

Advies 598 | Samenvatting

De klacht ziet op een Europese openbare procedure voor een raamovereenkomst met één ondernemer voor diensten voor het op landelijk niveau beheren en onderhouden van fietsen door de inzet van fietsherstellers. Geklaagd wordt dat de beoordelingssystematiek aan de hand waarvan de scores op de kwalitatieve gunningscriteria worden bepaald, onvoldoende transparant is. De ondernemer acht de beoordelingssystematiek onvoldoende bepaald en daarmee te subjectief.

In het kader van de kwalitatieve gunningscriteria "Plan van aanpak" en "Operationeel Beheerplan" moet inschrijver als onderdeel van zijn inschrijving een "plan van aanpak" en een "operationeel beheerplan" indienen. Deze plannen dienen een aantal aspecten te bevatten. Concreet dient de inschrijver aan te geven met welke oplossingen hij voornemens is aan het Programma van Eisen te (blijven) voldoen. De inschrijver wordt in dat kader veel vrijheid gelaten. Om tot een score per kwalitatief gunningscriterium te komen, vindt de beoordeling van de plannen op de gevraagde aspecten integraal plaats aan de hand van een beslistabel. Uit die beslistabel blijkt dat de toe te kennen scores afhankelijk zullen zijn van het antwoord op de volgende vragen:

- of de gevraagde documenten zijn ingediend;
- of in de documenten op alle gevraagde aspecten wordt ingegaan;
- in hoeverre de aspecten SMART zijn uitgewerkt;
- in hoeverre het beoordelingsteam is overtuigd en
- of ten opzichte van de gevraagde aspecten meerwaarde wordt geboden.

Deze beoordelingssystematiek laat veel ruimte voor subjectiviteit. Naar het oordeel van de Commissie is een dergelijke systematiek toegestaan mits de toepassing daarvan zoveel mogelijk wordt geobjectiveerd. Verder dient de gunningsbeslissing uitvoerig te worden gemotiveerd. De Commissie licht dit als volgt toe.

In het kader van de objectiviteit is het van belang dat de inschrijvingen op de kwalitatieve gunningscriteria worden beoordeeld door meerdere beoordelaars. Indien de beoordelaars de inschrijvingen eerst individueel beoordelen, wordt voorkomen dat één of meer beoordelaars de anderen onmiddellijk bij de beoordeling beïnvloeden. Indien de beoordelaars vervolgens tot een beoordeling in consensus moeten komen, worden extreme beoordelingen eruit gefilterd. Met vijf beoordelaars, eerst een individuele beoordeling en vervolgens een beoordeling in consensus, heeft de aanbesteder maatregelen getroffen om te subjectieve oordelen uit te sluiten.

Verder is in het kader van de objectiviteit van groot belang dat de beoordelingssystematiek op gelijke wijze wordt toegepast op alle inschrijvingen.

Ten slotte dient de aanbestedende dienst zijn uiteindelijke beslissing te motiveren 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. Bij de onderhavige beoordelingssystematiek, waarin vooraf niet concreet is aangegeven hoe een inschrijving een bepaalde score kan behalen, dient de gunningsbeslissing aan een afgewezen inschrijver dan ook duidelijk te maken welke door de winnende inschrijver voorgestelde oplossingen uiteindelijk een betere score hebben

opgeleverd dan door de afgewezen inschrijver voorgestelde oplossingen en waarom dat zo is.

Naar het oordeel van de Commissie kan de beoordelingssystematiek de toets der kritiek doorstaan. Omdat deze systematiek veel ruimte laat voor subjectiviteit, moeten er wel hoge eisen worden gesteld aan de motivering van de gunningsbeslissing. Daarmee acht de Commissie de klacht ongegrond.

Advies 598

1. Feiten

- 1.1. Aanbesteder heeft op 22 juni 2020 een Europese openbare procedure aangekondigd voor een raamovereenkomst met één ondernemer voor diensten voor het op landelijk niveau beheren en onderhouden van fietsen door de inzet van fietsherstellers.
- 1.2. In de oorspronkelijke Gunningsleidraad van 19 juni 2020 is, onder meer, het volgende bepaald:

7 Gunningscriteria, beoordeling en gunning

(...) De Inschrijving met de hoogste totale eindscore op het Gunningscriterium, beste prijs-kwaliteitverhouding, komt als eerste voor gunning van de Opdracht in aanmerking.

7.1 Gunningscriteria en beoordelingsmethodiek

De Raamovereenkomst wordt gegund aan de Inschrijver die de beste prijs-kwaliteitverhouding heeft aangeboden op basis van de onderstaande (sub)Gunningscriteria met bijbehorende wegingsfactoren (...).

De (sub)Gunningscriteria die in dit hoofdstuk zijn beschreven vormen de basis voor de te bepalen rangschikking van de Inschrijvingen. Ook is in dit hoofdstuk voor ieder Gunningscriterium de beoordelingsmethodiek omschreven.

De Inschrijvers wordt gevraagd om per (sub)Gunningscriterium aan te geven in welke mate of op welke wijze zij kunnen voldoen aan de gestelde criteria. Voor ieder (sub)Gunningscriterium is een wegingsfactor bepaald.

De Gunningscriteria zijn ingedeeld in de volgende categorieën:

- Prijs (weging 70%);
- Kwaliteit (weging 30%).

(...)

7.1.3 Kwaliteit

Per Inschrijving wordt één kwaliteitsscore bepaald op het volgende (subsub)Gunningcriterium:

- G2.1: Plan van aanpak inclusief risicobeheersing, (sub-weging 30%)
- G2.2: Operationeel beheerplan inclusief prestatieonderbouwing (sub-weging 70%)

G2.1. Plan van aanpak, inclusief risicobeheersing

In het plan van aanpak beschrijft Inschrijver hoe hij op de ingangsdatum van de Raamovereenkomst zijn dienstverlening en organisatie heeft ingericht op zodanige wijze dat hij voldoet aan alle gestelde eisen zoals opgenomen in het Programma van Eisen.

Het plan van aanpak wordt integraal c.q. algeheel beoordeeld op de mate waarin het beoordelingsteam overtuigd is dat Inschrijver op de ingangsdatum van de

Raamovereenkomst zijn organisatie op zodanige wijze heeft ingericht dat dat hij voldoet aan het Programma van Eisen.

Het plan van aanpak dient in ieder geval de volgende aspecten te bevatten:

- Hoe zorgt Inschrijver er voor dat het benodigde personeel op tijd beschikbaar is?
- Hoe zorgt Inschrijver er voor dat het personeel voldoet aan de eisen in het Programma van Eisen?
- Hoe zorgt Inschrijver ervoor dat het SROI percentage uiterlijk 3 maanden na ingangsdatum van de Raamovereenkomst minimaal 5% van de ingezette arbeidsuren bedraagt?
- Welke risico's ziet Inschrijver met betrekking tot de implementatie en welke mitigerende maatregelen worden genomen om deze risico's te beperken?

