

# Commissie van Aanbestedingsexperts

## Advies 283

### 1. Feiten

1.1. Beklaagde heeft op 29 juli 2014 namens drie aanbestedende diensten een Europese niet-openbare aanbestedingsprocedure aangekondigd voor een door ieder van die aanbestedende diensten afzonderlijk te sluiten raamovereenkomst met meerdere ondernemingen voor ICT adviesdiensten. De opdracht is verdeeld in vier percelen. Het gunningscriterium is de economisch meest voordelige inschrijving.

1.2. In Bijlage 1 ("Omschrijving scope perceel 1 en 2") van de Selectieleidraad is onder andere het volgende bepaald:

'1.6.1.1.P-01: Management en consultancy

Voor perceel 1 zijn de Aanbestedende diensten voornemens om ieder afzonderlijk een Raamovereenkomst te sluiten met drie Inschrijvers, waarbinnen zij de mogelijkheid hebben om nadere opdrachten te verstrekken op basis van inhuur (inspanningsverplichting) danwel op basis van projecten (resultaat-/ inspanningsverplichting).

(...)

1.6.1.2.P-02: Softwarebouw en operationeel beheer

Voor perceel 2 zijn de Aanbestedende diensten voornemens om ieder afzonderlijk een Raamovereenkomst te sluiten met drie Inschrijvers, waarbinnen zij de mogelijkheid hebben om nadere opdrachten te verstrekken op basis van inhuur (inspanningsverplichting) danwel op basis van projecten (resultaat-/ inspanningsverplichting).'

1.3. In paragraaf 1.23 ("Tegenstrijdigheden en bezwaren") van de Gunningleidraad is het volgende bepaald:

'De Aanbestedingsdocumenten, waaronder deze Gunningleidraad inclusief alle bijbehorende bijlagen zijn met zorg samengesteld. Mocht Geselecteerde gegadigde desondanks bezwaren hebben vanwege bijvoorbeeld vermeende tegenstrijdigheden, onvolkomenheden en/of eventuele inbreuken op de wettelijke voorschriften, dan dient Geselecteerde gegadigde zo snel mogelijk, maar uiterlijk vóór de indieningsdatum van de verzoeken tot nadere informatie (6 januari 2016 [bedoeld zal zijn "2015", Commissie] om 12.00 uur), de Aanbestedende diensten hiervan schriftelijk op de hoogte te stellen. Doet Geselecteerde gegadigde dit niet, dan heeft hij zijn recht verwerkt om hier in rechte tegen op te komen of een civielrechtelijke vordering op te baseren.

Indien naderhand blijkt dat de Aanbestedingsdocumenten, waaronder deze Gunningleidraad met alle bijbehorende bijlagen tegenstrijdigheden en/of onvolkomenheden bevatten en deze niet door de Inschrijvers zijn opgemerkt, zijn deze voor rekening en risico van de Inschrijver. Immers, door het indienen van een Inschrijving gaat Inschrijver onverkort en onvoorwaardelijk akkoord met de be-

palingen in de Aanbestedingsdocumenten, waaronder deze Gunningsleidraad inclusief bijlagen.'

- 1.4. In hoofdstuk 3 ("Subgunningscriteria en wijze van beoordeling") van de Gunningsleidraad is onder andere het volgende bepaald:

'(...)

De Subgunningscriteria bestaan – zoals ook bij de selectiecriteria het geval was, uit een generiek gedeelte en een specifiek gedeelte. De generieke Subgunningscriteria zijn van toepassing op alle percelen, terwijl de specifieke Subgunningscriteria alleen van toepassing zijn op het perceel waarop zij betrekking hebben. Aan de hand van een puntenwaarderingssysteem wordt per perceel beoordeeld aan welke Inschrijver(s) de Opdracht (voorlopig) wordt gegund.

De Aanbestedende diensten hanteren de volgende Subgunningscriteria:

<b>Generieke Subgunningscriteria</b>		<b>Maximaal te behalen aantal punten</b>			
		<b>P-01</b>	<b>P-02</b>	<b>P-03</b>	<b>P-04</b>
1	Generiek Subgunningscriterium 1 (Contractmanagement)	60	110	35	90
2	Generiek Subgunningscriterium 2 (Implementatie)	60	110	35	90
3	Generiek Subgunningscriterium 3 (Prijzen en tarieven)	108	198	30	252
<b>Specifieke Subgunningscriteria</b>		<b>Maximaal te behalen aantal punten</b>			
		<b>P-01</b>	<b>P-02</b>	<b>P-03</b>	<b>P-04</b>
4	Specifiek Subgunningscriterium 1 (Perceel 1)	132	X	X	X
5	Specifiek Subgunningscriterium 1 (Perceel 2)	X	242	X	X
6	Specifiek Subgunningscriterium 1 (Perceel 4)	X	X	X	198
<b>Totaal</b>		<b>360</b>	<b>660</b>	<b>100</b>	<b>630</b>

Tabel 3: Overzicht Subgunningscriteria

### 3.1 Generieke Subgunningscriteria

(...)

#### 3.1.3 Generiek subgunningscriterium 3 (Prijzen en tarieven)

Inschrijver offreert in Sectie G3 in de E-sourcing tool zijn prijzen en tarieven conform het 'prijzenblad' zoals opgenomen in Sectie G3 in de E-sourcing tool voor het betreffende perceel waarvoor hij een Inschrijving indient. Hierbij dient te worden opgemerkt dat strategische inschrijvingen, in welke vorm dan ook, niet zijn toegestaan en worden uitgesloten van de Aanbestedingsprocedure. De Aanbestedende diensten verstaan onder een strategische inschrijving onder meer (maar niet uitsluitend) een inschrijving met negatieve tarieven en nul-tarieven, een inschrijving die manipulatief is, een inschrijving die leidt tot onwerkbaarheid van het beoordelingssysteem en/ of een inschrijving die er niet toe leidt dat de 'economisch meest voordelige inschrijving' wordt geselecteerd.

