

## Advies 775

### 1. Waar gaat dit advies over?

Dit advies gaat over een opdracht voor de inkoop van een klantenportaal financieringen. Ondernemer klaagt dat aanbesteder zijn inschrijving op de kwalitatieve criteria niet correct heeft beoordeeld en dat het beoordelingskader onvoldoende transparant zou zijn beschreven in de aanbestedingsstukken.

### 2. Hoe luidt dit advies?

- 2.1. Het eerste klachtonderdeel, dat ziet op de wijze waarop aanbesteder de inschrijving van ondernemer op de kwalitatieve criteria heeft beoordeeld, is **ongegron**d. De Commissie is van oordeel dat ondernemer onvoldoende concrete zaken heeft gesteld die met zich kunnen brengen dat vaststaat dat aanbesteder de inschrijving van ondernemer op de kwalitatieve criteria niet correct heeft beoordeeld.
- 2.2. Het tweede klachtonderdeel, dat ziet op de wijze waarop het beoordelingskader door aanbesteder zou zijn omschreven in de aanbestedingsstukken, **kan de Commissie niet in behandeling nemen**. De Commissie is van oordeel dat de inhoud van dit klachtonderdeel niet eerder ter sprake is gebracht bij aanbesteder. Op grond van haar reglement kan de Commissie dan het klachtonderdeel niet in behandeling nemen.

### 3. Wat is de achtergrond?

- 3.1. Aanbesteder, een publiekrechtelijke instelling, heeft op 12 december 2024 een vooraankondiging gepubliceerd van een overheidsopdracht voor het leveren en beheren van een klantenportaal financieringen.
- 3.2. Vervolgens heeft aanbesteder op 11 februari 2025 via TenderNed de Europese openbare aanbestedingsprocedure aangekondigd voor de overheidsopdracht voor het leveren en beheren van een klantenportaal financieringen. De opdracht zou gegund worden aan de economisch meest voordelige inschrijving op basis van de beste prijs/kwaliteitverhouding. Om tot de beste prijs/kwaliteitverhouding te komen zou aanbesteder rekening houden met de prijs enerzijds en een tweetal kwalitatieve criteria – te weten Plan van Aanpak en werkwijze realisatie en Beheer- en onderhoudsplan – anderzijds.
- 3.3. Aanbesteder heeft op 13 februari 2025, 28 februari 2025 en 27 maart 2025 Nota's van Inlichtingen opgesteld en gedeeld met alle gegadigden. Daarnaast heeft hij op 20 februari 2025 een informatiebijeenkomst georganiseerd voor geïnteresseerde partijen om enerzijds meer achtergrondinformatie over de opdracht te verstrekken en anderzijds geïnteresseerde partijen uit te leggen hoe zij de aanbestedingsdocumenten moesten invullen ten behoeve van hun inschrijving.

- 3.4. De uiterste termijn voor het indienen van een inschrijving was gesteld op 14 april 2025. Ondernemer heeft tijdig een inschrijving ingediend. Naast ondernemer hebben zeven andere partijen een inschrijving ingediend op deze aanbesteding.
- 3.5. Op 23 mei 2025 heeft aanbesteder de voorlopige gunningsbeslissing verzonden die inhoudt dat ondernemer niet de economisch meest voordelige inschrijving had ingediend en als tweede in de rangorde was geëindigd.
- 3.6. Ondernemer heeft op 26 mei 2025 bezwaar gemaakt tegen het gunningsvoornemen van aanbesteder. In dit bezwaar heeft hij twee uitgebreid gemotiveerde onderdelen naar voren gebracht, namelijk dat er materiële beoordelingsfouten zouden zijn gemaakt en dat de motivering van de beoordeling gebreken zou bevatten.
- 3.7. Ondernemer heeft zijn bezwaar op 28 mei 2025 aangevuld met aanvullende motiveringsgebreken en beoordelingsfouten.
- 3.8. Op 3 juni 2025 heeft aanbesteder uitgebreid gereageerd op het bezwaar van ondernemer. Aanbesteder is in zijn reactie puntsgewijs alle bezwaren van ondernemer afgegaan. In zijn reactie wijst aanbesteder het bezwaar af, omdat hij van mening is dat geen sprake is van materiële beoordelingsfouten of motiveringsgebreken.
- 3.9. Ondernemer heeft vervolgens op 5 juni 2025 een klacht ingediend bij de Commissie, bestaande uit twee onderdelen. Deze onderdelen zijn de beoordelings- en motiveringsgebreken bij de kwalitatieve beoordeling en de onduidelijkheid over de wijze van puntentoekenning.
- 3.10. De Commissie heeft vervolgens de klacht in behandeling genomen.
- 3.11. De Commissie heeft op 10 juni 2025 aanbesteder ingelicht dat een klacht bij haar is ingediend en verzocht om een reactie.
- 3.12. Aanbesteder heeft op 24 juni 2025 gereageerd op de door ondernemer bij de Commissie ingediende klacht. In zijn reactie heeft de aanbesteder geen andersluidende reactie gegeven dan de reactie die was opgenomen in zijn reactie op het bezwaar van 3 juni 2025 wat betreft de beoordelings- en motiveringsgebreken. Wat betreft het tweede onderdeel van de klacht heeft aanbesteder aangegeven dat deze klacht niet eerder bij hem was ingediend en dat deze daardoor als ongegrond dient te worden afgewezen.