Bovenstaande aspecten dienen SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden) beschreven te worden.

G2.2. Operationeel beheerplan, inclusief prestatieonderbouwing

In het operationeel beheerplan beschrijft Inschrijver hoe hij gedurende de contractperiode zijn dienstverlening en organisatie inricht op zodanige wijze dat hij (blijvend) voldoet aan het Programma van Eisen en de gestelde KPI's.

Het operationeel beheerplan wordt integraal c.q. algeheel beoordeeld op de mate waarin het beoordelingsteam overtuigd is dat Inschrijver in staat is om gedurende de uitvoering van de Raamovereenkomst (blijvend) te voldoen aan het Programma van Eisen en de gestelde KPI's.

Het operationeel beheerplan dient in ieder geval de volgende aspecten te bevatten:

- Hoe borgt Inschrijver de opleiding en ontwikkeling van het personeel?
- Hoe zorgt Inschrijver er voor dat het SROI percentage uiterlijk 12 maanden na ingangsdatum van de Raamovereenkomst en vervolgens gedurende de uitvoering van de Raamovereenkomst minimaal 10% van de ingezette arbeidsuren bedraagt?
- Wat gaat Inschrijver doen om medewerkers proactief te betrekken en mee te laten denken in het verbeteren van het proces, door bijvoorbeeld verbetervoorstellen aan te laten dragen op basis van ervaring in de hub's en onderweg (Inschrijver vormt ogen en oren op locatie)?
- Hoe gaat Inschrijver om met ongeplande capaciteit vraag? (Uitgaande van 52x per jaar ongeplande behoefte aan extra inzet: na verzoek binnen een kalenderdag 2 extra mensen leveren).
- Op welke manier gaat (en blijft) Inschrijver aan de gestelde KPI's voldoen? (Bijlage L - KPI blad)
- Wat heeft Inschrijver van [Aanbesteder] nodig om de dienstverlening succesvol te kunnen uitvoeren?

Bovenstaande aspecten dienen SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden) beschreven te worden.

7.1.4 Beoordeling van kwaliteit

De score per (subsub)Gunningcriterium (G2.1-G2.2), wordt door elk lid van het beoordelingsteam eerst individueel bepaald en wordt later door het beoordelingsteam in consensus vastgesteld. De beoordeling vindt integraal plaats aan de hand van de gevraagde aspecten. De aspecten zelf zijn niet aan te merken als (subsub-sub)Gunningscriteria.

Beslistabel

De plannen worden integraal beoordeeld op de mate waarin de individuele beoordelaar van het beoordelingsteam overtuigd is. In een consensus meeting wordt de score van het beoordelingsteam bepaald. De volgende beslistabel wordt gebruikt om tot een score te komen:

Beoordeling	Score	Punten G 2
<i>Slecht</i> : niet ingediend	0	Knock-out: uitsluiting
<i>Onvoldoende</i> : de onderbouwing is onvolledig en/of bevat niet alle in het onderdeel gevraagde aspecten, het proces en/of gevraagde aspecten zijn niet beschreven en/of met de wijze van beantwoording heeft Inschrijver het beoordelingsteam onvoldoende overtuigd van de uitvoerbaarheid van de gevraagde dienstverlening en organisatie.	1	Knock-out: uitsluiting
<i>Voldoende</i> : de beantwoording bevat alle in het onderdeel gevraagde aspecten. Op onderdelen hadden de gevraagde aspecten meer uitgewerkt kunnen zijn. Met de wijze van beantwoording heeft Inschrijver het beoordelingsteam voldoende overtuigd van de uitvoerbaarheid van de gevraagde dienstverlening en organisatie.	5	50
<i>Goed</i> : de beantwoording bevat alle in het onderdeel gevraagde aspecten en de onderdelen zijn uitgewerkt. Met de beantwoording heeft Inschrijver het beoordelingsteam voldoende overtuigd van de uitvoerbaarheid van de gevraagde dienstverlening en organisatie.	7	70
<i>Uitstekend</i> : de beantwoording bevat alle in het onderdeel gevraagde aspecten en de onderdelen zijn uitgewerkt. Met de beantwoording heeft Inschrijver het beoordelingsteam voldoende overtuigd van de uitvoerbaarheid van de gevraagde dienstverlening en organisatie en Inschrijver voegt nieuwe inzichten en/of waarde toe.	10	100

(...)

7.3 Beoordelingsproces

De beoordeling van het Gunningscriterium Prijs en Kwaliteit geschiedt door het beoordelingsteam.

Het beoordelingsteam zoals die door [Aanbesteder] met het oog op deze aanbesteding is samengesteld bestaat uit door [Aanbesteder] aangewezen medewerkers.
(...)

Schriftelijke beoordeling

Het Gunningscriterium Kwaliteit wordt absoluut beoordeeld, waarmee bedoeld wordt dat de beoordeling per Inschrijver plaatsvindt en dat het mogelijk is dat meerdere Inschrijvers hetzelfde cijfer krijgen. De Inschrijvingen worden voorgelegd aan het beoordelingsteam.

(...)'

- 1.3. In het kader van de eerste inlichtingenronde heeft ondernemer op 29 juni 2020 vragen gesteld.
- 1.4. Met het oog op de geplande beantwoording van de gestelde vragen op 23 juli 2020, 11 kalenderdagen en 6 werkdagen vóór de uiterste termijn voor het indienen van de inschrijvingen, heeft ondernemer op 10 juli 2020 een klachtbrief ingediend bij

aanbesteder. De klachtbrief bevat tien klachten, waaronder de klacht die uiteindelijk is ingediend bij de Commissie van Aanbestedingsexperts. Zie voor de inhoud en onderbouwing van deze klacht paragraaf 2 en 3 hierna.

1.5. Naar aanleiding van de klachtbrief heeft aanbesteder per e-mail van 16 juli 2020 laten weten gelegenheid te zullen bieden voor een tweede vragenronde en de planning daarop aan te passen. Voor een antwoord op de klachten verwijst aanbesteder naar de antwoorden op de vragen in de eerste Nota van Inlichtingen. Aangekondigd is dat deze Nota van Inlichtingen diezelfde dag wordt verstuurd.

1.6. In de eerste Nota van Inlichtingen zijn, onder meer, de volgende vragen en antwoorden opgenomen:

1.6.1. Vraag 10: 'U geeft aan *'Het plan van aanpak wordt integraal c.q. geheel beoordeeld op de mate waarin het beoordelingsteam overtuigd is dat Inschrijver op de ingangsdatum van de Raamovereenkomst zijn organisatie op zodanige wijze heeft ingericht dat dat hij voldoet aan het Programma van Eisen.'* Om slechts te beoordelen op de mate waarin het beoordelingsteam overtuigd is, lijkt wat mager. Kunt u verder uitweiden op welke wijze u de aspecten van dit subgunningscriterium beoordeelt?'

