

Commissie van Aanbestedingsexperts

Advies 448

1. Feiten

- 1.1. Beklaagde is op 24 oktober 2017 een meervoudig onderhandse procedure gestart voor een overheidsopdracht voor diensten die zien op strategische advisering voor de reproductie van media. Beklaagde heeft een aantal ondernemingen uitgenodigd een inschrijving in te dienen, waaronder klager.
- 1.2. In de Offerteaanvraag van 24 oktober 2017 is, onder meer, het volgende bepaald:

'Hoofdstuk 1 – Algemeen (...)

1.3 Omschrijving van de opdracht

[Beklaagde] wil een heroverweging van de wijze waarop media worden gereproduceerd. Met media wordt bedoeld de hard en software en organisatie van de productie van:

Analoog:

- Certificaat
- Omslag voor Bestek
- Omslag voor Rapport
- Oorkonde
- Poster/affiche (verschillende formaten van A3 tot A0)
- Cartografische materiaal
- Flyers A5
- Presentatiemap
- Rapport (binnenwerk)
- Tafelbordjes A4
- Uitnodiging (intern of extern)
- Visitekaartjes
- Banieren

Communicatiemiddelen (digitaal)

- E-uitnodiging
- Foto's in beeldbank
- Powerpointpresentatie
- SmartDocuments, met formats voor bijvoorbeeld brieven en nota's
- Vooraankondiging
- Nieuwsbrief

Aanleiding hiervoor is dat de leasecontracten voor reprografische doeleinden hardware (Repro) en software (Medialab/Repro) in 2018 aflopen. In de heroverweging willen we toekomstige ontwikkelingen meenemen en kansen die nieuwe software en apparatuur biedt benutten. Het vraagstuk is in bijlage 5 in de vorm van een zogenaamde "projectkaart" uitgewerkt.

Het resultaat van de heroverweging is een gedragen advies op basis waarvan een keuze uit een aantal scenario's gemaakt kan worden voor een te volgen strategie. Dit advies heeft de vorm van een document, waarvan de structuur door de provincie wordt voorgeschreven (zie bijlage 4).

Op basis van het advies moet de provincie in staat zijn 1 of meer projecten te definiëren om de gekozen strategie daadwerkelijk uit te voeren. De impact van het geselecteerde scenario moet derhalve voldoende uitgewerkt zijn.

(...)

Hoofdstuk 3 – Beoordeling van de offertes

Deze opdracht wordt gegund aan de economisch meest voordelige inschrijving (EMVI) gebaseerd op de beste prijs-kwaliteit verhouding. Eerst wordt beoordeeld of de offertes voldoen aan de eisen. De geldige offertes worden vervolgens beoordeeld op de gunningscriteria prijs en kwaliteit.

3.1 Eisen (knock-out)

3.1.1 Vormvereisten

Met het oog op een efficiënte beoordeling heeft de opdrachtgever met betrekking tot de vorm en structuur van de offertes de volgende eisen:

- De offerte moet digitaal worden ingediend. Dit dient in Pdf/A formaat en via e-mail te geschieden.
- De volledigheid en ondertekening van de offerte en de bijbehorende bijlagen.

3.1.3 Uitsluitingsgronden

Als uitsluitingsgronden worden de volgende onderdelen gehanteerd:

- De offerte is niet tijdig ingediend.
- De offerte bevat geen globaal plan van aanpak
- De aanbieder scoort op één of meer beoordelingselementen (zie paragraaf 3.2.2) een 2.

Indien er aan één of meerdere uitsluitingsgronden niet is voldaan, zal de opdrachtgever de offerte uitsluiten van verdere deelname.

3.2 Gunningscriteria

De gunningscriteria prijs en kwaliteit worden gebruikt om de offertes te beoordelen en te waarderen, met als doel het bepalen van de economisch meest voordelige inschrijving.

Voor de beoordeling wordt in deze aanbestedingsprocedure de methodiek 'Gunnings Op Waarde' (GOW) toegepast. Bij ieder beoordelingselement is aangegeven welke cijfer de beoordelingscommissie kan geven aan een antwoord. Aan iedere cijfer is een fictief bedrag gekoppeld. Alle fictieve bedragen worden afgetrokken van de prijs en dit resulteert dan in een 'fictieve inschrijfsom'. De inschrijver met de laagste fictieve inschrijfsom heeft de economisch meest voordelige inschrijving (EMVI) ingediend en komt voor de opdracht in aanmerking.

Vergelijkingsprijs is inschrijfprijs minus de behaalde waarde op de beoordelingselementen.

3.2.1 Prijs

Dit is de inschrijfprijs opgegeven door de inschrijver, conform Bijlage 3.

3.2.2 Kwaliteit

De beoordeling op kwaliteit is onderverdeeld in drie beoordelingselementen.

Beoordelingselement 1:

Kennis en ervaring in het werkveld

- Adviestrajecten bij overheidsorganisaties op het gebied van on en offline repro/media. Aantoonbaar met minimaal 2 referenties
 - Kennis van de markt. Marktverkenningen gedaan naar repro oplossingen. Aantoonbaar met minimaal 2 referenties
 - Inschrijver heeft een eigen visie op media/repro, aansluitend bij lokale overheid en maatschappelijke trends. Offerte bevat een samenvatting van deze visie, omvang niet meer dan 1 A4.
- Op maximaal 3 pagina's A4 mag u aangeven op welke wijze u hieraan invulling geeft.

Beoordelingselement 2:

Beoordeling van de aanpak. De offerte bevat een globaal plan van aanpak waaruit blijkt:

- Randvoorwaarden voor realisering (bijvoorbeeld benodigde beschikbare informatie)
- Hoe de organisatie wordt meegenomen bij de totstandkoming van het advies
- De planning
- Welke inzet u verwacht van provincied medewerkers.

De aanname die u hierbij mag doen is dat u het aantal medewerkers aantal betrokken medewerkers niet meer dan 20 zal bedragen. Daarnaast dient u rekening te houden met de presentatie van bevindingen voor het betreffende management.

- Op maximaal 3 pagina's A4 mag u aangeven op welke wijze u hieraan invulling geeft.

Beoordelingselement 3:

Beoordeling van het resultaat van de opdracht.

- Bij het resultaat dat u oplevert hanteert u het sjabloon voor een I-advies. U kunt dit indien nodig beargumenteerd aanpassen of uitbreiden. U voegt in dat geval uw voorstel voor de inhoudsopgave van het document bij.
- U geeft aan welke aanvullende kwaliteitscriteria u wenst te hanteren voor acceptatie door de provincie van het eindresultaat.

- Op maximaal 1 pagina's A4 mag u aangeven op welke wijze u hieraan invulling geeft.

Cijfer	Omschrijving	Toelichting	Waarde beoordelingsdocument		
			1	2	3
2	Ontbreekt	(een deel) ontbreekt of inhoudelijk niet relevant en voldoet geheel niet aan het criterium.	€ 0	€ 0	€ 0
4	Niet overeenstemmend	inhoudelijk niet (geheel) relevant en voldoet niet	€ 0	€ 0	€ 0

		aan het criterium. De toelichting geeft onvolledige informatie.			
6	Neutraal	dekt het criterium af en voldoet aan de verwachtingen	€ 2.500	€ 2.500	€ 1500
8	Beter dan Neutraal	voegt op bepaalde relevante punten waarde toe aan het oorspronkelijke criterium. Er is sprake van enige meerwaarde..	€ 5.000	€ 5.000	€ 2.500
10	Meerwaarde	voegt beduidend extra waarde toe aan het oorspronkelijke criterium.	€ 10.000	€ 10.000	€ 5.000

1.3. In de Nota van inlichtingen van 9 november 2017 zijn onder meer de volgende vragen en antwoorden opgenomen:

1.3.1. Vraag 1: 'In paragraaf 1.3 (omschrijving van de opdracht) geeft u aan de wijze waarop media geproduceerd wordt te heroverwegen. Dit kunnen wij op meerdere manieren benaderen; namelijk een middelkeuze en/of een sourcingkeuze (zelf doen of uitbesteden). En dan zou je dit nog per middel of generiek kunnen benaderen. De beantwoording van deze vraag is cruciaal voor het type adviseur, namelijk of een organisatieadviseur en/of een communicatieadviseur.'

