantal zaken worden genoemd die verband kunnen houden met KPI's, zoals "aantal klachten + conclusies", maar er worden door klager in die subparagraaf geen concrete KPI's genoemd (een KPI zou bijvoorbeeld zijn dat het aantal klachten niet groter is dan vijf per maand, of dat het aantal klachten elke maand met minimaal 5% daalt). Voor zover al kan worden geoordeeld dat in de paragraaf 'rapportage' KPI's worden genoemd, deelt de Commissie de mening van beklaagde dat deze te abstract en te weinig concreet zijn omschreven.

- 5.6.3. In Bijlage 3 bij de Inschrijvingsleidraad wordt bij de doelstellingen gesproken over "Efficiënt(er) plannen van zendingen i.s.m. de vervoerder". De Commissie constateert dat klager in haar inschrijving bij de kwartaalrapportages spreekt over de optie "efficiënter plannen van de zendingen", maar verder niet expliciet aandacht besteedt aan deze doelstelling.
- 5.6.4. Verder wordt in Bijlage 3 als doelstelling "Procesverbeteringen doorvoeren" genoemd. De Commissie constateert dat klager in haar inschrijving bij de kwartaalrapportages spreekt over de optie "mogelijke procesverbeteringen", maar verder niet expliciet aandacht besteedt aan deze doelstelling. De stelling van klager dat verbetermogelijkheden niet in de prestatieonderbouwing thuis horen mist een feitelijke grondslag aangezien deze wel degelijk genoemd worden in Bijlage 3 en uit de antwoorden op de vragen 3, 4 en 6 in de derde Nota van Inlichtingen niet blijkt dat beklaagde hier beoogd heeft een wijziging in aan te brengen (zie 1.7 hiervoor).
- 5.6.5. Op grond van het voorgaande is de Commissie van oordeel dat beklaagde bij de beoordeling van het subgunningscriterium 'Prestatieonderbouwing' niet is afgeweken van de vooraf bekendgemaakte beoordelingssystematiek. Beklaagde mocht rekening houden met de drie genoemde minpunten. Zonder kennis van de andere inschrijvingen kan de Commissie niet beoordelen of het cijfer 4 dat beklaagde hier heeft toegekend te 'streng' is. De Commissie kan wel constateren dat het oordeel "De beantwoording sluit onvoldoende aan bij de gewenste situatie, de doelstelling loopt gevaar", die hoort bij het cijfer 4, op zich terecht lijkt. De Commissie is alles afwegende van oordeel dat geen sprake is van kennelijke beoordelingsfouten noch dat beklaagde in redelijkheid niet tot het gegeven oordeel heeft kunnen komen.
- 5.6.6. Ten aanzien van het eerste subcriterium 'Prestatieonderbouwing' is de klacht derhalve ongegrond.
- 5.7. Voor het tweede subgunningscriterium 'Transparante tarieven' heeft beklaagde aan de inschrijving van klager het cijfer 6 toegekend.
 - 5.7.1. In de motivering van de toekenning van dat cijfer heeft beklaagde als minpunt aangegeven dat een toelichting ontbreekt hoe de stoptarieven tot stand zijn gekomen, 'bijvoorbeeld [bedrag] per stop binnen 100 km'.
 - 5.7.2. Bij het subcriterium 'Transparante tarieven' wordt gevraagd om een toelichting op het ingevulde prijsopgaveformulier conform Bijlage 4. Deze toelichting moet een transparant, logisch en eenduidig beeld geven van de wijze waarop tarieven door de inschrijver worden opgebouwd en van prijsfluctuaties brandstof. Ook wordt gevraagd aan te geven hoe gedurende de contracttermijn blijvende transparantie van tarieven wordt bewerkstelligd.
 - 5.7.3. Aangezien vervoerders verschillende methodieken hanteren voor het vaststellen van het tarief heeft beklaagde niet voorgeschreven op welke wijze de inschrijvers

hun tarief moeten opbouwen (paragraaf 3.9 en 5.6 van Bijlage 3 en Bijlage 4 'Toelichting prijsopgaveformulier', zie 1.5 en 1.6 hiervoor).

