

Commissie van Aanbestedingsexperts

Advies 539 | Samenvatting

De aanbesteder heeft een dynamisch aankoopstelsel (DAS) ingesteld voor de inhuur van extern personeel. Onder het DAS heeft de aanbesteder de toegelaten ondernemers tot de categorie 'ICT ontwikkeling en beheer' uitgenodigd tot het doen van een inschrijving voor een overheidsopdracht voor diensten.

Geklaagd wordt dat de aanbesteder de inschrijving van de ondernemer ten onrechte heeft afgewezen omdat niet uit zijn cv zou blijken dat hij aan de eis voldoet dat hij minimaal 3 jaar aantoonbare ervaring heeft opgedaan in de afgelopen vijf jaar, met API/software ontwikkeling. Naar het oordeel van de Commissie zullen niet alle redelijk geïnformeerde en normaal zorgvuldige inschrijvers deze eis op dezelfde wijze uitleggen, nu er op dit punt twee lezingen van de aanbestedingsstukken mogelijk zijn. Daarmee zijn de aanbestedingsstukken naar het oordeel van de Commissie onvoldoende transparant. Dit brengt met zich mee dat de Commissie niet kan beoordelen of de aanbesteder de inschrijving van de ondernemer ten onrechte heeft afgewezen. Daarmee neemt de Commissie de klacht niet verder in behandeling.

Ten overvloede merkt de Commissie nog het volgende op.

Men kan zich afvragen of de aanbesteder in de aanbestedingsstukken voldoende duidelijk onderscheid heeft gemaakt tussen ervaringseisen en -wensen. In de uitnodiging tot het doen van een inschrijving wordt alle gevraagde ervaring immers aangeduid met 'Kennis- en ervaringsvereisten'. Pas in CTM, het door de aanbesteder gebruikte digitale platform voor inschrijvingen op aanbestedingen, worden bepaalde vragen aangeduid als eisen (knock out-eisen) en lijken de overige vragen te zijn aangemerkt als wensen (gunningscriteria).

Ook kan men zich afvragen of aanbesteder alle eisen en wensen voldoende transparant heeft geformuleerd, nu de formuleringen daarvan in de uitnodiging tot het doen van een inschrijving onder het DAS en in CTM regelmatig uiteenlopen.

Aanbeveling

Ten slotte beveelt de Commissie aanbestedende diensten aan om in de aanbestedingsstukken een bepaling op te nemen die de rangorde regelt van de verschillende aanbestedingsstukken bij eventuele, uiteenlopende formuleringen. Bij gebruik van een digitaal platform voor inschrijvingen op aanbestedingen beveelt de Commissie aan om de bepalingen in dit platform in rangorde na de overige documenten te plaatsen. Reden daarvoor is dat niet alle betrokkenen aan ondernemers- en aan aanbestederszijde altijd (kunnen) meekijken in het digitale platform. Als gevolg daarvan wordt de aanmelding of inschrijving in de praktijk regelmatig opgesteld op basis van de overige aanbestedingsdocumenten, zonder rekening te houden met een eventuele afwijkende formulering van de eisen in het digitale platform. Hetzelfde geldt voor de beoordeling van de aanmeldingen en inschrijvingen door aanbestedende diensten. Ook daarbij wordt niet altijd acht geslagen op de formuleringen in het digitale platform.

Advies 539

1. Feiten

- 1.1. Aanbesteder heeft een dynamisch aankoopstelsel (hierna ook: 'DAS') ingesteld voor de inhuur van extern personeel. Het DAS is verdeeld in acht categorieën (door aanbesteder percelen genoemd, waaronder de categorie "ICT ontwikkeling en beheer").
- 1.2. In de Leidraad aanmelding voor het DAS van 13 augustus 2018 is, onder meer, het volgende bepaald:

1. INLEIDING

1.1 Algemeen

(...)

Dit document bevat een beschrijving van de procedure voor de toelating tot het DAS. Door u aan te melden voor het DAS maakt u kenbaar dat u belangstelling heeft voor opdrachten op het gebied van inhuur van extern personeel. Als [Aanbesteder] behoefte heeft aan extern personeel, ontvangen alle leveranciers die in desbetreffend perceel tot de DAS toegelaten zijn, een offerteaanvraag. Kenmerk van de DAS is dat er pas een overeenkomst gesloten wordt op het moment dat er daadwerkelijk iemand ingehuurd wordt. Aan de toelating tot de DAS kan dus geen recht op opdrachten worden ontleend. [Aanbesteder] zal het DAS in principe gebruiken bij elke inhuuropdracht boven € 40.000 waarbij vervolg opdrachten meegerekend worden bij deze intern vastgestelde grens.

(...)

1.3 Werking van het DAS

Het DAS van [Aanbesteder] wordt uitgevoerd via het online aanbestedingsplatform van CTM Solution. CTM staat voor 'Complete Tender Management'.

Als u offerteaanvragen wilt ontvangen uit de percelen van het DAS dient u twee stappen te doorlopen:

1. Meld u aan bij elk perceel binnen uw interessegebied;
2. Nadat u bent aangemeld bij de kwalificatie van het desbetreffend perceel en vervolgens bent gekwalificeerd door de aanbestedende dienst, hoeft u verder geen actie te ondernemen. U krijgt automatisch in de toekomst een uitnodiging per e-mail voor elke aanvraag die na uw kwalificatie door de aanbestedende dienst wordt uitgezet binnen het desbetreffend perceel.

Aan de hand van de vragen op het CTM platform dient u de bijbehorende verklaringen en informatie toe te voegen. Dit dient te geschieden door het invullen van de bijgevoegde verklaringen en/of bijlagen en toevoegen (uploaden) op het platform in het juiste perceel of offerteaanvraag.

(...)