Antwoord: '[Aanbesteder] heeft een zekere mate van beoordelingsruimte en vrijheid in de beoordelingssystematiek. Desalniettemin heeft [Aanbesteder] ervoor gekozen om paragraaf 7.1.4. van de gunningsleidraad te verduidelijken. Een aangepaste gunningsleidraad wordt beschikbaar gesteld als bijlage bij de NvI 1.'

1.6.2. Vraag 11: 'U geeft aan *'Het operationeel beheerplan wordt integraal c.q. geheel beoordeeld op de mate waarin het beoordelingsteam overtuigd is dat Inschrijver gedurende de uitvoering van de Raamovereenkomst (blijvend) te voldoen aan het Programma van Eisen en de gestelde KPI's.'* Om slechts te beoordelen op de mate waarin het beoordelingsteam overtuigd is, lijkt wat mager. Kunt u verder uitweiden op welke wijze u de aspecten van dit subgunningscriterium beoordeelt?'

Antwoord: '[Aanbesteder] heeft een zekere mate van beoordelingsruimte en vrijheid in de beoordelingssystematiek. Desalniettemin heeft [Aanbesteder] ervoor gekozen om paragraaf 7.1.4. van de gunningsleidraad te verduidelijken. Een aangepaste gunningsleidraad wordt beschikbaar gesteld als bijlage bij de NvI 1.'

1.6.3. Vraag 15: 'Om een transparante en objectieve werkwijze te borgen, kunt u bevestigen dat beoordelaars niet bekend zijn met de ingediende prijzen? Zo ja, hoe garandeert u dit?'

Antwoord: 'De score per kwalitatief sub-gunningscriterium wordt door elk lid van het beoordelingsteam individueel bepaald. Vervolgens worden de individuele scores naast elkaar gelegd en besproken gedurende een gezamenlijke sessie onder begeleiding van een procesbegeleider, waarna in consensus de definitieve scores per Inschrijver per kwalitatief sub-gunningscriterium worden vastgelegd. De procesbegeleider maakt geen deel uit van het beoordelingsteam. De ingediende prijzen worden na de (consensus) beoordeling op kwaliteit kenbaar gemaakt aan het beoordelingsteam. Tot die tijd staan deze in de afgeschermdde omgeving in Ariba Sourcing waar de beoordelingsleden geen toegang toe hebben. Wel wordt het Prijzenblad, door de procesbegeleider en control (die geen onderdeel uitmaakt van de kwalitatieve beoordeling), na inschrijving op correctheid en volledigheid getoetst (zie paragraaf 4.1 Gunningsleidraad).'

- 1.7. In de bij de eerste Nota van Inlichtingen gevoegde bijlage met de aangepaste Gunningsleidraad is, onder meer, bepaald:

\(...)

7 Gunningscriteria, beoordeling en gunning

(...)

7.1 Gunningscriteria en beoordelingsmethodiek

(...)

7.1.3 Kwaliteit

(...)

G2.1. Plan van aanpak, inclusief risicobeheersing

(...)

G2.2. Operationeel beheerplan, inclusief prestatieonderbouwing

(...)

NB. Indien Inschrijver in de plannen aangeeft een hoger SROI percentage te realiseren dan minimaal geëist in het Programma van Eisen (uiterlijk 3 maanden na ingangsdatum van de Raamovereenkomst minimaal 5% van de ingezette arbeidsuren, uiterlijk 12 maanden na ingangsdatum van de Raamovereenkomst en vervolgens gedurende de uitvoering van de Raamovereenkomst minimaal 10% van de ingezette arbeidsuren) dan zal dit niet leiden tot een hogere beoordeling.

7.1.4 Beoordeling van kwaliteit

De score per (subsub)Gunningcriterium (G2.1-G2.2), wordt door elk lid van het beoordelingsteam eerst individueel bepaald en wordt later door het beoordelingsteam in consensus vastgesteld. De aspecten zelf zijn niet aan te merken als (sub-subsub)Gunningscriteria.

De beoordeling vindt integraal plaats op de gevraagde aspecten aan de hand van de volgende beslistabel.

Beoordeling	Score	Punten G 2
<i>Slecht:</i> niet ingediend	0	Knock-out: uitsluiting
<i>Onvoldoende:</i> <ul style="list-style-type: none"> de beantwoording bevat niet alle gevraagde aspecten en/of de gevraagde aspecten zijn niet SMART beschreven en/of met de wijze van beantwoording heeft Inschrijver het beoordelingsteam onvoldoende overtuigd. 	1	Knock-out: uitsluiting
<i>Voldoende:</i> <ul style="list-style-type: none"> de beantwoording bevat alle gevraagde aspecten op onderdelen hadden de gevraagde aspecten meer SMART uitgewerkt kunnen zijn, maar met de wijze van beantwoording heeft Inschrijver het beoordelingsteam voldoende overtuigd. 	5	50
<i>Goed:</i> <ul style="list-style-type: none"> de beantwoording bevat alle gevraagde aspecten en de aspecten zijn volledig SMART uitgewerkt en met de wijze van beantwoording heeft Inschrijver het beoordelingsteam volledig overtuigd. 	7	70
<i>Uitstekend:</i> <ul style="list-style-type: none"> indien score Goed en inschrijver heeft ten opzichte van de gevraagde aspecten additionele, haalbare, maatregelen beschreven die nieuwe inzichten – dat wil zeggen: visie op de gevraagde aspecten – opleveren en meerwaarde – dat wil zeggen: positief verschil tussen gevraagde aspecten en hetgeen is aangeboden – toevoegen. 	10	100

(...)'

1.8. In de tweede Nota van Inlichtingen zijn, onder meer, de volgende vragen en antwoorden opgenomen:

1.8.1. Vraag 18 (naar aanleiding van het antwoord op vraag 15 in de eerste Nota van Inlichtingen): 'Uit het antwoord blijkt dat de procesbegeleider kennis heeft van de ingediende prijzen. De procesbegeleider maakt weliswaar formeel geen deel uit van het beoordelingsteam maar begeleidt wel de sessie waarin de definitieve scores per kwalitatief sub-gunningscriterium worden bepaald. Daardoor is het goed mogelijk dat de kennis van de ingediende prijzen toch de beoordeling op de kwalitatieve onderdelen beïnvloed. Bent u daarom bereid om de procesbegeleider niet deel te laten nemen aan de sessie met het beoordelingsteam dan wel te waarborgen dat de procesbegeleider voorafgaand aan die sessie geen kennis heeft genomen van de ingediende prijzen?'

Antwoord: 'In aanvulling op antwoord vraag 15 NvI 1 het volgende. De procesbegeleider toetst op juistheid, correcte wijze van aanlevering en tijdigheid. De procesbegeleider toetst vóór de consensus meeting enkel of er een document op tijd is geüpload en of de juiste format is geüpload. In dit geval een zip-bestand. Om te borgen dat de procesbegeleider geen kennis heeft van de inhoud, download de procesbegeleider de zip-bestanden pas ná de consensus meeting. Alle activiteiten worden gelogd in Ariba Sourcing.'