Voor de prijzen en tarieven gelden de navolgende voorwaarden:

- (...)

• Bij het offren van de prijzen en tarieven wordt gebruik gemaakt van het prijzenblad zoals opgenomen in sectie G3 van de E-sourcing tool. Hierbij gelden de volgende uitgangspunten:

- Voor ieder perceel is in het prijzenblad een apart tabblad opgenomen, aangegeven met P-01 t/m P-04, waarin de maximum uurtarieven per functieprofiel voor alle functieprofielen binnen het betreffende perceel geoffreerd dienen te worden. Dit houdt in dat de door Opdrachtnemer in een Nadere offerte aan te bieden uurtarieven ten behoeve van een individuele opdracht onder de Raamovereenkomst nimmer méér kunnen bedragen dan de door hem, in het prijzenblad afgegeven, maximum uurtarieven per functieprofiel;
- Voor ieder functieprofiel is in het prijzenblad een plafondtarief aangegeven. De door Inschrijver te offren maximum uurtarieven per functieprofiel mogen nimmer hoger zijn dan het aangegeven plafondtarief voor dat profiel. Een Inschrijver die maximum uurtarieven per functieprofiel offreert die hoger liggen dan het voor het betreffende profiel aangegeven plafondtarief, wordt uitgesloten van verdere deelname aan de Aanbestedingsprocedure;
- Voor het vast opslagtarief per uur in perceel 4 is er een bandbreedte aangegeven. Het door Inschrijver te offren vast opslagtarief per uur mag niet lager zijn dan de aangegeven minimale opslag per uur én niet hoger dan de aangegeven maximale opslag per uur. Een Inschrijver die een vast opslagtarief per uur offreert dat lager ligt dan de aangegeven minimale opslag per uur en/of hoger ligt dan de aangegeven maximale opslag per uur, wordt uitgesloten van verdere deelname aan de Aanbestedingsprocedure;
- Alle door Inschrijver ingevulde bedragen moeten precies twee decimalen hebben (verborgen decimalen zijn dus niet toegestaan en zullen worden verwijderd door de Aanbestedende diensten);
- Alle geoffreerde prijzen en tarieven gelden zonder beperkende voorwaarden;
- Een bandbreedte van tarieven is niet toegestaan. Evenmin is gebruik van staffelkortingen toegestaan;
- De prijzen en tarieven die door Inschrijver worden aangeboden dienen alle kosten te verdisconteren die Inschrijver maximaal per uur in rekening brengt voor de inhuur van een persoon met het betreffende functieprofiel. Deze prijzen en tarieven dienen derhalve in ieder geval alle directe en indirecte kosten/vergoedingen die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van de gevraagde dienstverlening te omvatten. Denk hierbij, doch niet uitsluitend, aan personeelskosten (incl. VOG np), overheadkosten (kosten voor ondersteunend werk, benodigde huisvesting en apparatuur en andere kantoorkosten) en reis- en verblijfskosten/ -uren (woon-werk). De Aanbestedende diensten zijn naast deze geoffreerde prijzen en tarieven derhalve niets aan Inschrijver verschuldigd en voornoemde kosten kunnen derhalve aan de Aanbestedende diensten niet apart in rekening worden gebracht.
- Er gelden géén volume afname verplichtingen;
- Horizontale en verticale volumewijzigingen zijn niet van invloed op de geoffreerde prijzen.

### **Beoordeling:**

In het prijzenblad zoals opgenomen in G3 in de E-sourcing tool is tevens per perceel de weging van de prijzen en tarieven aangegeven.

Van de door Inschrijver geoffreerde maximum uurtarieven per functieprofiel per perceel wordt een gewogen maximum uurtarief berekend door het geoffreerde maximum uurtarief per functieprofiel per perceel te vermenigvuldigen met de opgegeven wegingsfactoren per functieprofiel per perceel. Dit leidt uiteindelijk tot een totaal gewogen maximum uurtarief per perceel.

De Inschrijving met het laagste totaal gewogen maximum uurtarief per perceel ontvangt het maximaal aantal te behalen punten dat op dit onderdeel voor het

betreffende perceel gescoord kan worden. Het maximaal aantal te behalen punten voor de percelen 1 / 2 / 3 / 4 is resp. 108 / 198 / 30 / 252 punten. Voor de puntentoekenning van de Inschrijvers die een hogere prijs hebben aangeboden, worden de volgende formules gehanteerd:

- voor perceel 1

$$S = (L / P) \times 108 \text{ punten}$$

- voor perceel 2

$$S = (L / P) \times 198 \text{ punten}$$

(...)

### **3.2 Specifieke Subgunningscriteria**

Uit tabel 3 [zie hierboven, Commissie] volgt dat er door de Aanbestedende diensten voor ieder van de percelen 1, 2 en 4 een specifiek Subgunningscriterium is geformuleerd, bestaande uit meerdere onderdelen.

Voor perceel 3 is geen specifiek Subgunningscriterium opgesteld, op dit perceel zijn alleen de drie generieke Subgunningscriteria van toepassing.

De specifieke Subgunningscriteria stellen Inschrijvers in de gelegenheid om op eigen wijze aan te geven hoe hij als opdrachtnemer invulling geeft aan hetgeen in de vragen is gesteld.

