

Advies 582 Samenvatting

De klacht ziet op een meervoudig onderhandse procedure voor een overheidsopdracht voor diensten met betrekking tot de ontwikkeling van een innovatielab. Geklaagd wordt, onder meer, over extreem korte termijnen in de kerstperiode, onvoldoende transparantie over het voorwerp van de opdracht, bevoordeling van de zittende dienstverlener en de beoordeling van de inschrijving van de ondernemer.

Klachtonderdeel 1

De ondernemer klaagt dat de aanbesteder met het hanteren van extreem korte termijnen in de kerstperiode in strijd heeft gehandeld met het proportionaliteitsbeginsel. De Commissie oordeelt hierover als volgt. Voor de meervoudig onderhandse procedure zijn in de Aanbestedingswet geen minimumtermijnen voorgeschreven. Op grond van artikel 1.16 Aw 2012 dienen de termijnen bij een meervoudig onderhandse procedure proportioneel te zijn. Naar het oordeel van de Commissie is het niet proportioneel om een uitnodiging tot inschrijving te versturen op 24 december in de middag, de uiterste termijn voor het stellen van vragen te bepalen op 31 december en de uiterste termijn voor het indienen van een inschrijving op 7 januari te bepalen. De aanbesteder heeft ook geen enkele rechtvaardiging aangevoerd voor deze planning van de procedure. Naar het oordeel van de Commissie is klachtonderdeel 1 dan ook gegrond.

Klachtonderdelen 2 en 3

In klachtonderdeel 2 klaagt de ondernemer dat het voorwerp van de opdracht onvoldoende transparant is en in klachtonderdeel 3 dat de aanbesteder zijn vragen niet goed heeft beantwoord. Naar het oordeel van de Commissie zullen niet alle redelijk geïnformeerde en normaal zorgvuldige inschrijvers de opdracht op dezelfde wijze uitleggen. Aan de ene kant lijkt de opdracht te zien op de inhuur van een consultant die ondersteuning moet bieden voor de ontwikkeling van een innovatielab. Anderzijds vraagt de aanbesteder in de offerteaanvraag om een team. Op basis daarvan lijkt sprake te zijn van een opdracht die door een opdrachtnemer moet worden uitgevoerd: ondersteuning bieden in de vorm van een leertraject in het kader van de ontwikkeling van een innovatielab.

De ondernemer is kennelijk uitgegaan van de tweede uitleg. In dat kader heeft hij diverse vragen aan de aanbesteder gesteld om meer over de inhoud van de opdracht te weten te komen. Indien er sprake was van inhuur van een consultant beschikten de potentiële inschrijvers op basis van de offerteaanvraag reeds over voldoende informatie om een inschrijving te kunnen doen. Indien de aanbesteder de inhuur van een consultant voor ogen had, had het dan ook op zijn weg gelegen om dat naar aanleiding van de gestelde vragen duidelijk te maken. De aanbesteder heeft met de beantwoording van de gestelde vragen de onduidelijkheid in de offerteaanvraag over het voorwerp van de opdracht echter niet weggewomen. Naar het oordeel van de Commissie is het voorwerp van de opdracht op basis van de aanbestedingsstukken onvoldoende transparant. Ook heeft de aanbesteder naar aanleiding van gestelde vragen onvoldoende duidelijkheid gegeven over het voorwerp van de opdracht. Daarmee zijn de klachtonderdelen 2 en 3 gegrond.

Klachtonderdeel 4

De ondernemer klaagt dat de aanbesteder de zittende dienstverlener heeft bevoordeeld door de procedure te starten in de kerstvakantie, door extreem korte termijnen te hanteren, door de opdracht vaag te formuleren en door de door ondernemer gestelde vragen vaag te beantwoorden. Daarmee zou de aanbesteder opzettelijk een oneerlijk speelveld hebben gecreëerd. De argumenten die de ondernemer in dit kader aanvoert, zijn reeds in de vorige klachtonderdelen behandeld en deze klachtonderdelen heeft de Commissie gegrond bevonden.

De Commissie onderkent dat een kennisvoorsprong bij de zittende dienstverlener inherent is aan een aanbesteding waarbij wordt voortgebouwd op de eerdere dienstverlening. De aanbesteder handelt echter in strijd met de beginselen van gelijke behandeling en transparantie indien de zittende dienstverlener over meer relevante informatie beschikt dan de andere potentiële inschrijvers. Doordat het voorwerp van de opdracht op basis van de aanbestedingsstukken onvoldoende transparant is en de aanbesteder naar aanleiding van gestelde vragen onvoldoende duidelijkheid heeft gegeven over het voorwerp van de opdracht (zie de beoordeling van klachtonderdelen 2 en 3 hiervoor), heeft de aanbesteder naar het oordeel van de Commissie ook in strijd gehandeld met het beginsel van gelijke behandeling. Daarmee acht de Commissie klachtonderdeel 4 ook gegrond.

Klachtonderdeel 5

In klachtonderdeel 5 klaagt de ondernemer dat de aanbesteder bij de beoordeling van zijn inschrijving ten onrechte is afgeweken van de vooraf bekendgemaakte gunningscriteria en dat hij daarmee in strijd heeft gehandeld met de beginselen van gelijke behandeling en transparantie.

Naar aanleiding van de mededeling van de gunningsbeslissing heeft de ondernemer een klacht ingediend over de beoordeling van zijn inschrijving. Nadat het klachtenmeldpunt advies heeft uitgebracht, heeft de aanbesteder een herziene gunningsbeslissing aan de ondernemer gestuurd. Hierin is de toelichting op de beoordeling van de inschrijving van ondernemer gewijzigd ten opzichte van de eerdere mededeling van de gunningsbeslissing. Ook is een toelichting op de kenmerken en relatieve voordelen van de beoogde winnaar toegevoegd. In de onderbouwing van klachtonderdeel 5 volstaat de ondernemer met een verwijzing naar zijn eerdere (klacht)brieven aan de aanbesteder van vóór de herziene gunningsbeslissing. Daarmee is de onderbouwing van klachtonderdeel 5 niet gebaseerd op de inmiddels herziene gunningsbeslissing. Dit is voor de Commissie reden om dit klachtonderdeel niet verder in behandeling te nemen.

Commissie van Aanbestedingsexperts

Advies 582

1. Feiten

- 1.1. Aanbesteder heeft op 24 december 2019 drie ondernemingen uitgenodigd om in te schrijven op een meervoudig onderhandse aanbesteding voor een overheidsopdracht voor diensten met betrekking tot de ontwikkeling van een innovatielab. De procedure wordt begeleid door een inhuurdesk.
- 1.2. In de Offerteaanvraag van 24 december 2019 is, onder meer, het volgende bepaald:

2. Opdrachtomschrijving (...)

2.1. Omschrijving van de Opdracht

Hieronder leest u een omschrijving van de Opdracht.

Startdatum :	13-01-2020
Opdrachtperiode :	12 maanden
Optie tot verlenging :	1 x maximaal 12 maanden
Opzegtermijn :	Bij voortijdige beëindiging geldt dat een opzegtermijn van minimaal 1 maand in acht wordt genomen.
Gemiddeld aantal uur :	gemiddeld 40 uur per maand
Maximum tarief :	€ 69.500,-- per jaar
Werklocatie :	[Meerdere locaties]
Uurtarief :	exclusief btw, inclusief reis-, verblijf- en alle overige kosten
Bijzonderheden :	In de offerte a.u.b. géén foto, géén persoonsgegevens zoals (mail)adres, telefoonnummer, geboortedatum, nationaliteit of LinkedIn in het cv opnemen. Géén leveranciersgegevens (contactgegevens). CV/offerte aanleveren in PDF.

(...)

Opdracht

[Aanbesteder] is bezig met het ontwikkelen van een innovatie lab. De bedoeling hiervan is om binnen [Aanbesteder] op zoek te kunnen gaan naar nieuwe samenwerkingsvormen waarbij meer ruimte komt voor experimenteren. Het idee is om tijdens het ontwikkelen van procesmatige oplossingen voor opdrachten van binnen de overheid eerst tijd te nemen voor het uitwerken van ideeën vanuit strategisch perspectief. Om vervolgens deze ideeën door middel van experiment te kunnen valideren alvorens de keuze voor een oplossing definitief wordt gemaakt. [Aanbesteder] heeft de eerste stappen al gezet en hiervoor een "Moonshot" ontwikkeld (fase 1). De taak van de opdrachtnemer wordt om de reeds vastgestelde "Moonshot" verder gestalte te geven (fase 2). [Aanbesteder] zoekt daarom voor een bepaalde periode ondersteuning in de vorm van een leertraject om in de toekomst zelfstandig innovatieve interventies te kunnen realiseren. Voor fase 2 is externe begeleiding nodig.

Er lopen op dit moment een aantal leerprojecten vanuit fase 1. Omdat nu nog niet duidelijk is hoe snel [Aanbesteder] kan meebewegen om tot een volwaardig innovatie lab te komen kan nu geen einddatum bepaald worden voor de benodigde ondersteuning. Deze zal in overleg worden bepaald.

Functieprofiel:

De opdrachtnemer die wij voor de ondersteuning zoeken beschikt over een team dat aantoonbare ervaring heeft met het helpen vormgeven van innovatie initiatieven bij overheidsorganisaties en marktpartijen met een sterk ontwikkelde IT component en ambities om het werkterrein van de data sciences verder te omarmen.

Het team die wij voor ogen hebben ondersteunt ons:

- Door ons kritisch te laten kijken naar meerwaarde van onze diensten voor klant en opdrachtgever;
- Door ons uit te dagen om van strategie tot actie te komen en ons naar ruimte te laten zoeken voor experimenteren en valideren;
- Door ons tot ondernemerschap te prikkelen waarbij comfort voor alle betrokken partijen voorop staat;
- Door ons toegang te bieden tot een netwerk van innoverende partners die, net als wij, bezig zijn (geweest) met het oprichten van een innovatie lab, zodat wij van hen kunnen leren.
- Door ons uit te dagen om op creatieve wijze oplossingsgericht te denken.

Affiniteit met en kennis van IT en data verwerking in een overheidsomgeving is van belang om een goed beeld te hebben van de ruimte waarbinnen met ideeën gemanoeuvreed kan worden en om te kunnen helpen bij het identificeren van relevante uitdagende experimenten met concrete doelen die passen bij de wensen en ambities van [Aanbesteder]. Een relevant netwerk is ook van belang omdat we graag willen leren van organisaties die ook met innovatie bezig zijn. (Een opdrachtnemer met een goed netwerk laat hiermee ook zien ervaring te hebben met de materie.)

Functie-eisen:

1. Opdrachtnemer heeft aantoonbare ervaring met het bieden van ondersteuning bij het opzetten en laten functioneren van een innovatie lab.
2. Opdrachtnemer kan uit de voeten met zowel strategieontwikkeling als het opzetten en uitvoeren van experimenten ter validatie daarvan.
3. Opdrachtnemer heeft brede kennis van het (semi)overheidslandschap.

(...)

Opdrachtnemer heeft aantoonbare en verifieerbare ervaring met het bieden van ondersteuning bij het opzetten en laten functioneren van een innovatie lab. Met een beschrijving en voorbeelden van concrete, gerealiseerde projecten, zowel de successen en als de mislukkingen, kan de potentiële opdrachtnemer de eigen ervaringen tonen en een voorstel doen voor een plan van aanpak voor het oprichten van een innovatie lab. Omdat [Aanbesteder] een uitvoeringsorganisatie van de rijksoverheid is kunnen bepaalde aspecten en ervaringen van belang zijn. Hij/zij:

1. heeft voldoende ervaring met het begeleiden van innovatietrajecten binnen de (semi)overheid;
2. is organisatie sensitief;
3. heeft ervaring met het begeleiden van multidisciplinaire teams (hoog opleidingsniveau) in de dienstverleningssector van de rijksoverheid (business) die wordt ondersteund door hoogwaardige automatisering (ICT);

4. kan schakelen tussen strategie (theorie) en actie (experiment en validatie), beheerst daarvoor verschillende innovatie technieken en hiermee een creatieve en oplossingsgerichte aanpak bieden.

Opdrachtgever wenst deze opdracht aan te gaan op basis van een inspanningsverplichting:

- Nacalculatie, betaling vindt plaats na ontvangst en acceptatie van maandelijke facturen van aantoonbaar werkelijk opgeleverde resultaten en daarvoor gemaakte uren;
- Opdrachtnemer biedt geen externe arbeidskracht aan die niet voldoet aan het functiestramien.

(...)

Uw offerte

Uw offerte dient minimaal de volgende aspecten te omvatten:

- aanbiedingsbrief;
- het CV van de aangeboden kandidaat (u mag maximaal één kandidaat aanbieden);
- het bijbehorende uurtarief (exclusief BTW, inclusief reis-, verblijf- en overige kosten).;
- de beschikbaarheid van de aangeboden kandidaat. Verzocht wordt om bij de offerte de geplande vakanties en eventueel geplande opleidingen te vermelden, dan wel aan te geven dat (nog) niets gepland is.