3. GUNNINGSPROCEDURE SPECIFIEKE OPDRACHTEN

Leveranciers die voor een perceel van het DAS zijn gekwalificeerd, ontvangen voor iedere voorgenomen opdracht een offerteaanvraag. Ingediende offertes worden geëvalueerd aan de hand van de(sub)gunningscriteria zoals hieronder vermeld. De uitslag van de evaluatie van de offertes wordt zo spoedig mogelijk verstrekt door de aanbestedende dienst. De handelwijze wordt beschreven in hoofdstuk 5 Gunningbeslissing.

3.1 Gunningscriteria specifieke opdrachten

Gunning vindt plaats aan de inschrijver die voldoet aan de in de offerteaanvraag voor de specifieke opdracht gestelde eisen en de economisch meest voordelige inschrijving heeft gedaan op basis van prijs- kwaliteitverhouding. Het uiteindelijke gesprek met de voorgestelde kandidaat is een doorslaggevend criterium in de gunning.

Beoordeling van de inschrijvingen zal als volgt plaatsvinden:

1. Voldoen aan de gestelde Eisen

Nadrukkelijk wordt gesteld dat ook aan een in dit document gestelde Eis en aan de eerder ingediende inschrijving volledig moet worden voldaan.

2. Beoordeling inschrijving op basis van de onderstaande gunningscriteria

Het relatieve gewicht van onderstaande gunningscriteria wordt in de offerteaanvraag van de specifieke opdracht vermeld.

Allereerst zullen de aanbiedingen worden beoordeeld op het voldoen aan de gestelde eisen, uurtarief en de overige gestelde vragen voor deze specifieke functie. Bij twijfel over juistheid van de verstrekte antwoorden (in vergelijking met CV) kan telefonisch contact worden opgenomen voor verificatie. Als in de vraag uitdrukkelijk bewijs in CV danwel motivatie gevraagd is kan bij uitblijven van dat bewijs (in de ogen van de beoordelaar) zonder verdere verificatie afwijzend besloten worden. Op basis van deze toetsing worden één of meerdere (in de regel drie) kandidaten uitgenodigd voor het gesprek. Het gesprek wordt apart beoordeeld. Met andere woorden wordt de score die is behaald voor het uurtarief en het CV niet meegenomen bij de beoordeling van het gesprek. Het gesprek is dus doorslaggevend.

Mocht tijdens een gunningsgesprek blijken dat de verstrekte informatie onjuist is dan behoudt [Aanbesteder] zich het recht voor om de betrokken leverancier uit de database van het desbetreffend perceel te verwijderen.

(...)

3.2 Toelichting op de beoordeling van de gunningscriteria bij nadere opdrachten

3.2.1 Toelichting beoordeling curriculum vitae

Het C.V. van de kandidaat kan bijvoorbeeld beoordeeld worden op de volgende onderdelen:

- Opleidingsniveau en relevante opleidingen;
- Werkervaring conform de gestelde eisen;
- Ervaring met vergelijkbare opdrachten in het verleden conform de vraagstelling in de minitender.

(...)

5. GUNNINGSBESLISSING

Alle inschrijvers ontvangen door middel van een e-mailnotificatie een melding dat het bericht over de gunningsbeslissing op het aanbestedingsplatform beschikbaar is. (...)

In dit gunningsbericht wordt nader uitleg gegeven over de score van de inschrijver ten opzichte van de (geanonimiseerde) mede inschrijvers. Bij het niet uitnodigen voor een matchgesprek wordt (indien score anders had doen verwachten) uitleg gegeven over dit besluit.

(...)'

- 1.3. Aanbesteder heeft de toegelaten ondernemers tot de categorie 'ICT ontwikkeling en beheer' onder het DAS uitgenodigd tot het doen van een inschrijving voor de hierna omschreven overheidsopdracht voor diensten. In dat kader heeft aanbesteder, onder meer, het volgende bepaald:

'Tijdelijke opdracht: (3 kandidaten) Ontwikkelaar API voor Toekomst gegevensuitwisseling Werk en Inkomen (TWI) (opdrachtnummer: [nummer])'

Het betreft een tijdelijke opdracht op basis van inhuur (ZZP-er, via bureau of detachering vanuit een andere organisatie) voor een initiële periode van drie maanden met een mogelijke verlenging, telkens voor drie maanden. De maximale duur van dit contract op grond van deze aanbesteding is 36 maanden. De omvang is maximaal 40 uur per week, de beoogde startdatum is/ligt rond 10 juni 2019. Dit betreft een nieuwe uitvraag.

[Aanbesteder] zoekt drie kandidaten voor de functie Ontwikkelaar API voor Toekomst gegevensuitwisseling Werk en Inkomen (TWI). De offerteaanvraag wordt drie keer op het Dynamisch Aankoopstelsel geplaatst, zodat u indien gewenst drie kandidaten kan aanbieden (één per offerteaanvraag). Het drie keer aanbieden van dezelfde kandidaat vergroot de kans niet tot het uitnodigen van deze kandidaat.

(...)

Over TWI

Toekomst gegevensuitwisseling Werk en Inkomen (TWI) is een programma van SZW, waarbij de gegevensuitwisseling in het domein van Werk en Inkomen wordt gemoderniseerd, rekening houdend met AVG en Privacy by Design. Er wordt veel samengewerkt met ketenpartners UWV, SVB, BKWI en Inlichtingenbureau. Een belangrijk aspect is het verifiëren van ontwerpbesluiten via pilots en in het bijzonder het ontwikkelen van API's, op basis van bedrijfsregels.

Onder aansturing van de projectleider Pilots wordt software voor deze API's ontwikkeld. We werken Agile. Alle producten worden zoveel als mogelijk Open Source en onder een vrije licentie gepubliceerd.

Er wordt gewerkt in een niet-hiërarchisch team, op afstand of op een kantoor in Utrecht en er is veel ruimte voor eigen initiatief. Het aantal uren inzet per week wordt in overleg bepaald en is afhankelijk van wat nodig is voor de lopende pilots. Overleg vindt voornamelijk plaats via Slack en in dagelijkse stand ups.