Beoordeling van ieder specifiek Subgunningscriterium vindt per onderdeel per Subgunningscriterium plaats aan de hand van de overtuiging die Inschrijver op dit onderdeel toont. De overtuiging wordt beoordeeld aan de hand van de volgende 4 aspecten:

- Duidelijkheid; is het antwoord voor een ieder begrijpelijk en voor 1 uitleg vatbaar (smart);
- Compleetheid; zijn alle denkbare onderwerpen aangaande dit onderdeel behandeld;
- Relevantie; houdt het antwoord verband met hetgeen gevraagd;
- Realisme; is het antwoord haalbaar/uitvoerbaar voor de Aanbestedende diensten.

Per onderdeel per specifiek Subgunningscriterium is aangegeven hoeveel punten er maximaal op dat onderdeel kunnen worden behaald. Dit houdt in dat Inschrijver:

- voor specifiek Subgunningscriterium 1 'perceel 1', bestaande uit 5 onderdelen, maximaal 120 punten kan behalen.
- voor specifiek Subgunningscriterium 2 'perceel 2', bestaande uit 9 onderdelen, maximaal 220 punten kan behalen.
- voor specifiek Subgunningscriterium 3 'perceel 4', bestaande uit 7 onderdelen, maximaal 180 punten kan behalen.

Om de Inschrijver te stimuleren creatief en innovatief in te schrijven, waardoor hij zijn meerwaarde voor de Aanbestedende diensten kan tonen en zich kan onderscheiden van andere Inschrijvers, kunnen de Aanbestedende diensten in de plenaire bijeenkomst naast bovengenoemd maximaal aantal te behalen punten, maximaal 10% van het maximaal aantal te behalen punten aan bonuspunten

toekennen. Respectievelijk brengt dit voor de percelen 1, 2 en 4 het maximaal totaal aantal te behalen punten op 132, 242 en 198.

### 3.2.1 Specifiek subgunningscriterium 1 (Perceel 1) *(alléén van toepassing op perceel 1)*

De Aanbestedende diensten (...) werken meer en meer samen in wat wordt genoemd "de kleine Vreemdelingenketen". Dit resulteert in veel informatie-uitwisseling onderling, al of niet met geautomatiseerde geïntegreerde systemen of met aansluiting op elkaars systemen. Ook de organisatorische samenwerking op het gebied van gezamenlijke projecten of anderszins gezamenlijke politiek-bestuurlijke en/of uitvoerende activiteiten zal in de nabije toekomst veel energie vergen.

Inschrijver dient bij zijn Inschrijving in Sectie G4 in de E-sourcing tool een document te overleggen van maximaal 8A4 waarin hij, vanuit zijn specialistische dienstverleningspositie aangaande management en consultancy, de volgende onderdelen beschrijft:

- 1a. Welke relevante ICT ontwikkelingen met betrekking tot uw dienstverlening in de ketenontwikkelingen komen er gelijktijdig op de Aanbestedende diensten af (max.1A4) (max. 20 punten);
- 1b. Hoe zouden deze ICT ontwikkelingen specifiek voor de drie afzonderlijke Aanbestedende diensten kunnen uitpakken (max.1A4) (max. 20 punten);
- 2a. Op welke wijze maakt Inschrijver specifiek voor de Aanbestedende diensten de vertaalslag van deze ICT ontwikkelingen (max.1 A4) (max. 20 punten);
- 2b. Hoe kan Inschrijver de Aanbestedende diensten ondersteunen bij het realiseren van deze ICT ontwikkelingen (max.2A4) (max. 20 punten);
3. Beschrijf één of meerdere concrete casus(sen), waarbij Inschrijver de samenwerking cq het strategisch partnerschap binnen "overheden en publiekrechtelijke instellingen" eerder heeft toegepast op onderstaande gebieden en tot welke voordelen dit heeft geleid (max. 3A4) (max. 40 punten):
  - (i) Automatisering;
  - (ii) "Nieuwe werken";
  - (iii) Keteninformatie-uitwisseling;
  - (iv) Kennispositie van deze overheid cq publiekrechtelijke instelling.

#### **Beoordeling:**

Voor het Subgunningscriterium 'Perceel 1' kan Inschrijver maximaal 120 punten behalen. Deze punten worden aan Inschrijver toegekend aan de hand van de overtuiging die Inschrijver op dit Subgunningscriterium toont. De overtuiging wordt beoordeeld aan de hand van de 4 in paragraaf 3.2 genoemde aspecten, waarbij per aspect maximaal onderstaande punten per perceel kunnen worden behaald. Daarbij kan Inschrijver maximaal 12 punten (10% van 120) aan bonuspunten behalen.

Specifiek Subgunningscriterium 1 (Perceel 1)	Maximaal te behalen punten				Totaal
	Aspect 1	Aspect 2	Aspect 3	Aspect 4	
Onderdeel 1a (1A4)	5	5	5	5	20
Onderdeel 1b (1A4)	5	5	5	5	20
Onderdeel 2a (1A4)	5	5	5	5	20
Onderdeel 2b (2A4)	5	5	5	5	20
Onderdeel 3 (3A4)	10	10	10	10	40
					<b>120</b>
<b>Bonus (10%)</b>					<b>12</b>
<b>Totaal</b>					<b>132</b>

### 3.2.2 Specifiek subgunningscriterium 2 (Perceel 2) (alléén van toepassing op perceel 2)

De Aanbestedende diensten (...) werken meer en meer samen in wat wordt genoemd "de kleine Vreemdelingenketen". Dit resulteert in veel informatie-uitwisseling onderling, al of niet met geautomatiseerde geïntegreerde systemen of met aansluiting op elkaars systemen. Ook de organisatorische samenwerking op het gebied van gezamenlijke projecten of anderszins gezamenlijke politiek-bestuurlijke en/of uitvoerende activiteiten zal in de nabije toekomst veel energie vergen.