- 1.8.2. Vraag 34: 'De aangepaste beslistabel in paragraaf 7.1.4 van de gunningsleidraad komt niet tegemoet aan onze bezwaren. Als algemene regel geldt dat gunningscriteria de aanbestedende dienst geen onvoorwaardelijke keuzevrijheid mogen geven. Bij kwalitatieve gunningscriteria geldt daarnaast in het bijzonder dat (i) het voor een potentiële inschrijver volstrekt duidelijk moet zijn wat er van hem wordt verwacht, (ii) de inschrijvingen aan de hand van een zo objectief mogelijk systeem moeten worden beoordeeld, en (iii) de gunningsbeslissing zodanig inzichtelijk moet worden gemotiveerd dat het voor een afgewezen inschrijver mogelijk is om de wijze waarop de beoordeling heeft plaatsgevonden te toetsen. Ook moeten gunningscriteria verband houden met het voorwerp van de opdracht, wat meebrengt dat zij betrekking moeten hebben op de opdracht zelf en niet enkel op de inschrijving (een presentatie kan om die reden bijvoorbeeld geen zelfstandig gunningscriterium zijn).

Op basis van de gewijzigde beslistabel wordt een "voldoende" toegekend indien de gevraagde aspecten op onderdelen "meer SMART uitgewerkt [hadden] kunnen zijn". Dat kan altijd en daarmee heeft de aanbestedende dienst ongelimiteerde, subjectieve vrijheid. De inschrijvers weten zo niet wat er van hen wordt verwacht en de beoordelingssystematiek is niet zo objectief mogelijk. Het feit dat iets nog verder uitgewerkt had kunnen zijn, zegt bovendien niets over de inhoudelijke kwaliteit van de gegeven antwoorden en houdt daarom onvoldoende verband met het voorwerp van de opdracht.

Voor een "goed" moeten de gevraagde aspecten "volledig SMART [zijn] uitgewerkt". In het licht van hetgeen is vereist voor een "voldoende" lijkt bedoeld te zijn dat de gevraagde aspecten "niet meer SMART uitgewerkt hadden kunnen zijn". Daaraan kan in de praktijk nooit worden voldaan, waardoor dit gunningscriterium ongeschikt is.

Voor een "voldoende" resp. "goed" is verder nodig dat de inschrijver het beoordelingsteam "voldoende [heeft] overtuigd" resp. "volledig [heeft] overtuigd". Dit zijn volstrekt subjectieve criteria, die niet nader zijn ingevuld en een onvoorwaardelijke keuzevrijheid geven aan de aanbestedende dienst. Deze criteria voldoen dan ook niet aan de eisen die het aanbestedingsrecht aan gunningscriteria stelt.

Voor een "uitstekend" is nodig dat de inschrijver additionele, haalbare maatregelen heeft beschreven die "nieuwe inzichten" toevoegen. Met "nieuwe inzichten" is bedoeld "visie op de gevraagde aspecten". Het is niet bekend welke inzichten [Aanbesteder] nu heeft, zodat dit een volstrekt subjectief criterium is. Ook vormt de "visie op de gevraagde aspecten" geen verduidelijking maar veeleer een herhaling van "inzichten" in andere bewoording. Het is dan ook niet duidelijk wat voor inschrijvers wordt verwacht. Los daarvan is een visie iets anders dan een concreet aanbod en derhalve geen relevant aspect voor de beoordeling van offertes.

Voor een "uitstekend" is tevens vereist dat de inschrijver additionele, haalbare maatregelen heeft beschreven die "meerwaarde" toevoegen. Daarmee is bedoeld "postief verschil tussen gevraagde aspecten en hetgeen is aangeboden". De gevraagde aspecten betreffen echter vragen, zoals: "Hoe borgt Inschrijver de opleiding en'

Antwoord: '[Aanbesteder] deelt uw visie dat sprake is van een onbeperkte keuzevrijheid bij beoordelaars niet. Inschrijver lijkt de beoordelingssystematiek te missen. Voor de goede orde zal [Aanbesteder] die systematiek nog eens herhalen, en de tabel gegeven uw vragen deels ook verduidelijken.

De bezwaren lijken alleen het criterium G2.1 en G2.2 te betreffen. In paragraaf 7.1.3 is beschreven wat in beide plannen ten minste moet zijn opgenomen. Wat

betreft het Plan van aanpak inclusief risicobeheersing is daarbij aangegeven dat naarmate een Inschrijver aan de hand van de aangedragen onderwerpen beter in staat zal zijn de beoordelaars te overtuigen dat tijdig wordt voldaan aan het PvE, hoger wordt gescoord. Aldus weet elke gegadigde wat hij moet doen om zijn score te maximaleren, te weten de aangegeven onderwerpen zo behandelen dat beoordelaars maximaal zijn overtuigd dat tijdig en conform de eisen kan worden gestart en gewerkt. De [beoordelingstabel in paragraaf 7.1.4 van de Gunningsleidraad] geeft daarbij nadere handvatten ten aanzien van de verschillende scores (onvoldoende, voldoende, goed en uitstekend). Hetzelfde geldt voor het Operationeel beheerplan inclusief prestatieonderbouwing. Ook ten aanzien daarvan is aangegeven dat naarmate een Inschrijver aan de hand van aangedragen onderwerpen beter in staat zal zijn beoordelaars te overtuigen dat gedurende de uitvoering van de raamovereenkomst zal worden voldaan aan het PvE en de KPI's, hoger wordt gescoord. Ook hier weet een gegadigde dus wat hij moet doen om zijn score te maximaleren, te weten de aangegeven onderwerpen zo behandelen dat beoordelaars maximaal zijn overtuigd dat tijdens de uitvoering van de opdracht aan de eis wordt en zal blijven worden voldaan. Dat beoordelaars hierbij een onbeperkte keuzevrijheid hebben, is onjuist. Zij moeten zich immers houden aan datgene wat in de leidraad is beschreven, en zullen hun waardering uiteindelijk ook moeten motiveren. Die motivering maakt een toetsing door betrokkenen mogelijk. Dat ruimte bestaat voor een subjectieve waardering, is juist, maar is onvermijdelijk en wordt voldoende geobjectiveerd door het feit dat sprake zal zijn van een beoordeling door verschillende beoordelaars.