Doel van de opdracht

Mee ontwikkelen van de API's van TWI-componenten, services die in het domein van Werk en Inkomen voorkomen, zoals toeslagen en bijstandsregelingen.

Verantwoordelijkheden en resultaatgebieden

- Borgen van de informatieveiligheid
- Toepassen van Privacy by Design
- Ontwikkelen van TWI componenten
- Participeren in de agile werkwijze
- Zelfstandig meedenken over principes en oplossingen t.a.v. Common Ground en architectuur
- Documenteren van geproduceerde software

Kennis- en ervaringsvereisten

- Afgeronde HBO/WO-opleiding bij voorkeur informatietechnologie of aanverwant;
- HBO/WO-werk- en denkniveau, blijkend uit CV/Motivatie;
- Aantoonbare zeer ruime kennis van en ervaring, minimaal 3 jaar in de afgelopen 5 jaar opgedaan, met het onderhouden van API's en SLA's, in een DevOps-rol;
- Aantoonbare kennis en ervaring, minimaal 3 jaar in de afgelopen 5 jaar opgedaan, met software ontwikkeling;
- Aantoonbare kennis van en ervaring, minimaal 3 jaar in de afgelopen 5 jaar opgedaan, met de toepassing van moderne technieken en architectuur voor de ontwikkeling van API's, zoals microservices;
- Aantoonbaar ervaring met het inrichten van bedrijfskritische systemen, zoals primaire processen in de overheid, telecomsector, logistiek en supply chain, met veel concurrency en hoge beschikbaarheid;
- Aantoonbare ervaring met Self-sovereign Identity apps zoals IRMA;
- Aantoonbare ervaring met big data analyse en dashboards, zoals de moderne open source technieken;
- Aantoonbare ervaring met gebruik van geavanceerde IT-gereedschappen: PHP, Javascript, Golang, C/C++, ELK-stack, Git, CI/CD, Docker;
- Aantoonbare ervaring met Agile;
- Ervaring met moderne ontwikkelingen als Machine Learning, IoT en/of blockchain;
- Ervaring met het domein van Werk en Inkomen en Suwinet.
-

Houdingaspecten

- Klantgerichtheid;
- Kwaliteitsgerichtheid;
- Resultaatgerichtheid;
- Samenwerking (teamspeler);
- Informatieverwerking;
- Presentatievaardigheden
- Analytisch vermogen;
- Nauwkeurigheid;
- Kwaliteitsbewustzijn.

Vergoeding en meer informatie

Het betreft een tijdelijke opdracht voor een periode tot 30 september 2019 met een omvang van maximaal 40 uur per week (met een mogelijkheid tot verlenging, telkens voor maximaal drie maanden. De maximale duur van dit contract op grond van deze aanbesteding is 36 maanden.). De maximale vergoeding is 100 euro en opgenomen in de uitvraag, zie vraag F1 op CTM. Het daar genoemde bedrag is exclusief BTW, inclusief reis- en verblijfkosten en dienstreizen. De functieschaal van deze opdracht is 12. De standplaats voor deze opdracht is Utrecht. We gaan uit van gebruik van eigen telefoon en laptop.

Neem voor meer informatie over deze functie contact op middels het tabblad 'berichten' in de uitvraag.

Resultaat van de opdracht

Zelfstandige bijdrage leveren:

1. in het borgen van Privacy by Design in de TWI componenten
2. aan de ontwikkeling van de TWI componenten.

Procedure

Na sluiting van de reactietermijn wordt een selectie gemaakt. In beginsel worden maximaal zes kandidaten uitgenodigd voor een gesprek op 3 juni 2019, tussen 12:30 – 17:00 uur. De matchgesprekken worden gehouden in Utrecht. Op basis van die gesprekken wordt een kandidaat geselecteerd voor een eventueel tweede gesprek.

De ranking van de kandidaten wordt gemaakt op basis van alle inschrijvingen die zijn gedaan op de drie offerteaanvragen gegevensuitwisseling Werk en Inkomen (TWI). De circa zes hoogst scorende inschrijvers (van de drie offerteaanvragen tezamen) worden uitgenodigd voor het matchgesprek.

Reageren?

U kunt uw belangstelling uitsluitend kenbaar maken via het DAS (Dynamisch Aankoop Systeem) waarvan [Aanbesteder] gebruik maakt:
[link naar webpagina]

Deze aanvraag staat in het kwalificatiegebied ICT Ontwikkeling en Beheer.

De deadline voor het stellen van vragen is 16 mei 2019, 12:00 uur.
U kunt uw aanbieding versturen via CTM tot 23 juni 2019, 12:00 uur.

(...)'

- 1.4. In CTM, het door aanbesteder gebruikte digitale platform voor inschrijvingen op aanbestedingen, is, onder meer, het volgende bepaald:

'(...)

A4 De eerste selectie voor een potentiële kandidaat wordt gedaan op de score op de gestelde vragen (80%) en het aangeboden all-in uurtarief (20%). [Aanbesteder] vermeld in de uitvraag niet de te behalen punten per individuele vraag. [Aanbesteder] past geen correctie op het gescoorde puntenaantal toe. Wel kunnen leveranciers waarbij wordt vastgesteld dat antwoorden niet kloppen met het CV uit de procedure gehaald worden, u dient daarom de antwoorden correct te beantwoorden. Van de 5 best scorende inschrijvingen wordt de CV van de voorgestelde kandidaten getoetst. Op basis van deze toets worden in principe de 3 bestscorende kandidaten uitgenodigd voor een inhoudelijk gesprek. Mocht u binnen 7 dagen na sluiting van deze uitvraag geen bericht hebben ontvangen voor een dergelijk gesprek dan behoort u niet tot de groep van bestscorende kandidaten.