2.2. Gestelde Eisen en Wensen

Offertes worden beoordeeld op zowel eisen als wensen. Wanneer er niet wordt voldaan aan een eis, komt de offerte niet in aanmerking voor de opdracht (knock-out). Daarna wordt er beoordeeld op diverse wensen. In de offertes moeten eisen en wensen plus de mate waarin hieraan voldaan wordt expliciet benoemd worden.

De offerteprocedure wordt gegund op basis van beste prijs-kwaliteitsverhouding. Dit houdt in dat zowel de kwaliteit als de prijs beoordeeld worden.

Nr	Eis	Score
1	Opdrachtnemer heeft aantoonbare en verifieerbare ervaring met het bieden van ondersteuning bij het opzetten en laten functioneren van een innovatie lab. Met een beschrijving en voorbeelden van concrete, gerealiseerde projecten, zowel de successen en als de mislukkingen, kan de potentiële opdrachtnemer de eigen ervaringen tonen en een voorstel doen voor een plan van aanpak voor het oprichten van een innovatie lab.	Voldoet / Voldoet niet
2	Opdrachtnemer is beschikbaar voor het gevraagd aantal uur, gedurende de gevraagde periode.	Voldoet / Voldoet niet

Nr	Wens	Score
1	Mate waarin de kandidaat kan aantonen dat eerder doorlopen trajecten binnen de overheid hebben geresulteerd in succesvolle innovatie labs;	Maximaal 300 punten.
2	Mate waarin de kandidaat kennis heeft van zowel strategie ontwikkeling als ervaring met het opzetten van experimenten binnen een IT landschap;	Maximaal 500 punten.
3	Uurtarief: (laagste tarief / aangeboden tarief) * maximale prijsscore.	Maximaal 200 punten.

Opdrachtgever kan vooraf aan de eventuele gunning een gesprek met de kandida(a)t(en) voeren. U kunt maximaal 1000 punten behalen. Gunning vindt plaats op basis van de economisch meest voordelige inschrijving.

3. Beoordeling van uw Inschrijving

In dit hoofdstuk leest u op welke manier we uw Inschrijving beoordelen.

Voldoet uw Inschrijving aan alle Eisen? Dan beoordelen wij uw Inschrijving inhoudelijk.

We beoordelen de Inschrijving inhoudelijk op de Subgunningscriteria en kennen daar een score aan toe.

3.1. Beoordeling op kwaliteit

De kwaliteit van uw Inschrijving wordt beoordeeld met een cijfer

U kunt per Subgunningscriteria punten scoren. Het maximaal te behalen aantal punten en het relatieve gewicht in het gunningmodel is per Subgunningscriteria aangegeven. Dit leidt tot totaalscores voor de Inschrijvingen. Aan de I met de hoogste totaalscore wordt de opdracht gegund.

Voor de informatie die leveranciers verstrekken geldt het principe van hoe meer SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Resultaatgericht, Tijdgebonden) hoe beter.

Het cijfer drukt de inhoudelijke beoordeling uit

De beoordelingscommissie bepaalt welk cijfer uw Inschrijving krijgt. U krijgt steeds een even cijfer tussen de 0 en de 10. In de tabel hieronder ziet u wat elk cijfer zegt over de kwaliteit van uw Inschrijving.

10	Kandidaat voldoet in uitstekende mate aan de functie wens
8	Kandidaat voldoet in goede mate aan de functie wens
6	Kandidaat voldoet in redelijke mate aan de functie wens
4	Kandidaat voldoet matig aan de functie wens
2	Kandidaat voldoet slecht aan de functie wens
0	Kandidaat voldoet in het geheel niet aan de functie wens

De cijfers van de beoordelaars worden per Subgunningscriteria bij elkaar opgeteld en gedeeld door het aantal beoordelaars, gedeeld door 10 en vermenigvuldigd met het aantal wegingspunten.

3.2. Beoordeling op prijs

Aan de prijs die u opgeeft bij de Inschrijving wordt een score toegekend

Bij elke Inschrijver bepaalt het percentage dat zijn prijsstelling hoger is dan de laagste prijsstelling het percentage dat in mindering gebracht wordt op het

maximum te behalen aantal punten. Met de score op dit subcriterium kan maximaal 200 punten worden verdiend.

De aanbieder met de meest gunstige prijs zal 200 punten scoren. De overige aanbieders zullen vergeleken worden aan de hand van deze prijs conform onderstaande formule:

Score is $1 - (\text{aangeboden prijs} - \text{meest gunstige prijs}) / \text{meest gunstige prijs}$.

Indien uit deze berekening voor Inschrijver een negatieve score volgt, zal diens score voor het subcriterium prijs op 0 punten worden gesteld.

3.3. Beoordeling op de beste prijs-kwaliteitverhouding

U krijgt een totaalscore voor uw Inschrijving

Deze score is een cijfer, afgerond op twee (2) cijfers achter de komma. Deze score is de optelsom van alle scores op de Subgunningscriteria voor prijs en kwaliteit. Wij communiceren naar elke Inschrijver die een geldige Inschrijving heeft ingediend zijn totaalscore en de scores per Subgunningscriterium. De scores per Subgunningscriterium ronden we af op twee cijfers achter de komma. Dit doen we voor de leesbaarheid. Bij het berekenen van de totaalscore ronden we de scores per Subgunningscriterium niet af.

Bij gelijke scores gunnen wij aan de Inschrijver met de beste score voor kwaliteit
Hierbij kijken we naar het totaal van de scores voor kwaliteit afgerond op twee (2) cijfers achter de komma. Is de totale score voor kwaliteit ook gelijk tussen meerdere Inschrijvers met gelijke totaalscores? Dan gunnen wij aan de Inschrijver met de hoogste score op het Subgunningscriterium waarvoor de hoogste weegfactor geldt.

(...)

4. Hoe verloopt de procedure?

(...)

4.3. De planning van de Offerteprocedure

Hieronder ziet u de planning van de rest van de procedure. In de volgende paragrafen leest u bij elk onderdeel een korte toelichting.

Activiteit	Uiterste datum
Datum publicatie offerte uitvraag	24 december 2019
Indienen van vragen en melden tegenstrijdigheden over de Offerteaanvraag inclusief Bijlagen	tot uiterlijk 31-12-2019 om 14.00 uur
Publiceren eerste (1 ^e) Nota van Inlichtingen	02 januari 2020
Indienen Inschrijving	tot uiterlijk 07-01-2020 om 14.00 uur
Sollicitatiegesprek	Week 2/3
Bekendmaking resultaat beoordeling	10 januari 2020
Gunning Overeenkomst	10 januari 2020
Verwachte ingangsdatum Overeenkomst	13 januari 2020

(...)'

- 1.3. Ondernemer heeft een inschrijving ingediend.

- 1.4. Op 31 januari 2020 heeft aanbesteder een gunningsbeslissing aan ondernemer gestuurd waarin onder meer het volgende wordt meegedeeld.

\(...)

Onlangs heeft de beoordeling plaatsgevonden van de offertes die zijn uitgebracht in het kader van de bovenvermelde offerteaanvraag.

Na zorgvuldige beoordeling van de offertes is gebleken dat uw offerte niet de beste prijs/kwaliteitverhouding heeft. De beste prijs/kwaliteitverhouding is ingediend door [X]. Opdrachtgever heeft het voornemen om de opdracht aan [X] te gunnen.

Onderstaand volgt een nadere toelichting op de beoordeling van uw offerte:

Subgunningscriterium 1: Mate waarin de kandidaat kan aantonen dat eerder doorlopen trajecten binnen de overheid hebben geresulteerd in succesvolle innovatie labs;

- De kandidaat toont ruime ervaring als projectleider van innovatieprojecten op verschillende beleidsterreinen. Het bijgevoegde Innovatiemodellenboek geeft een overzicht van de mogelijkheden. De twee bijgevoegde voorbeelden betreffen uitgevoerde innovatie projecten op het terrein van de openbare ruimte: (1) Het tijdig afhandelen van meldingen....en (2) Herbestemming Nederlandse Plas (hergebruik en recreatie). De voorbeelden zijn projectrapportages. De achtergrond van de uitkomsten van de projecten wordt gegeven. Een aantal gebruikte methodes passen binnen de methodes waarmee [Aanbesteder] bekend is zoals werken volgens Lean principes en Design Thinking. Onduidelijk is nog wat van de uitkomsten werd geleerd en hoe de inzichten vervolgens als input konden worden gebruikt binnen de setting van het innovatie lab. In beide projecten is sprake van data analyse. De link met een onderliggend IT landschap is verder niet uitgewerkt.

Uw score op dit gunningcriterium is 06 punten. U behaalt daarmee 180 punten van de 300 punten die u in totaal kon behalen.

Subgunningscriterium 2: Mate waarin de kandidaat kennis heeft van zowel strategie ontwikkeling als ervaring met het opzetten van experimenten binnen een IT landschap;

- Kandidaat laat zien dat hij kennis heeft van en ervaring heeft met experimenten en pilots en over een arsenaal aan tooling beschikt om op creatieve wijze tot projectresultaten te komen. Uit de geleverde informatie is niet duidelijk in hoeverre de resultaten ingezet zijn voor leertrajecten. Tijdens de presentatie op 28 januari lag de nadruk op de succesvolle activiteiten die projectmatig zijn uitgevoerd. Er is onvoldoende ingegaan op ervaringen waarin het veranderen van de interne samenwerkingscultuur het beoogde resultaat was. Voor [Aanbesteder] is de bedoeling van het innovatie lab meervoudig: (1) multidisciplinair werken; (2) gezamenlijk experimenten opzetten, uitvoeren en evalueren waarbij gebruikers centraal staan; (3) leren van successen en falen. Op basis van de voorbeelden is duidelijk dat aan voorwaarde 1 en 2 wordt voldaan. Onduidelijk uit de informatie is of de kandidaat voldoende ervaring heeft om de juiste ondersteuning te kunnen leveren om aan voorwaarde 3 te voldoen.

Uw score op dit gunningcriterium is 06 punten. U behaalt daarmee 300 punten van de 500 punten die u in totaal kon behalen.

Prijsstelling

Voor de prijsstelling heeft u 198,9 punten van de maximale 200 punten behaald.

Er zijn 2 offertes ontvangen. Uw offerte is geëindigd op de tweede plaats. Het totaal aantal punten dat u heeft behaald is **679,9 punten**.

(...)

- 1.5. Ondernemer heeft op 14 februari 2020 per e-mail een klacht ingediend bij het klachtenmeldpunt van aanbesteder. Ondernemer schrijft daarin onder andere het volgende:

'Ons bezwaar richt zich tegen het volgende:

- Onduidelijkheden in de offerteaanvraag / nota van inlichtingen
- Onjuiste beoordeling inschrijvingen
- Het ontbreken van een gelijk speelveld
- Onredelijke gehanteerde termijnen
- Kennelijke voorkeur voor zittende leverancier

Gevraagde beslissing

Gevraagd wordt om op grond van onze bezwaren en de hiertoe naar voren gebrachte argumenten de gunning aan [X] te vernietigen en de opdracht te gunnen aan [Ondernemer].

Danwel het nemen van enige andere actie om [Ondernemer] te compenseren voor de geleden schade in deze procedure als gevolg van de kennelijk onrechtmatige daad van [Aanbesteder].

(...)

Hieronder verwoorden wij puntsgewijs onze bezwaren tegen deze procedure en zijn uitslag

Onduidelijkheden in de offerteaanvraag / nota van inlichtingen

Bij het beoordelen van inschrijvingen en het motiveren van gunningsbeslissingen geldt als spelregel onder andere dat het moet voor inschrijvers volstrekt duidelijk zijn wat van hen wordt verwacht.

Uit de offerteaanvraag was niet 100% duidelijk wat van de inschrijvers werd verwacht. Zo is het kernbegrip 'innovatielab' eigenlijk niet gedefinieerd.

Ook de uitgangssituatie bij de opdrachtgever was vaag omschreven. Er was volgens de offerteaanvraag sprake van een 'fase 1' waarin 'leertrajecten' zijn gestart een waarin een 'moonshot' is ontwikkeld.

Al deze vage termen zijn door [Ondernemer] via de nota van inlichtingen nagevraagd.

Via de nota van inlichtingen zijn door de leveranciers in totaal 8 vragen gesteld. De eerste 7 vragen zijn afkomstig van [Ondernemer]; enkel vraag 8 is afkomstig van de andere partij welke als winnaar uit de bus is gekomen. En dit betrof niet eens een inhoudelijke vraag. Kennelijk had de andere partij nauwelijke behoefte aan verdere inhoudelijke informatie om tot een winnende offerte te komen. Dit illustreert de informatieachterstand voor [Ondernemer].

[Aanbesteder] heeft in een telefoongesprek met [Ondernemer] bevestigd dat [hij] zich bewust [was] van deze achterstand en dat [hem] er daarom alles aan gelegen was om andere aanbieders toch een gelijk speelveld te bieden. Uit de gevolgde procedure (o.a. publicatietijdstip en gehanteerde termijnen) en uit de

op vragen verstrekte antwoorden (bijzonder criptisch en vaag) mag blijken dat [hij] dit bewustzijn niet feitelijk [naleefde].