#### **4. Wat zijn de standpunten van partijen?**

##### *Ondernemer*

- 4.1. Ondernemer is van mening dat aanbesteder zijn inschrijving niet correct heeft beoordeeld. Ook meent ondernemer dat de beoordelingsmaatstaf en de wijze van puntentoekenning onvoldoende duidelijk was.

##### *Aanbesteder*

- 4.2. Aanbesteder stelt dat de klacht ongegrond is.
- 4.3. De verschillende door ondernemer en aanbesteder ingenomen standpunten en argumenten in deze klacht heeft de Commissie samengevat en zullen hieronder worden besproken.

## **5. Hoe beoordeelt de Commissie deze klacht?**

### *Inleiding*

- 5.1. De Commissie beantwoordt eerst de vraag of zij de klacht, dan wel alle onderdelen van de klacht in behandeling kan nemen.

### *Kan de Commissie alle onderdelen van de klacht in behandeling nemen?*

- 5.2. Aanbesteder stelt dat ondernemer de inhoud van het tweede klachtonderdeel niet eerder naar voren heeft gebracht. Aanbesteder meent dat ondernemer daardoor onvoldoende proactief heeft gehandeld en dat ondernemer zijn rechten heeft verwerkt om over dit onderdeel te klagen.
- 5.3. De Commissie laat in het midden of wel of niet sprake is van rechtsverwerking, want zij is van oordeel dat zij het tweede klachtonderdeel niet in behandeling kan nemen.
- 5.3.1. De Commissie stelt voorop dat in het reglement van de Commissie geen regel is opgenomen die in de weg staat aan het in behandeling nemen van een klacht in een situatie waarin de Commissie van oordeel zou zijn dat een ondernemer te laat heeft geklaagd en op grond van vaste jurisprudentie zijn rechten zou hebben verwerkt.
- 5.3.2. Echter, in artikel 9 lid 1 sub a Reglement Commissie van Aanbestedingsexperts is opgenomen dat de Commissie geen klachten in behandeling neemt die ondernemer niet eerst schriftelijk kenbaar heeft gemaakt bij aanbesteder en daarbij voldoende duidelijk heeft gemaakt dat het gaat om een klacht.
- 5.3.3. Uit de door ondernemer en aanbesteder beschikbaar gestelde documenten leidt de Commissie af dat ondernemer de inhoud van het tweede klachtonderdeel niet eerder benoemd heeft, dan in zijn klacht bij de Commissie van 5 juni 2025.
- 5.3.4. Hierdoor heeft ondernemer niet voldaan aan bovengenoemde verplichting.
- 5.4. In zoverre kan de Commissie het tweede onderdeel van de klacht niet in behandeling nemen en staakt zij de behandeling van dit onderdeel van het advies.
- 5.5. De Commissie gaat dan ook over tot de inhoudelijke behandeling van het eerste onderdeel van de klacht.