(...)

F5 De voorgestelde kandidaat heeft HBO/WO-werk- en [KO] denkniveau blijkend uit cv/motivatie

F6 De voorgestelde kandidaat heeft minimaal 3 jaar aan- [KO] toonbare ervaring opgedaan in de afgelopen vijf jaar, met API/software ontwikkeling, blijkend uit cv?

- F7 De voorgestelde kandidaat heeft aantoonbaar ervaring met de toepassing van moderne technieken en architectuur voor de ontwikkeling van API's, zoals microservices, aantoonbaar in motivatie?
- F8 De voorgestelde kandidaat heeft minimaal drie jaar aantoonbaar zeer ruime ervaring opgedaan in de afgelopen vijf jaar met het onderhouden van API's en SLA's daarvan, in een DevOps-rol?
- F9 De voorgestelde kandidaat heeft minimaal drie jaar aantoonbaar ervaring opgedaan in de afgelopen vijf jaar, met het inrichten van bedrijfskritische systemen met veel concurrency en hoge beschikbaarheid?
- F10 De voorgestelde kandidaat heeft aantoonbare ervaring met Self-sovereign Identity apps zoals IRMA?
- F11 De voorgestelde kandidaat heeft aantoonbare ervaring met big data analyse en dashboards?
- F12 De voorgestelde kandidaat heeft aantoonbare ervaring met gebruik van geavanceerde IT-gereedschappen: PHP, Javascript, Golang, C/C++, ELK-stack, Git, CI/CD, Docker?
- F13 De voorgestelde kandidaat heeft minimaal drie jaar aantoonbare ervaring opgedaan in de afgelopen vijf jaar met agile?
- F14 De voorgestelde kandidaat heeft ervaring met moderne ontwikkelingen als Machine Learning, IoT en/of blockchain?
- F15 De voorgestelde kandidaat heeft ervaring met het domein van Werk en Inkomen en Suwinet?'

1.5. Ondernemer, die Nederlands niet als moedertaal heeft, is kennelijk toegelaten tot het DAS en heeft naar aanleiding van de voormelde uitnodiging op 22 mei 2019 een inschrijving ingediend via CTM. In zijn inschrijving is bij eis F6 een vinkje met 'ja' vermeld, bij vraag F7 is vermeld: '>5 jaar, + noem een voorbeeld in de motivatie'. Bij zijn inschrijving heeft ondernemer een cv en een motivatiebrief gevoegd.

1.6. Ondernemer heeft – naar de Commissie aanneemt via CTM – een bericht van afwijzing van zijn inschrijving ontvangen. Naar aanleiding van dat bericht heeft ondernemer vragen gesteld en een klacht ingediend via het berichtensysteem van CTM.

1.7. Ondernemer heeft aanbesteder op 4 juni 2019 het volgende bericht gestuurd:

'Sorry voor het dubbel verzenden van mijn vraag, maar blijkbaar ik moest klacht in de onderwerp van het bericht aan u. En ook mijn vraag aan u is om de andere berichten te negeren en hierover een reactie te geven.

Dus nog een keer, de uitleg die ik heb van u ontvangen over de feit dat ik niet gegund was voor uw aanvraag was "De verstrekte antwoorden bleken (bij die vragen waar daar expliciet naar gevraagd werd) niet terug te vinden in het CV."

In de Leidraad DAS dat u heeft gepubliceerd onder hoofdstuk 5 het is gezegd:

"In dit gunningsbericht wordt nader uitleg gegeven over de score van de inschrijver ten opzichte van de (geanonimiseerde) mede inschrijvers. Bij het niet uitnodigen voor een matchgesprek wordt (indien score anders had doen verwachten) uitleg gegeven over dit besluit."

Dus ik wil u vragen om mij te vertellen wat specifiek op zoek naar was en u kon niet vinden, en ook een uitleg geven over de score(n) zoals u aangeeft in uw regels.'

- 1.8. Daarop heeft aanbesteder op 5 juni 2019 de volgende reactie aan ondernemer gestuurd:

'De door u aangehaalde beloftes vanuit de leidraad zijn juist. Die terugkoppeling geven we ook daadwerkelijk aan de kandidaten. Behalve aan die kandidaten die door onjuiste beantwoording van de gestelde vragen te hoog in de ranking zijn geëindigd. Ik verwijs hierbij naar dezelfde leidraad waarbij we in hoofdstuk 3.1 (gunningscriteria) aangegeven is dat de aanbestedende dienst bij uitblijven van het gevraagde bewijs (in cv of motivatie) aanbiedingen direct kan afwijzen. Dus ook zonder die terugkoppeling.

Uit onze beoordeling van uw aanbieding hebben wij geconstateerd dat het gevraagde bewijs op vraag F6 en F7 niet geleverd is.

F6: De voorgestelde kandidaat heeft minimaal 3 jaar aantoonbare ervaring opgedaan in de afgelopen vijf jaar, met API/software ontwikkeling, blijktend uit cv?

F7: De voorgestelde kandidaat heeft aantoonbaar ervaring met de toepassing van moderne technieken en architectuur voor de ontwikkeling van API's, zoals micro-services, aantoonbaar in motivatie?

Beoordeling F6: kandidaat heeft weliswaar ervaring met software ontwikkeling, maar niet zozeer met API-ontwikkeling in 3 jaar. De aantoonbare API-ervaring uit het CV is bij Bugaboo (02-2017 – 05-2017) met 4 maanden te weinig, niet heel recent en bovendien met Apigee, een API-beheerplatform waarmee API's vooral kunnen worden samengesteld en beheerd. Gezocht wordt naar pure API-ontwikkelervaring.