Inschrijver dient bij zijn Inschrijving in Sectie G5 in de E-sourcing tool een document te overleggen van maximaal 13A4 waarin hij, vanuit zijn specialistische dienstverleningspositie aangaande softwarebouw en operationeel beheer, de volgende onderdelen beschrijft:

1a. Wat is de visie van Inschrijver op nieuwe methoden van software-ontwikkeling als, doch niet alleen, Model Driven Development (max. 1A4) (max. 20 punten).

1b. Benoem hierbij (max. 1A4) (max. 20 punten):

- (i) de spelers in de markt;
- (ii) hoe de Inschrijver zich in deze markt positioneert;
- (iii) met welke marktpartijen Inschrijver samenwerkt.

1c. Op welke wijze zou Inschrijver de samenwerking met de Aanbestedende diensten op dit gebied willen vormgeven (max. 1A4) (max. 20 punten);

1d. Op welke wijze kan Inschrijver de Aanbestedende diensten op dit gebied ondersteunen, bijvoorbeeld, doch niet alleen, op het gebied van opleiding en training (1A4) (max. 20 punten);

2. Wat is in hoofdlijnen de visie van Inschrijver op het gebied van testen bij de Aanbestedende diensten. Inschrijver dient hierbij rekening te houden met de verschillende systeemontwikkelmethoden die de Aanbestedende diensten (gaan) gebruiken, zoals waterval en agile/scrum (max. 1A4) (max. 20 punten);

3a. Wat is de visie van Inschrijver op de implementatie van complexe ICT projecten en houdt hierbij rekening met centrale en decentrale organisaties. De Aanbestedende diensten zijn hierbij specifiek geïnteresseerd in hoe ICT projecten adequaat kunnen worden geïmplementeerd bij locaties die gemiddeld met 30FTE over het land zijn verspreid (max. 2A4) (max. 20 punten);

3b. Benoem ter onderbouwing van deze visie in elk geval 1 (max 3) referentie-opdracht(en) waar Inschrijver dit succesvol heeft weten toe te passen (max. 2A4) (max. 20 punten).

(...)

#### **Beoordeling:**

Voor het Subgunningscriterium 'Perceel 2' kan Inschrijver maximaal 220 punten behalen. Deze punten worden aan Inschrijver toegekend aan de hand van de overtuiging die Inschrijver op dit Subgunningscriterium toont. De overtuiging wordt beoordeeld aan de hand van de 4 in paragraaf 3.2 genoemde aspecten, waarbij per aspect maximaal onderstaande punten per perceel kunnen worden behaald. Daarbij kan Inschrijver maximaal 22 punten (10% van 220) aan bonuspunten behalen.

Specifiek Subgunnings-criterium 2 (Perceel 2)	Maximaal te behalen punten				Totaal
	Aspect 1	Aspect 2	Aspect 3	Aspect 4	
Onderdeel 1a (1A4)	5	5	5	5	20
Onderdeel 1b (1A4)	5	5	5	5	20
Onderdeel 1c (1A4)	5	5	5	5	20
Onderdeel 1d (1A4)	5	5	5	5	20
Onderdeel 2 (1A4)	5	5	5	5	20
Onderdeel 3a (2A4)	5	5	5	5	20
Onderdeel 3b (2A4)	5	5	5	5	20
Onderdeel 4 (2A4)	10	10	10	10	40
Onderdeel 5 (2A4)	10	10	10	10	40
					<b>220</b>
<b>Bonus (10%)</b>					<b>22</b>
<b>Totaal</b>					<b>242'</b>

- 1.5. In de Nota van Inlichtingen Gunningsfase is – voor zover relevant – de volgende vraag met bijbehorend antwoord opgenomen:

Vraag 55 (Gunningsleidraad, paragraaf 3.2.2., blz. 30, vraag 3b): 'In de vraagformulering staat het woord 'Visie' zijnde een toekomstig beeld. Dit terwijl 'Referenties' juist een weergave van het verleden geven. Kan Aanbesteder een verduidelijking op de vraagformulering geven?'

Antwoord: 'Allereerst wordt met visie geen toekomstig beeld bedoeld, maar uw huidige manier van kijken naar implementaties van complexe ICT projecten, daarbij rekening houdend met centrale en decentrale organisaties. Bij vraag 3b vragen de Aanbestedende diensten aan Inschrijver in elk geval 1 en maximaal 3 referentieopdrachten te overleggen, waaruit blijkt dat Inschrijver deze visie reeds succesvol heeft weten toe te passen.'

- 1.6. Klager heeft op percelen 1 en 2 ingeschreven.
- 1.7. Op 3 maart 2015 heeft beklagde de mededeling van de gunningsbeslissing met betrekking tot perceel 1 aan klager gezonden. In die brief worden de drie inschrijvers genoemd aan wie beklagde de opdracht namens de aanbestedende diensten gunt. In de bijlage "Score Subgunningscriteria incl. inhoudelijke motivatie" is, voor zover van belang, het volgende bepaald:

'In de onderstaande tabel hebben de Aanbestedende diensten per Subgunnings-criterium de maximale score, de score van [klager] en de scores van de overige Inschrijvers weergegeven.

Subgunningscriterium	Max. score	[A]	[B]	[C]	[D]	klager
Generiek 1	60	60	55	45	45	45
Generiek 2	60	60	50	55	45	45
Generiek 3	108	108,00	99,93	100,01	96,14	86,56
Specifiek 1	132					
Onderdeel 1a	20	20	20	16	14	16
Onderdeel 1b	20	20	20	18	12	12
Onderdeel 2a	20	20	16	14	10	12
Onderdeel 2b	20	20	20	16	14	10
Onderdeel 3	40	40	40	40	30	30
Bonus	12	0	0	4	0	0
<b>Totaal</b>	<b>360</b>	<b>348,00</b>	<b>320,93</b>	<b>308,01</b>	<b>266,14</b>	<b>256,56</b>
<b>Rangorde t.o.v overige inschrijvers</b>		1/5	2/5	3/5	4/5	5/5

## MOTIVATIE

(...)