Verder zijn de gegeven antwoorden zijn op concrete vragen nauwelijks concreet te noemen. Door deze nietszeggende antwoorden is [Ondernemer] niet in staat gesteld om zich een goed beeld te vormen van de actuele situatie tegen welke achtergrond een offerteaanvraag geschreven diende te worden. Hiermee heeft [Ondernemer] feitelijk een achterstand gehouden ten opzichte van de zittende leverancier.

Hieronder een overzicht van de gestelde vragen, de verkregen antwoorden, en de reflectie op dit antwoord door [Ondernemer].

Gestelde vraag	Ontvangen antwoord	Reflectie op dit antwoord door [Ondernemer]
1. Er bestaan vele verschillende visies op het begrip innovation lab. Wat hanteert u als definitie van een innovation lab?	Voor ons is dit een kennisplatform met maatschappelijke impact. Het is de bedoeling om binnen de organisatie op zoek te gaan naar interne en externe verbeter- en groeipotentie, strategieën te ontwikkelen, en concrete experimenten uit te voeren. Het is bedoeling om innovatief in te gaan spelen op verschillende wensen ten aanzien van onze taken.	'Een kennisplatform met maatschappelijke impact' is als definitie weinig concreet te noemen. Wat wordt bedoeld met 'platform', wat met 'impact'? Ook de rest van het antwoord is weinig concreet. Door dit nietszeggende antwoord is [Ondernemer] niet in staat gesteld om zich een goed beeld te vormen van de actuele situatie tegen welke achtergrond een offerteaanvraag geschreven diende te worden. Hiermee heeft [Ondernemer] feitelijk een achterstand gehouden ten opzichte van de zittende leverancier.
2. Kunt u drie voorbeelden geven van (reeël of fictieve) opdrachten/vraagstukken die u in het innovation lab wenst te gaan onderzoeken?	(1) Op zoek naar meerwaarde uit multidisciplinaire samenwerking voor snelle, simpele oplossingen voor uitdagende problemen; (2) Business en IT zijn samen op zoek naar de wensen van zorgprofessionals en hoe deze gehonoreerd kunnen worden (3) Hoe ontwikkelen we ons verder, binnen ons takenpakket, tot een organisatie die data-driven diensten gaat verlenen.	
3. Kunt u een omschrijving geven van het genoemde in fase 1 ontwikkelde moonshot? (inrichting, actoren, werking, resultaten, evaluatie, etc.)	Het doel is om uit te groeien tot "het kennisplatform van de zorg". Vanuit multidisciplinaire perspectief willen we doelgericht bottom-up materiaal verzamelen, op basis hiervan een strategie ontwikkelen, met potentiële oplossingen experimenteren, en deze met meetbare resultaten evalueren. M.a.w. we willen van strategie tot experiment komen (en vice versa) en leren van goede en foute beslissingen.	De offerteaanvraag spreekt van een reeds in fase 1 ontwikkeld moonshot. Dit duidt op iets concreets. Wat is een 'moonshot'? En wat houdt het moonshot hier concreet in? Dit hadden we gehoopt helder te krijgen via deze vraag. Deze vraag wordt niet beantwoord. In plaats daarvan wordt kennelijk een andere vraag beantwoord, die niet is gesteld. De tekst die hier als antwoord staat zou een antwoord kunnen zijn op de vraag: 'wat is het doel van het

		<p>inovatielab?'</p> <p>Door dit nietszeggende antwoord is [Ondernemer] niet in staat gesteld om zich een goed beeld te vormen van de actuele situatie tegen welke achtergrond een offerteaanvraag geschreven diende te worden. Hiermee heeft [Ondernemer] feitelijk een achterstand gehouden ten opzichte van de zittende leverancier.</p>
<p>4. Wat zijn de voornaamste/meest wezenlijke punten/onderdelen waarop dit 'moonshot' verder gestalte dient te krijgen?</p>	<p>Wet en regelgeving sluiten niet altijd meer aan bij het maatschappelijke debat. Onze automatiseringssystemen die hier op gebaseerd zijn verouderen. Er moeten keuzes gemaakt worden t.a.v. modernisering of vervanging. De administratieve lasten voor gebruikers, doelgroepen en medewerkers wordt steeds hoger, Ons werk verandert. Door over grenzen te kijken.</p>	<p>Ook hier weer: wij stellen een concrete vraag en krijgen als antwoord hierop iets wat daar totaal niet op aansluit. Onze vragen waren klip en klaar en de beantwoording gaat daar totaal aan voorbij.</p>
<p>5. Bestaat er een (voorlopig) ontwerp dan wel ontwerpuitgangspunten voor het [Innovation lab van Aanbesteder]? Zo ja, kunt u deze documentatie aanleveren dan wel kort omschrijven?</p>	<p>Het beoogde "innovatie lab" is bedoeld als broedplaats voor ideeën en concrete experimenten om de "Business afdelingen" en "IT/Informatie afdeling" samen te laten werken om samen tot inzicht en concrete oplossing te komen. Concrete ideeën en beelden zijn op hoofdlijnen uitgewerkt bij antwoorden 1 - 4 .</p>	<p>Nietszeggend antwoord</p>
<p>6. Bestaat er een (voorlopig) plan van aanpak voor de realisatie van [het Innovationlab van Aanbesteder], waarin o.a. fase 1 en fase 2 worden genoemd? Zo ja, kunt u deze documentatie aanleveren dan wel kort omschrijven?</p>	<p>Plan van aanpak: relevante problemen aanwijzen, strategie bepalen/opstellen, brainstormen, afstemmen, onderzoeken, tot concrete experimenten komen, uitvoeren en de uitkomsten evalueren.</p>	<p>Dit is geen antwoord op de vraag. Hiermee wordt een werkwijze van probleemoplossing beschreven, niet een gevraagd plan van aanpak voor de realisatie van het innovatielab.</p> <p>Door dit ontwijkende antwoord is [Ondernemer] niet in staat gesteld om zich een goed beeld te vormen van de actuele situatie tegen welke achtergrond een offerteaanvraag geschreven en gelezen zou worden. Hiermee heeft [Ondernemer] feitelijk een achterstand gehouden ten opzichte van de zittende leverancier.</p>
<p>7. Kunt u een omschrijving geven van de genoemde leerprojecten die nu lopen vanuit fase 1?</p>	<p>De ontwikkeling van een innovatie lab bevindt zich nu nog in de wens-fase. Het is de bedoeling om in fase 2 deze wens verder vorm te geven door concrete acties uit te voeren. Zie ook punt (1) bij antwoord 2. [Aanbesteder] beheert een aantal kleine registers. Deze registers zijn te klein voor een eigen applicatie. De Businessafdelingen die deze registers voeren kijken samen met de</p>	

	IT/Informatie afdeling naar een eenvoudige generieke oplossing waarbij de opdrachtgevers optimaal worden bediend, de gebruiker probleemloos toegang heeft, de administratieve last van de medewerkers wordt beperkt en verder aan alle veiligheidseisen van de overheid wordt voldaan. Op dit moment wordt alle relevante informatie (relevante wet en regelgeving, ontwikkelde "business rules", ontwikkelde werkprocessen en archiveringskenmerken) over de aangewezen registers vanuit de Business-afdelingen verzameld. Deze resultaten zullen worden gepresenteerd en zullen gebruikt gaan worden om de mogelijkheden en beperkingen aanwijzen, strategie bepalen/opstellen, brainstormen, afstemmen, onderzoeken, tot concrete experimenten komen, uitvoeren en de uitkomsten evalueren.	
8. In de aanvraag wordt gesproken over één cv van één persoon wat meegestuurd moet worden. Op andere plekken wordt aangegeven dat gezocht wordt naar een team. Gezien de diversiteit aan activiteiten en capaciteiten die gevraagd worden lijkt een team logisch en efficiënter, maar moeten we een gezamenlijk cv maken van het hele team? Of toch maar één CV meesturen (wat in onze opinie nooit recht kan doen aan alle vaardigheden die gevraagd worden).	Een team CV sturen en per team lid een aanvullende overzicht van kennis en ervaring toevoegen om te laten zien wat elk team lid inbrengt in het team.	

Onjuiste beoordeling inschrijvingen

Verder geldt als spelregel dat de inschrijvingen aan de hand van een zo objectief mogelijk systeem worden beoordeeld en dat de gunningsbeslissing zo moet worden gemotiveerd dat het voor inschrijvers mogelijk is om te controleren of de aanbestedende dienst de inschrijvingen op de juiste manier heeft beoordeeld.

Er waren in de offerteaanvraag twee eisen (kickout criteria) en drie wensen (subgunningscriteria) geformuleerd.

Inschrijver voldoet volledig aan de kickout-eisen en aan het laatste subgunningscriterium. De afwijzing richt zich dus op de eerste twee subgunningscriteria.

Uit de afwijzingsbrief valt echter op te maken dat de afwijzing heeft plaatsgevonden op basis van andere criteria dan de in de aanvraag genoemde subgunningscriteria. **De beoordeling / puntentelling is daarmee niet juist uitgevoerd. Er heeft beoordeling plaatsgevonden op criteria die niet van te voren zijn gesteld. Dit mag niet, en dus dient de beoordeling te worden bijgesteld.**

Het onder de afwijzingsmotivatie bij subgunningscriterium 1 genoemde gebrek aan duidelijkheid over wat de leerervaringen waren van de inschrijver is niet te koppelen aan het gunningscriterium zoals omschreven in de offerteaanvraag.

Hetzelfde geldt voor het onvoldoende uitgewerkt hebben van een link met een IT landschap. Nog afgezien van de vraag wat met een IT landschap wordt bedoeld, is dit hier niet als vereiste opgenomen.

Onder de afwijzingsmotivatie bij subgunningscriterium 2 wordt gesteld dat het niet duidelijk is in hoeverre de resultaten zijn ingezet voor leertrajecten. Ook dit was niet als vereiste omschreven.

Ook wordt er gesteld dat er onvoldoende is ingegaan op ervaringen met het veranderen van een samenwerkingscultuur. Ook dit was niet als vereiste omschreven.

Ook wordt er onder subgunningscriterium 2 in de afwijzingbrief kennelijk een nieuw criterium geïntroduceerd, namelijk 'leren van successen en falen'.

Aangezien dit niet als criterium is genoemd in de aanvraag mag het ook niet gelden als grond voor afwijzing.

Hieronder in tabelvorm een overzicht van de relevantie tekstdelen uit de afwijzingsbrief en de bezwaren hierbij van [Ondernemer].

Subgunningscriterium 1: Mate waarin de kandidaat kan aantonen dat eerder doorlopen trajecten binnen de overheid hebben geresulteerd in succesvolle innovatie labs:	
Tekst beoordeling uit afwijzingsbrief	Reactie [Ondernemer]
De kandidaat toont ruime ervaring als projectleider van innovatieprojecten op verschillende beleidsterreinen. Het bijgevoegde Innovatiemodellenboek geeft een overzicht van de mogelijkheden. De twee bijgevoegde voorbeelden betreffen uitgevoerde innovatie projecten op het terrein van de openbare ruimte: (1) Het tijdig afhandelen van meldingen....en (2) Herbestemming Nederlandse Plas (hergebruik en recreatie). De voorbeelden zijn projectrapportages. De achtergrond van de uitkomsten van de projecten wordt gegeven.	
Een aantal gebruikte methodes passen binnen de methodes waarmee [Aanbesteder] bekend is zoals werken volgens Lean principes en Design Thinking.	
Onduidelijk is nog wat van de uitkomsten werd geleerd en hoe de inzichten vervolgens als input konden worden gebruikt binnen de setting van het innovatie lab.	Deze aspecten: 'leren van de uitkomsten' en 'de inzichten gebruiken als input binnen de setting van het innovatielab' zijn niet gesteld als criterium en dus mag hierop ook geen beoordeling plaatsvinden.
In beide projecten is sprake van data analyse.	
De link met een onderliggend IT landschap is verder niet uitgewerkt.	Dit aspect: 'link met een onderliggend it landschap' valt niet onder dit subgunningscriterium en mag dus op deze plaats ook niet worden betrokken in de beoordeling.
Uw score op dit gunningcriterium is 06 punten. U behaalt daarmee 180 punten van de 300 punten die u in totaal kon behalen.	Gelet op bovenstaande ben ik van mening dat de score op dit criterium naar boven dient te worden bijgesteld tot 10 punten waarmee het totaal van de 300 punten is behaald.