- 5.7.4. Uit Bijlage 4 en de toelichting daarop blijkt dat de inschrijver voor diverse elementen van de opdracht tarieven moet afgeven onder het tabblad tarieven. Daarmee wordt inzicht gegeven in de opbouw van de tarieven, waaronder het stoptarief. Vervolgens moet de inschrijver met behulp van die afgegeven tarieven de all-in prijzen voor een groot aantal zendingen berekenen, waarmee een prijsindicatie wordt berekend die wordt gebruikt als prijscriterium.
- 5.7.5. Naar het oordeel van de Commissie kan het in paragraaf 2.2.2 van de Inschrijvingsleidraad ten aanzien van het subgunningscriterium 'Transparante tarieven' bepaalde, gelezen in samenhang met de inhoud van en toelichting op Bijlage 4 (zie 5.7.2 en 5.7.4 hiervoor), alleen maar betekenen dat voor partijen op eenduidige wijze moet vaststaan hoe de ingevulde tarieven in de praktijk zullen worden toegepast. De gevraagde toelichting moet eventuele onduidelijkheden in het tabblad 'Tarieven' en het tabblad 'Prijsopgaveformulier' dus wegnemen. Van een inschrijver kan niet worden verlangd dat hij aangeeft waarom hij voor een bepaalde activiteit een bepaald tarief heeft afgegeven, aangezien de prijs van de opdracht bepaald wordt door een samenstel van alle tarieven en uitgevoerde (deel-)opdrachten. De inschrijver zal bij het invullen van het prijsformulier kiezen voor een bepaalde strategie en hij heeft daarbij de vrijheid – behoudens het niet toelaatbaar zijn van het doen van een manipulatieve inschrijving – die strategie naar eigen inzicht te bepalen en voor zich te houden. Die vrijheid blijkt ook uit de hierboven geciteerde tekst van Bijlage 3 en 4 (zie 1.5 en 1.6 hiervoor).
- 5.7.6. Door bij de beoordeling van de inschrijving van klager (op het tweede subgunningscriterium 'Transparante tarieven') als minpunt aan te merken het ontbreken van een toelichting op hoe de stop-tarieven tot stand zijn gekomen, is beklagde naar het oordeel van de Commissie afgeweken van de vooraf bekendgemaakte beoordelingssystematiek.
- 5.7.7. Ten aanzien van het tweede subgunningscriterium 'Transparante tarieven' is de klacht derhalve gegrond.
- 5.8. Voor het derde subgunningscriterium 'Duurzaamheid' heeft beklagde aan de inschrijving van klager het cijfer 6 toegekend.
 - 5.8.1. Bij het subgunningscriterium Duurzaamheid wordt gevraagd naar beleid, bedrijfsvoering en aantoonbare stappen die gemaakt worden. Het antwoord kan worden ondersteund met certificeringen, beleidsdocumenten, jaarverslagen, etc. In Bijlage 3 wordt niet gesproken over duurzaamheid en in de Inschrijvingsleidraad wordt nergens de CO₂ uitstoot genoemd.
 - 5.8.2. In de motivering voor de toekenning van het cijfer 6 wordt als minpunt voor dit subgunningscriterium genoemd dat de resultaten van bijvoorbeeld het terugdringen van CO₂ uitstoot ontbreken. Ook wordt in de motivering kennelijk als minpunt de vraag gesteld hoe het wagenpark van klager er uitziet. Dat het MVO (Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen) beleid van klager gedateerd is, heeft beklagde mogelijk ook als minpunt aangemerkt.
 - 5.8.3. De Commissie constateert dat klager in haar inschrijving uitvoerig aandacht besteedt aan reductie van CO₂ uitstoot en vele concrete maatregelen noemt die zij heeft genomen. Klager spreekt bijvoorbeeld over het elke drie jaar vervangen van voertuigen zodat in te zetten voertuigen aan de laatste emissienormen voldoen. Duidelijk is dat dit een voorbeeld is van een concrete maatregel die een gunstig effect heeft op de CO₂ uitstoot, maar het kwantificeren van dat effect, zo

dit al mogelijk zou zijn, zal geen eenvoudige opgave zijn. Naar het oordeel van de Commissie hoefde een redelijk geïnformeerde en normaal zorgvuldige inschrijver niet te begrijpen dat hij bij het noemen van maatregelen met betrekking tot duurzaamheid ook zou moeten kwantificeren wat het effect van die maatregelen is. Beklaagde heeft naar aantoonbare stappen gevraagd, niet naar de resultaten. In zoverre is beklagde afgeweken van de vooraf bekendgemaakte beoordelingssystematiek.