### **Specifiek Subgunningcriterium 1 (maximaal te behalen punten 132)**

Groepswaardering: 80 van de 132.

(...)

#### Onderdeel 1b

<b>Specifiek Subgunningscriterium 1 Onderdeel 1b</b>	<b>Maximaal te behalen aantal punten</b>	<b>Behaalde aantal punten</b>
Aspect 1: Duidelijkheid	5	3
Aspect 2: Compleetheid	5	3
Aspect 3: Relevantie	5	3
Aspect 4: Realisme	5	3
<b>Totaal</b>	<b>20</b>	<b>12</b>

Door het beoordelingsteam is uw antwoord beoordeeld als matig overtuigend duidelijk, matig overtuigend compleet, matig overtuigend relevant en matig overtuigend realistisch. Als motivatie waarom volgens het beoordelingsteam niet het maximaal te behalen aantal punten is behaald op de aspecten duidelijkheid, compleetheid, relevantie en realisme geldt dat hetgeen door [klager] is weergegeven met betrekking tot de gevolgen voor huisvesting en maximaal gebruik van ketenafspraken niet duidelijk is en wat concreet wordt bedoeld met het verwerken van de aanbevelingen van de commissie Elias met betrekking tot projectmanagement binnen de Aanbestedende diensten is niet uitgewerkt. De relatie naar de bij onderdeel 1a genoemde ontwikkelingen ontbreekt. [Klager] heeft het over nieuwe technologische ontwikkelingen maar er wordt niet beschreven welke dit zijn. Daarnaast ontbreken de gevolgen voor de gezamenlijke huisvesting van ICT van de Aanbestedende diensten en worden er geen Vreemdelingenketen overstijgende verbeteringen c.q. mogelijkheden genoemd. Het antwoord wordt dan ook daarom minder relevant geacht door het beoordelingsteam. [Klager] heeft aangegeven dat één van de specifieke aandachtspunten het herontwerpen van het applicatielandschap is. Dit wordt niet realistisch geacht.

(...)

#### Onderdeel 3

<b>Specifiek Subgunningscriterium 1 Onderdeel 3</b>	<b>Maximaal te behalen aantal punten</b>	<b>Behaalde aantal punten</b>
Aspect 1: Duidelijkheid	10	10
Aspect 2: Compleetheid	10	10
Aspect 3: Relevantie	10	5
Aspect 4: Realisme	10	5
<b>Totaal</b>	<b>40</b>	<b>30</b>

Door het beoordelingsteam is uw antwoord beoordeeld als overtuigend duidelijk, overtuigend compleet, matig overtuigend relevant en matig overtuigend realistisch. Als motivatie waarom volgens het beoordelingsteam niet het maximaal te behalen aantal punten is behaald op de aspecten relevantie en realisme geldt dat het waarom van de casussen niet wordt uitgelegd. De casussen zien meer op implementatietrajecten dan op adviestrajecten. De beschreven casus 'nieuwe werken' is niet een casus die op het nieuwe werken ziet. De relatie met de Vreemde-



lingenketen en de eerdere vragen ontbreekt. Derhalve wordt het antwoord van [klager] minder relevant en minder realistisch geacht.

#### Bonuspunten

Groepswaardering: 0 van de 12.

Er zijn door het beoordelingsteam aan uw antwoord geen bonuspunten toegekend aangezien het antwoord deels of in zijn geheel niet als creatief en/of innovatief is aangemerkt.'

- 1.8. Eveneens op 3 maart 2015 heeft beklagde de mededeling van de gunningsbeslissing met betrekking tot perceel 2 aan klager gezonden. In die brief worden de drie inschrijvers genoemd aan wie beklagde de opdracht namens de aanbestedende diensten gunt. In de bijlage "Score Subgunningscriteria incl. inhoudelijke motivatie" is, voor zover van belang, het volgende bepaald:

'In de onderstaande tabel hebben de Aanbestedende diensten per Subgunningscriterium de maximale score, de score van [klager] en de scores van de overige Inschrijvers weergegeven.

Subgunningscriterium	Max. score	[A]	[C]	[E]	[D]	klager
Generiek 1	110	110	83	65	83	83
Generiek 2	110	110	101	92	83	83
Generiek 3	198	198,00	177,25	179,15	166,80	171,29
Specifiek 2	242					
Onderdeel 1a	20	20	12	16	16	12
Onderdeel 1b	20	20	18	20	16	16
Onderdeel 1c	20	20	12	20	12	12
Onderdeel 1d	20	18	20	16	18	16
Onderdeel 2	20	20	20	20	18	16
Onderdeel 3a	20	18	20	20	18	16
Onderdeel 3b	20	20	20	18	14	14
Onderdeel 4	40	40	40	25	25	20
Onderdeel 5	40	40	40	30	35	25
Bonus	22	0	10	0	0	0
<b>Totaal</b>	<b>660</b>	<b>634,00</b>	<b>573,25</b>	<b>521,15</b>	<b>504,80</b>	<b>484,29</b>
<b>Rangorde t.o.v overige inschrijvers</b>		1/5	2/5	3/5	4/5	5/5

#### *MOTIVATIE*

(...)

#### **Specifiek Subgunningcriterium 2 (maximaal te behalen punten 242)**

Groepswaardering: 147 van de 242.

(...)