Uw vraag lijkt te suggereren dat [Aanbesteder] alvast kenbaar zou moeten maken hoe de offerte precies moet worden ingericht om de beoordelaars het beste te overtuigen en maximale score te behalen. Die suggestie is onjuist. Het is nu juist aan de markt om, binnen de kenbaar gemaakte kaders, de offerte zo vorm te geven op de gegeven onderwerpen dat zij hun kwaliteiten adequaat voor het voetlicht brengen. [Aanbesteder] wenst op dat punt vrijheid voor inschrijvers om ook maximaal met elkaar te kunnen concurreren. [Aanbesteder] heeft op dit moment ook geen vastomlijnd beeld van hoe die offerte eruit moet zien om maximaal te scoren. Zij is juist om die reden nieuwsgierig naar hetgeen de markt haar zal aanbieden. De gunningssystematiek biedt voldoende houvast voor de markt om in te schatten waarop zij moet letten. Bij bijvoorbeeld het Plan van aanpak moet op risico's worden ingegaan. Naarmate een inschrijver meer relevante risico's weet te adresseren, zullen beoordelaars sneller zijn overtuigd.

De aangepaste tabel is verwerkt in de Gunningsleidraad die als bijlage 4 aan deze Nota van Inlichtingen is gevoegd.'

- 1.9. In de bij de tweede Nota van Inlichtingen gevoegde bijlage 4 met de aangepaste Gunningsleidraad is, onder meer, bepaald:

'(...)

7.1.4 Beoordeling van kwaliteit

De score per (subsub)Gunningcriterium (G2.1-G2.2), wordt door elk lid van het beoordelingsteam eerst individueel bepaald en wordt later door het beoordelingsteam in consensus vastgesteld. De aspecten zelf zijn niet aan te merken als (subsubsub)Gunningscriteria.

De beoordeling vindt integraal plaats op de gevraagde aspecten aan de hand van de volgende beslistabel.

Beoordeling	Score	Punten G 2
<i>Slecht:</i> niet ingediend	0	Knock-out: uitsluiting
<i>Onvoldoende:</i> <ul style="list-style-type: none"> de beantwoording bevat niet alle gevraagde aspecten en/of de gevraagde aspecten zijn niet SMART beschreven en/of met de inhoud van beantwoording heeft Inschrijver het beoordelingsteam onvoldoende overtuigd. 	1	Knock-out: uitsluiting
<i>Voldoende:</i> <ul style="list-style-type: none"> de beantwoording bevat alle gevraagde aspecten en de gevraagde aspecten zijn voldoende SMART beschreven en met de inhoud van beantwoording heeft Inschrijver het beoordelingsteam voldoende overtuigd, doordat met het oog op het Programma van Eisen relevante aspecten en maatregelen voldoende zijn behandeld. 	5	50
<i>Goed:</i> <ul style="list-style-type: none"> de beantwoording bevat alle gevraagde aspecten en de gevraagde aspecten zijn SMART beschreven en met de inhoud van de beantwoording heeft Inschrijver het beoordelingsteam volledig overtuigd, doordat met het oog op het Programma van Eisen relevante aspecten en maatregelen goed zijn behandeld. 	7	70
<i>Uitstekend:</i> <ul style="list-style-type: none"> indien score Goed en Inschrijver heeft in aanvulling op de gevraagde aspecten additionele aspecten SMART beschreven, waarmee naar het oordeel van het beoordelingsteam meerwaarde wordt gecreëerd en de inhoud van de uitwerking substantieel uitstijgt boven hetgeen het beoordelingsteam redelijkerwijze had mogen verwachten. 	10	100

(...)'

2. Beschrijving klacht

De beoordelingssystematiek aan de hand waarvan de scores op de kwalitatieve gunningscriteria "Plan van aanpak" en "Operationeel Beheerplan" worden bepaald, is onvoldoende transparant. Deze is onvoldoende bepaald en daarmee te subjectief.

3. Onderbouwing klacht

- 3.1. Reeds op 10 juli 2020 is er geklaagd over het subjectieve en willekeurige karakter van de beslistabel in paragraaf 7.1.4 van de eerste gepubliceerde Gunningsleidraad, zie 1.2 en 1.4 hiervoor). Aanbesteder heeft niet inhoudelijk gereageerd op deze klacht. In de eerste Nota van Inlichtingen (waarin in vraag 9 en 10 (*bedoeld*

zal zijn vraag 10 en 11, Commissie) is geklaagd over de beslistabel, zie 1.6.1 en 1.6.2 hiervoor) heeft aanbesteder de beslistabel in minimale vorm aangepast (zie paragraaf 7.1.4 van de Gunningsleidraad die als bijlage bij de eerste Nota van Inlichtingen is gepubliceerd, zie 1.7 hiervoor). Aanbesteder heeft de beoordelings-systematiek echter zó aangepast dat de essentie van het beslismodel volgens ondernemer exact hetzelfde is gebleven (in meer of mindere mate SMART omschrijven en in meer of mindere mate de beoordelingscommissie kunnen overtuigen).

- 3.2. In de tweede inlichtingenronde is wederom geklaagd over de beslistabel (zie vraag 34 in 1.8.2 hiervoor). Aanbesteder heeft wederom de beslistabel in minimale vorm aangepast (zie paragraaf 7.1.4 van de Gunningsleidraad die als bijlage bij de tweede Nota van Inlichtingen is gepubliceerd, zie 1.9 hiervoor). De essentie van het beslismodel is volgens ondernemer wederom exact hetzelfde gebleven (in meer of mindere mate SMART omschrijven en in meer of mindere mate de beoordelingscommissie kunnen overtuigen). De klacht ziet op de beslistabel in paragraaf 7.1.4 van de Gunningsleidraad zoals gepubliceerd bij de tweede Nota van Inlichtingen (zie 1.9 hiervoor) waarin de beoordelingssystematiek is uitgewerkt. In dat kader voert ondernemer het volgende aan.
- 3.3. Als algemene regel geldt dat gunningscriteria de aanbestedende dienst geen onvoorwaardelijke keuzevrijheid mogen geven. Bij kwalitatieve gunningscriteria geldt daarnaast in het bijzonder dat (i) het voor een potentiële inschrijver volstrekt duidelijk moet zijn wat er van hem wordt verwacht om een betere beoordeling te krijgen (niet in oplossingswijze, maar wel in resultaat), (ii) de inschrijvingen aan de hand van een zo objectief mogelijk systeem moeten worden beoordeeld, en (iii) de gunningsbeslissing zodanig inzichtelijk moet worden gemotiveerd dat het voor een afgewezen inschrijver mogelijk is om de wijze waarop de beoordeling heeft plaatsgevonden te toetsen. Ook moeten gunningscriteria verband houden met het voorwerp van de opdracht, wat meebrengt dat zij betrekking moeten hebben op de opdracht zelf en niet enkel op de inschrijving (een presentatie kan om die reden bijvoorbeeld geen zelfstandig gunningscriterium zijn, zie HvJ EU 29 april 2004, zaak C-496/99, ECLI:EU:C:2004:236, Succhi di Frutta).
- 3.4. Ondernemer licht de onderhavige beoordelingssystematiek als volgt toe. Per inschrijving wordt één kwaliteitsscore bepaald aan de hand van de volgende criteria:
 - "Plan van aanpak inclusief risicobeheersing": in het plan van aanpak beschrijft inschrijver hoe hij op de ingangsdatum van de raamovereenkomst zijn dienstverlening en organisatie zodanig heeft ingericht dat hij voldoet aan alle gestelde eisen zoals opgenomen in het Programma van Eisen.
 - "Operationeel beheerplan inclusief prestatieonderbouwing": in het operationeel beheerplan beschrijft inschrijver hoe hij gedurende de contractperiode zijn dienstverlening en organisatie inricht op zodanige wijze dat hij (blijvend) voldoet aan het Programma van Eisen en de gestelde KPI's.
- 3.5. De kwaliteitsscore is onderverdeeld in "slecht", "onvoldoende", "voldoende", "goed" dan wel "uitstekend". De inschrijving wordt als "slecht" beoordeeld als er niets is ingediend. Een "onvoldoende" wordt toegekend indien niet alle door aanbesteder genoemde aspecten zijn behandeld. Inschrijvers scoren een "voldoende" indien (i) de beantwoording alle gevraagde aspecten bevat, (ii) de gevraagde aspecten voldoende SMART zijn beschreven en (iii) de inschrijver met de inhoud van de beantwoording het beoordelingsteam voldoende heeft overtuigd, doordat met het oog op het Programma van Eisen relevante aspecten en maatregelen voldoende zijn behandeld. Inschrijvers scoren een "goed" indien (i) de beantwoording alle gevraagde aspecten bevat, (ii) de gevraagde aspecten SMART zijn beschreven en (iii) de inschrijver met de inhoud van zijn beantwoording het beoordelingsteam volledig heeft overtuigd, doordat met het oog op het Programma van Eisen relevante aspecten en maatregelen goed zijn behandeld. Inschrijvers scoren een