Beoordeling F7: zie toelichting op vraag F6 en er wordt in de motivatie in het algemeen verwezen naar ervaring uit het CV, dat is niet specifiek genoeg. Een uitgewerkt voorbeeld wordt hier verwacht om een beeld te krijgen van de specifieke werkzaamheden. Dan is de conclusie: er is dan misschien wel API-ervaring, maar die is niet recent, niet specifiek en niet aantoonbaar zwaar genoeg voor wat wij zoeken.

(...)'

- 1.9. Vervolgens heeft ondernemer op 5 juni 2019 als volgt op het bericht van aanbesteder gereageerd:

'Verder qua inhoud over uw beslissing. Over F6, Een API is een Application Programming Interface, die ik gebruik elke dag tijdens het programmeren. Maar laten wij overslaan dat je niet goed hebt geformuleerd uw behoefte en u wilde zeggen eigenlijk ervaring met REST Apis of Web APIs. Dat heb ik gedaan ook bij Bugaboo waar u zegt dat ik Apigee heb gebruikt, die is een API beheer platform. Dat is juist, maar ik heb Apigee gebruikt als een firewall en niet voor het ontwikkelen van de business logica. Ook heb ik gewerkt met REST APIs bij Newcraft voor 2 jaar, met het ontwikkelen van de service laag voor KPN. Ook bij KPMG waar ik met hun SOFY platform heb gewerkt. Ook bij Knab waar ik met hun Verzekeren APIs heb gewerkt en uitgebreid. Dus het is makkelijk om te zien dat ik veel meer dan 3 jaar ervaring heb in de laatste 5 jaar met API ontwikkelen.

Bij F7 u verwijst naar F6 als basis, die ik heb net uitgelegd dat uw beslissing hierover is onjuist. En u zegt niks verder voor mij verder uit te leggen.'

- 1.10. In een herinneringsmail aan aanbesteder van 12 juni 2019 heeft ondernemer onder meer het volgende geschreven:

'(...) Uiteraard negeren de feiten die ik heb vermeld in de antwoord berichten, dat ik meer dan 3 jaar API ontwikkeling ervaring heb, ervaring beschreven in mijn CV en motivatie.

(...).'

- 1.11. Aanbesteder heeft op 19 juni 2019 als volgt op de berichten van ondernemer gereageerd:

'(...)

Uw klacht via CTM is door ons goed ontvangen, en (naast de selectiecommissie) door een tweede persoon binnen [Aanbesteder] beoordeeld. De conclusie blijft dat uit uw initiële inschrijving (blijkend uit het gevraagde bewijs op vraag F6 en F7 in CV/ Motivatie) niet is gebleken dat u aan de functie-eisen voldoet, en dat de procedure daarom is vervolgd (en inmiddels afgerond) met andere kandidaten. Uit uw latere correspondentie lijkt het alsof uw ervaring mogelijk meer uitgebreid is dan omschreven in die (CV/Motivatie) stukken maar die informatie kwam te laat voor ons besluit.

Hiermee zijn de klacht-/bezwaarmogelijkheden bij [Aanbesteder] uitgeput.
(...).'

- 1.12. Ten slotte heeft ondernemer op 19 juni 2019 als volgt gereageerd op voorgaande e-mail van aanbesteder:

'in de latere correspondentie ik heb alleen verwezen nog een keer naar de projecten beschreven in mijn CV waar ik API's heb ontwikkeld, ook beschreven in mijn CV. Dus ik heb geen nieuwe informatie gebracht maar alleen vertoond dat als de selectiecommissie had mijn CV goed gelezen konden zij zien dat ik meer dan 3 jaar API ervaring had.

(...).'

2. Beschrijving klacht

Aanbesteder heeft de inschrijving van ondernemer ten onrechte afgewezen omdat niet uit zijn cv zou blijken dat hij aan eis F6 voldoet dat hij minimaal 3 jaar aantoonbare ervaring heeft opgedaan in de afgelopen vijf jaar, met API/software ontwikkeling en omdat niet uit zijn motivatie zou blijken dat hij voldoende ervaring heeft met de toepassing van moderne technieken en architectuur voor de ontwikkeling van API's, zoals microservices. Tevens heeft aanbesteder de afwijzing onvoldoende gemotiveerd.

3. Onderbouwing klacht

- 3.1. In F6 is bepaald:

'De voorgestelde kandidaat heeft minimaal 3 jaar aantoonbare ervaring opgedaan in de afgelopen vijf jaar, met API/software ontwikkeling, blijkend uit cv?'