Antwoord: 'In onze optiek kun je de middelenkeuze niet los zien van de sourcingkeuze. Immers, stel dat de behoefte naar analoge middelen afneemt dan zal dat van invloed zijn op de businesscase voor repro.'

1.3.2. Vraag 9: 'Aan welke eisen dient een referentie te voldoen: referenties met een middelen advies of referenties met een sourcingsadvies? En moet de referentie zich dan richten op online media, repro, offline media, DTP of iets anders?'

Antwoord: 'Het gaat ons om referenties, waarbij een vergelijkbaar adviestraject is uitgevoerd. Dus gericht op het ontwikkelen van een strategie voor mediaproducties. Zie ook het antwoord op vraag 1. De aard van de media is minder relevant.'

1.3.3. Vraag 10: 'Mogen wij meerdere referenties overleggen als deze relevant(er) zijn voor de breedte van uw vraagstelling?'

Antwoord: 'Ja, dat mag.'

1.4. Klager heeft op 10 november 2017 een inschrijving ingediend.

1.5. Beklaagde heeft per e-mail op 23 november 2017 de mededeling van de gunningsbeslissing aan klager gestuurd. In deze e-mail is het volgende aan klager medegedeeld:

'Op 10 november 2017 hebben wij uw offerte ontvangen op de meervoudige

onderhandse aanbesteding "strategisch advies mediaproducties" voor [Beklaagde].

De afgelopen periode zijn de offertes zorgvuldig bestudeerd en beoordeeld volgens de beschreven beoordelingsmethodiek. Wij zijn voornemens de opdracht te gunnen aan [X]. Deze inschrijver heeft de economisch meest voordelige inschrijving gedaan.

Uw offerte komt niet voor gunning in aanmerking. De reden daarvan is:

U heeft niet de economisch meest voordelige inschrijving gedaan. Uw aanbieding was weliswaar lager in prijs dan de prijs van de winnaar, maar op kwaliteit scoort u minder goed. In onderstaande tabel treft u de behaalde scores aan op kwaliteit.

Beoordelingselement	Winnaar	[Klager]
Kennis en ervaring	5000	0
Plan van aanpak	5000	2500
Beoordeling resultaat	2500	2500
Totaal	12.500	5000

Ten opzichte van de winnaar heeft u lager gescoord op twee onderdelen.

- kennis en ervaring: U scoort hier "niet overeenstemmend". Wij vragen twee referenties mbt adviseringstrajecten en twee referenties mbt marktverkenningen. U geeft geen toelichting bij de opgegeven referenties. Wij kunnen de relevantie van deze referenties dus niet beoordelen. De winnaar heeft dit onderdeel veel beter uitgewerkt. Daaruit blijkt dat die referenties ruimschoots voldoen aan het door ons gevraagde.
- Plan van aanpak: uw plan van aanpak voldoet aan de eisen. U scoort "neutraal" op dit punt. Ten opzicht van de winnaar lijkt uw aanpak echter minder gericht op het creëren van draagvlak binnen de organisatie.

De in bovenstaande tabel genoemde totaalbedragen zijn in mindering gebracht op de offertebedragen. Het uiteindelijke resultaat is doorslaggevend:

	Winnaar	[Klager]
Geoffreerd bedrag	19545	12960
Kwaliteitscore	12500	5000
Verschil	7045	7960

(...)'

- 1.6. Klager heeft op 23 november 2017 in reactie op de mededeling van de gunningsbeslissing een e-mail aan beklagde verzonden waarin onder meer het volgende is opgenomen:

'U beschrijft dat de Economisch Meest Voordelige Inschrijving door [X] is ingediend, dit is feitelijk onjuist. Een EMVI is een methodiek die alleen zich richt op de laagste prijs, en die (de laagste prijs) hebben wij ingediend. Wij gaan ervan uit dat u hiermee BPKV bedoelde en u niet afgeweken bent van de beschreven gunningsmethodiek conform pagina 4 van uw offerte aanvraag. Kunt u dit bevestigen? Als u hier wel van afgeweken bent ontvangen wij graag hiervoor een motivering en een gunning aan [Klager] middels een gunningsbrief.

De uitslag en uw motivering van **de beoordeling** is door ons zorgvuldig bestudeerd en inmiddels juridisch getoetst.

Wij kunnen echter ons niet vinden in de beoordeling van de uitkomst(en) en maken daarbij primair een **formeel bezwaar** op het kenbaar gemaakte gunningsbesluit, of subsidiair dienen wij bij deze een klacht over de wijze van beoordelen dan wel verlopen procedure.

[Klager] scoort op 'kennis en ervaring' (nota bene) slechts 0 euro waarde. Nog los van het feit dat wij voor het betreffende onderwerp van de adviesaanvraag het meest ervaren adviesbureau uit de markt zijn (hetgeen in uw organisatie bekend is, graag verwijs ik daarbij naar eerder uitgevoerde adviesopdrachten voor uw organisatie) zal ik mij beperken tot de feiten, namelijk: de Aanbestedingswet, de Gids Proportionaliteit, een reeks aan jurisprudentie, diverse adviezen van de CvA, uw offerteaanvraag, hetgeen wat wij (conform uw offerteaanvraag) hebben ingediend, uw gunningsbesluit en hoe de motivering van de beoordeling zich daarop richt.

Allereerst citeer ik graag het volgende uit uw offerteaanvraag met betrekking tot *beoordelingselement 1*:

Kennis en ervaring in het werkveld

Adviestrajecten bij overheidsorganisaties op het gebied van on en offline repro/media.

Aantoonbaar met minimaal 2 referenties

*Kennis van de markt. Marktverkenningen gedaan naar repro oplossingen. **Aantoonbaar met minimaal 2 referenties***

Inschrijver heeft een eigen visie op media/repro, aansluitend bij lokale overheid en maatschappelijke trends. Offerte bevat een samenvatting van deze visie, omvang niet meer dan 1 A4.

- Op maximaal 3 pagina's A4 mag u aangeven op welke wijze u hieraan invulling geeft.

U vraagt onomstotelijk om referenties en niet om een nadere uitwerking van de referenties met omvang, opdrachtbeschrijving, uitgangspunten, contactpersonen, uitvoeringsperiode, uitkomsten o.i.d.. Wij hebben volledig voldaan aan datgene wat u gevraagd heeft, sterker nog wij hebben meer referenties geboden dan gevraagd (voor zover dit al gevraagd mag worden, zie later). De beschreven referenties voldoen daar mee volledig aan het gevraagd, zelfs meer dan dat. Voor iedere inschrijver dient het gevraagde op eenzelfde manier uitlegbaar te zijn en dat begint met een volledige beschrijving van wat u van een inschrijver verwacht. Uw vraagstelling beperkt zich tot het opleveren van 2 referenties voor beide vraagstukken. Indien de provincie een andere bedoeling hierbij had lag het voor de hand om dit ook zodanig te beschrijven OF een format (zoals u meer formats heeft toegevoegd) had toegevoegd zodat iedere inschrijver precies zou weten wat er verwacht wordt. Daar is in ieder geval geen sprake van.

Uw antwoord op vraag 9 van de nota van inlichtingen versterkt overigens ons standpunt;

Vraag: Aan welke eisen dient een referentie te voldoen: referenties met een middelen advies of referenties met een sourcingsadvies?