#### Onderdeel 3b

Specifiek Subgunningscriterium 2 Onderdeel 3b	Maximaal te behalen aantal punten	Behaalde aantal punten
Aspect 1: Duidelijkheid	5	5
Aspect 2: Compleetheid	5	3
Aspect 3: Relevantie	5	3
Aspect 4: Realisme	5	3
<b>Totaal</b>	<b>20</b>	<b>14</b>

Door het beoordelingsteam is uw antwoord beoordeeld als overtuigend duidelijk, matig overtuigend compleet, matig overtuigend relevant en matig overtuigend realistisch. Als motivatie waarom volgens het beoordelingsteam niet het maximaal te behalen aantal punten is behaald op de aspecten compleetheid, relevantie en realisme geldt dat de door [klager] gebruikte referentieopdrachten niet de volledige visie dekken zoals door [klager] uiteengezet bij onderdeel 3a. Referentieopdracht 1 wordt weinig relevant geacht voor de Aanbestedende diensten. Dit alles brengt met zich mee dat het antwoord minder realistisch wordt geacht.

(...)'

## **2. Beschrijving klacht**

### **2.1. Klachtonderdeel 1**

De inschrijving van klager is niet correct beoordeeld. De inhoudelijke vragen die in de subgunningscriteria werden gesteld enerzijds en de wijze waarop de inschrijving van klager is beoordeeld anderzijds, sluiten niet op elkaar aan.

### **2.2. Klachtonderdeel 2**

Een van de winnende inschrijvers heeft strategisch/niet marktconform ingeschreven.

## **3. Onderbouwing klacht**

### **3.1. Klachtonderdeel 1**

3.1.1. In de Gunningsleidraad zijn zowel voor perceel 1 als perceel 2 visievragen gesteld. Zoals: 'Welke relevante ICT-ontwikkelingen met betrekking tot uw dienstverlening in de ketenontwikkeling komen er gelijktijdig op de Aanbestedende diensten af (max. 1 A4)' of 'Beschrijf 1 of meerdere concrete casus(sen), waarbij inschrijver de samenwerking c.q. het strategisch partnership binnen overheden en publiekrechtelijke instellingen eerder heeft toegepast (max. 3 A4)', (beide vragen met betrekking tot perceel 1) en 'Wat is de visie van inschrijver op nieuwe methoden van softwareontwikkeling (max 1 A4)' of 'Wat is de visie van Inschrijver op de implementatie van complexe projecten (2A4)', (beide vragen met betrekking tot perceel 2).

3.1.2. Zowel uit de mededelingen van de gunningsbeslissingen van 3 maart 2015 alsmede uit de verificatiegesprekken die daarna hebben plaatsgevonden bleek expliciet dat de inschrijving van klager is beoordeeld vanuit de "praktijk van vandaag". Tijdens deze gesprekken heeft de inhoudelijke manager van een van de aanbestedende diensten bovendien benadrukt dat klager in haar inschrijving niet op die praktijk zou zijn ingegaan en dat klager de kleine vreemdelingenketen in praktijk niet zou kennen. De betreffende manager onderbouwde dit met voorbeelden waaruit bleek dat klager nog lang niet klaar zou zijn voor de bevindingen van de Commissie Elias en pas recent de OTAP-werkwijze zou hebben ingevoerd (Ontwikkeling, Test, Acceptatie en Productie: de fases die in softwareontwikkeling worden doorlopen).

3.1.3. Klager stelt in de kern dat de vragen die in de subgunningscriteria werden gesteld gericht waren gericht op perspectief, nabije toekomst en verwachte ontwikkelingen. De beoordeling van haar inschrijving alsmede de puntentoekenning

heeft echter plaatsgevonden vanuit het perspectief van de problemen van vandaag.

### 3.2. Klachtonderdeel 2

Klager stelt dat een van de winnende inschrijvers – inschrijver A – in strijd met de Gunningsleidraad strategisch/niet marktconform heeft ingeschreven op perceel 1. A heeft volgens klager met een gemiddelde prijs van zo'n € 74,- voor junior/medior/senior topfuncties op het gebied van management en consultancy strategisch ingeschreven. Klager beroept zich in dit verband op een benchmark van PWC over 2012 waaruit een gemiddelde prijs blijkt van € 72,- voor alle IT-functies, van helpdesk, support t/m ontwerp en programmamanagement. Ook uit een in 2013 door Spir-IT uitgevoerde benchmark blijkt volgens klager een substantieel hogere prijs. Klager merkt op dat een van de door beklagde vertegenwoordigde aanbestedende diensten kennis heeft genomen van de voorgaande stellingen van klager. Die aanbestedende dienst heeft volgens klager gesteld dat hij soortgelijke functies ook nu al van A inkoop tegen de in deze aanbestedingsprocedure door A geoffreerde prijs. Klager blijft echter van mening dat dit, zeker gezien de aantrekkelijke economie, geen marktconforme tarieven zijn.