### ***Klachtonderdeel 1: Beoordeling***

- 5.6. Ondernemer stelt dat de beoordelingscommissie zijn inschrijving op de kwalitatieve criteria niet correct heeft beoordeeld. Hij meent dat zijn uitwerking van de beide kwalitatieve gunningscriteria onvoldoende punten heeft gekregen.
- 5.7. De Commissie overweegt dat in dit klachtonderdeel de vraag moet worden beantwoord of de uitgevoerde beoordeling juist is en of de motivering van de toegekende score voor de uitwerking van de subgunningscriteria de gunningsbeslissing kan dragen. De Commissie gaat hierbij uit van de gunningsbeslissing van 23 mei 2025 en de aanvullende motivering van aanbesteder in zijn reactie op het bezwaar van ondernemer van 3 juni 2025.

- 5.8. Voordat de Commissie overgaat tot haar beoordeling, zet zij eerst het toetsingskader uiteen.

*Toetsingskader*

- 5.9. De Commissie hanteert het volgende toetsingskader.
- 5.9.1. De Commissie brengt in herinnering dat een aanbestedende dienst ondernemers gelijk moet behandelen (artikel 1.8 Aw 2012). Uit het gelijkheidsbeginsel volgt het transparantiebeginsel dat aanbestedende diensten verplicht transparant te handelen, zodat naleving van het gelijkheidsbeginsel kan worden gecontroleerd (artikel 1.9 lid 1 Aw 2012 en zie bijv. HvJ 29 april 2004, C-496/99, *Succhi di Frutta*, r.o. 108-109).
- 5.9.2. Op grond van deze beginselen van het aanbestedingsrecht dient een aanbestedende dienst nauwgezet de door hemzelf vastgestelde criteria in acht te nemen (HvJ EU 10 oktober 2013, zaak C-336/12, *Manova*, r.o. 38-40; Hoge Raad 27 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:757, r.o. 3.6.3. Een aanbestedende dienst is dan ook gehouden om een inschrijving overeenkomstig de door hem gestelde eisen te beoordelen en mag geen afwegingsregels of subcriteria toepassen die hij niet vooraf ter kennis van de inschrijvers heeft gebracht, omdat anders in strijd met het transparantie- en gelijkheidsbeginsel zou worden gehandeld (zie onder meer Advies 564, ov. 5.2.3 en daar aangehaalde jurisprudentie).
- 5.9.3. De transparantieplichting is met betrekking tot kwalitatieve gunningscriteria in de jurisprudentie als volgt geconcretiseerd. Van belang is dat (i) zodanige criteria worden geformuleerd dat het voor een kandidaat-inschrijver volstrekt duidelijk is aan welke kwaliteitseisen hij moet voldoen, (ii) de inschrijvingen aan de hand van een zo objectief mogelijk systeem worden beoordeeld en (iii) de aanbestedende dienst zijn uiteindelijke keuze motiveert op een wijze die het voor de afgewezen inschrijvers mogelijk maakt om (a) de wijze waarop de beoordeling heeft plaats gevonden te toetsen en (b) te controleren of de beoordeling de (voorlopige) gunningsbeslissing rechtvaardigt.
- 5.9.4. De Commissie overweegt dat voor het overige geldt dat de aanbestedende dienst binnen de kaders van de hierboven genoemde drieledige toets een ruime beoordelingsvrijheid heeft bij de beoordeling van kwalitatieve criteria. In beginsel moet worden uitgegaan van de deskundigheid van de aangewezen beoordelingscommissie. Slechts indien sprake is van – procedurele dan wel inhoudelijke – onjuistheden c.q. onduidelijkheden, die zouden kunnen meebrengen dat de gunningsbeslissing niet deugt, is plaats voor ingrijpen door de rechter (zie bijv. V.zr. Rechtbank Den Haag 21 december 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:18433, r.o. 4.2; Advies 259 ov. 5.4.1).

*Klacht ziet op beoordeling*

- 5.10. Voor de beantwoording van de vraag of sprake is van procedurele dan wel inhoudelijke onjuistheden c.q. onduidelijkheden, die zouden kunnen meebrengen dat de gunningsbeslissing niet in stand kan blijven, zal de Commissie uitgaan van de kwalitatieve criteria en het beoordelingskader zoals gegeven in de aanbestedingsleidraad.