En moet de referentie zich dan richten op online media, repro, offline media, DTP of iets anders?

uw antwoord:

Het gaat ons om **referenties**, waarbij **een vergelijkbaar adviestraject** is uitgevoerd. Dus gericht op het ontwikkelen van een strategie voor mediaproducties.

Zie ook het antwoord op vraag 1. De aard van de media is minder relevant.

U benadrukt hierbij dat het gaat om de referenties, nadere uitwerking wordt ook hier niet gevraagd. Een score van 0 is in deze volstrekt disproportioneel en zelfs onjuist. Op zijn minst hadden wij hier (conform het gevraagde) 2.500 EUR waarde moeten scoren (voor zover een beoordeling van een geschiktheidseis juist is). Aangezien wij MEER dan het gevraagde hebben geboden (namelijk meer referenties, zelfs zeven! u vraagt niet voor iets minimaal 2 referenties, voor zover het kader van een 'adviestraject' en 'marktverkenning' al duidelijk en non-interpretabel is beschreven) is het voor ons niet begrijpelijk dat wij niet minimaal 5.000 EUR op dit onderdeel hebben gescoord.

Uw beoordelingskader beschrijft daarbij immers:
voegt op bepaalde relevante punten waarde toe aan het **oorspronkelijke criterium**. Er is sprake van enige meerwaarde..
En het **oorspronkelijke criterium** is immers 2 referenties per onderwerp.

Het oorspronkelijke criterium is twee maal twee referenties (welke ook binnen hetzelfde project mag worden opgevoerd), u heeft er zeven gekregen. Voor de beoordelaars is er in deze geen ruimte voor enige ruimte in de inhoudelijke beoordeling (anders dan het aantal referenties) aangezien er geen inhoudelijke toevoeging gevraagd is. Er zou in deze zelfs nog betwist kunnen worden of er bij 100 referenties dan niet automatisch de maximale score toegekend had moeten worden. Maar dit terzijde.

Vraag 10 (niet voor niets gesteld) uit de Nota van Inlichtingen:
Mogen wij meerdere referenties overleggen als deze relevant(er) zijn voor de breedte van uw vraagstelling?
uw antwoord: ja, dat mag.

Het beginsel van gelijke behandeling van de inschrijvers beoogt de ontwikkeling van een gezonde en daadwerkelijke mededinging tussen de aan een overheidsopdracht deelnemende ondernemingen te bevorderen en vereist dat alle inschrijvers bij het opstellen van hun offertes gedane voorstel dezelfde kansen krijgen. Dat betekent derhalve dat voor deze offertes voor alle mededingers dezelfde voorwaarden moeten gelden. Het beginsel van transparantie dient favoritisme en willekeur te voorkomen, deze verplichting ligt bij de aanbestedende dienst. Het impliceert dat alle voorwaarden en modaliteiten van de gunningsprocedure in het aanbestedingsbericht/offerteaanvraag worden geformuleerd op een duidelijke, precieze en ondubbelzinnige wijze, opdat, enerzijds, wij als behoorlijk geïnformeerde en normaal oplettende inschrijver de juiste draagwijdte kunnen begrijpen en wij deze op dezelfde manier interpreteren, en, anderzijds, [Beklaagde]/[Y] in staat is metterdaad na te gaan of de offertes van de inschrijvers beantwoorden aan de gestelde criteria. In dit kader wijzen wij graag op het Arrest (Succhi di Frutta) van het Europese Hof van Justitie (EHvJ 29 april 2004, zaak C-496/99, overwegingen 110 en 111).

Subsidiar zou nog betwist kunnen worden of het stellen van meer dan 1 referentie bij de gevraagde dienstverlening nog wel conform Voorschrift 3.5G, lid 1 van de Gids Proportionaliteit zonder motivering geoorloofd is. In Voorschrift 3.5 G, lid 1, Gids Proportionaliteit is bepaald: '1. De aanbestedende dienst vraagt maximaal één referentie per benoemde kerncompetentie. 2. De aanbestedende dienst vraagt niet dat referentieprojecten een waarde hebben van meer dan 60% van de raming van de onderhavige opdracht.'

Meer Subsidiar is het stellen van een geschiktheidseis (een referentie-eis) een niet geoorloofd gunningscriterium in een aanbesteding, het is immers conform de Aw een geschiktheidseis. Als het overige in dit bezwaar niet slaagt dan dient [Beklaagde] dit gunningscriterium te laten vervallen en voor alle inschrijvers de score gelijk te trekken. Indien [Beklaagde] hier niet toe bereid is rest slechts een heraanbesteding, hetgeen dan ook gevorderd zal worden.

De 5.000 punten aan de winnaar zijn niet terecht toegewezen en dienen te komen vervallen, dan wel dient [Klager] minimaal 2.500 EUR waarde te krijgen, dan wel dienen partijen gelijk beoordeeld te worden. Uit de daaruit blijkende nieuwe score zal blijken dat de BPKV door [Klager] is ingediend en de opdracht gegund dient te krijgen, voor zover [Beklaagde] de opdracht nog wenst te gunnen. In deze verwijzen wij dan ook gaarne naar meerdere adviezen van de Commissie van Aanbestedingsexperts die dergelijke klachten dan ook 'gegrond' achten.

De CvA voegt daar onder andere aan toe: *Ten overvloede merkt de Commissie hierover nog het volgende op. De Commissie vraagt zich af of dit selectiecriterium – en wellicht ook een of meer van de overige criteria – voldoende transparant is in die zin dat alle redelijk geïnformeerde en normaal zorgvuldige inschrijvers dit selectiecriterium op dezelfde wijze zullen uitleggen. Het is immers niet duidelijk wat de rol van de gegadigde in het referentieproject moet zijn, gelet op het feit dat de onderhavige opdracht de inhuur van consultants betreft.*

Voorts schrijft de CvA:

*Verder heeft de Commissie in het vorenstaande reeds geoordeeld dat het **beter laten scoren van meerdere referenties** van een bepaalde omvang in strijd is met de ratio van de Gids Proportionaliteit.*

Over dit onderwerp is ook een reeks aan jurisprudentie beschikbaar, relevant is onder andere het Lianakis-arrest (Hof van Justitie EU C-532/06).

De aanbestedingsregels kennen een strikte scheiding tussen geschiktheidseisen (zien op geschiktheid van de onderneming) en gunningscriteria (zien op de inschrijving).

Een geschiktheidseis mag in beginsel niet gebruikt worden als (sub)gunningscriterium.

Onze score van 0 EUR was acceptabel geweest als u een wel uitwerking van de referentie (voor zover deze conform de Gids proportionaliteit en Aw toelaatbaar zouden zijn) gevraagd zou hebben. Echter hebben wij bewust onnodige informatie achterwege gelaten in de veronderstelling dat dit niet gevraagd werd, dus ook niet beoordeeld. Derhalve zal onze score voor onderdeel 1 op zijn minst 2.500 EURO geweest moeten zijn, maar eigenlijk minimaal 5.000 EURO, of indien er sprake is van een beoogde geschiktheid minimaal een gelijke score van beide inschrijvers. Bewijzen heeft u bovendien NIET in de offerteaanvraag beschreven.

Daarmee komt onze kwaliteitsscore op minimaal 7.500 EUR uit en daarmee scoren wij 5.460 EUR in plaats van 7.960 EUR. Of de score (in geval van een geschiktheid zonder beoordeling) zou met 5.000 euro verlaagd moeten worden.

Voor zover bovenstaande al door [Beklaagde] betwistbaar is; op pagina 5 van onze offerte staat uitgewerkt met welk onderdeel van uw uitvraag de referentie betrekking had. Daarmee kan een beoordelaar zelfs de relevantie van de referen-

tie bovendien toetsen. Het zijn geen referenties waar we alleen maar een opleiding of iets dergelijks hebben gegeven.