Subgunningscriterium 2: Mate waarin de kandidaat kennis heeft van zowel strategie ontwikkeling als ervaring met het opzetten van experimenten binnen een IT landschap;	
Tekst beoordeling uit afwijzingsbrief	Reactie [Ondernemer]
Kandidaat laat zien dat hij kennis heeft van en ervaring heeft met experimenten en pilots en over een arsenaal aan tooling beschikt om op creatieve wijze tot projectresultaten te komen.	
Uit de geleverde informatie is niet duidelijk in hoeverre de resultaten ingezet zijn voor leertrajecten.	Dit was niet gegeven als criterium, dus beoordeling hierop mag ook niet plaatsvinden. Bovendien is deze tekst in duidelijke tegenspraak met hetgeen later wordt gesteld, namelijk dat: <i>“Voor [Aanbesteder] is de bedoeling van het innovatie lab meervoudig: (1) multidisciplinair werken; (2) gezamenlijk experimenten opzetten, uitvoeren en evalueren waarbij gebruikers centraalstaan; (3) leren van successen en falen. Op basis van de voorbeelden is duidelijk dat aan voorwaarde 1 en 2 wordt voldaan.”</i>
Tijdens de presentatie op 28 januari lag de nadruk op de succesvolle activiteiten die projectmatig zijn uitgevoerd.	
Er is onvoldoende ingegaan op ervaringen waarin het veranderen van de interne samenwerkingscultuur het beoogde resultaat was.	Dit was niet gegeven als criterium, dus beoordeling hierop mag ook niet plaatsvinden. Bovendien is deze tekst in duidelijke tegenspraak met hetgeen later wordt gesteld, namelijk dat: <i>[hetzelfde citaat als in twee rijen hierboven, Commissie]</i>
Voor [Aanbesteder] is de bedoeling van het innovatie lab meervoudig: (1) multidisciplinair werken; (2) gezamenlijk experimenten opzetten, uitvoeren en evalueren waarbij gebruikers centraal staan; (3) leren van successen en falen. Op basis van de voorbeelden is duidelijk dat aan voorwaarde 1 en 2 wordt voldaan.	
Onduidelijk uit de informatie is of de kandidaat voldoende ervaring heeft om de juiste ondersteuning te kunnen leveren om aan voorwaarde 3 te voldoen.	Dit was niet gegeven als criterium, dus beoordeling hierop mag ook niet plaatsvinden.
Uw score op dit gunningscriterium is 06 punten. U behaalt daarmee 300 punten van de 500 punten die u in totaal kon behalen.	<i>Gelet op bovenstaande ben ik van mening dat de score op dit criterium naar boven dient te worden bijgesteld tot 10 punten waarmee het totaal van de 500 punten is behaald.</i>

Het ontbreken van een gelijk speelveld

Dan het vereiste van het 'level playing field'. De kern van het aanbestedingsrecht is dat sprake moet zijn van een eerlijk speelveld. Hiervan is sprake als alle partijen die in de opdracht geïnteresseerd zijn een gelijke kans maken om de opdracht te krijgen; niemand mag worden bevoordeeld. De aanbestedingsprocedure en de voorwaarden van de opdracht moeten duidelijk zijn geformuleerd in de aanbestedingsstukken.

Alle inschrijvers moeten de inhoud van de aanbestedingsstukken op dezelfde wijze kunnen interpreteren; en kunnen controleren of de aanbestedende dienst de procedure op de juiste wijze heeft uitgevoerd.

Aan dit vereiste is absoluut niet voldaan. De opdracht is gegund aan de zittende leverancier [X], met wie al een langdurige, innige en positief gewaardeerde samenwerking bestond. Uit een trotse casebeschrijving (compleet met een testimonial van [Aanbesteder] manager [naam], lid van de beoordelingscommissie) op de website van [X] blijkt dat zij reeds betrokken waren bij het ontwikkelen van een innovatielab voor [Aanbesteder]. Deze samenwerking was in elk geval langdurig genoeg om er met een casebeschrijving op de website op te kunnen terugzien, en innig en positief genoeg om een testimonial aan toe te kennen.

[Naam winnaar] had dus een enorme informatievoorsprong en bovendien de kennelijke voorkeur van [Aanbesteder].

[screenshot van website winnaar met onder meer een citaat van de manager van aanbesteder]

[Aanbesteder] is gelet op deze enorme informatievoorsprong erg lichtzinnig omgegaan met de gerichte informatieverzoeken vanuit [Ondernemer]. De zeer concrete vragen van [Ondernemer] bleven zeer vaag beantwoord.

Bovendien heeft de andere partij slechts één vraag gesteld, en die ging niet eens over de inhoud van de offerteaanvraag. Kennelijk was deze voor hen dus glashelder, hetgeen nu begrijpelijk is daar zij immers als zittende leveranciers van [het innovatielab fase 1 van Aanbesteder] van de hoed en de rand wisten.

Alleen de zittende leverancier kon de offerteaanvraag in al haar vaagheid goed beoordelen. De andere geïnteresseerde inschrijvers niet; de kans is groot dat zij er allemaal een andere invulling aan geven. Deze inschrijvingen zullen minder goed scoren. Er is dan geen sprake geweest van een eerlijk speelveld.

Onredelijke gehanteerde termijnen

De datum van de aanvraag: pal voor kerst met als sluiting 7 januari, is opmerkelijk te noemen. Een extreem korte inschrijfperiode die bovendien in een vakantieperiode valt.

Een dergelijke kerstvakantie periode biedt inschrijvers die op 24/12 voor het eerst met deze aanvraag worden geconfronteerd geen eerlijke kans tegenover de winnende partij die al veel langer was betrokken. Mede om deze reden heeft de derde aangeschreven partij afgezien van deelname, zo blijkt uit een telefoonconversatie met [Aanbesteder].

Overzicht gehanteerde termijnen

- 24/12 15.36u ontvangst publicatie offerteaanvraag per email
- 31/12 14.00u uiterste tijdstip indienen vragen (termijn = 6 hele kalenderdagen, 2 hele werkdagen)
- 02/01 08.38u Publicatie nota van inlichtingen
- 07/01 14.00u uiterste tijdstip indienen inschrijving (termijn = 5 hele kalenderdagen, 3 hele werkdagen)
- 10/01 bekendmaking resultaat
- 10/01 gunning overeenkomst
- 13/01 ingangsdatum overeenkomst
- Geen bezwaartermijn genoemd'

- 1.6. Het klachtenmeldpunt van aanbesteder heeft bij brief van 19 maart 2020 als volgt op de klacht van ondernemer gereageerd:

\(...)

Uw klacht is inhoudelijk beoordeeld op basis van de onderbouwing van uw klacht, gesprekken met de aanbestedende dienst en de betrokken inkoopadviseur en op basis van de beschikbare documentatie behorend bij de onderhavige aanbesteding.

Klacht

Uw klacht is in goede orde ontvangen door het Klachtenmeldpunt. In het Advies klachtafhandeling bij aanbesteden (flankerend beleid bij de Aanbestedingswet 2012) wordt een klacht als volgt gedefinieerd: "Een klacht is een schriftelijke melding van een onderneming die belang heeft bij de aanbesteding van de aanbestedende dienst, waarin de ondernemer gemotiveerd aangeeft op welke punten hij het niet eens is met de aanbesteding of een onderdeel daarvan".

(...)

U heeft een zestal klachten geformuleerd:

1. Onduidelijkheden in de offerteaanvraag/nota van inlichtingen.
2. Onjuiste beoordeling inschrijving.
3. Onredelijk gehanteerde termijnen.
4. Het ontbreken van een gelijk speelveld.
5. Kennelijke voorkeur voor zittende leverancier.
6. Niet voldoen aan de motiveringsverplichting.

Beoordeling klachten

Klacht 1: Onduidelijke opdrachtomschrijving

1. In paragraaf 1.2 van de offerteaanvraag staat wat het doel is van de onderhavige aanbesteding: het sluiten van een overeenkomst met één leverancier voor de inzet van een ontwikkelaar van een Innovatie lab in Nederland.
2. Op pagina 3 van de offerteaanvraag is nader ingegaan op de opdrachtbeschrijving en hier wordt het volgende over gezegd:
'[Aanbesteder] is bezig met het ontwikkelen van een innovatie lab. De bedoeling hiervan is om binnen [Aanbesteder] op zoek te kunnen gaan naar nieuwe samenwerkingsvormen waarbij meer ruimte komt voor experimenteren. Het idee is om tijdens het ontwikkelen van procesmatige oplossingen voor opdrachten van binnen de overheid eerst tijd te nemen voor het uitwerken van ideeën vanuit strategisch perspectief. Om vervolgens deze ideeën door middel van experiment te kunnen valideren alvorens de keuze voor een oplossing definitief wordt gemaakt. [Aanbesteder] heeft de eerste stappen al gezet en hiervoor een "Moonshot" ontwikkeld (fase 1). De taak van de opdrachtnemer wordt om de reeds vastgestelde "Moonshot" verder gestalte te geven (fase 2). [Aanbesteder] zoekt daarom voor een bepaalde periode ondersteuning in de vorm van een leertraject om in de toekomst zelfstandig innovatieve interventies te kunnen realiseren. Voor fase 2 is externe begeleiding nodig.'
3. U bent van mening dat de opdrachtomschrijving in de offerteaanvraag dusdanig onduidelijk is geformuleerd dat het voor u niet helder is wat er van u wordt verwacht. Daarbij doelt u met name op het ontbreken van een ondubbelzinnige omschrijving van de kernbegrippen "Innovatie lab" en "Moonshot". Ook de gegeven antwoorden op de door u gestelde vragen in de nota van inlichtingen konden u de gewenste duidelijkheid niet verschaffen. Niettemin heeft u zonder aanvullende vragen te stellen over

eventuele onduidelijkheden in de nota van inlichtingen een inschrijving ingediend. In dat licht gezien mocht de aanbestedende dienst er redelijkerwijs van uitgaan dat u de opdracht voldoende hebt begrepen om een passende inschrijving in te dienen en bekend en akkoord bent met alle gehanteerde voorwaarden.

4. Het Klachtenmeldpunt heeft navraag gedaan bij de aanbestedende dienst over de gehanteerde opdrachtbeschrijving. Daarop heeft de aanbestedende dienst als toelichting gegeven dat invulling geven aan het begrip "Innovatie lab" nog in de kinderschoenen staat, waardoor de offerteaanvraag bewust veel ruimte laat voor inschrijvers om creativiteit in de inschrijving te tonen. Middels de onderhavige aanbesteding wil de aanbestedende dienst geadviseerd worden over de vormgeving en invulling van een virtueel innovatie lab. Juist door de gewenste aanpak open te laten, doet de aanbestedende dienst een beroep op de creativiteit van inschrijvers om zo het onderscheidend vermogen van de inschrijvingen te kunnen beoordelen en aldus diens meerwaarde te tonen.
5. Uit het Grossmann-arrest (HvJEG 12 februari 2004, C-230/02) volgt dat van een adequaat handelende inschrijver mag worden verwacht dat hij zich proactief opstelt bij het naar voren brengen van bezwaren en onduidelijkheden in het kader van een aanbestedingsprocedure. De eisen van redelijkheid en billijkheid die de inschrijver jegens de aanbestedende dienst in acht heeft te nemen, brengen mee dat hij bezwaren in een zo vroeg mogelijk stadium aankaart, zodat eventuele onregelmatigheden desgewenst kunnen worden gecorrigeerd met zo min mogelijke consequenties voor het verdere verloop van de aanbestedingsprocedure.
6. Gelet op het Grossmann-arrest is het Klachtenmeldpunt van mening dat het op uw weg heeft gelegen om – als normaal oplettende inschrijver – onduidelijkheden of bezwaren in een zo vroeg mogelijk stadium bij de aanbestedende dienst aan te kaarten. Gedurende de aanbestedingsprocedure bent u door de aanbestedende dienst in de gelegenheid gesteld om vragen te stellen, zowel mondeling ten tijde van de bijeenkomst als de schriftelijke ronde van de nota van inlichtingen. Door uw klachten over vermeende onduidelijkheden in de offerteaanvraag/nota van inlichtingen pas kenbaar te maken na afloop van de aanbestedingsprocedure, heeft dit ertoe geleid dat er sprake is van rechtsverwerking.
7. Wel merkt het Klachtenmeldpunt op dat de aanbestedende dienst bij het beantwoorden van de vragen in de nota van inlichtingen wellicht meer informatie c.q. toelichting heeft kunnen verschaffen, zodat de inkoopbehoefte van de aanbestedende dienst (nog) duidelijker in kaart kan worden gebracht. Met het oog op toekomstige aanbestedingen zal het Klachtenmeldpunt het voornoemde als aanbeveling meegeven aan de aanbestedende dienst.

Klacht 2: Onjuiste beoordeling inschrijving

8. Analoog aan artikel 2.114 Aanbestedingswet (Aw) gunt de aanbestedende dienst de opdracht aan "de naar het oordeel van de aanbestedende dienst economisch meest voordelige inschrijving". Daarbij beschikt de aanbestedende dienst over een grote mate van beoordelingsvrijheid, zolang de beoordeling conform de vooraf bekendgemaakte beoordelingskaders geschiedt. Uit vaste jurisprudentie volgt bovendien dat enige mate van subjectiviteit inherent is aan de beoordeling van kwalitatieve criteria. Dit betekent dan ook dat een rechter de beoordeling van de aanbestedende dienst slecht marginaal kan toetsen. Er is enkel plaats voor rechterlijk in-

grijpen indien kennelijk sprake is van procedurele of inhoudelijke onjuistheden in de beoordeling van de inschrijving.