"uitstekend" indien (i) de score goed is behaald en (ii) de inschrijving in aanvulling op de gevraagde aspecten additionele aspecten SMART heeft beschreven, waarmee naar het oordeel van het beoordelingsteam meerwaarde wordt gecreëerd en de inhoud van de uitwerking substantieel uitstijgt boven hetgeen het beoordelingsteam redelijkerwijze had mogen verwachten.

- 3.6. Ondernemer voert aan dat de scores "slecht" en "onvoldoende" voor inschrijvers voldoende objectief en duidelijk zijn. De verschillen tussen een "voldoende", "goed" en "uitstekend" acht ondernemer daarentegen dermate vaag en subjectief dat volgens hem niet is voldaan aan de eisen die het aanbestedingsrecht daaraan stelt. Ondernemer vindt het evident dat alleen volledige inschrijvingen voor gunning in aanmerking kunnen komen, zodat de concurrentie feitelijk plaatsvindt op de kwalificaties "voldoende", "goed" en "uitstekend". Daarmee is essentieel dat duidelijk is hoe deze oordelen worden toegekend.
- 3.7. Ondernemer stelt zich op het standpunt dat de vereiste duidelijkheid in deze aanbestedingsprocedure ontbreekt. Het verschil tussen "voldoende" en "goed" is dat de gevraagde aspecten 'SMART'er' zijn beschreven en het beoordelingsteam meer is overtuigd. In de eerste plaats voert ondernemer aan dat iets SMART is opgeschreven of niet. Wat dat betreft is SMART al geen vergelijkingsmaatstaf. Voor zover aanbesteder met 'SMARTER' bedoelt dat aspecten meer in detail kunnen worden uitgewerkt, geldt dat dat altijd kan. En omdat oncontroleerbaar is hoe ver andere inschrijvers hebben uitgewerkt, creëert aanbesteder met deze 'maatstaf' volgens ondernemer een ongelimiteerde, subjectieve keuzevrijheid. Tevens voert ondernemer aan dat het feit dat iets 'SMART'er' uitgewerkt had kunnen zijn, niets zegt over de inhoudelijke kwaliteit van de gegeven antwoorden en daarom onvoldoende verband houdt met het voorwerp van de opdracht.
- 3.8. Voorts stelt ondernemer dat het onduidelijk is wanneer het beoordelingsteam in mindere of meerdere mate overtuigd is geraakt. Ondernemer kan het standpunt van aanbesteder in het antwoord op vraag 34 in de tweede Nota van Inlichtingen (te weten: "aldus weet elke gegadigde wat hij moet doen om zijn score te maximaliseren, te weten de aangegeven onderwerpen zo behandelen dat beoordelaars maximaal zijn overtuigd dat tijdig en conform de eisen kan worden gestart en gewerkt", zie 1.8.2 hiervoor) dan ook niet volgen. Iemand is óf overtuigd óf niet. Het gecreëerde grijze gebied tussen mate van overtuiging, maakt evenzeer dat er sprake is van een willekeurige keuzevrijheid. Dat geldt eens te meer omdat niet duidelijk is wat de beoordelaars overtuigend achten en wat niet.
- 3.9. Het verschil tussen "goed" en "uitstekend" acht ondernemer ook subjectief, omdat het inhoudt dat er additionele aspecten worden beschreven waarmee een meerwaarde wordt gecreëerd én de inhoud substantieel uitstijgt boven hetgeen het beoordelingsteam had mogen verwachten. Het is niet bekend wat meerwaarde is en waaraan dat wordt afgemeten, laat staan dat enig inzicht bestaat omtrent de verwachtingen van aanbesteder. Volgens ondernemer kan aanbesteder naar eigen bevinden stellen dat hij iets als meerwaarde aanmerkt of niet, net zo zeer als hij kan stellen dat het conform zijn verwachting was of niet. Per saldo hanteert aanbesteder volgens ondernemer een volstrekt subjectief criterium.
- 3.10. Tot slot merkt ondernemer nog op dat de beoordeling niet wordt geobjectiveerd door het feit dat er sprake zal zijn van een beoordeling door verschillende beoordelaars (zie het standpunt van aanbesteder in het antwoord op vraag 34 in de tweede Nota van Inlichtingen, zie 1.8.2 hiervoor). Een subjectief kader wordt niet geheel door meerdere beoordelaars, omdat ook onduidelijk is wat zij gezamenlijk als norm zullen hanteren.