*Kwalitatieve criteria*

- 5.11. Aanbesteder hanteert in de aanbestedingsleidraad de volgende kwalitatieve criteria. In totaal tellen de kwalitatieve criteria mee voor 70%. De overige 30% kunnen inschrijvers scoren op prijs.

<b>Kwaliteit</b>	<b>Weging</b>
Plan van aanpak en werkwijze realisatie	50%
Beheer- en onderhoudsplan	20%

5.11.1. Subgunningscriterium '1. Plan van aanpak en werkwijze realisatie' is als volgt beschreven.

**'Kwaliteitscriterium 1: Plan van aanpak en werkwijze realisatie'**

Middels een plan van aanpak voor de realisatie van het Klantportaal Financieringen geeft Inschrijver een totaaloverzicht van de manier waarop hij van plan is de volledige realisatie vorm te geven en uit te voeren.

Belangrijke uitgangspunten waarmee Inschrijver rekening dient te houden:

1. Uitgangspunt is dat Inschrijver een plan van aanpak opstelt voor de realisatie en livegang van het Klantportaal Financieringen op uiterlijk 1 juli 2026 (fatale termijn) en waar mogelijk eerder. Het plan moet in heldere stappen inzicht geven in hoe de Inschrijver ervoor gaat zorgen dat binnen de gestelde termijn het Klantportaal Financieringen wordt gerealiseerd inclusief testen, acceptatie en livegang.
2. Vanaf uiterlijk 1 juli 2026 dient [aanbesteder] in staat te zijn om alle vereiste processen, functies en werkzaamheden uit te voeren in het Klantportaal Financieringen in samenhang met de andere benoemde applicaties en in het bijzonder het Financieringsplatform.
3. [Aanbesteder] is vanaf circa medio 2025 ook bezig met de implementatie van een standaard Financieringsplatform. De voorgenomen planning is dat deze webapplicatie uiterlijk op 1 juli 2026 in gebruik wordt genomen. Bedoeling is dat de realisatie van het Klantportaal Financieringen in nauwe samenhang plaatsvindt met het Financieringsplatform, de mid- en backoffice voor alle financieringsaanvragen.

Inschrijver dient rekening te houden met alle eisen in het Programma van Eisen en in het bijzonder de non-functionals.

# Beoordelingscriteria

1 Realisatie: Wijze waarop uw plan van aanpak aandacht besteedt aan het realiseren van het Klantportaal Financieringen tot en met livegang, inclusief alle fasen:

(...)

*Naarmate uw beschrijving Aanbestedende dienst (c.q. Beoordelingscommissie) meer vertrouwen geeft in een tijdige en volledige realisatie en ingebruikname van het Klantportaal Financieringen, wordt uw beschrijving beter beoordeeld.*

Weging: 20%

2 Migratie: Uw beschrijving met de inhoudelijke verdieping en wijze waarop de lopende financieringsaanvragen en de gebruikers- en beheerdersaccounts zullen plaatsvinden. Ga in ieder geval in op de volgende onderdelen:

(...)

*Naarmate uw beschrijving Aanbestedende dienst (c.q. Beoordelingscommissie) meer vertrouwen geeft in een tijdige, reproduceerbare en (blijvende) correcte migratie, wordt uw beschrijving beter beoordeeld.*

Weging: 10%

3 Koppelingen: Uw beschrijving met de inhoudelijke verdieping en wijze waarop de realisatie van de koppelingen vanuit het Klantportaal Financieringen met de genoemde koppelingen applicaties/systemen van derden zullen plaatsvinden en in het bijzonder het Financieringsplatform. Ga in ieder geval in op de volgende onderdelen:

(...)

*Naarmate uw beschrijving Aanbestedende dienst (c.q. Beoordelingscommissie) meer vertrouwen geeft in een tijdige, volledige, (blijvende) probleemloze en foutloze werking van de koppelingen met het Klantportaal Financieringen, wordt uw beschrijving beter beoordeeld.*

Weging: 15%

4 Testen en kwaliteitsborging: Uw beschrijving met de wijze waarop zowel het testen inclusief de vastlegging en rapportage van de testresultaten als kwaliteitsborging zal plaatsvinden. Het doel hiervan is een probleemloze werking van het Klantportaal Financieringen per uiterlijk 1 juli 2026 en gedurende de looptijd van de overeenkomst, te garanderen.