Wij gaan er dan ook van uit dat [Beklaagde] vanuit het zorgvuldigheidsoogpunt het gunningsbesluit gaat herzien, de opdracht aan [Klager] gaat gunnen dan wel indien ze op basis van het verlopen proces niet wenst te gunnen de aanvraag gaat heraanbesteden met eensluitende en duidelijk geformuleerde vragen en scheiding tussen geschiktheidseisen en gunningcriteria.

Voorts kunnen wij de motivering van de score van de winnaar en onze score voor wat betreft een plan van aanpak niet rijmen met de offerteaanvraag. In uw offerteaanvraag stelt u geen vraag over draagvlak, alleen over hoe de organisatie wordt meegenomen. Nu blijkt dat 'draagvlak' een vraagstuk is (welke niet kenbaar is gemaakt) kan dat geen waardeverschil van 2.500 EUR opleveren. Inschrijvers hadden blijkbaar allerlei extra elementen kunnen toevoegen en daarmee beter scoren. Dat is niet gevraagd en conform gangbaar aanbestedingrecht ook niet toelaatbaar. Ook voor dit punt geldt dat het voor inschrijvers duidelijk moet zijn wat er van hun gevraagd wordt, en daar blijkt na uw voornoemde schrijven geen sprake van te zijn geweest. Beoordelingspunt leent zich op zijn minst voor een aanpassing van de score van [X] van minus 2.500 EUR aangezien er geen andere argumenten beschreven staan.

Op basis van het bovenstaande verzoeken wij [Beklaagde] om per ommegaande het gunningsbesluit te herzien en [Klager] als hoogst scorende inschrijver aan te merken en indien de provincie de opdracht nog wenst te gunnen deze aan ons te verlenen, dan wel de opdracht te gaan heraanbesteden.

Uw brief van d.d. 23 november 2017 kwalificeert zich overigens niet als een gunningsbeslissing in de zin van artikel 2.130 Aw. Als gevolg hiervan stellen wij ons op het standpunt dat de opschortingstermijn/ bezwaartermijn nog niet is aangevangen en behouden ons dan ook alle rechten en were in deze voor.

Gezien de zeer korte termijn die u stelt (ondanks voorgaand standpunt) om rechtsmiddelen in te kunnen zetten en onze belangen in deze verzoeken wij u om **uiterlijk vrijdag 24 november 2017 voor 16:00 uur ons te berichten.**

(...)'

- 1.7. Op 28 november 2017 heeft het klachtenmeldpunt het volgende advies aan klager en beklagde verzonden:

'BEHANDELING

De klacht heeft betrekking op een meervoudig onderhandse aanbesteding waarop de Aanbestedingswet 2012 slechts in beperkte mate van toepassing is. De klacht heeft betrekking op het handelen van [Beklaagde]. De klacht wordt afgehandeld door het [Klachtenmeldpunt aanbestedingen]. Het klachtenmeldpunt is in de aanbestedingsstukken aangewezen om klachten aangaande deze aanbesteding af te handelen. Klager heeft niet aangegeven dat de klacht behandeld dient te worden als een klacht in de zin van titel 9.1 van de Algemene wet bestuursrecht.

De behandelend medewerker is niet betrokken bij de (voorbereiding) van de aanbesteding en adviseert de beklagde of zij de klacht gegrond of ongegrond acht en welke actie ondernomen dient te worden indien de klacht gegrond bevonden wordt. Het is aan de beklagde om hier al dan niet gevolg aan te geven.

REACTIE BEKLAAGDE

Het klachtenmeldpunt heeft bij inkoper die de beklagde heeft ondersteund in de aanbesteding nadere informatie ingewonnen. De belangrijkste punten zijn hieronder verwerkt.

1. Beklaagde geeft aan dat de score van de inschrijvers is gebaseerd op de toelichting op kennis en ervaring, de bijbehorende referenties en de visie. Als een leverancier daaraan voldoet, dan scoren ze een 6. Als één of meerdere elementen door eigen inbreng meerwaarde krijgt, dan scoren ze hoger. Als één van de elementen ontbreekt dan scoren ze lager. Als ze allemaal ontbreken, dan scoren ze 2 punten en dan dingen ze niet mee.
2. Beklaagde geeft daarbij aan dat het de bedoeling is dat een inschrijver met een referentie kan aantonen dat wat hij opschrijft ergens op gebaseerd is.
3. Beklaagde kan uit de opgevoerde referenties niet halen of deze betrekking hebben op de gevraagde ervaring. Een onderverdeling in referenties strategisch advies en referenties marktverkenningen was daartoe voldoende geweest. Maar een toelichting op de referenties was ook goed geweest. Uiteindelijk komt het er op neer dat [Klager] geen antwoord heeft gegeven op de vraag die gesteld is.

CONCLUSIES KLACHTENMELDPUNT

Het klachtenmeldpunt zal hieronder puntsgewijs de klacht behandelen.

1. Het klachtenmeldpunt stelt voorop dat het hier een meervoudig onderhandse aanbestedingsprocedure betreft. Hierop is niet Hoofdstuk 2 van de Aanbestedingswet 2012 van toepassing. Beklaagde is hierbij echter wel gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de werking van de redelijkheid en billijkheid in precontractuele verhoudingen. In dat kader dient beklagde ook het transparantie- en het gelijkheidsbeginsel jegens de inschrijvers op de opdracht in acht te nemen.

2. Beklaagde heeft gekozen voor de gunningsmethodiek "gunnen op waarde" om de economisch meest voordelige inschrijving te bepalen. Klager geeft aan dat het feitelijk onjuist is dat de beklagde [X] heeft aangewezen als economisch meest voordelige inschrijving en dat EMVI bedoeld is om de laagste prijs te selecteren. Het klachtenmeldpunt merkt op dat standpunt van klager onjuist is. In de aanbestedingswetgeving is het begrip EMVI overkoepelend, dat wil zeggen dat daaronder zowel de beste prijs kwaliteit, de laagste prijs als de laagste kosten op basis van kosteneffectiviteit vallen. Uitgangspunt bij meervoudig onderhandse aanbestedingen is gunnen op basis van beste prijs kwaliteit. In de aanbestedingsdocumenten leest het klachtenmeldpunt dat de beklagde deze methodiek heeft gekozen en ook uit de gunningsbeslissing valt duidelijk te lezen dat dit de gevolgde beoordelingsmethodiek is geweest. Het klachtenmeldpunt is van mening dat eventueel gerezen twijfel hierover bij de klager niet gerechtvaardigd is.

3. Klager heeft bezwaren tegen de wijze van beoordeling en de verlopen procedure. Allereerst is klager van mening dat volgens de aanbestedingsstukken klager kon volstaan met het geven van referenties zonder dat deze uitgewerkt dienen te worden. Aangezien klager hieraan heeft voldaan is hij de mening toegedaan dat hij op zijn minst € 2.500,- waarde had moeten scoren en geen € 0,-. Bovendien meent klager dat, aangezien meer dan de gevraagde referenties zijn geleverd, het niet begrijpelijk is dat er geen € 5.000,- is gescoord op dit onderdeel. Klager meent subsidiair dat het betwistbaar is of het vragen van meer dan 1 referentie geoorloofd is gezien voorschrift 3.5 G, lid 1, van de Gids Proportionaliteit. En klager stelt meer subsidiair dat het stellen van een geschiktheidseis (een referentie-eis) een niet geoorloofd gunningscriterium is in een aanbesteding.