- 3.2. In eis F6 wordt gevraagd om ervaring met API ontwikkeling óf software ontwikkeling. Wat betreft software ontwikkeling is het heel duidelijk (vanuit zijn CV) dat ondernemer meer dan 3 jaar ervaring heeft in de laatste 5 jaar.
- 3.3. Indien ook ervaring met API ontwikkeling vereist is, dan is de vraag wat wordt bedoeld met de afgelopen 5 jaar. Ondernemer vraagt zich af of dat ziet op de kalenderjaren 2013 tot en met 2018 of de periode tot de aanbesteding (van mei 2015 tot mei 2019).
- 3.4. Voor het geval dat het gaat om de periode van mei 2015 tot mei 2019 stelt ondernemer dat uit zijn cv blijkt dat hij ervaring heeft opgedaan met API ontwikkeling bij de volgende bedrijven en projecten in de volgende periodes:
- Newcraft (05.2015 [volgens cv: 01.2014, Commissie] - 01.2016): 20 maanden (projecten: KPN service layer, KPN media activiteit optimalisatie)
 - Holiup (01.2016 - nu): meer dan 10 maanden
 - Bugaboo (02.2017 - 05.2017): 4 maanden
 - Knab (10.2017 - 12.2017): 3 maanden
- Ondernemer stelt dat uit zijn cv blijkt dat hij in totaal meer dan 37 maanden en dus meer dan 3 jaar ervaring heeft met API ontwikkeling.
- 3.5. Ondernemer geeft aan dat er ook projecten zijn waar hij met API's heeft gewerkt maar die niet expliciet in zijn CV staan. Dat was bij Ordina en bij KPMG, in totaal meer dan 6 maanden.
- 3.6. Voor het geval dat moet worden gekeken naar de kalenderjaren 2013-2018 geeft ondernemer aan nog een jaar extra ervaring met API te hebben opgedaan bij Tele2.
- 3.7. In F7 is bepaald:
- 'De voorgestelde kandidaat heeft aantoonbaar ervaring met de toepassing van moderne technieken en architectuur voor de ontwikkeling van API's, zoals microservices, aantoonbaar in motivatie?'
- 3.8. Ondernemer stelt zich op het standpunt dat F6 een knock-out eis is en F7 niet. Indien ondernemer voldeed aan eis F6 moest zijn inschrijving verder worden beoordeeld. In het kader van F7 heeft ondernemer in zijn motivatie gewezen op het project KPN Service Layer bij Newcraft en de technieken die hij heeft gebruikt, zoals vereist was. In de beschrijving van het project in zijn CV heeft hij meer specifiek zijn werkzaamheden aangegeven.
- 3.9. In paragraaf 3.1 ("Gunningscriteria specifieke opdrachten") van de Leidraad aanmelding DAS is bepaald dat bij twijfel over juistheid van de verstrekte antwoorden (in vergelijking met CV) telefonisch contact kan worden opgenomen voor verificatie (zie 1.2 hiervoor). Ondernemer is niet gebeld en er is geen navraag gedaan in verband met de vermoedelijke onjuistheid van zijn antwoorden. Ook heeft ondernemer gevraagd naar zijn scores voor de andere profielen, maar omdat hij was afgewezen gaf aanbesteder aan op basis van paragraaf 3.1 van de Leidraad niet verplicht te zijn deze te verstrekken. Ondernemer stelt zich op het standpunt dat dit in strijd is met de Aanbestedingswet die eist dat de aanbestedende dienst de afgewezen partij moet aangeven wat de voordelen van de winnende inschrijving waren, zodat hij een transparante vergelijking kan maken.

4. Reactie aanbestede

- 4.1. Gezien de stukken die ondernemer reeds in de procedure heeft ingebracht, gaat aanbestede ervan uit dat verdere toelichting over het verloop van de procedure niet nodig is. Aanbestede zal zich dan ook beperken tot een reactie op de klacht van ondernemer.
- 4.2. Ondernemer stelt dat aanbestede hem ten onrechte heeft uitgesloten van de procedure door zijn beantwoording van vraag F6 en F7 en eist dat hij een echte kans krijgt om de opdracht gegund te krijgen en voorts een vergoeding van de door hem geleden schade.
- 4.3. In vraag F6 werd specifiek de vraag gesteld of de voorgestelde kandidaat minimaal 3 jaar aantoonbare ervaring heeft opgedaan in de afgelopen vijf jaar, met API/software ontwikkeling. Deze ervaring dient te blijken uit het cv. Zijn klacht is driedelig.
- 4.4. Als eerste brengt ondernemer in zijn klacht naar voren dat in vraag F6 de benaming API/software ontwikkeling ook kan betekenen dat de aantoonbare ervaring kan zien op enkel softwareontwikkeling en niet specifiek gericht hoeft te zijn op ervaring met API software ontwikkeling. Naar de mening van aanbestede komt uit de uitvraag van de opdracht duidelijk naar voren dat bij deze opdracht juist de API ervaring erg belangrijk is en daarom ook specifiek aangetoond dient te worden.
- 4.5. Ten tweede stelt ondernemer dat, als de benaming API/softwareontwikkeling dan toch ziet op API ervaring, uit zijn cv duidelijk blijkt dat de gevraagde API ervaring er ook is. De beoordelaars hebben het cv van ondernemer doorgenomen en naar hun oordeel is uit het cv niet gebleken dat ondernemer voldoet aan de gestelde eisen voor wat betreft de ervaring. Met andere woorden, de gevraagde ervaring is niet aangetoond door middel van het cv.
- 4.6. Ten derde stelt ondernemer dat aanbestede, met verwijzing naar artikel 3.1 van de Leidraad aanmelding voor het DAS (zie 1.2 hiervoor), telefonisch contact met hem had moeten zoeken ter verificatie. In artikel 3.1 staat het volgende vermeld:

'Bij twijfel over juistheid van de verstrekte antwoorden (in vergelijking met cv) kan telefonisch contact worden opgenomen voor verificatie. Als in de vraag uitdrukkelijk bewijs in cv danwel motivatie gevraagd is kan bij uitblijven van dat bewijs (in de ogen van de beoordelaar) zonder verdere verificatie afwijzend besloten worden.'

Uit deze bepaling uit de Leidraad volgt dat bij twijfel contact kán worden opgenomen met de kandidaat, niet dat aanbestede daartoe verplicht is. Daarnaast is bepaald dat als in de vraag uitdrukkelijk bewijs in het cv is gevraagd, dat zonder verdere verificatie afwijzend besloten kan worden als in de ogen van de beoordelaar dat bewijs is uitgebleven. In casu is dat hetgeen hier speelt. De beoordelaars hebben geoordeeld (en onderbouwd) dat de gevraagde API ervaring niet is aangetoond in zijn cv.
- 4.7. Vraag F6 heeft te gelden als zogenaamde knock-out vraag. Indien niet voldaan wordt aan de gevraagde eisen, wordt de betreffende inschrijving niet verder in behandeling genomen, krachtens paragraaf 3.1 Leidraad aanmelding voor het DAS.
- 4.8. Aanbestede heeft voor de volledigheid toch ook nog de beantwoording van vraag F7 beoordeeld. Vraag F7 houdt in dat de kandidaat in zijn motivatie aantoonbaar dient te maken dat hij ervaring heeft met de toepassing van moderne technieken en architectuur voor de ontwikkeling van API's, zoals microservices. De beoordelaars hebben geoordeeld dat ook in de motivatie de gevraagde ervaring niet wordt

aangetoond. Ook hier geldt hetgeen is bepaald in paragraaf 3.1 Leidraad aanmelding voor het DAS: de beoordelaars hebben geoordeeld (en onderbouwd) dat de gevraagde ervaring niet is aangetoond in de motivatie.