## **4. Reactie beklagde**

### 4.1. Klachtonderdeel 1

- 4.1.1. De scope van de aanbesteding is neergelegd in de Selectieleidraad en daar is per perceel een beschrijving opgenomen. Voor perceel 1 waarop specifiek subgunningscriterium 1 van toepassing is, is de omschrijving van de scope opgenomen in paragraaf 1.6.1.1 en voor perceel 2 waarop specifiek subgunningscriterium 2 van toepassing is, is de scope beschreven in paragraaf 1.6.1.2 (bijlage 13 Omschrijving scope perceel 1 en 2 uit Selectieleidraad, zie 1.2 hiervoor).
- 4.1.2. Vooropgesteld dient te worden dat klager geen enkele vraag heeft gesteld over de scope van de aanbesteding in de Nota van Inlichtingenronde(s) in de Selectiefase. Eveneens dient te worden opgemerkt dat klager nimmer vragen heeft gesteld met betrekking tot paragraaf 3.2.1 en 3.2.2 van de Gunningsleidraad (zie 1.4 hiervoor). Daarnaast dient vastgesteld te worden dat klager over de (wijze van) beoordeling van deze specifieke subgunningscriteria geen enkele vraag heeft gesteld voor in de Nota van Inlichtingen. Enkel is er een algemene vraag gesteld over de wijze van beoordelen.
- 4.1.3. Niet alle vragen die klager in de klacht aanhaalt, zijn visievragen. Zo zijn de vragen uit perceel 1 'Welke relevante ICT ontwikkelingen met betrekking tot uw dienstverlening in de ketenontwikkeling komen er gelijktijdig op de Aanbestedende diensten af' en de 'Beschrijf 1 of meerdere concrete casus(sen), waarbij Inschrijver de samenwerking c.q. strategisch partnership binnen overheden en publiekrechtelijke instellingen eerder heeft toegepast' geen visievragen. Enkel in perceel 2 'Wat is de visie van Inschrijver op nieuwe methoden van softwareontwikkeling' (vraag 1a) en 'Wat is de visie van Inschrijver op de implementatie van complexe opdrachten' (vraag 3a) wordt naar een visie van de Inschrijver gevraagd.
- 4.1.4. Vraag 55 (zie 1.5 hiervoor) is door een andere inschrijver dan klager in de gunningsfase gesteld met betrekking tot het woord "Visie". Uit het antwoord blijkt dat beklagde met "Visie" geen toekomstig beeld bedoelt. Daarbij komt dat klager geen vragen gesteld heeft over de betekenis van het woord "Visie".

- 4.1.5. De beschrijving van de gunningscriteria en de beoordelingsaspecten in de Gunningleidraad is volgens beklagde duidelijk. Over deze beoordelingsaspecten zijn door klager geen vragen gesteld. Beklaagde doet derhalve een beroep op het Grossmann-arrest en verwijst naar paragraaf 1.23 van de Gunningleidraad (zie 1.3 hiervoor).
- 4.1.6. Opgemerkt dient nog te worden dat om de objectiviteit van de beoordeling van deze aanbesteding zoveel mogelijk te waarborgen, de samenstelling en grootte van het beoordelingsteam zorgvuldig is bepaald en de geoffreerde tarieven niet zijn meegedeeld aan het beoordelingsteam. Daarnaast zijn de beoordelingssessies bijgewoond door een senior auditor welke eveneens heeft geoordeeld dat er door het beoordelingsteam correct is beoordeeld. Kortom, het beoordelingstraject is zorgvuldig doorlopen.
- 4.1.7. Kijkend naar het beoordelingsaspect "realisme" is het naar mening van de beklagde geheel logisch dat voor het antwoord op de vraag of iets haalbaar/ uitvoerbaar is wordt gekeken naar de positie waarin de beklagden zich op het moment van aanbestedingsprocedure zich bevinden. Immers, hoe kan een Aanbestedende dienst anders beoordelen of een bepaald voorstel voor hem haalbaar is? Daar komt bij dat klager een eigen interpretatie aan het woord "visie" heeft gegeven zonder dit ook maar enigszins te toetsen bij de beklagden door een vraag te stellen voor in de Nota van Inlichtingen.
- 4.1.8. Beklaagde merkt nog op dat het niet aan haar is om aan te tonen dat een voorstel van klager minder of niet realistisch is bevonden door het beoordelingsteam. Het ligt namelijk op de weg van klager om in de inschrijving te onderbouwen dat haar voorstellen wel haalbaar en realistisch zijn voor de aanbestedende diensten die beklagde vertegenwoordigt. In dit kader verwijst beklagde nog naar Rb. Den Haag (vzr.) 6 maart 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:2967, r.o. 4.4.

## 4.2. Klachtonderdeel 2

- 4.2.1. Beklaagde stelt dat zij niet de voorwaarde heeft gesteld dat er sprake dient te zijn van marktconforme tarieven. Alleen strategisch inschrijven is niet toegestaan. Onduidelijk is dan ook wat klager onder niet marktconform verstaat. Een dergelijke eis heeft beklagde nimmer gesteld aan de prijzen en tarieven.
- 4.2.2. Het algemene uitgangspunt in de rechtspraak is dat een strategische inschrijving (waarmee wordt bedoeld dat inschrijvers hun biedingen op zodanige wijze inrichten dat zij daarmee het maximale aantal punten scoren) in beginsel is toegestaan, tenzij uit de aanbestedingsstukken blijkt dat dit ontoelaatbaar is en of een strategische inschrijving een grens overschrijdt en verwordt tot een manipulatieve of irreële inschrijving. Deze grens van het toelaatbare is niet in zijn algemeenheid te bepalen, maar zal van geval tot geval moeten worden getrokken.
- 4.2.3. Daarbij dient te worden opgemerkt dat klager op het Subgunningscriterium Prijzen en tarieven wat betreft perceel 1 op de 5e plaats is geëindigd en wat betreft perceel 2 op de 4e plaats. Dat er een verschil is tussen klager en A, die voor wat betreft beide percelen ook op prijs op de eerste plaats is geëindigd, is geheel logisch. Maar dit verschil maakt nog niet dat er sprake is van een strategische inschrijving van A. Niet gebleken is volgens beklagde dat A dusdanige lage prijzen heeft geoffreerd dat haar offerte hierdoor als een strategische inschrijving dient te worden aangemerkt. A heeft bij haar prijsstelling voldaan aan de eisen die zijn opgenomen in paragraaf 3.1.3 van het Gunningdocument (zie 1.4 hiervoor).
- 4.2.4. Bovendien is het volgens beklagde principieel de markt zelf die het prijsniveau bepaalt. Dat niet iedere marktpartij dezelfde prijzen wil (of kan) offreren is evi-