Het klachtenmeldpunt wil eerst ingaan op hetgeen meer subsidiair is aangevoerd. Het klachtenmeldpunt merkt nogmaals op dat het hier een meervoudig onder-

handse aanbesteding betreft, waarbij de bepalingen van H.2 van de Aanbestedingswet 2012 niet van toepassing zijn. Het is dan ook niet gezegd dat de beklagde geen referentie-eisen als gunningscriterium heeft mogen gebruiken. De beklagde heeft gekozen voor het gunningscriterium van de beste prijs kwaliteitsverhouding. Bij de hantering van dit gunningscriterium komt volgens vaste jurisprudentie aan de aanbestedende dienst een ruime beoordelingsmarge toe bij de vergelijking van de inschrijvingen. Dit betekent de beklagde in het kader van de gunning de mogelijkheid heeft om aspecten die betrekking hebben op de opdracht in te zetten ervaring mee kan wegen. Uit het door de provincie in acht te nemen transparantiebeginsel vloeit voort dat de voorwaarden en modaliteiten van de gunningsprocedure op een duidelijke, precieze en ondubbelzinnige wijze in het bestek (en de daarop gebaseerde Nota's van Inlichtingen) dienen te worden vermeld, opdat, enerzijds alle behoorlijk geïnformeerde en normaal oplettende inschrijvers de juiste draagwijdte kunnen begrijpen en zij deze op dezelfde manier interpreteren, en anderzijds, de aanbestedende dienst in staat is om daadwerkelijk na te gaan of de offertes van de inschrijvers beantwoorden aan de criteria die op de opdracht van toepassing zijn. Een en ander brengt mede, dat de inschrijvers vooraf een duidelijk inzicht moeten hebben in de voorwaarden waaronder de aanbesteding plaatsvindt. In de offerteaanvraag is duidelijk beschreven dat ervaringseisen onderdeel uitmaakten van de gunningscriteria. Het klachtenmeldpunt merkt op dat klager daarover geen bezwaren heeft geuit in de vragenronde. Uit de nota van inlichtingen blijkt dat slechts vragen zijn gesteld over de vorm en het aantal referenties. Hierop is door de aanbestedende dienst aangegeven dat de referenties vergelijkbaar moeten zijn (vergelijkbaar advies-traject aangaande de wijze van reproductie van media) en dat er meer dan 2 referenties ingediend mogen worden. Het feit dat klager nu pas, nadat de gunningsbeslissing ten nadele van klager is genomen, klaagt over deze gunningscriteria komt het Klachtenmeldpunt als tardief over. Het klachtenmeldpunt acht de klacht hierover dan ook ongegrond.

Klager verwijst ter onderbouwing van zijn subsidiaire klacht naar voorschrift 3.5 G, lid 1 van de Gids Proportionaliteit. Het klachtenmeldpunt merkt op dat dit voorschrift uit de Gids Proportionaliteit ziet op het gebruik van referenties die gevraagd worden bij het toetsen of inschrijver kerncompetenties heeft, dus om zijn geschiktheid te toetsen. Zoals uit de aanbestedingsstukken blijkt wordt hier de geschiktheid niet getoetst. Het Klachtenmeldpunt is dan ook van oordeel dat de bewuste voorschrift uit de Gids Proportionaliteit niet van toepassing is nu het gaat om de beoordeling van een gunningscriterium en dat de klacht over het mogelijk schenden van dit voorschrift ongegrond is.

Het Klachtenmeldpunt heeft onderzocht in hoeverre de klacht over de wijze van beoordelen terecht is. Het Klachtenmeldpunt heeft daarbij bekeken naar de formulering van het beoordelingsaspect in de offerte-aanvraag, de beantwoording van gestelde vragen in de NvI, de offerte van Klager, de gunningsbeslissing.

De offerteaanvraag geeft kort gezegd aan dat de kennis en ervaring beoordeeld wordt op:

- Adviestrajecten bij overheidsorganisaties op gebied van on en offline repro/media. Aantoonbaar met minimaal 2 referenties;
- Kennis van de markt. Marktverkenningen gedaan naar repro oplossingen. Aantoonbaar met minimaal 2 referentie;
- Eigen visie op media/repro

Voor dit beoordelingselement mocht inschrijver op maximaal 3 A4 aangeven op welke wijze zij daar invulling aangeeft.

In de NvI is nog eens aangegeven dat het gaat om ervaring met vergelijkbare adviestrajecten en dat er meer referenties opgegeven mogen worden.

In zijn offerte heeft Klager op 2 pagina's zijn invulling op het beoordelingselement gegeven: hij heeft zijn ervaring aangegeven met reprografische vraagstukken en studiovraagstukken, aangegeven dat zijn kennis actueel gehouden wordt door het deelnemen aan ca. 70 imaging aanbestedingen per jaar. Daarnaast heeft klager aangegeven dat hij bij veel implementaties en audits betrokken is van repromachines, (her)inrichten van een DTP-studio, opstellen van opleidingsplannen, implementatie van huisstijlen etc. Ook heeft klager aangegeven dat o.a. met regelmaat marktpartijen bezocht worden om hun ontwikkelingen te volgen. Vervolgens worden 7 referenties opgegeven voor mediasourcing en reprosourcing en wordt een visie gegeven op media/repro.

In de gunningsbeslissing heeft beklagde aangegeven dat klager op kwaliteit minder scoorde dan de winnaar. De score op "Kennis en ervaring" is beoordeeld met een 0. Dit komt overeen met "niet overeenstemmend". Als onderbouwing wordt gegeven dat er geen toelichting is gegeven bij de opgegeven referenties, waardoor de relevantie niet beoordeeld kan worden.

Het klachtenmeldpunt merkt nogmaals op dat bij een kwalitatieve beoordeling er een ruime beoordelingsvrijheid aan de aanbestedende dienst toekomt. Daarbij speelt mee dat bij een kwalitatief beoordelingselement het aan de inschrijver is om zich te onderscheiden van de andere inschrijvers op kwaliteit en om zijn inventiviteit te tonen. Van een aanbestedende dienst hoeft niet te worden verwacht dat hij criteria zodanig beschrijft, in die zin dat hij zeer exact en zeer gedetailleerd aangeeft wat nodig is om een maximale score te behalen. Zo was het naar de mening van het klachtenmeldpunt niet noodzakelijk dat de beklagde aangaf dat een inschrijver de referenties moest verduidelijken om aan te geven hoe inschrijver invulling gaf aan het beoordelingselement kennis en ervaring. Dat klager dat niet heeft gedaan komt voor eigen rekening en risico en kan niet aan beklagde worden verweten. De aanname van klager dat het noemen van meer referenties automatisch tot meer punten zou leiden komt het klachtenmeldpunt niet correct voor. Beklaagde heeft dat niet aangegeven in zijn NvI en slechts aangegeven, zoals ook al in de offerteaanvraag staat (minimaal 2 referenties), dat dit is toegestaan. In het licht van de vraagstelling begrijpt het klachtenmeldpunt dit zo dat, als een inschrijver meer referenties nodig heeft om zich in kwaliteit te onderscheiden van een andere inschrijver op het gebied van ervaring en kennis, dit is toegestaan. Daarbij blijft het voor rekening en risico van de inschrijver om alles te doen om zich ook daadwerkelijk te onderscheiden. Het Klachtenmeldpunt is van mening dat het louter benoemen van referenties geen onderscheidend vermogen heeft en dat de beklagde op grond hiervan terecht niet kan oordelen dat de inschrijving op dit punt beter is dan de andere inschrijvingen.

Het is evenwel de vraag of de inschrijving van klager de beoordeling met een "0" rechtvaardigt en of de gegeven motivering hiertoe voldoende is. Het beoordelingselement "Kennis en ervaring" bestaat uit drie elementen. Beklaagde heeft bij 2 elementen aangegeven dat de inschrijving onvolledige informatie geeft. Dit is met name ingegeven door het feit dat de referenties onvoldoende informatie geven over de opgedane ervaring en kennis, zoals die in de offerte op pag. 05 is omschreven. Over het derde onderdeel wordt door de beklagde geen afzonderlijk oordeel gegeven. Het Klachtenmeldpunt is van mening dat, hoewel summier, de gegeven motivering volstaat, omdat niet beoordeeld kan worden of de gegeven informatie voldoet aan het beoordelingselement. Het klachtenmeldpunt ziet niet duidelijk dat de referenties betrekking hebben op beide gevraagde elementen, of de referentie vergelijkbaar met de onderhavige opdracht zijn en hoe de kennis en ervaring daarmee onderscheidend is ten opzichte van andere inschrij-

vingen. Het klachtenmeldpunt onderschrijft daarmee het oordeel van de Beklaagde dat de inhoud niet (geheel) relevant is en niet voldoet aan het criterium zoals opgenomen in de aanbestedingsstukken. Het feit dat er de visie niet afzonderlijk wordt beoordeeld is daarmee niet meer relevant, omdat het ontbreken van informatie op de 2 elementen al leidt tot het oordeel niet (geheel) relevant en daarmee tot een terechte toekenning van de score "0". De klacht hierover acht het klachtenmeldpunt eveneens ongegrond.