9. U bent van mening dat uw inschrijving onjuist is beoordeeld en dat de aanbestedende dienst heeft afgeweken van de door haar bekendgemaakte beoordelingssystematiek. Onder paragraaf 3.1 van de offerteaanvraag staat dat de beoordeling van de kwalitatieve subgunningscriteria geschiedt aan de hand van het principe hoe meer SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Resultaatgericht, Tijdgebonden) hoe beter. Het Klachtenmeldpunt constateert dat de beoordeling van uw inschrijving conform de vooraf bekendgemaakte beoordelingskaders heeft plaatsgevonden. Echter, de gehanteerde beoordelingssystematiek is in de optiek van het Klachtenmeldpunt niet zonder onvolkomenheden. Met het oog op toekomstige aanbestedingen zal het Klachtenmeldpunt de aanbestedende dienst als advies meegeven om het beoordelingskader zorgvuldiger in te richten en vorm te geven.

Klacht 3.1: Onredelijke termijnen - Planning

10. Volgens u heeft de aanbestedende dienst onredelijk korte termijnen gehanteerd in de onderhavige aanbestedingsprocedure. Daarbij doelt u met name op de publicatie van de offerteaanvraag op kerstavond, de uiterste datum voor het indienen van vragen ten behoeve van de nota van inlichtingen op oudejaarsdag en een termijn van vijf dagen tussen de publicatie van de nota van inlichtingen en de uiterste inschrijvingsdatum.
11. Erop gelet dat de offerteaanvraag in de kerstvakantieperiode is gepubliceerd, is het Klachtenmeldpunt van mening dat de aanbestedende dienst redelijkerwijs rekening had moeten houden met de omstandigheid dat er in de kerstvakantieperiode doorgaans verminderde capaciteit is. Derhalve was het redelijk geweest om aan inschrijvers een langere inschrijvingstermijn te bieden. Niettemin heeft u ten tijde van de aanbestedingsprocedure geen bezwaren geuit tegen de gehanteerde termijnen. Dat impliceert dat de door de aanbestedende dienst voorgestelde planning voor u wél haalbaar zou zijn.

Klacht 3.2: Onredelijke termijnen – Ontbreken bezwaartermijn

12. Een bezwaartermijn is ervoor bedoeld dat afgewezen inschrijvers in staat worden gesteld om een kort geding aanhangig te maken bij de voorzieningenrechter om tegen de gunningsbeslissing op te komen.
13. Hoewel er in de offerteaanvraag geen bezwaartermijn is opgenomen, constateert het Klachtenmeldpunt dat de aanbestedende dienst daar in de praktijk wel gehoor aan heeft gegeven. U bent immers op 10 februari 2020 schriftelijk door de aanbestedende dienst op de hoogte gesteld dat de bezwaartermijn tot en met 20 februari 2020 loopt. In de tussengelegen periode heeft u de mogelijkheid gehad om tegen de gunningsbeslissing op te komen middels het aanhangig maken van een kort geding procedure. De bezwaartermijn is op 20 februari 2020 ongebruikt verstreken.
14. Het Klachtenmeldpunt zou het op prijs stellen als u – in uw hoedanigheid als oplettende inschrijver - de aanbestedende dienst erop had gewezen dat er in de offerteaanvraag per abuis geen bezwaartermijn is opgenomen. Dit heeft u helaas nagelaten te doen.

Klacht 4: Ontbreken gelijk speelveld

15. De kennisvoorsprong waarover een zittende leverancier beschikt is een 'inherent de facto voordeel'. Dit levert niet bij voorbaat een schending

van het level playing field op. De gronden die u aanvoert voor het ontbreken van een gelijk speelveld hangen nauw samen met de overige klachten die het Klachtenmeldpunt reeds onder 1. t/m 14. van een reactie heeft voorzien.

Klacht 5: Kennelijke voorkeur voor zittende leverancier

16. Conform Voorschrift 3.4 B Gids Proportionaliteit nodigt de aanbestedende dienst ten minste drie en hoogstens vijf marktpartijen uit tot het doen van een inschrijving. De Aanbestedingswet creëert voor aanbestedende diensten een zekere mate van beleidsvrijheid om bij de voorbereiding en inrichting van hun aanbestedingsprocedures keuzes te maken die bijdragen aan de doelmatigheid van de inkoop. Gebruikmakend van diens beleidsvrijheid heeft de aanbestedende dienst ervoor gekozen om drie marktpartijen te benaderen voor het indienen van een inschrijving.
17. Het Klachtenmeldpunt is, onder verwijzing naar hetgeen hierboven onder 1. t/m 16. reeds is beschreven, van mening dat de door u aangedragen argumenten dan ook niet kunnen resulteren tot de aanname dat er een kennelijke voorkeur voor de zittende leverancier zou bestaan en in het verlengde daarvan, een schending van het level playing field kunnen opleveren.

Klacht 6: Niet voldoen aan motiveringsverplichting

18. Ingevolge artikel 1.15 lid 2 Aw deelt de aanbestedende dienst aan alle inschrijvers de gunningsbeslissing met de relevante redenen voor deze beslissing mee. Het gaat er in de kern om dat de afgewezen inschrijver aan de hand van de motivering kan beoordelen of er grond is om in een procedure de (juistheid van de) gunningsbeslissing ter discussie te stellen. Ook voor de motivering van de gunningsbeslissing als bedoeld in artikel 1.15 lid 2 Aw zal voldaan moeten worden aan de vereisten die uit artikel 2.130 Aw voortvloeien.
19. Het Klachtenmeldpunt constateert dat de gunningsbeslissing niet volledig voldoet aan de motiveringeisen zoals de Aanbestedingswet voorschrijft. De score, kenmerken en relatieve voordelen van de uitgekozen inschrijving zijn immers niet vermeld in de gunningsbeslissing. Derhalve adviseert het Klachtenmeldpunt de aanbestedende dienst om een nieuwe gunningsbeslissing te nemen waarin de voornoemde ontbrekende informatie wordt weergegeven. Wel wil het Klachtenmeldpunt u erop wijzen dat bedrijfsvertrouwelijke informatie ervoor kan zorgen dat de aanbestedende dienst bepaalde inhoudelijke informatie niet mag verwerken in haar motivering.

Gevraagde beslissing

- I. De gunning van de opdracht aan [X] te vernietigen en de opdracht te gunnen aan [Ondernemer], of
- II. Vergoeding van de door u geleden schade als gevolg van de vermeende kennelijke onrechtmatige daad van de aanbestedende dienst.

Behandeling vorderingen

20. Primair vraagt u de gunning van de opdracht aan [X] te vernietigen en de opdracht te gunnen aan [Ondernemer]. Het Klachtenmeldpunt stelt voorop dat zij niet bevoegd is om een als resultaat van een gunningsbeslissing gesloten overeenkomst te vernietigen. Dit behoort tot de exclusieve bevoegdheid van de rechter.

21. Aangezien u binnen de bezwaartermijn geen kort geding aanhangig hebt gemaakt bij de rechter, mocht de aanbestedende dienst - gelet op het rechtszekerheidsbeginsel - vanaf 20 februari 2020 overgaan tot gunning van de opdracht aan [X].
22. Secundair vraagt u om de toekenning van schadevergoeding als gevolg van de vermeende kennelijke onrechtmatige daad van de aanbestedende dienst. Het voornoemde behoort eveneens tot de exclusieve bevoegdheid van de rechter. Voor zover u doelt op de toekenning van een tenderkostenvergoeding, staat onder paragraaf 4.7 van de offerteaanvraag dat alle kosten die te maken hebben met de onderhavige offerteaanvraag voor uw eigen rekening zijn. Dit omvat tevens de schade die kan ontstaan doordat u de opdracht niet gegund krijgt.

Slotopmerkingen

Het Klachtenmeldpunt constateert dat er in de inrichting en voorbereiding van de onderhavige aanbesteding onvolkomenheden zijn aan de kant van de aanbestedende dienst. Niettemin mag van u als een adequaat handelende inschrijver ook de nodige proactieve houding worden verwacht.

Na kennisneming van de nota van inlichtingen heeft u geen nadere vragen gesteld over de opdrachtschrijving, de planning en de gegeven antwoorden in de nota van inlichtingen. Evenmin heeft u afgezien van inschrijving. In dat licht bezien mocht de aanbestedende dienst er redelijkerwijs van uitgaan dat u bekend en akkoord bent met alle gehanteerde voorwaarden en dat opdracht voldoende duidelijk voor u is om een passende inschrijving in te dienen. Ten overvloede stond het u vrij om niet in te schrijven op de opdracht, indien de opdrachtbeschrijving in uw optiek onvoldoende duidelijk zou zijn en de planning voor u niet haalbaar zou zijn.

Door uw bezwaren pas na afloop van de aanbestedingsprocedure te stellen heeft u uw rechten om hierover te klagen reeds verwerkt.

(...)'

- 1.7. Op 24 maart 2020 heeft ondernemer per brief als volgt gereageerd op de brief van het klachtenmeldpunt:

'Dank voor uw schrijven van 19 maart j.l. waarin u een reactie geeft op bovenvermelde klacht.

Naar aanleiding van uw reactie rijzen er bij mij nog vragen en opmerkingen, welke ik hieronder puntsgewijs zal weergeven. Indien mogelijk ontvang ik graag nog uw reactie op deze punten.

1. De essentie van het aanbestedingsrecht is m.i. dat een overheid opdrachten boven een bepaalde waarde openbaar dient aan te besteden, waarbij er voor kandidaten een gelijke kans bestaat om deze opdracht te verwerven. Dit om onder andere corruptie, vriendjespolitiek, voorkeursbehandelingen etc. te weren en de samenleving te garanderen van een zuivere overheid. De kern van mijn bezwaar is, dat [Aanbesteder] in deze procedure reeds een voorkeursleverancier had (zoals duidelijk mag blijken uit de trotse casebeschrijving inclusief persoonlijke aanbeveling van de betrokken [manager van Aanbesteder], op de website van die leverancier), en willens en wetens de aanbestedingsprocedure zodanig heeft ingericht (onder andere door het hanteren van extreem korte termijnen, het plaatsen van de procedure in de kerstvakantie, het achter-

houden van informatie), dat eventuele andere partijen in een kansloze positie buitenspel werden gezet. Dit is niet slechts een 'slordigheidje', waarover de betreffende dienst een 'aanbeveling voor de toekomst' dient te krijgen; dit is keiharde schending van het aanbestedingsrecht, een onrechtmatige daad, en levert m.i. aanbestedingsfraude op. Ik vind dat u hier in uw reactie wel heel erg gemakkelijk aan voorbij gaat.

2. Omdat op 14 februari de bezwaartermijn sloot, of althans mocht aan nemen dat de bezwaartermijn op deze datum sloot, heb ik op deze datum het bezwaar ingediend. (...)
3. Om u te demonstreren hoe onduidelijk de offerteaanvraag was, heb ik u als voorbeelden de termen 'innovatielab' en 'moonshot' genoemd. Daarnaast waren er nog andere onduidelijkheden, waarover ik via de nota van inlichtingen heb geïnformeerd. Het ging dus niet 'met name' om deze twee voorbeelden, zoals u stelt, maar het ging 'onder andere' om deze twee voorbeelden. Op onder andere deze twee voorbeelden is door [Aanbesteder] via de nota van inlichtingen een volstrekt vaag antwoord verstrekt. De zittende partij heeft uiteraard onevenredig heeft kunnen profiteren van deze ongelijke informatiepositie. [Aanbesteder] had zich tot het uiterste moeten inspannen om een gelijk speelveld te verzekeren voor ons als kandidaat, maar zij heeft zich er met een enkele vage zinsnede van afgemaakt. De in de nota van inlichtingen gevraagde eventuele schriftelijke documentatie is niet verstrekt. Deze moet wel voorhanden zijn geweest, aangezien er al een concrete fase 1 van het project bestond. [Aanbesteder] heeft dus informatie achtergehouden en andere kandidaten hiermee bewust achtergesteld. Op de vaagheid van de antwoorden bent u helaas niet ingegaan, maar ik ben nog steeds benieuwd naar uw oordeel hierover.
4. U verwijt mij vervolgens dat ik hierna zonder aanvullende vragen te stellen een inschrijving heb ingediend. Er was echter, gelet op de sluitingsdatum, effectief geen verdere ruimte meer om aanvullende vragen te stellen. De nota van inlichtingen ontvingen wij op 2 januari, die inschrijving diende binnen te zijn op 7 januari. Ik maar u erop opmerkzaam dat in deze periode nog een weekeinde valt, en dat e.e.a. zich bovendien in de nationale kerst/nieuwjaarsvakantie afspeelt. Effectief restten er dus slechts twee werkdagen. Ik hoop niet dat ik u duidelijk hoeft te maken dat er hierdoor effectief geen ruimte meer was voor nadere vragen. De aanbestedende dienst mocht er dus niet 'redelijkerwijs van uitgaan dat de opdracht voldoende was begrepen om een passende inschrijving in te dienen', maar de opdrachtgever mocht er redelijkerwijs van uitgaan dat partijen anders dan hun voorkeursleverancier effectief qua informatiepositie waren achtergesteld en hopelijk zouden afhaken.
5. Het is dus beslist niet zo dat wij daarmee genoeg hebben genoemd. In het 'sollicitatiegesprek' dat volgde na de inschrijving, zijn betreffende vragen door ons nogmaals gesteld, waarbij niet of nauwelijks aanvullende duidelijkheid werd verschaft door [Aanbesteder]. Bovendien konden wij eventuele antwoorden hierop niet meer effectief verwerken in het aanbod.
6. U stelt dat de aanbestedende dienst in de offerteaanvraag bewust veel ruimte liet voor inschrijvers om creativiteit te tonen, en middels inschrijving/aanbesteding geadviseerd wenste te worden over de vormgeving en invulling van een 'virtueel innovatie lab.' Zeer opmerkelijk is in deze passage het adjectief 'virtueel', aangezien nergens in de offerteaanvraag

en/of de nota van inlichtingen en/of het sollicitatiegesprek is verduidelijkt dat het [Aanbesteder] een VIRTUEEL innovatielab wenste (zulks in tegenstelling tot een FYSIEK innovatielab). Kennelijk bestond deze nadere aanscherping dus wel aan de kant van de opdrachtgever, en zeker ook aan de kant van de voorkeursleverancier, die hiermee in staat is geweest een kwalitatief betere aanbesteding te doen.