4. Reactie aanbesteder

- 4.1. De klacht van ondernemer houdt kort samengevat in dat de door aanbesteder gehanteerde beslistabel – meer in het bijzonder de in deze tabel opgenomen beschrijving wanneer sprake is van een "voldoende", "goed" of "uitstekend" – ontoereikend is, want deze zou te subjectief en onbepaald zijn in het licht van de eisen die het aanbestedingsrecht daaraan stelt. Beoordelaars zouden hierdoor een ongelimiteerde keuzevrijheid hebben. Aanbesteder deelt deze visie niet.
- 4.2. Naar de mening van aanbesteder voldoet de beoordelingssystematiek – die gangbaar is en veelvuldig voorkomt – aan de daaraan gestelde eisen. De beschrijving van de subgunningscriteria is zodanig dat het voor een redelijk geïnformeerde en normaal zorgvuldige inschrijver duidelijk is wat van hem wordt verwacht. Daarnaast worden de inschrijvingen aan de hand van een zo objectief mogelijk systeem beoordeeld; inherente subjectieve beoordelingsvrijheid wordt voldoende geobjectiveerd door de beoordeling door vijf beoordelaars. Verder zal aanbesteder zijn gunningsbesluit motiveren. Van een onbeperkte keuzevrijheid is naar zijn mening geen sprake.
- 4.3. In paragraaf 7.1.3 van de laatste Gunningsleidraad (zie 1.9 hiervoor) is beschreven wat in beide plannen ten minste moet zijn opgenomen. Wat betreft het plan van aanpak is daarbij aangegeven dat naarmate een inschrijver aan de hand van de aangedragen onderwerpen beter in staat zal zijn de beoordelaars te overtuigen dat tijdig wordt voldaan aan het Programma van Eisen, hoger wordt gescoord. Aldus weet elke potentiële inschrijver wat hij moet doen om zijn score te maximaleren, te weten de aangegeven onderwerpen zo behandelen dat beoordelaars maximaal zijn overtuigd dat tijdig en conform de eisen kan worden gestart en gewerkt. Hetzelfde geldt voor het operationeel beheerplan. Ook ten aanzien daarvan is aangegeven dat naarmate een inschrijver aan de hand van aangedragen onderwerpen beter in staat zal zijn beoordelaars te overtuigen dat gedurende de uitvoering van de raamovereenkomst zal worden voldaan aan het Programma van Eisen en de kritieke prestatie indicatoren (KPI's) hoger wordt gescoord. Ook hier weet een potentiële inschrijver dus wat hij moet doen om zijn score te maximaleren, te weten de aangegeven onderwerpen zo behandelen dat beoordelaars maximaal zijn overtuigd dat tijdens de uitvoering van de opdracht aan de eisen wordt voldaan en voldaan zal blijven worden. Niet is aangegeven wat precies moet worden opgeschreven om de gewenste overtuiging bij de beoordelaars te bewerkstelligen. Aanbesteder heeft inschrijvers juist daar maximale ruimte willen laten om inventief te zijn en zich ten opzichte van elkaar ook te onderscheiden.
- 4.4. De beslistabel geeft nadere handvatten ten aanzien van de verschillende scores (onvoldoende, voldoende, goed en uitstekend). Een score "goed" zal bijvoorbeeld worden toegekend, indien de beschrijving van een inschrijver alle gevraagde aspecten bevat, deze SMART zijn beschreven én het beoordelingsteam daarmee volledig is overtuigd. Indien een inschrijver verder gaat en in aanvulling op de gevraagde aspecten additionele aspecten beschrijft, waarmee naar het oordeel van het beoordelingsteam meerwaarde wordt gecreëerd en de inhoud substantieel uitstijgt boven hetgeen het beoordelingsteam redelijkerwijze had mogen verwachten, dan zal de score "uitstekend" worden toegekend. Het onderscheid tussen een "voldoende" en "goed" is dat bij een goed de aspecten meer SMART zijn beschreven en het beoordelingsteam meer is overtuigd, te weten volledig overtuigd.
- 4.5. Anders dan ondernemer, is aanbesteder van mening dat aspecten wel degelijk in meer of mindere mate SMART kunnen worden omschreven, net zo goed als het beoordelingsteam in mindere of meerdere mate overtuigd kan zijn. Aanbesteder merkt daarbij op dat in elk beoordelingsmodel een zekere waarderingsruimte zit, die zich niet helemaal in tekst laat vangen. In veel aanbestedingen wordt

bijvoorbeeld gewerkt met rapportcijfers, zonder dat op voorhand is uitgeschreven waar exact de grens tussen – bijvoorbeeld – een 7 of een 8 ligt. De subjectieve beoordelingsruimte die (ook) in dergelijke modellen zit wordt ondervangen door meerdere beoordelaars aan te stellen en hen ook achteraf te laten motiveren hoe zij gegeven de gunningscriteria tot hun score zijn gekomen. Uiteindelijk kan dan in rechte worden getoetst of de uitkomst rechtmatig is.

- 4.6. Dat beoordelaars bij de beoordeling een onbeperkte keuzevrijheid zouden hebben, is ook hier dus onjuist. Zij moeten zich immers houden aan datgene wat in de gunningsleidraad is beschreven, en zullen hun waardering uiteindelijk ook moeten motiveren. Die motivering maakt een toetsing door betrokkenen mogelijk. Dat ruimte bestaat voor een subjectieve waardering, is zoals gezegd juist, maar is onvermijdelijk en wordt voldoende geobjectiveerd door het feit dat sprake zal zijn van een beoordeling door verschillende beoordelaars (zie in dat verband bijvoorbeeld recent nog: v.zr. rechtbank Midden-Nederland 29 januari 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:285). Daar komt bij dat de ingediende prijzen pas na de beoordeling op kwaliteit aan de beoordelaars zullen worden bekendgemaakt (zie ook antwoorden op vraag 15 van de eerste Nota van Inlichtingen en vraag 18 van de tweede Nota van Inlichtingen in 1.6.3 en 1.8.1 hiervoor), zodat beoordelaars bij de waardering van de kwaliteit niet door de afgegeven prijzen kunnen worden beïnvloed.
- 4.7. Het bezwaar van ondernemer lijkt te suggereren dat aanbesteder alvast kenbaar zou moeten maken hoe de offerte precies moet worden ingericht om de beoordelaars het beste te overtuigen en maximale score te behalen. Die suggestie is naar de mening van aanbesteder onjuist. Niet vereist is dat aanbesteder (precies) aangeeft wat nodig is om een maximale score voor een subgunningscriterium te behalen. Daarmee zou iedere innovatie, creativiteit of ieder zelfstandig denkproces bij inschrijvers worden geëcarteerd (zie in dat verband bijvoorbeeld: v.zr. rechtbank Den Haag 3 juli 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:6028, maar ook Adviezen 358, 389 en 448). Het is nu juist aan de markt om, binnen de kenbaar gemaakte kaders, de offerte zo vorm te geven op de gegeven onderwerpen dat zij hun kwaliteiten adequaat over het voetlicht brengen. Aanbesteder wenst op dat punt vrijheid voor inschrijvers om ook maximaal met elkaar te kunnen concurreren. Aanbesteder heeft op dit moment ook geen vastomlijnd beeld van hoe die offerte eruit moet zien om maximaal te scoren. Hij is juist nieuwsgierig naar hetgeen de markt hem zal aanbieden. De gunningssystematiek biedt voldoende houvast voor de markt om in te schatten waarop zij moet letten. In het plan van aanpak moet bijvoorbeeld op risico's worden ingegaan. Naarmate een inschrijver meer relevante risico's weet te adresseren, zullen beoordelaars sneller in meerdere mate zijn overtuigd.
- 4.8. Aanbesteder is dan ook van mening dat de beoordelingssystematiek – meer in het bijzonder het beslismodel – voldoet aan de eisen die de wet en de jurisprudentie daaraan stellen en verzoekt de Commissie de klacht van ondernemer ongegrond te verklaren.