ADVIES

Alles overziend is het klachtenmeldpunt van oordeel dat de klachten van klager ongegrond zijn en adviseert het klachtenmeldpunt aan de beklagde niet tegevoet te komen aan de door klager voorgestelde eisen en na de stand still termijn over te gaan tot definitieve gunning indien niet tijdig een kort geding is betekend aan de beklagde. (...)'

2. Beschrijving klacht

2.1. Klachtonderdeel 1

Het gunningscriterium 'referenties' is onduidelijk en niet transparant.

2.2. Klachtonderdeel 2

Beklaagde heeft de beoordelingsmethodiek tijdens de aanbestedingsprocedure gewijzigd.

2.3. Klachtonderdeel 3

Beklaagde heeft klager onvoldoende punten toegekend voor het beoordelings-element 1 van het gunningscriterium kwaliteit.

3. Onderbouwing van de klacht

3.1. Uit de mededeling van de gunningsbeslissing blijkt dat klager 0 punten gescoord heeft op 'Beoordelings-element 1', omdat naar mening van beklagde de referenties van onderdeel 2 zouden ontbreken.

3.2. Klager stelt voorop dat zij niet had ingeschreven als zij niet aan de 'referentie-eis' zou kunnen voldoen, hetgeen een oplettende beoordelaar volgens klager ook kan begrijpen. Bovendien is klager gevraagd om deel te nemen aan de aanbestedingsprocedure op basis van haar ervaring met dergelijke vraagstukken.

3.3. In haar inschrijving heeft klager voldaan aan het minimaal gestelde, namelijk referenties opgegeven die aan beide criteria voldoen. Klager heeft er zelfs meer dan gevraagd ingediend, die geheel (en zelfs meer) voldoen aan het gestelde. Bij de opgegeven referenties heeft klager zowel adviestrajecten alsmede marktverkenningen met deze opdrachtgevers opgevoerd. Dat is de beoordelaars ook niet ontgaan, blijkend uit de reactie van het klachtenmeldpunt.

3.4. Daar voegt klager aan toe dat zij in haar offerte heeft aangegeven dat zij haar kennis actueel houdt en de wijze waarop zij dat realiseert. Klager neemt onder andere deel aan een groot aantal aanbestedingsprocedures waardoor zij op de hoogte is van de actuele ontwikkelingen. Daarnaast is klager betrokken bij veel implementaties en audits. Met regelmaat bezoekt zij marktpartijen om hun ont-

wikkelingen te volgen, blijft zij betrokken bij haar opdrachtgevers na een adviesopdracht en bezoekt zij beurzen en relevante websites.

- 3.5. Vervolgens heeft klager de referenties opgegeven die geheel voldoen aan het gevraagde, uitgesplitst naar de door beklagde gehanteerde tweedeling, namelijk repro en vormgeving/studio werkzaamheden, om volstrekt helder te zijn over welke referentie (die aan beide criteria voldoen) bij welk proces horen. De opdrachtgever heeft alleen gevraagd naar de referenties en niet naar een inhoudelijke beschrijving van resultaat, omvang, duur, in welk jaar, enzovoort.
- 3.6. Nu blijkt naar mening van klager dat er wel op andere dan in de Offerteaanvraag gestelde criteria is beoordeeld en dat beklagde hierover in het offertetraject niet duidelijk is geweest. Sterker nog; bij het schrijven van de offerte is er door klager bewust voor gekozen om datgene wat niet gevraagd wordt ook niet op te schrijven met de wetenschap dat beoordelaars alleen datgene moeten beoordelen wat in het betreffende element gevraagd wordt.
- 3.7. Dat het hier een meervoudig onderhandse aanbestedingsprocedure betreft doet daar volgens klager niets aan af. MKB bedrijven moeten veel tijd en energie steken in het maken van een offerte hetgeen in geen enkele verhouding staat tot de wijze van beoordeling aan de hand van het gevraagde. Het feit dat klager (zoals beschreven in haar offerte) per jaar ongeveer 70 'imaging' aanbestedingen begeleidt (waaronder bij de opgevoerde referenties), geeft op zichzelf al aan hoeveel marktverkenning zij uitvoert. Dit staat nog los van de specifieke marktverkenning bij de door klager opgegeven referenties. Klager stelt dat zij in ieder geval voldoet aan de gevraagde referentie, dat een andere inschrijver wellicht een betere beschrijving heeft ingediend doet daar niets aan af.
- 3.8. Dat er een ruime beoordelingsvrijheid is voor aanbestedende diensten, is bij klager uiteraard bekend, echter betwist zij dat de referenties 'niet-overeenstemmend' zijn of 'ontbreken'. Derhalve had klager minimaal 2.500 euro waarde moeten krijgen op de beoordeling van de referenties. Het is disproportioneel dat aan klager als gevolg van een ontoereikende beschrijving van wat beklagde minimaal had willen ontvangen een score van '0' euro is toegekend.
- 3.9. Naar de mening van klager heeft beklagde bovendien de beoordelingsmethodiek gedurende de procedure gewijzigd. Dit leidt klager af uit het advies van het klachtenmeldpunt waarin staat dat onderdeel 3 van 'Beoordelingselement 1' niet is beoordeeld.
- 3.10. In dat kader citeert klager één van de 'uitsluitingsgronden' van paragraaf 3.1.3 van de Offerteaanvraag (zie 1.2 hiervoor):

'De aanbieder scoort op één of meer beoordelingselementen (zie paragraaf 3.2.2) een 2.'
- 3.11. Klager leidt uit de mededeling van de gunningsbeslissing niet af dat zij is uitgesloten, maar dat zij 'minder goed' scoorde. Daaruit kan volgens klager uitsluitend de conclusie worden getrokken dat zij op beoordelingselement sub 1 een '4' heeft gescoord. Dan had het voor de hand gelegen om ook het derde onderdeel van 'Beoordelingselement 1' te beoordelen.
 - 3.11.1. Hieruit blijkt volgens klager dat er niet is gehandeld conform de in de Offerteaanvraag beschreven beoordelingsmethodiek. Op dit punt is de mededeling van de gunningsbeslissing niet gemotiveerd.

- 3.12. Bij 'Beoordelingselement 1' hoort het beoordelingskader van paragraaf 3.2.2 van de Offerteaanvraag te worden toegepast (zie 1.2 hiervoor). Uit het aanbestedingsdocument blijkt volgens klager niet dat er op de drie onderdelen zelfstandig gescoord kan worden, dan wel wat de onderlinge verhouding tussen de drie onderdelen is, of zou moeten zijn. Ook al hebben, zoals beklagde aangeeft, beoordelaars een ruime vrijheid van beoordelen, dan neemt dat niet weg dat de systematiek transparant moet zijn.
- 3.13. Uit het advies van het klachtenmeldpunt trekt klager de conclusie dat zij een 2 heeft gescoord aangezien onderdeel 3 van 'Beoordelingselement 1' niet meer beoordeeld is. Als onderdeel 3 wel was beoordeeld, had klager nog een waarde kunnen scoren van minimaal 2.500 euro, waarna zij de meest gunstige waarde zou hebben en de opdracht gegund zou moeten krijgen.