7. Het door u aangehaalde Grossmann arrest is hier m.i. niet van toepassing, omdat dit arrest zich uitspreekt over de rechtpositie van partijen die NIET hebben ingeschreven met een offerte.
8. Desalniettemin hebben wij overigens wel effectief aangegeven dat wij onduidelijkheden ervoeren in de offerteaanvraag, door hierover in de nota van inlichtingen en in het gesprek vragen te stellen. Met de verkregen antwoorden konden wij op dat moment niet anders dan genoegen nemen, omdat er kennelijk geen verdere informatie meer was. Wij hebben ons hierin dus voldoende proactief opgesteld. Pas bij het kennisnemen van het gunningsbesluit moesten wij concluderen dat er wel degelijk meer informatie voor handen moest zijn geweest, getuige onder andere de casebeschrijving op de website van de voorkeursleverancier. Pas na deze kennisneming leidde e.e.a. dus bij ons tot een bezwaar, omdat de voorkeursleverancier NIET met deze onduidelijkheden hoefde te kampen. Wij hadden e.e.a. dus niet eerder dan op het door ons gekozen moment kunnen uiten. Er is dan ook geen sprake van 'rechtsverwerking'.
9. T.a.v. klacht 2, onjuiste beoordeling inschrijving, merken wij op dat u niet bent ingegaan op onze inhoudelijke argumenten. Het beoordelingskader bestond uit criteria (eisen en wensen) welke op basis van het principe SMART zouden worden beoordeeld. U refereert wel aan het principe SMART door te stellen dat hoe meer SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Resultaatgericht, Tijdgebonden) de inschrijving is, hoe beter. U gaat echter voorbij aan de INHOUD van de eisen en wensen, de facto de eigenlijke criteria ZELF. Wij hebben u duidelijk aangegeven welke criteria door de aanbestedende dienst vooraf zijn gesteld, en wij hebben u duidelijk aangegeven dat de aanbestedende dienst op ANDERE criteria haar beoordeling heeft gestoeld. Dat er vrijheden zijn, staat buiten kijf, maar juist door specificatie vooraf van haar criteria heeft de aanbestedende dienst op dit punt haar eigen vrijheden ingekaderd. Wij mochten er van uitgaan dat wij op deze criteria, en niet op andere, zouden worden beoordeeld. Zoals wij u in ons bezwaar netjes puntsgewijs hebben aangegeven, was hiervan geen sprake. Graag vernemen wij nog uw inhoudelijke reactie op deze puntsgewijze vergelijking in ons bezwaarschrift.
10. U zegt ook dat de door [Aanbesteder] gehanteerde beoordelingssystematiek niet zonder onvolkomenheden is, waarmee u impliciet aangeeft dat de inschrijving niet juist kan zijn beoordeeld. Immers, een onvolkomen meetinstrument resulteert per definitie in een onvolkomen meting. Ik begrijp dan ook niet hoe u tot uw oordeel komt dat [Aanbesteder] wel juist heeft beoordeeld.
11. U geeft aan dat u met mij van mening bent dat [Aanbesteder] onredelijk korte termijnen in een bovendien onredelijke periode heeft gehanteerd. Graag hoor ik nog wat hiervan de bedoeling was, anders dan het andere partijen ontmoedigen om een inschrijving te plegen.

12. Wij hebben dit aspect van de vreemde gekozen periode wel telefonisch aangekaart bij de inkoopadviseur, maar zij reageerde hierop met een 'tsja dat is nou eenmaal soms zo, dat is soms niet te vermijden'. Omdat wij toch wilden deelnemen hebben wij alles op alles gezet om een kwalitatieve inschrijving te verzorgen. Dit wil niet zeggen dat wij hier genoegzaam mee hebben ingestemd. Maar vooral wil het zeggen dat er hierdoor, door dit strategisch gekozen moment, en de extreem korte termijnen, zeer weinig ruimte werd geboden aan andere inschrijvers. Graag hoor ik uw visie hierop.
13. Over de bezwaartermijn bestonden van meet af aan onduidelijkheden, primair omdat deze ontbrak in de aanvraag. Het steekt mij zeer dat u juist aan ons verwijt dat wij deze onduidelijkheden niet hebben opgeheven. Het komt mij voor dat dit meer op het terrein van de daartoe gespecialiseerde inkoopadviseur ligt, om deze duidelijkheid van meet af aan te verschaffen. Nadat wij er vragen over hadden gesteld, werd eerst een bezwaartermijn tot 14 februari genoemd, en wij zij hier ook van uit gegaan. Aan ons is nooit een termijn t/m 20 februari expliciet genoemd (wel stond in een email van inkoopadviseur van 10 februari, de uitleg van de klachtenprocedure, met daarin de tekst "Wanneer u een kort geding start- Uiterlijk 10 kalenderdagen na dagtekening van deze verzending maakt u een kort geding aanhangig bij de civiele rechter;". Maar het begrip 'deze verzending' in deze tekst leek ons niet te slaan op deze email. De gehele passage was kennelijk door inkoopadviseur in de email gevoegd om de klachtenprocedure aan ons te verhelderen. Het was hierdoor dus onduidelijk of nu 14 of 20 februari de bezwaarsluitdatum was).
14. U schrijft dat de kennisvoorsprong waarover een zittende leverancier beschikt een 'inherent de facto voordeel' is. En dat dit niet bij voorbaat een schending van het level playing field oplevert. Nee, niet bij voorbaat. Daar is eventueel méér nodig, zoals bijvoorbeeld het achterhouden van informatie, en het hanteren van extreem korte termijnen, en het onjuist toepassen van beoordelingscriteria.
15. Verder stelt u dat "de gronden die wij aanvoerden voor het ontbreken van een gelijk speelveld nauw samenhangen met de overige klachten die het Klachtenmeldpunt reeds van een reactie heeft voorzien." Ik denk dat u hier geheel onterecht niet ingaat op mijn klacht, op mijn inhoudelijke punten. Ik vraag u rechtstreeks: hoe bent u tot het oordeel gekomen dat er WEL sprake was van een gelijk speelveld?
16. Dat de Gids Proportionaliteit voorschrijft om ten minste drie en hoogstens vijf marktpartijen uit te nodigen is door mij niet ter discussie gesteld. Ik ben echter benieuwd of er ook een Gids Integriteit is waarin is voorgeschreven dat een aanbestedende dienst elke schijn van belangenverstremgeling, desintegriteit etc tot het uiterste dient te vermijden? Ik hoor het graag.
17. Verder stelt u dat de gunningsbeslissing niet de vereiste duidelijkheid biedt, waardoor wij niet hebben kunnen beoordelen of er grond is om de juistheid hiervan ter discussie te stellen. Als u concludeert dat de gunningsbeslissing niet de vereiste duidelijkheid biedt, dan begrijp ik niet dat u WEL kunt concluderen dat de beslissing op de juiste wijze tot stand is gekomen. Kennelijk heeft u dan meer informatie dan wij tot uw beschikking, waaruit het u wel duidelijk is gebleken.

18. Bijna afsluitend wil ik opmerken dat ik uw zinsnede "ten overvloede stond het u vrij om niet in te schrijven op de opdracht, indien de opdrachtbeschrijving in uw optiek onvoldoende duidelijk zou zijn en de planning voor u niet haalbaar zou zijn" stuitend vind. Dit is juist het hele punt; [Aanbesteder] heeft er m.i. met haar vaagheid en extreme termijnen bewust op aangestuurd dat andere partijen niet zouden inschrijven.
19. Tot slot, ik deel niet uw conclusie dat u niet anders kunt concluderen dan dat de door mij aangedragen argumenten niet kunnen resulteren tot de aannahme dat er een kennelijke voorkeur voor de zittende leverancier zou bestaan en in het verlengde daarvan, een schending van het level playing field kunnen opleveren. Ik denk dat u heel goed tot die conclusie had kunnen komen, of sterker, had moeten komen.

Graag uw puntsgewijze reactie.'

- 1.8. Op 27 maart 2020 heeft aanbesteder de onderstaande herziene gunningsbeslissing aan ondernemer gestuurd.

'Conform uw verzoek d.d. 12 februari jl. en op advies van het Klachtenmeldpunt d.d. 19 maart jl. ontvangt u bijgaand een nadere toelichting op de gunningsbeslissing inzake bovenvermelde offerteaanvraag d.d. 31 januari jl., inclusief de kenmerken en relatieve voordelen van de uitgekozen inschrijving.

Wij hebben totaal twee (2) offertes ontvangen. Na zorgvuldige beoordeling van de offertes is gebleken dat uw offerte niet de beste prijs/kwaliteitverhouding heeft. U bent op de tweede (2e) plaats geëindigd. De offerte met de beste prijs/kwaliteitverhouding is ingediend door [X]. Opdrachtgever heeft de opdracht hierdoor gegund aan [X].

In het schema hieronder ziet u uw scores op de verschillende onderdelen

Wensen	Uw score	Score [X]	Maximaal te behalen punten
Kwaliteit	480 punten	640 punten	800 punten
Wens 1: Mate waarin de kandidaat kan aantonen dat eerder doorlopen trajecten binnen de overheid hebben geresulteerd in succesvolle innovatie labs	180 punten	240 punten	300 punten
Wens 2: Mate waarin de kandidaat kennis heeft van zowel strategie ontwikkeling als ervaring met het opzetten van experimenten binnen een IT landschap	300 punten	400 punten	500 punten
Prijs	198,90 punten	200 punten	200 punten
Totaal	678,9 punten	840 punten	1000 punten
Ranking	2^e plaats	1^e plaats	

Motiveringsgronden Subgunningscriterium Kwaliteit

Onderstaand volgt een nadere toelichting op de beoordeling van uw offerte, als ook een vergelijking met de winnende offerte.

Subgunningscriterium 1: Mate waarin de kandidaat kan aantonen dat eerder doorlopen trajecten binnen de overheid hebben geresulteerd in succesvolle innovatie labs;

Nadere toelichting

[Aanbesteder] is van mening dat het opstarten van innovatietrajecten voor haar IT gedomineerde dienstverlening het best kan gebeuren binnen de setting van een (virtueel) innovatielab. Deze setting biedt de mogelijkheid om met collega's het gesprek aan te gaan over innovatiekansen binnen de organisatie. Het idee hierbij is dat voor het ontwikkelen en uitwerken van innovatieve ideeën multidisciplinair geschakeld moet kunnen gaan worden tussen operationeel/ tactisch en strategisch niveau. Op strategisch niveau voor het ontwikkelen of aanpassen van visies, het creëren van draagvlak en het zekerstellen van interne sponsoring. Op operationeel/ tactisch niveau voor het ontwikkelen van concrete experimenten die na evaluatie worden aangepast of zich kunnen door ontwikkelen tot projecten met bijbehorende business cases en aansluiting op het bestaande applicatielandschap.

Het is de bedoeling dat innovatie een centrale rol gaat spelen bij het onderzoeken en ontwikkelen van oplossingen ter verbetering en uitbreiding van de dienstverlening die [Aanbesteder] haar klanten en de gebruikers wil kunnen bieden.

Offerte [Ondernemer]

Uit uw offerte blijkt dat u ervaring heeft als projectleider van innovatieprojecten op operationeel/ tactisch niveau. Het modellenboek geeft een overzicht van de mogelijke tools die u kan inzetten bij het werken met teams en stakeholders. De twee bijgevoegde voorbeelden betreffen uitgevoerde innovatie projecten op het terrein van de openbare ruimte: (1) Het tijdig afhandelen van meldingen....en (2) Herbestemming Nederlandse Plas (hergebruik en recreatie). Beide zijn projectrapportages van successen op operationeel/ tactisch niveau.