5. Beoordeling

- 5.1. De Commissie stelt vast dat aanbesteder op 22 juni 2020 een Europese openbare procedure heeft aangekondigd voor een raamovereenkomst met één ondernemer voor diensten voor het op landelijk niveau beheren en onderhouden van fietsen door de inzet van fietsherstellers. Op deze aanbestedingsprocedure zijn onder andere de volgende bepalingen van toepassing: Deel 1 en 2 van de Aw 2012 en de Gids Proportionaliteit.

- 5.2. Alvorens tot de beoordeling van de klacht over te gaan, geeft de Commissie eerst het toetsingskader weer.
- 5.2.1. In artikel 1.9 Aw 2012 is bepaald dat een aanbestedende dienst transparant moet handelen. Deze transparantieverplichting 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 de beginselen van gelijke behandeling en transparantie zou worden gehandeld (zie onder meer Advies 553, overweging 5.2.3 en Advies 448, overweging 5.2.3 en de aldaar aangehaalde adviezen en jurisprudentie).
- 5.2.2. 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 553, overweging 5.2.4). Wel dient de beoordelingssystematiek in voldoende mate waarborgen te bevatten om te subjectieve beoordelingen uit te sluiten (zie Advies 202, overweging 5.3.5).
- 5.3. De Commissie zal hierna overgaan tot beoordeling van de klacht.
- 5.3.1. De onderhavige klacht ziet op de beoordelingssystematiek aan de hand waarvan de scores op de kwalitatieve gunningscriteria "G.2.1 plan van aanpak inclusief risicobeheersing" en "G.2.2 operationeel beheerplan inclusief prestatieonderbouwing" worden bepaald. In het kader van deze kwalitatieve gunningscriteria dient de inschrijver in zijn plan van aanpak en operationeel beheerplan te omschrijven met welke oplossingen hij voornemens is aan het Programma van Eisen te (blijven) voldoen. In paragraaf 7.1.3 van de Gunningsleidraad is voor beide kwalitatieve gunningscriteria bepaald op welke concrete aspecten de inschrijver in ieder geval in deze documenten moet ingaan. Zo moet in het plan van aanpak, onder meer, worden omschreven hoe de inschrijver ervoor zorgt dat het personeel aan het Programma van Eisen voldoet en ook welke risico's de inschrijver ziet bij de implementatie en welke mitigerende maatregelen hij neemt om deze te beperken. In het operationeel beheerplan moet, onder meer, worden omschreven hoe de inschrijver omgaat met ongeplande vraag naar capaciteit en op welke manier inschrijver gaat en blijft voldoen aan de gestelde kritieke prestatie indicatoren (KPI's)(zie 1.2 hiervoor). De inschrijver wordt veel vrijheid gelaten voor de concrete invulling.
- 5.3.2. Om tot een score per kwalitatief gunningscriterium te komen, vindt de beoordeling van de plannen op de gevraagde aspecten integraal plaats aan de hand van een beslistabel. Uit die beslistabel blijkt dat de toe te kennen scores afhankelijk zullen zijn van het antwoord op de volgende vragen (zie paragraaf 7.1.4 van de Gunningsleidraad in 1.9 hiervoor):

- of de gevraagde documenten zijn ingediend;
- of in de documenten op alle gevraagde aspecten wordt ingegaan;
- in hoeverre de aspecten SMART zijn uitgewerkt;
- in hoeverre het beoordelingsteam is overtuigd en
- of ten opzichte van de gevraagde aspecten meerwaarde wordt geboden.

- 5.3.3. Deze beoordelingssystematiek laat veel ruimte voor subjectiviteit. Naar het oordeel van de Commissie is een dergelijke systematiek toegestaan (vgl. Advies 81) mits de toepassing daarvan zoveel mogelijk wordt geobjectiveerd (zie (ii) in 5.2.1 en 5.2.2 hiervoor). Verder dient de gunningsbeslissing uitvoerig te worden gemotiveerd (zie (iii) in 5.2.1 hiervoor). De Commissie licht dit als volgt toe.
- 5.3.4. In het kader van de objectiviteit is het van belang dat de inschrijvingen op de kwalitatieve gunningscriteria worden beoordeeld door meerdere beoordelaars (vgl. Advies 78, overweging 5.3.6). Indien de beoordelaars de inschrijvingen eerst individueel beoordelen, wordt voorkomen dat één of meer beoordelaars de anderen onmiddellijk bij de beoordeling beïnvloeden. Indien de beoordelaars vervolgens tot een beoordeling in consensus moeten komen, worden extreme beoordelingen eruit gefilterd. Met vijf beoordelaars (zie 4.2 hiervoor), eerst een individuele beoordeling en vervolgens een beoordeling in consensus (zie paragraaf 7.1.4 van de Gunning leidraad in 1.9 hiervoor) heeft aanbesteder maatregelen getroffen om te subjectieve oordelen uit te sluiten.
- 5.3.5. Verder is in het kader van de objectiviteit van groot belang dat de beoordelingssystematiek op gelijke wijze wordt toegepast op alle inschrijvingen. Dat brengt met zich mee dat de beoordelaars de inschrijvingen niet alleen afzonderlijk, maar tevens ten opzichte van elkaar beoordelen in het kader van de beoordelingssystematiek om te bepalen welke inschrijving een hogere beoordeling verdient dan een andere. Dit betekent overigens niet dat de beoordelingssystematiek daarmee als relatief moet worden aangemerkt.
- 5.3.6. Ten slotte dient de aanbestedende dienst zijn uiteindelijke beslissing te motiveren 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 (zie (iii) in 5.2.1 hiervoor). Bij de onderhavige beoordelingssystematiek, waarin vooraf niet concreet is aangegeven hoe een inschrijving een bepaalde score kan behalen, dient de gunningsbeslissing aan een afgewezen inschrijver dan ook duidelijk te maken welke door de winnende inschrijver voorgestelde oplossingen uiteindelijk een betere score hebben opgeleverd dan door de afgewezen inschrijver voorgestelde oplossingen en waarom dat zo is.
- 5.3.7. Naar het oordeel van de Commissie kan de onderhavige beoordelingssystematiek de toets der kritiek doorstaan. Omdat deze systematiek veel ruimte laat voor subjectiviteit, moeten er wel hoge eisen worden gesteld aan de motivering van de gunningsbeslissing (zie 5.3.6 hiervoor).
- 5.3.8. Daarmee acht de Commissie de klacht ongegrond.

6. Advies

De Commissie acht de klacht **ongegrond**.

Den Haag, 1 oktober 2020

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

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

Mr. drs. T.H. Chen
Commissielid