dent; ware dat anders, dan zou de prijs als gunningscriterium immers geen enkel onderscheidend vermogen hebben. Uit de omstandigheid dat er inschrijvers lagere prijzen hebben geboden dan klager, kan dan ook niet worden afgeleid dat die lagere prijzen daardoor als strategische inschrijving dienen te worden aange-merkt. Prijzen zijn immers afhankelijk van een groot aantal factoren, die ook beïnvloed worden door (de aard en achtergronden van) het bedrijf van de individuele inschrijver. De door klager gehanteerde prijzen kunnen niet als uitgangspunt/referentiekader worden gehanteerd. Ook de verwijzing naar een tweetal benchmark onderzoeken is hiertoe niet afdoende. Klager miskent overigens dat het niet om een gemiddelde prijs gaat waarop de puntenscore is gebaseerd maar om het totaal gewogen maximum uurtarief.

## **5. Beoordeling**

- 5.1. De Commissie stelt vast dat beklagde op 29 juli 2014 namens drie aanbestedende diensten een Europese niet-openbare aanbestedingsprocedure heeft aangekondigd voor een door ieder van die aanbestedende diensten afzonderlijk te sluiten raamovereenkomst met meerdere ondernemingen voor ICT adviesdiensten. 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. Klachtonderdeel 1
  - 5.2.1. Alvorens tot een beoordeling van dit klachtonderdeel te komen, overweegt de Commissie het volgende met betrekking tot het toe te passen beoordelingskader.
  - 5.2.2. 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 verder 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.
  - 5.2.3. De Commissie stelt vast dat het klachtonderdeel is de kern is gebaseerd op het laatstgenoemde aspect van het voorgaande beoordelingskader: beklagde zou de inschrijving van klager anders hebben beoordeeld dan klager op grond van de in de Gunningleidraad uitgewerkte gunnings- en beoordelingssystematiek mocht verwachten. Anders dan beklagde in haar reactie op het klachtonderdeel stelt, klaagt klager daarmee dus niet over de vermeende onduidelijkheid van onderdelen van die systematiek (zie 4.1.2 en 4.1.5 hiervoor). Dat betekent dat de Commissie voorbij kan gaan aan de stelling van beklagde dat klager de op grond van paragraaf 1.23 van de Gunningleidraad (zie 1.3 hiervoor) op haar rustende informatie- en klachtplicht niet (tijdig) zou hebben nageleefd. Klager klaagt zoals gezegd immers niet over de onduidelijkheid van de gunnings- en beoordelingssystematiek, maar over de in haar ogen onjuiste toepassing daarvan door beklagde. Dat klager die klacht tijdig na de mededelingen van de gunningsbeslis-

singen van 5 maart 2015 aan beklaagde heeft kenbaar gemaakt, staat tussen partijen niet ter discussie.

- 5.2.4. Daarmee komt de Commissie toe aan de vraag of beklaagde de inschrijving van klager inderdaad anders heeft beoordeeld dan klager op grond van de in de Gunningsleidraad uitgewerkte gunnings- en beoordelingssystematiek mocht verwachten. De Commissie beantwoordt die vraag als volgt.
- 5.2.5. De Commissie kan uit de door klager geponeerde stellingen als enig concreet verwijt destilleren dat beklaagde de inschrijving van klager heeft beoordeeld vanuit het heden, terwijl bij diverse subgunningscriteria zou worden gevraagd om een visie welke gericht is op de toekomst (zie 3.1.3 hiervoor). Uit het in 1.5 hiervoor weergegeven antwoord van beklaagde op vraag 55 van de Nota van Inlichtingen blijkt echter dat beklaagde de inschrijvers expliciet heeft laten weten dat de in de gunnings- en beoordelingssystematiek gevraagde visie geen toekomstbeeld, maar de huidige manier van kijken van de inschrijver betreft. Het voorgaande betekent naar het oordeel van de Commissie dat beklaagde de inschrijving van klager niet anders heeft beoordeeld dan klager op grond van de in de Gunningsleidraad uitgewerkte gunnings- en beoordelingssystematiek mocht verwachten.
- 5.2.6. Het eerste klachtonderdeel is derhalve ongegrond.

### 5.3. Klachtonderdeel 2

- 5.3.1. De Commissie constateert dat beklaagde in paragraaf 3.1.3 van de Gunningsleidraad (zie 1.4 hiervoor) het doen van strategische inschrijvingen uitdrukkelijk heeft verboden en derhalve verplicht was om dergelijke inschrijvingen uit te sluiten van gunning.
- 5.3.2. Om te kunnen beoordelen of beklaagde die verplichting heeft nageleefd, gaat de Commissie uit van de stellingen van klager en van wat de aanbestedende dienst ter zake heeft meegedeeld.
- 5.3.3. De Commissie is van oordeel dat de door klager gestelde feiten (zie 3.2 hiervoor) onvoldoende aanleiding geven om aan te nemen dat er door de winnende inschrijvers strategisch zou zijn ingeschreven. Uit de reactie van beklaagde – waarin de stellingen van klager bovendien uitdrukkelijk en voldoende onderbouwd worden weersproken – blijkt ook overigens niet dat zich een dergelijk geval zou hebben voorgedaan (zie 4.2.3 en 4.2.4 hiervoor).
- 5.3.4. Het tweede klachtonderdeel is derhalve ongegrond.

**6. Advies**

De Commissie acht beide onderdelen van de klacht **ongegrond**.

**7. Aanbeveling**

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

Den Haag, 10 februari 2017

w.g.:

Mr. J.G.J. Janssen  
Voorzitter

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

Mr. drs. T.H. Chen  
Commissielid