4. Reactie beklagde op de klacht

- 4.1. Beklaagde merkt allereerst op dat zij heeft gekozen voor een meervoudig onderhandse aanbesteding voor deze opdracht omdat zij geen goed beeld heeft van de markt voor strategische advisering op het vlak van mediaproducties. Beklaagde heeft gemeend middels een zorgvuldig opgestelde Offerteaanvraag naar de balans tussen prijs en kwaliteit te zoeken. Van tevoren heeft beklagde gepolst bij de kandidaten of men belangstelling had voor een dergelijke aanbesteding en is het inkoopproces vervolgens zorgvuldig doorlopen.
- 4.2. Beklaagde merkt op dat de reden om de opdracht niet aan klager te gunnen niet enkel gelegen is in het feit dat klager niet aan de gevraagde referenties voldoet maar dat beklagde ook fors minder vertrouwen in de offerte van klager heeft dan in de offerte van de door haar geselecteerde leverancier. Door in te zoomen op één enkel punt raakt dit wellicht wat ondergesneeuwd.
- 4.3. Beklaagde wijst er op dat het in onderhavige aanbestedingsprocedure om gunningscriteria gaat waarbij een inschrijver zich kan onderscheiden. Klager heeft dat naar de mening van beklagde niet gedaan. Klager heeft evenmin duidelijk gemaakt hoe de door klager opgegeven referenties voldoen aan het gevraagde.
- 4.4. Volgens beklagde heeft zij, in tegenstelling tot hetgeen klager beweert, het derde onderdeel van 'Beoordelingselement 1' wel degelijk beoordeeld. De beoordelingscommissie heeft zich een integraal oordeel gevormd, waarbij dat aspect is meegenomen. Klager heeft hier geen extra waarde gescoord.
- 4.5. Ten slotte merkt beklagde nog op dat zij kennis heeft genomen van de melding van klager in het klachtenformulier van de Commissie dat klager jaarlijks 70 aanbestedingen begeleid en dat zij dat ook heeft gelezen in de offerte van klager. Beklaagde vraagt echter naar kennis en ervaring met *adviestrajecten*. In de Nota van inlichtingen heeft zij dit nog eens nader gespecificeerd met *strategische adviestrajecten* (zie 1.3 hiervoor).
- 4.6. Noch uit de toelichtende tekst, noch uit de door klager opgegeven referenties kan beklagde opmaken dat klager in staat is om de onderhavige opdracht naar behoren uit te voeren.
- 4.7. Beklaagde verwijst voor verdere onderbouwing van haar standpunt naar het advies van het klachtenmeldpunt (zie 1.7 hiervoor).

5. Beoordeling

- 5.1. De Commissie stelt vast dat beklagde op 24 oktober 2017 een meervoudig onderhandse procedure is gestart voor een overheidsopdracht voor diensten die zien op strategische advisering voor de reproductie van media. Op deze aanbestedingsprocedure zijn onder andere de volgende bepalingen van toepassing: Deel 1, afdeling 1.2.1 en 1.2.4 van de ten tijde van de aankondiging van de opdracht geldende Aw 2012 en de Gids Proportionaliteit.
- 5.2. Alvorens tot een beoordeling van de klachtonderdelen over te gaan, geeft de Commissie eerst het relevante toetsingskader weer.
 - 5.2.1. De Commissie stelt voorop dat, hoewel de Aanbestedingswet voor de meervoudig onderhandse procedure weinig regels stelt, de vrijheid die aanbestedende diensten hebben bij de voorbereiding, inrichting en afwikkeling van een meervoudig onderhandse procedure slechts betrekkelijk is. Zij dienen op grond van de artikelen 1.15 en 1.16 Aw 2012 immers de beginselen van gelijke behandeling, transparantie (zie 5.2.2 hierna) en proportionaliteit in acht te nemen. Wanneer aanbestedende diensten kiezen voor een meervoudig onderhandse procedure, zullen zij deze beginselen moeten vertalen in concrete gedragsnormen. Bij gebrek aan concrete gedragsnormen in de geldende wet- en regelgeving, wordt in de jurisprudentie van de civiele rechter en in de adviezen van de Commissie voor wat betreft de invulling en uitwerking van deze gedragsnormen in toenemende mate aansluiting gezocht bij de regels die gelden voor Europese aanbestedingsprocedures (zie ook de aanbeveling onderaan Advies 417).
 - 5.2.2. Een aanbestedende dienst is op grond van artikel 1.15, lid 1, Aw 2012 gehouden om de inschrijvers op gelijke wijze te behandelen. In de rechtspraak is daarnaast algemeen aanvaard dat wanneer een aanbestedende dienst een opdracht aanbesteedt met gebruikmaking van een meervoudige onderhandse procedure, hij ook transparantie in zijn handelen moet betrachten (zie HR 25 maart 2016, ECLI:NL:HR:2016:503, NJ 2017/383 m.nt. C.E.C. Jansen, JAAN 2016/69, m.nt. G. 't Hart, TBR 2016/159, m.nt. J.H.J. Bax, r.o. 4.2.2 en ook onder meer Advies 147, overweging 7.2.3; Advies 434, overweging 5.2.2 en Advies 440, overweging 5.5.1).
 - 5.2.3. De verplichting tot het betrachten van transparantie is met betrekking tot kwalitatieve gunningscriteria in de jurisprudentie als volgt geconcretiseerd. Van belang is dat (i) zodanige criteria worden geformuleerd dat het voor een kandidaat-inschrijver volstrekt duidelijk is aan welke kwaliteitseisen 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 (vergelijk bijvoorbeeld Advies 377, overweging 5.2.1 en Advies 283, overweging 5.2.2, nog niet gepubliceerd). Deze verplichtingen rusten ook op een aanbestedende dienst in het geval van een meervoudig onderhandse procedure (zie aldus Rb. Den Haag (vzr.) 27 november 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:16579, r.o. 4.2, Rb. Noord-Nederland (vzr.) 2 februari 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:376, r.o. 4.18 en Advies 109, overweging 5.2.4, Advies 226, overweging 5.2 Advies 242, over-

weging 5.3; Advies 389, overweging 5.4.2; Advies 417, overweging 5.2.2 en Advies 423, overweging 5.7.3).

5.2.4. Deze uitgangspunten laten onverlet dat enige mate van subjectiviteit bij de beoordeling van een kwalitatief gunningscriterium onvermijdelijk is en dat de aanbestedende dienst bij een dergelijk criterium de inschrijvers enige vrijheid kan laten om hun inventiviteit te tonen. Van een aanbestedende dienst behoeft binnen het kader van de hiervoor genoemde uitgangspunten niet te worden verwacht dat hij criteria zodanig beschrijft, in die zin dat hij zeer exact en zeer gedetailleerd aangeeft wat nodig is om een maximale score te behalen (zie onder meer Advies 389, overweging 5.4.3).

5.3. Klachtonderdeel 1

5.3.1. In het kader van klachtonderdeel 1 is de te beantwoorden vraag of beklagde aan haar hiervoor bedoelde verplichting tot transparantie heeft voldaan, in die zin dat zij onderdelen 1 en 2 van 'Beoordelingselement 1' van het subgunningscriterium kwaliteit zodanig heeft geformuleerd dat alle redelijk geïnformeerde en normaal zorgvuldige inschrijvers dit subgunningscriterium op dezelfde wijze zullen uitleggen. In het geval dat deze vraag bevestigend kan worden beantwoord, komt vervolgens de vraag aan de orde welke uitleg aan de omschrijving van dit subgunningscriterium moet worden gegeven. Bij de beantwoording van deze onderling met elkaar verband houdende vragen geldt als uitgangspunt dat voor de uitleg van de aanbestedingsdocumenten de bewoordingen van de bepalingen, gelezen in het licht van de gehele tekst van die stukken, in beginsel van doorslaggevende betekenis zijn. Daarbij komt het aan op de betekenis die naar objectieve maatstaven volgt uit de bewoordingen waarin de stukken zijn gesteld.