4.9. Naar de mening van aanbesteder is dan ook op de juiste gronden en middels de juiste procedure afwijzend besloten ten opzichte van de inschrijving van ondernemer.

4.10. Voorts geldt nog het volgende. In paragraaf 3.1 Leidraad aanmelding voor het DAS is tevens het volgende bepaald:

'Op basis van deze toetsing worden één of meerdere (in de regel drie) kandidaten uitgenodigd voor het gesprek. Het gesprek wordt apart beoordeeld. Met andere woorden wordt de score die is behaald voor het uurtarief en het CV niet meegenomen bij de beoordeling van het gesprek. Het gesprek is dus doorslaggevend.'

4.11. Hieruit volgt dat zelfs als de gevraagde ervaring uit F6 en eventueel F7 als voldoende was beoordeeld, het niet op voorhand vaststaat dat ondernemer de opdracht ook gegund had gekregen. Het gesprek dat met de gekozen kandidaten wordt gevoerd is altijd doorslaggevend. Of ondernemer — zoals hij stelt — daadwerkelijk een goede kans had om de opdracht gegund te krijgen als zijn antwoorden anders beoordeeld zouden zijn, staat dus niet vast.

4.12. Ondernemer stelt voorts dat hij door toedoen van aanbesteder schade heeft geleden. Of ondernemer daadwerkelijk schade heeft geleden is naar de mening van aanbesteder slechts speculatief. De tijd welke in vooronderzoek, et cetera wordt gestoken geldt voor iedere kandidaat die zich inschrijft en hoort naar mening van aanbesteder tot "acquisitie" zoals iedere zelfstandig ondernemer verricht bij het genereren van opdrachten en komt om die reden naar de mening van aanbesteder niet in aanmerking voor schadevergoeding. Iedere inschrijver heeft immers de kans om – ondanks al het voorwerk – niet uitgekozen te worden.

4.13. Ook de door ondernemer genoemde schadevergoeding voor het gebroken vertrouwen in een rechtmatige behandeling van een publieke organisatie is naar de mening van aanbesteder niet aan de orde. Aanbesteder heeft het proces uitgevoerd conform vooraf vastgestelde voorwaarden, welke voorwaarden vooraf aan alle inschrijvers bekend zijn gemaakt en waar alle inschrijvers – ook ondernemer – vooraf mee akkoord zijn gegaan.

5. Beoordeling

5.1. De Commissie stelt vast dat aanbesteder in de zomer van 2018 een dynamisch aankoopstelsel heeft ingesteld voor de inhuur van extern personeel. Aanbesteder heeft de toegelaten ondernemers tot de categorie 'ICT ontwikkeling en beheer' onder het DAS uitgenodigd tot het doen van een inschrijving voor een overheidsopdracht voor diensten (zie 1.3 hiervoor). Op deze procedure zijn onder andere de volgende bepalingen van toepassing: Deel 1 en 2, meer in het bijzonder paragraaf 2.2.3.4 en afdeling 2.4.2 van de Aw 2012 en de Gids Proportionaliteit.

5.2. Om te kunnen beoordelen of aanbesteder de inschrijving van ondernemer ten onrechte heeft afgewezen omdat niet uit zijn cv zou blijken dat hij aan de in CTM opgenomen eis F6 voldoet dat hij minimaal 3 jaar aantoonbare ervaring heeft opgedaan in de afgelopen vijf jaar, met API/software ontwikkeling, zal de Commissie eerst de vraag moeten beantwoorden hoe de desbetreffende eis moet worden uitgelegd.

- 5.3. Bij de beoordeling van de klacht moet worden vooropgesteld dat een aanbestedende dienst op grond van artikel 1.9, eerste lid, Aw 2012 transparant dient te handelen.
- 5.4. De te beantwoorden vraag is of aanbesteder aan zijn hiervoor bedoelde verplichting heeft voldaan, in die zin dat hij eis F6 betreffende API/software ontwikkeling in CTM zodanig heeft geformuleerd dat alle redelijk geïnformeerde en normaal zorgvuldige inschrijvers deze ervaringseis 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 deze ervaringseis 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.
- 5.5. In eis F6 is bepaald:

'F6 [KO]	De voorgestelde kandidaat heeft minimaal 3 jaar aantoonbare ervaring opgedaan in de afgelopen vijf jaar, met API/software ontwikkeling, blijkend uit cv?'	
-------------	---	--