Uit uw offerte en na uw presentatie op 28 januari 2020 heeft [Aanbesteder] geconcludeerd dat u geen ervaring heeft als begeleider van een traject dat tot doel heeft interne samenwerkingsvormen te ontwikkelen om in samenwerkingsverband tot effectief en flexibel innoveren te komen.

Tot slot, [Aanbesteder] heeft een eigen afdeling projectmanagement. De geboden methodes in uw modellenboek passen binnen de methodes waarmee [Aanbesteder] reeds bekend is, zoals werken volgens Lean principes en Design Thinking. Deze worden binnen [Aanbesteder] ingezet bij veranderinitiatieven op operationeel niveau. U biedt met uw modellenoverzicht geen aanvullende meerwaarde voor [Aanbesteder] als kartrekker voor het oprichten van het beoogde innovatielab.

Uw score op dit gunningscriterium is 06 punten. U behaalt daarmee 180 punten van de 300 punten die u in totaal kon behalen.

Offerte [X]

De gegunde partij toont ruime ervaring als coach bij het organiseren van innovatie initiatieven op verschillende beleidsterreinen en op verschillende niveaus binnen organisaties. Deze partij heeft aantoonbare ervaring binnen de overheid met trajecten waarbij geschakeld wordt tussen operationeel/ tactisch en strategisch niveau zodat de juiste draagvlakken gecreëerd kunnen worden om innovatie te kunnen laten groeien binnen de organisatie.

In de offerte en tijdens de presentatie op 28 januari 2020 laat deze kandidaat zien welke mogelijkheden er zijn voor het oprichten en inrichten van een innovatie lab. De Kandidaat schetst een realistisch beeld van de kansen en risico's. Kandidaat biedt ook toegang tot een netwerk van partijen die reeds ervaring hebben met het inrichten van innovatie labs. Kandidaat biedt werkbezoeken aan bij partijen die eerder begeleid zijn bij het oprichten van innovatie labs. Op deze manier kan [Aanbesteder] leren van successen en fouten van voorgangers. Kandidaat toont een heldere visie op de taken van de mensen die deelnemen aan het innovatie lab. Zij moeten de vaandeldragers van innovatie binnen de organisatie zijn en hebben de taak om de juiste partijen bijeen te brengen. Bij het beschrijven van eerder opgedane ervaringen wordt door Kandidaat nadrukkelijk gesteld dat fouten gemaakt zullen worden maar dat daarvan geleerd gaat worden. Het evalueren van experimenten zal gaan leiden tot nieuwe inzichten die vervolgens als input gebruikt kan gaan worden voor vervolg van de ingeslagen innovatieroute. Partij laat zien ervaring te hebben met het begeleiden van trajecten met als doel om binnen de organisatie samenwerkingsvormen te ontwikkelen die leiden tot effectieve en flexibele verbetering van producten door verbeterde samenwerking.

Subgunningscriterium 2: Mate waarin de kandidaat kennis heeft van zowel strategie ontwikkeling als ervaring met het opzetten van experimenten binnen een IT landschap;

Nadere toelichting

Data, het verwerken van data en het ontwikkelen van specifieke applicaties voor dienstverlening zijn de fundamentele van [Aanbesteder]. Dit vraagt om een kandidaat die thuis is in de wereld van IT, applicatie ontwikkeling en management en data verwerking. Met deze ervaring zou de kandidaat moeten kunnen inschatten welk type ondersteuning op operationeel/tactisch en strategische niveau binnen de organisatie nodig is. Dit vraagt om een partij die ondersteuning kan bieden op strategisch niveau, bij het creëren van de strategische kaders zodat er ruimte kan komen voor de keuze van innovatie initiatieven en de juiste financiële middelen op verantwoorde manier kunnen worden aangewend. Aan de andere kant vraagt dit om ondersteuning van de medewerkers op operationeel/ tactisch niveau om verbeterplannen voor te bereiden, mogelijkheden te vinden om te experimenteren en te evalueren voordat innovatieve ideeën aangewezen kunnen worden als verbeterprojecten.

Offerte [Ondernemer]

Uit uw offerte blijkt dat u kennis heeft van en ervaring heeft met experimenten en pilots op operationeel niveau en dat u over een toolingsarsenaal beschikt om op creatieve wijze tot projectresultaten te komen. Doordat er samenwerkingsmogelijkheden zijn met diverse inhoudsdeskundige partners is het duidelijk dat IT landschappen voor u bekend terrein zijn. Uit de geleverde informatie is echter niet duidelijk in hoeverre u ervaring heeft met het begeleiden van experimenten waarbij alle niveaus (operationeel/ tactisch en strategisch) binnen de organisatie betrokken zijn.

Tijdens uw presentatie op 28 januari 2020 lag de nadruk op activiteiten die door u projectmatig met succes zijn uitgevoerd. Ondanks vragen bent u niet ingegaan op uw ervaringen waarin het beoogde resultaat niet met succes werd bereikt. Hierdoor is [Aanbesteder] van mening dat u niet heeft aangetoond dat u ervaring heeft met het leren van successen en fouten. U heeft niet aangetoond dat u in staat bent om het leren van fouten om te zetten in input voor verbetering en verdere ontwikkeling.

Uw score op dit gunningcriterium is 06 punten. U behaalt daarmee 300 punten van de 500 punten die u in totaal kon behalen.

Offerte [X]

De gegunde kandidaat laat zien dat hij kennis heeft van en ervaring heeft met het begeleiden van innovatie activiteiten waarbij geschakeld moet worden tussen operationeel/ tactisch en strategisch niveau en waarbij het leren van fouten een essentieel onderdeel is van de processen. Deze ervaring is met name opgedaan in organisaties met een sterke IT component. Tijdens de presentatie op 28 januari 2020 wordt dieper ingegaan op het belang van het horizontaal en verticaal schakelen binnen de organisatie als experiment, om te ontdekken hoe dit ingeregeld kan worden om innovatie ruim baan te geven. Het is de zoektocht naar multidisciplinaire samenwerking die gaat leiden tot experimenteren. De uitkomsten van de experimenten gaan als input dienen voor het ontwikkelen van projecten die vervolgens tot doel hebben om geïmplementeerd te worden. De ideeën voor verbetering komen gezamenlijk tot stand, er worden in overleg uitgevoerd en geëvalueerd. Op strategisch niveau kan op basis van verkregen de inzichten vervolgens worden bepaald of een idee past binnen de visie en het applicatielandschap. Met de verkregen inzichten kunnen business cases worden uitgewerkt om vervolgens te kunnen besluiten om tot implementatie over te kunnen gaan.

Kandidaat heeft een heldere visie op en ruim ervaring met het ondersteunen van organisaties die op alle niveaus (operationeel/tactisch en strategisch) innovatie willen gaan laten uitgroeien tot een structureel onderdeel van de dienstverlening.

Inschrijfprijs

De prijsscore van de door u aangeboden offerte is 198,9 punten ten opzichte van 200 punten van de gegunde partij. Het maximaal te behalen aantal punten was 200 punten. [X] heeft de laagste inschrijfprijs geoffreerd.

Besluit u tot een kort geding?

U doet het volgende:

- Uiterlijk tien (10) kalenderdagen na dagtekening van deze brief/verzending maakt u een kort geding aanhangig bij de civiele rechter;
- U zendt een afschrift van de dagvaarding aan [Aanbesteder].

Mocht u vragen hebben, dan kunt u contact op nemen met de in het briefhoofd genoemde contactpersoon. Wij danken u voor uw offerte en vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.'

2. Beschrijving klacht

2.1. Klachtonderdeel 1

Aanbesteder heeft in het kader van deze aanbestedingsprocedure extreem korte termijnen gehanteerd die bovendien moesten worden nageleefd rond de kerstperiode. Daarmee heeft hij in strijd met het proportionaliteitsbeginsel gehandeld.

2.2. Klachtonderdeel 2

Aanbesteder heeft de opdracht vaag geformuleerd en daarmee in strijd met het transparantiebeginsel gehandeld.

2.3. Klachtonderdeel 3

Aanbesteder heeft de door ondernemer gestelde vragen vaag beantwoord en daarmee in strijd gehandeld met het transparantiebeginsel.

2.4. Klachtonderdeel 4

Aanbesteder heeft de zittende dienstverlener bevoordeeld door de procedure te starten in de kerstvakantie, door extreem korte termijnen te hanteren, door de opdracht vaag te formuleren en door de door ondernemer gestelde vragen vaag te beantwoorden en heeft op deze wijze opzettelijk een oneerlijk speelveld gecreëerd.

2.5. Klachtonderdeel 5

Aanbesteder is bij de beoordeling van de inschrijving van ondernemer ten onrechte afgeweken van de vooraf bekendgemaakte gunningscriteria en heeft daarmee in strijd gehandeld met de beginselen van gelijke behandeling en transparantie.

3. Onderbouwing klacht

Ter onderbouwing van zijn klacht verwijst ondernemer naar zijn klacht van 14 februari 2020 (zie 1.5 hiervoor) en de brief van ondernemer van 24 maart 2020 (zie 1.7 hiervoor).

4. Reactie aanbesteder

4.1. Aanbesteder heeft in december 2019 drie partijen uitgenodigd om een inschrijving in te dienen voor de opdracht. Eén partij heeft aangegeven over onvoldoende inhoudelijke expertise te beschikken en heeft om die reden afgezien van het indienen van een inschrijving. Ondernemer heeft vragen gesteld ten behoeve van de Nota van Inlichtingen, maar heeft na ontvangst van de antwoorden op de gestelde vragen niet aangegeven dat er voor hem (nog meer) onduidelijkheden zouden zijn inzake de gewenste dienstverlening of dat er problemen zouden zijn met de tijdlijn. Ondernemer heeft zijn inschrijving op tijd ingediend.

4.2. Aanbesteder heeft beide inschrijvers, na het indienen van hun inschrijvingen en vóór de bekendmaking van de gunningsbeslissing – conform de offerteaanvraag – uitgenodigd voor een “Sollicitatiegesprek”. Het sollicitatiegesprek had het karakter van een verificatiegesprek en was bedoeld om beide inschrijvers de gelegenheid te geven om hun inschrijvingen mondeling te verduidelijken op onderdelen waar aanbesteder behoefte heeft aan nadere toelichting. Zo konden inschrijvers nader toelichten welke opdrachterevaringen er door hen zijn opgedaan met organisaties zoals aanbesteder.

4.3. Aanbesteder heeft tijdens dit verificatiegesprek op 28 januari 2020 uitgelegd dat de uitvraag bedoeld was voor het ontwikkelen van een innovatie traject. Aanbesteder heeft toen ook aangegeven zich nog in de beginfase te bevinden en zekende te zijn naar de juiste richting en een passende partij.

4.4. Tijdens het verificatiegesprek heeft ondernemer laten zien alleen ervaring te hebben met projectmatige aanpak op operationeel en tactisch niveau. Door aanbesteder is vervolgens nog doorgevraagd naar de ervaringen met het ondersteunen van bredere opdrachten die ook een strategisch niveau raken, maar op basis

van de door ondernemer gegeven toelichting leek het alsof ondernemer deze wens niet kon plaatsen. Tijdens het verificatiegesprek werd voor aanbesteder bevestigd dat op inhoudelijke gronden ondernemer niet de meest passende partij was.

- 4.5. Ook tijdens het verificatiegesprek zijn door ondernemer geen kritische vragen gesteld of opmerkingen gemaakt betreffende eventuele onduidelijkheden in de offerteaanvraag of de tijdlijn. Het verificatiegesprek werd door zowel aanbesteder als ondernemer gebruikt om kennis te maken en ondernemer heeft de inschrijving nader toegelicht aan de hand van de door aanbesteder gestelde verduidelijkingsvragen.
- 4.6. Ondernemer heeft pas na bekendmaking van de gunningsbeslissing vragen, klachten en opmerkingen geuit over de vermeende onredelijke tijdlijn, de vermeende schending van het level playing field en het vermeend achterhouden van informatie. Ondernemer heeft hierover telefonisch contact gezocht met aanbesteder buiten de voorgeschreven kanalen om, na ontvangst van de gunningsbeslissing waarin staat dat ondernemer de opdracht niet gegund krijgt en als tweede in rangorde is geëindigd. In de offerteaanvraag is uitdrukkelijk vermeld dat alle communicatie via de betreffende inkoopadviseur dient te lopen.
- 4.7. Het klachtenmeldpunt van aanbesteder heeft de klacht van ondernemer uitvoerig behandeld in zijn advies (zie 1.6 hiervoor). Aan de hand van het advies van het klachtenmeldpunt heeft aanbesteder een nadere toelichting op de gunningsbeslissing gegeven, inclusief de kenmerken en relatieve voordelen van de uitgekozen inschrijving. Deze is vervolgens nagestuurd naar ondernemer. In de brief met de nadere toelichting op de gunningsbeslissing is een termijn opgenomen waarbinnen ondernemer de mogelijkheid heeft gekregen om een kort geding aanhangig te maken. Van die mogelijkheid heeft ondernemer geen gebruik gemaakt.
- 4.8. Aanbesteder benadrukt dat hij met volkomen open vizier op zoek is gegaan naar de meest geschikte partij om aanbesteder te ondersteunen. Aanbesteder stond open voor verschillende leveranciers. De twee ingediende inschrijvingen zijn conform de vooraf bekend gemaakte beoordelingssystematiek beoordeeld. De keuze voor de winnaar heeft aanbesteder gebaseerd op inhoudelijke en objectieve gronden. Ondernemer heeft op zowel kwaliteit als prijs lager gescoord dan de winnaar. Aanbesteder meent dat ondernemer op basis van zijn inschrijving niet heeft aangetoond dat hij in staat is om aanbesteder te kunnen ondersteunen bij het nemen van innovatiestappen dwars door de organisatie heen. Evenmin is dit gebleken tijdens het verificatiegesprek in januari. In de opdrachtomschrijving is expliciet gevraagd naar ervaring bij het ondersteunen bij innovatie op het terrein van strategieontwikkeling (innovatie over de verticale assen) en – in combinatie daarmee – ervaring met het opzetten en uitvoeren van pilots en experimenten (ontwikkelingen over de horizontale ofwel operationele assen).