5.3.2. In paragraaf 3.2.2 van de Offerteaanvraag is ten aanzien van 'Beoordelingselement 1' bepaald (zie 1.2 hiervoor):

'Kennis en ervaring in het werkveld

- Adviestrajecten bij overheidsorganisaties op het gebied van on en offline repro/media. Aantoonbaar met minimaal 2 referenties
- Kennis van de markt. Marktverkenningen gedaan naar repro oplossingen. Aantoonbaar met minimaal 2 referenties
- Inschrijver heeft een eigen visie op media/repro, aansluitend bij lokale overheid en maatschappelijke trends. Offerte bevat een samenvatting van deze visie, omvang niet meer dan 1 A4.

– Op maximaal 3 pagina's A4 mag u aangeven op welke wijze u hieraan invulling geeft.'

5.3.3. Tevens blijkt uit paragraaf 3.2.2 van de Offerteaanvraag waarin de wijze is beschreven waarop cijfers worden toegekend, dat wordt beoordeeld in hoeverre de inschrijving ter zake compleet is, relevant is, aan het criterium voldoet en meerwaarde biedt (zie 1.2 hiervoor).

5.3.4. In de Nota van inlichtingen heeft beklagde aangegeven dat het gaat om ervaring met vergelijkbare adviestrajecten en dat er ook meer referenties mogen worden ingediend (zie 1.3 hiervoor).

5.3.5. Naar het oordeel van de Commissie zullen alle redelijk geïnformeerde en normaal zorgvuldige inschrijvers onderdelen 1 en 2 van 'Beoordelingselement 1' van het subgunningscriterium kwaliteit op dezelfde wijze uitleggen in die zin dat twee soorten referenties worden gevraagd en dat de inschrijvers in hun inschrijving

zullen moeten aangeven aan welk onderdeel van 'Beoordelingselement 1' (of beide) een referentie voldoet en daarbij een korte omschrijving van de opdracht zullen moeten geven zodat beklagde kan beoordelen welk cijfer zal worden toegekend.

5.3.6. De uitleg dat geen omschrijving van de referenties behoefde te worden gegeven en dat het indienen van meer dan twee keer twee referenties per definitie meerwaarde oplevert en recht geeft op een hogere score, kan naar het oordeel van de Commissie niet worden gevolgd.

5.3.7. Daarmee acht de Commissie klachtonderdeel 1 ongegrond.

5.3.8. Ten overvloede merkt de Commissie op dat beklagde wel erg weinig randvoorwaarden voor de referenties van de eerste twee onderdelen van 'Beoordelingselement 1' heeft meegegeven. Zo zijn geen eisen gesteld aan de omvang van de referentie en is ook niet bepaald hoe oud een referentie mag zijn. Nu de klacht daarop niet is gericht, laat de Commissie het bij deze opmerking.

5.4. Klachtonderdeel 2

5.4.1. In het tweede klachtonderdeel wordt geklaagd dat beklagde is afgeweken van het bekendgemaakte 'Beoordelingselement 1' van het subgunningscriterium kwaliteit (zie het toetsingskader in 5.2.3 hiervoor). Volgens klager heeft beklagde ten onrechte nagelaten het derde onderdeel van 'Beoordelingselement 1' te beoordelen. Dit leidt klager af uit het advies van het klachtenmeldpunt.

5.4.2. Bij de beoordeling van dit klachtonderdeel stelt de Commissie voorop dat uit paragraaf 3.2.2 van de Offerteaanvraag blijkt dat per 'beoordelingselement' van het subgunningscriterium kwaliteit een cijfer wordt toegekend. Er wordt dus niet per onderdeel van 'Beoordelingselement 1' een cijfer toegekend.

5.4.3. In het kader van de klachtenprocedure bij het klachtenmeldpunt heeft beklagde aangevoerd dat een inschrijver een score van 6 krijgt indien de inschrijving aan de drie onderdelen voldoet, dat een inschrijver een lagere score krijgt als één van de onderdelen ontbreekt en een inschrijver een score van 2 krijgt indien alle onderdelen ontbreken (zie de reactie van beklagde in het advies van het klachtenmeldpunt in 1.7 hiervoor).

5.5. In de reactie op de klacht bij de Commissie geeft beklagde aan het derde onderdeel van beoordelingselement 1 bij klager wel degelijk te hebben beoordeeld en dat klager daarop geen extra waarde heeft gescoord (zie 4.4 hiervoor). Beklaagde voert aan dat de beoordelingscommissie zich een integraal oordeel heeft gevormd, waarbij dat aspect is meegenomen.

5.6. De Commissie gaat ervan uit dat het klachtenmeldpunt in haar advies heeft bedoeld dat beklagde de beoordeling van het derde onderdeel van 'Beoordelingselement 1' niet in de mededeling van de gunningsbeslissing heeft gemotiveerd. Het klachtenmeldpunt schrijft immers in het kader van deze motivering dat beklagde over het derde onderdeel 'geen afzonderlijk oordeel heeft gegeven'.

5.7. Uit het feit dat in de mededeling van de gunningsbeslissing niet is ingegaan op de beoordeling van het derde onderdeel van 'Beoordelingselement 1' kan in ieder geval niet worden afgeleid dat dit onderdeel niet is beoordeeld. De Commissie gaat er vooralsnog van uit dat beklagde het derde onderdeel van 'Beoordelingselement 1' dan ook heeft beoordeeld.

- 5.8. Daarmee acht de Commissie klachtonderdeel 2, dat beklagde is afgeweken van haar bekendgemaakte beoordelingssystematiek, ongegrond.
- 5.9. Klachtonderdeel 3
- 5.9.1. Ten slotte is klager het niet eens met haar score voor 'Beoordelingselement 1'.
- 5.9.2. Voor zover klager zich beroept op bekendheid bij beklagde dat zij over de gevraagde ervaring beschikt (zie 3.2 hiervoor), miskent zij dat beklagde haar beoordeling in het kader van een meervoudig onderhandse procedure slechts mag baseren op de bij haar ingediende inschrijvingen.
- 5.9.3. In het kader van 'Beoordelingselement 1' valt het de Commissie op dat klager in haar inschrijving heeft volstaan met 2 pagina's, waar maximaal 3 pagina's waren toegestaan. In haar inschrijving heeft klager allereerst in zijn algemeenheid beschreven over de nodige ervaring te beschikken. Vervolgens heeft zij 7 'relevante referenties per vraagstuk' vermeld, onderverdeeld in 'referenties mediasourcing' en 'referenties reprosourcing'. Daarbij heeft zij volstaan met het noemen van de namen van een aantal opdrachtgevers.
- 5.9.4. Nu klager heeft nagelaten aan te geven of de referenties zagen op adviestrajecten, op marktverkenningen of op beide, kon beklagde niet beoordelen of en in hoeverre aan de eerste twee onderdelen van 'Beoordelingselement 1' werd voldaan.
- 5.9.5. Dat beklagde op basis van de inschrijving van klager voor 'Beoordelingselement 1' het cijfer 4 'niet overeenstemmend' heeft toegekend (zie de mededeling van de gunningsbeslissing in 1.5 hiervoor), is in dat licht naar het oordeel van de Commissie niet ongerechtvaardigd.
- 5.9.6. Daarmee acht de Commissie ook het derde klachtonderdeel ongegrond.

6. Advies

De Commissie acht alle klachtonderdelen **ongegrond**.

Den Haag, 9 maart 2018

w.g.:

Prof.mr. C.E.C. Jansen
Voorzitter

Mr. A.C.M Fischer-Braams
Vice-voorzitter

Mr. drs. T.H. Chen
Commissielid