- 5.6. De schuine streep (/) geeft normaal gesproken een keuzemogelijkheid aan: er wordt ervaring gevraagd met API ontwikkeling óf software ontwikkeling (zie over de betekenis van de schuine streep onder meer: <https://onzetaal.nl/taaladvies/schuine-streep-en-backslash>; https://taaladvies.net/taal/advies/vraag/734/schuine_streep_slash_duitse_komma_gebruik_van/ en https://nl.wikipedia.org/wiki/Schuine_streep). In die betekenis is de schuine streep ook in de eis betreffende het HBO/WO-werk en -denkniveau (eis F5 in CTM) gebruikt (zie 1.3 en 1.4 hiervoor): de kandidaat moet HBO óf WO-werk- en denkniveau hebben, niet allebei. Verder wordt in andere eisen (of wensen, zie 5.13.1 hierna) specifiek naar ervaring met het onderhouden van API's en ervaring met de toepassing van moderne technieken en architectuur voor de ontwikkeling van API's gevraagd. Dit alles wijst erop dat ervaring met enkel software ontwikkeling voldoende zou zijn om aan eis F6 te voldoen.
- 5.7. Voor deze lezing pleit bovendien dat in de uitnodiging tot het doen van een inschrijving onder het DAS onder het kopje 'Kennis- en ervaringsvereisten' de volgende eis is bepaald (zie 1.3 hiervoor):
- '(...)
 - Aantoonbare kennis en ervaring, minimaal 3 jaar in de afgelopen 5 jaar opgedaan, met software ontwikkeling;
 - (...)'
- 5.8. Anderzijds blijkt uit de uitnodiging tot het doen van een inschrijving voor de onderhavige overheidsopdracht onder het DAS dat aanbesteder op zoek is naar een API-ontwikkelaar. In die uitnodiging is in de titel en de tekst bepaald dat aanbesteder op zoek is naar 3 kandidaten voor de functie 'Ontwikkelaar API voor Toekomst gegevensuitwisseling Werk en Inkomen (TWI)' (zie 1.3 hiervoor). Ook is bepaald dat een belangrijk aspect van het programma TWI het ontwikkelen van API's, op basis van bedrijfsregels, is en dat software voor deze API's wordt ontwikkeld. Doel van de opdracht is, onder meer, het mee-ontwikkelen van de API's van TWI-componenten. Onder 'Kennis- en ervaringsvereisten' heeft aanbesteder, onder meer, bepaald:

- '(...)
- Aantoonbare zeer ruime kennis van en ervaring, minimaal 3 jaar in de afgelopen 5 jaar opgedaan, met het onderhouden van API's en SLA's, in een DevOps-rol;
- (...)
- Aantoonbare kennis van en ervaring, minimaal 3 jaar in de afgelopen 5 jaar opgedaan, met de toepassing van moderne technieken en architectuur voor de ontwikkeling van API's, zoals microservices;
- (...)'

- 5.9. Daarmee is eveneens verdedigbaar dat de in eis F6 gevraagde ervaring met softwareontwikkeling moet zien op ervaring met API ontwikkeling. Ook aanbesteder interpreteert deze ervaringseis op deze wijze.
- 5.10. Niet gesteld of gebleken is dat in de uitnodiging tot het doen van een inschrijving onder het DAS of in CTM een rangorde is bepaald voor het geval de formuleringen van de eisen of wensen daarin van elkaar afwijken.
- 5.11. Nu er op dit punt twee lezingen van de aanbestedingsstukken mogelijk zijn, zullen niet alle redelijk geïnformeerde en normaal zorgvuldige inschrijvers eis F6 op dezelfde wijze uitleggen. Daarmee zijn de aanbestedingsstukken naar het oordeel van de Commissie onvoldoende transparant en heeft aanbesteder in zoverre gehandeld in strijd met zijn in 5.3 bedoelde verplichting. Dit brengt met zich mee dat de Commissie niet kan beoordelen of aanbesteder de inschrijving van ondernemer ten onrechte heeft afgewezen.
- 5.12. Daarmee neemt de Commissie de klacht niet verder in behandeling.
- 5.13. Ten overvloede merkt de Commissie nog het volgende op.
- 5.13.1. Men kan zich afvragen of aanbesteder in de aanbestedingsstukken voldoende duidelijk onderscheid heeft gemaakt tussen ervaringseisen en -wensen. In de uitnodiging tot het doen van een inschrijving wordt alle gevraagde ervaring immers aangeduid met 'Kennis- en ervaringsvereisten'. Pas in CTM worden F5 en F6 aangeduid als eisen (knock out-eisen) en lijken de overige vragen F7 tot en met F15, te zijn aangemerkt als wensen (gunningscriteria).
- 5.13.2. Ook kan men zich afvragen of aanbesteder alle eisen en wensen voldoende transparant heeft geformuleerd, nu de formuleringen daarvan in de uitnodiging tot het doen van een inschrijving onder het DAS en in CTM regelmatig uiteenlopen. Niet alleen bij eis F6 wijkt de formulering in CTM af van de tekst in de uitnodiging tot het doen van een inschrijving onder het DAS, dit geldt ook voor wensen F7, F9, F11 en F13. De in de uitnodiging tot het doen van een inschrijving onder het DAS vereiste 'Afgeronde HBO/WO-opleiding bij voorkeur informatietechnologie of aanverwant' keert in CTM zelfs helemaal niet terug (zie 1.3 en 1.4 hiervoor).

6. Advies

De Commissie oordeelt dat aanbestede in strijd heeft gehandeld met het transparantiebeginsel. Dat daarover niet is geklaagd, doet geen afbreuk aan deze conclusie. Wel leidt dit ertoe dat de Commissie de klacht niet verder in behandeling kan nemen.

7. Aanbeveling

De Commissie beveelt aanbestedende diensten aan om in de aanbestedingstukken een bepaling op te nemen die de rangorde regelt van de verschillende aanbestedingsstukken bij eventuele uiteenlopende formuleringen. Bij gebruik van een digitaal platform voor inschrijvingen op aanbestedingen beveelt de Commissie aan om de bepalingen in dit platform in rangorde na de overige documenten te plaatsen. Reden daarvoor is dat niet alle betrokkenen aan ondernemers- en aan aanbestederszijde altijd (kunnen) meekijken in het digitale platform. Als gevolg daarvan wordt de aanmelding of inschrijving in de praktijk regelmatig opgesteld op basis van de overige aanbestedingsdocumenten, zonder rekening te houden met een eventuele afwijkende formulering van de eisen in het digitale platform. Hetzelfde geldt voor de beoordeling van de aanmeldingen en inschrijvingen door aanbestedende diensten. Ook daarbij wordt niet altijd acht geslagen op de formuleringen in het digitale platform.

Den Haag, 22 juli 2019

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

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

Mr. drs. T.H. Chen
Commissielid