5. Beoordeling

- 5.1. De Commissie stelt vast dat aanbesteder op 24 december 2019 een meervoudig onderhandse procedure is gestart voor een overheidsopdracht voor diensten met betrekking tot de ontwikkeling van een innovatielab. Op deze procedure zijn onder andere de volgende bepalingen van toepassing: Deel 1, afdeling 1.2.4, van de Aw 2012 en de Gids Proportionaliteit.

5.2. Klachtonderdeel 1

5.2.1. In artikel 1.16, lid 1 en 2, Aw 2012 is, voor zover relevant, bepaald:

'1. Een aanbestedende dienst (...) stelt bij de voorbereiding van en het tot stand brengen van een overeenkomst (...) uitsluitend eisen, voorwaarden en criteria aan de inschrijvers en de inschrijvingen die in een redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht.

2. Bij de toepassing van het eerste lid slaat de aanbestedende dienst (...) in ieder geval acht op:

(...)

b. de te stellen termijnen;

(...)'

5.2.2. In Voorschrift 3.6 Gids Proportionaliteit is bepaald:

'De aanbestedende dienst overweegt een langere termijn te hanteren dan de minimumtermijnen.'

5.2.3. In de Gids Proportionaliteit is, onder meer, de volgende toelichting op Voorschrift 3.6 op p. 60 opgenomen:

'Indien de wet minimumtermijnen stelt dient per opdracht kritisch te worden overwogen of de gestelde termijnen reëel en proportioneel zijn en in relatie staan tot de te ondernemen actie. (...) Aanbestedende diensten hebben maanden, soms een half jaar of een jaar nagedacht over de aanbesteding alvorens tot publicatie over te gaan: het is ook in het belang van de aanbestedende dienst om inschrijvers vervolgens voldoende tijd te geven om een goede offerte te maken. De wettelijke termijnen zijn overigens uitgedrukt in kalenderdagen en houden geen rekening met vakantieperioden en andere perioden waarin redelijkerwijs geen aanmelding of inschrijving kan worden voorbereid, dan wel enige andere noodzakelijke actie in het aanbestedingsproces worden ondernomen. Helaas komt het in de praktijk nogal eens voor, dat termijngebonden correspondentie juist kort voor zo'n (branche) gebruikelijke (vakantie)periode wordt verstuurd. Denk hierbij aan een voornemen tot gunnen, waarbij de mogelijkheid tot het instellen van een procedure tot 20 kalenderdagen is beperkt. Strikt formeel mogen de wettelijke termijnen worden gehanteerd en is het niet verboden om een aanbesteding vóór de vakantie te publiceren, en meteen na de vakantie tot selectie of gunning over te gaan. Dat zal echter de kwaliteit van de offertes niet ten goede komen en schakelt mogelijk ook een belangrijk deel van de potentiële inschrijvers uit. In dergelijke situaties is het proportioneel de vaste termijn op te rekken met de vakantieperiode opdat sprake kan zijn van optimale marktwerking en de rechtsbescherming niet wordt ingeperkt.'

5.2.4. In de Handreiking betere communicatie bij aanbestedingen (in het kader van actie 19 "het aandacht vragen voor planning, termijnen en kwaliteit van beantwoording" van de actieagenda Beter Aanbesteden) wordt ook aandacht gevraagd voor de planning:

'**Tip 1: Neem de tijd, plan uitloop in van de aanbestedingsprocedure**

(...)

Uit enquêtes blijkt dat ondernemers regelmatig aanbestedingen laten lopen als de planning hiervan niet aansluit op hun beschikbare capaciteit. Krappe termijnen zijn daarom niet aan te bevelen. Ook het negeren van vakantieperiodes draagt niet bij aan de animo om in te schrijven. (...)

Ondernemers maken vaker fouten als de tijdsdruk hoog is. (...)'

- 5.2.5. Aanbesteder heeft ondernemer op 24 december 2019 om 15.36 uur een uitnodiging gestuurd om deel te nemen aan de onderhavige meervoudig onderhandse procedure. Op 31 december 2019 om 14.00 uur was het uiterste tijdstip voor het indienen van vragen. Nadat de Nota van Inlichtingen op 2 januari 2020 was toegestuurd, diende de inschrijving uiterlijk op 7 januari 2020 om 14.00 uur te worden ingediend.
- 5.2.6. 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 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, onder meer, Advies 577, overweging 5.8.3 en de aanbeveling onderaan Advies 417).
- 5.2.7. Voor de meervoudig onderhandse procedure zijn in de Aanbestedingswet geen minimumtermijnen voorgeschreven. Op grond van artikel 1.16 Aw 2012 dienen de termijnen bij een meervoudig onderhandse procedure proportioneel te zijn. Naar het oordeel van de Commissie is het niet proportioneel om een uitnodiging tot inschrijving te versturen op 24 december in de middag, de uiterste termijn voor het stellen van vragen te bepalen op 31 december en de uiterste termijn voor het indienen van een inschrijving op 7 januari te bepalen. Aanbesteder heeft ook geen enkele rechtvaardiging aangevoerd voor deze planning van de procedure.
- 5.2.8. Naar het oordeel van de Commissie is klachtonderdeel 1 dan ook gegrond.

5.3. Klachtonderdelen 2 en 3

- 5.3.1. 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 meervoudig 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; Advies 440, overweging 5.5.1 en Advies 448, overweging 5.2.2 en Advies 464, overweging 5.2.2).
- 5.3.2. De te beantwoorden vraag is of aanbesteder aan zijn hiervoor bedoelde verplichting heeft voldaan, in die zin dat hij het voorwerp van de opdracht in de aanbestedingsstukken zodanig heeft geformuleerd dat alle redelijk geïnformeerde en normaal zorgvuldige inschrijvers de opdracht 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 de opdracht 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.

- 5.3.3. Naar het oordeel van de Commissie zullen niet alle redelijk geïnformeerde en normaal zorgvuldige inschrijvers de opdracht op dezelfde wijze uitleggen. Aan de ene kant lijkt de opdracht te zien op de inhuur van een consultant die ondersteuning moet bieden voor de ontwikkeling van een innovatielab. Dat blijkt uit het volgende. Aanbesteder wordt bij de meervoudig onderhandse procedure begeleid door een inhuurdesk (zie 1.1 hiervoor). Verder is in de offerteaanvraag bepaald dat het om gemiddeld 40 uur per maand gaat, is een maximumtarief per jaar bepaald en is bepaald dat het gaat om een inspanningsverbintenis. Gevraagd wordt om een aanbiedingsbrief, cv, uurtarief en de beschikbaarheid van de kandidaat (zie paragraaf 2.1 in 1.2 hiervoor). De kwalitatieve gunningscriteria, door aanbesteder aangeduid als wensen, zien op eerdere ervaring. De kwalitatieve gunningscriteria zien niet op de uitvoering van de opdracht. Er wordt bijvoorbeeld niet gevraagd om een plan van aanpak. Na inschrijving kan er een gesprek met de kandida(a)ten worden gevoerd, dat in de planning wordt aangeduid als "Sollicitatiegesprek".
- 5.3.4. Anderzijds vraagt aanbesteder in de offerteaanvraag om een team (zie paragraaf 2.1 in 1.2 hiervoor). Op basis daarvan lijkt sprake te zijn van een opdracht die door een opdrachtnemer moet worden uitgevoerd: ondersteuning bieden in de vorm van een leertraject in het kader van de ontwikkeling van een innovatielab.
- 5.3.5. Ondernemer is kennelijk uitgegaan van de tweede uitleg. In dat kader heeft hij diverse vragen aan aanbesteder gesteld om meer over de inhoud van de opdracht te weten te komen (zie de weergave van deze vragen in zijn klacht van 14 februari 2020 in 1.5 hiervoor).
- 5.3.6. Indien er sprake was van inhuur van een consultant beschikten de potentiële inschrijvers op basis van de offerteaanvraag reeds over voldoende informatie om een inschrijving te kunnen doen. Indien aanbesteder de inhuur van een consultant voor ogen had, had het dan ook op zijn weg gelegen om dat naar aanleiding van de gestelde vragen duidelijk te maken. Aanbesteder heeft met de beantwoording van de gestelde vragen de onduidelijkheid in de offerteaanvraag over het voorwerp van de opdracht echter niet weggenomen. Ook in de beantwoording van één van de vragen vraagt aanbesteder om een 'team CV'.
- 5.3.7. Naar het oordeel van de Commissie is het voorwerp van de opdracht op basis van de aanbestedingsstukken onvoldoende transparant. Ook heeft aanbesteder naar aanleiding van gestelde vragen onvoldoende duidelijkheid gegeven over het voorwerp van de opdracht.
- 5.3.8. Daarmee acht de Commissie klachtonderdelen 2 en 3 gegrond.

5.4. Klachtonderdeel 4

- 5.4.1. Ondernemer klaagt dat aanbesteder de zittende dienstverlener heeft bevoordeeld door de procedure te starten in de kerstvakantie, door extreem korte termijnen te hanteren, door de opdracht vaag te formuleren en door de door ondernemer gestelde vragen vaag te beantwoorden. Daarmee zou aanbesteder opzettelijk een oneerlijk speelveld hebben gecreëerd. De argumenten die ondernemer in dit kader aanvoert, zijn reeds in de vorige klachtonderdelen behandeld en deze klachtonderdelen heeft de Commissie gegrond bevonden.
- 5.4.2. De Commissie onderkent dat een kennisvoorsprong bij de zittende dienstverlener inherent is aan een aanbesteding waarbij wordt voortgebouwd op de eerdere dienstverlening (vgl. Advies 438, overweging 5.3.9 en Advies 300, overweging 5.5.6). Aanbesteder handelt echter in strijd met de beginselen van gelijke be-

handeling en transparantie indien de zittende dienstverlener over meer relevante informatie beschikt dan de andere potentiële inschrijvers (vgl. Advies 410, overweging 5.7.3 en Advies 300, overweging 5.4). Doordat het voorwerp van de opdracht op basis van de aanbestedingsstukken onvoldoende transparant is en aanbesteder naar aanleiding van gestelde vragen onvoldoende duidelijkheid heeft gegeven over het voorwerp van de opdracht (zie de beoordeling van klachtonderdelen 2 en 3 hiervoor), heeft aanbesteder naar het oordeel van de Commissie ook in strijd gehandeld met het beginsel van gelijke behandeling.

5.4.3. Daarmee acht de Commissie klachtonderdeel 4 eveneens gegrond.

5.5. Klachtonderdeel 5

5.5.1. Naar aanleiding van de mededeling van de gunningsbeslissing van 31 januari 2020 heeft ondernemer op 14 februari 2020, onder meer, een klacht ingediend over de beoordeling van zijn inschrijving (zie 1.4 en 1.5 hiervoor). Nadat het klachtenmeldpunt op 19 maart 2020 naar aanleiding van deze klacht advies heeft uitgebracht, heeft aanbesteder op 27 maart 2020 een herziene gunningsbeslissing aan ondernemer gestuurd (zie 1.6 en 1.8 hiervoor). Hierin is de toelichting op de beoordeling van de inschrijving van ondernemer gewijzigd ten opzichte van de eerdere mededeling van de gunningsbeslissing. Ook is een toelichting op de kenmerken en relatieve voordelen van de beoogde winnaar toegevoegd.

5.5.2. In de onderbouwing van dit klachtonderdeel bij de Commissie volstaat ondernemer met een verwijzing naar zijn klacht van 14 februari 2020 en zijn brief van 24 maart 2020 (zie 1.5 en 1.7 hiervoor). Daarmee is de onderbouwing van klachtonderdeel 5 niet gebaseerd op de inmiddels herziene gunningsbeslissing. Dit is voor de Commissie reden om dit klachtonderdeel niet verder in behandeling te nemen.

5.5.3. De Commissie neemt klachtonderdeel 5 verder niet in behandeling.

6. **Advies**

De Commissie acht de klachtonderdelen 1, 2, 3 en 4 **gegrond** en neemt klachtonderdeel 5 niet verder in behandeling.

Den Haag, 7 december 2020

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

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

Mr. drs. T.H. Chen
Commissielid