- 5.8.4. Wat betreft het vraagpunt van beklagde hoe het wagenpark van klager er uitziet, constateert de Commissie dat klager in haar inschrijving twee zaken daarover meedeelt:
 - Elke drie jaar vervangen van de voertuigen; en
 - Voertuigen op CNG (aardgas) met als gevolg lagere CO₂ uitstoot dan diesel en NO_x uitstoot nihil.
- 5.8.5. In de onderbouwing van de klacht stelt klager dat in de inschrijving staat dat zij een aantal voertuigen op CNG heeft. Voor beklagde was niet helder welk aantal en percentage van de voertuigen van klager op CNG rijdt, hetgeen naar het oordeel van de Commissie wel relevant is voor de beoordeling van de inschrijving op dit subgunningscriterium.
- 5.8.6. Dat het MVO beleid van klager gedateerd was, kan naar het oordeel van de Commissie bij de beoordeling van de inschrijvingen op dit subgunningscriterium ook een rol spelen.
- 5.8.7. Een en ander betekent dat beklagde naar het oordeel van de Commissie bij de beoordeling van de inschrijving van klager op het subgunningscriterium 'Duurzaamheid' is afgeweken van de vooraf bekendgemaakte beoordelingssystematiek, doch alleen voor zover zij klager heeft aangerekend dat de resultaten van het terugdringen van CO₂ uitstoot ontbreken.
- 5.8.8. Ten aanzien van het subgunningscriterium 'Duurzaamheid' is de klacht derhalve in zoverre gegrond.
- 5.8.9. De Commissie vraagt zich overigens af of dit subgunningscriterium wel voldoende verband houdt met het voorwerp van de opdracht (zie HvJ EG 4 december 2003, zaak C-448/01, EVN en Wienstrom, r.o. 68), nu niet slechts wordt gevraagd naar voor de uitvoering van de onderhavige opdracht relevante maatregelen. Nu hierover niet is geklaagd, werkt de Commissie dit niet verder uit.
- 5.9. Voor het vierde subgunningscriterium 'Risico- en kansendossier' heeft beklagde aan de inschrijving van klager het cijfer 6 toegekend.
 - 5.9.1. Bij het subcriterium Risico- en kansendossier merkt beklagde in haar motivering van de toekenning van het cijfer 6 op dat een toelichting bij de kolommen 'kans' en 'impact' ontbreekt. In die kolommen staan de cijfers 1, 2 en 3, die mogelijk zoiets betekenen als 'laag', 'middel' en 'hoog', maar een dergelijke toelichting, die hier inderdaad zeker gegeven had moeten worden, ontbreekt in de inschrijving van klager. Dat beklagde dit als een minpunt aanmerkt dat tot puntenaftrek leidt, is naar het oordeel van de Commissie niet onjuist.
 - 5.9.2. Bij de kansen leest de Commissie in de motivering van beklagde geen duidelijke minpunten. Het niet in de prijs verwerken van de kosten van SMS kan, gelet op het antwoord op vraag 6 in de derde Nota van Inlichtingen, niet als een minpunt worden gezien (zie 1.7.3 hiervoor). In dat antwoord wordt immers gesteld: "Een kans kost inderdaad extra geld aanvullend op de inschrijfprijs." Uit niets blijkt dat dat het extra bedrag significant zou moeten zijn.

- 5.9.3. Voor zover beklaagde het klager in het kader van het subgunningscriterium 'Risico- en kansendossier' aanreken de mogelijkheid van verzending van een SMS niet in de prestatieonderbouwing te hebben ondergebracht, is beklaagde naar het oordeel van de Commissie afgeweken van de bekendgemaakte beoordelingssystematiek.
- 5.9.4. Ten aanzien van het subgunningscriterium 'Risico- en kansendossier' is de klacht derhalve in zoverre gegrond.

6. Advies

De Commissie acht de klacht **gegrond** voor zover beklaagde is afgeweken van de bekendgemaakte beoordelingssystematiek bij de beoordeling van de inschrijving van klager op de subgunningscriteria 'Transparante tarieven', 'Duurzaamheid' en 'Risico- en kansendossier'.

7. Aanbeveling

De Commissie beveelt beklaagde aan om het besluit dat zij op 15 augustus 2016 per brief aan klager heeft meegedeeld (zie 1.8 hiervoor) te heroverwegen met inachtneming van wat de Commissie in dit advies heeft overwogen.

Den Haag, 14 oktober 2016

w.g.:

Mr. J.G.J. Janssen
Voorzitter

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

Mr. drs. T.H. Chen
Commissielid