*Naarmate uw beschrijving Aanbestedende dienst (c.q. Beoordelingscommissie) meer vertrouwen geeft in de doelmatigheid en efficiëntie van uw testprocedures en kwaliteitsborging t.b.v. (blijvende) probleemloze en foutloze werking van het Klantportaal Financieringen in samenhang met het Financieringsplatform, wordt uw beschrijving beter beoordeeld.*

Weging: 15%

5 Beveiliging: Uw beschrijving met de wijze waarop uw aanpak en qua technische en organisatorische maatregelen vormgeeft op een manier dat dit bijdraagt aan een veilig Klantportaal Financieringen -webapplicatie en het onderliggende hostingplatform- voor de gebruikers, beheerders en [aanbesteder]. Ga in ieder geval in op de volgende onderdelen:

(...)

*Naarmate uw beschrijving Aanbestedende dienst (c.q. Beoordelingscommissie) meer vertrouwen geeft dat uw aanpak en maatregelen de veiligheid van gebruikers, beheerders en de organisatie als geheel borgt en de veiligheidsrisico's worden geminimaliseerd, wordt uw beschrijving beter beoordeeld.*

Weging: 15%

6 Risicomanagement en risicodossier: Beschrijf uw aanpak ten aanzien van risicomanagement alsmede de drie belangrijkste risico's die gebaseerd zijn op uw ervaring, die relevant zijn voor de samenwerking tussen uw organisatie en Aanbestedende dienst en het behalen van de gewenste resultaten. Risicomanagement betreft het doorlopend identificeren en kwantificeren van risico's en het vaststellen en implementeren van mitigerende maatregelen.

Benoem niet alleen de risico's en waarom het risico's betreffen, maar beschrijf ook mitigerende maatregelen alsmede een onderbouwing van de effectiviteit met meetbare prestatie informatie. De geïdentificeerde risico's dienen geprioriteerd (de grootste/belangrijkste risico's als eerste) te zijn.

*Naarmate uw beschrijving (aanpak risicomangement en risicodossier) Aanbestedende dienst meer vertrouwen geeft in de effectieve en efficiënte mitigatie van de voor deze opdracht relevante risico's, hoe beter uw beschrijving beoordeeld wordt.*

Weging: 10%

7 Draagvlak en capaciteit bij Aanbestedende dienst: Uw beschrijving van hoe u optimaal gebruik denkt te maken van de beschikbare kennis en tijd van medewerkers van de Aanbestedende dienst.

*Naarmate uw beschrijving Aanbestedende dienst (c.q. Beoordelingscommissie) meer vertrouwen geeft dat u -ten behoeve van de succesvolle uitvoering- in staat bent om de (kennis van de) medewerkers op de juiste manier te betrekken bij uw werkzaamheden, hoe beter uw beschrijving beoordeeld wordt.*

Weging: 15%

**Totaal: 100%**

(...)'

5.11.2. Subgunningscriterium '2. Beheer- en onderhoudsplan' is als volgt beschreven.

### **'Kwaliteitscriterium 2: beheer- en onderhoudsplan**

Inschrijver stelt een beheer- en onderhoudsplan op een manier dat dit een efficiënte en succesvolle samenwerking en uitvoering van de Opdracht mogelijk maakt.

# Beoordelingscriteria

1 Beheerorganisatie (na acceptatie): Wijze waarop u zowel uw aanpak als de aansturing, de communicatie, rapportage en escalatie richting Aanbestedende dienst vormgeeft, op een manier dat dit een efficiënte en succesvolle samenwerking en uitvoering van de Opdracht mogelijk maakt. Ga in op o.a. de volgende zaken:

(...)

*Naarmate uw beschrijving Aanbestedende dienst (c.q. Beoordelingscommissie) meer vertrouwen geeft dat uw inrichting van de beheerorganisatie een succesvolle samenwerking en uitvoering van de Opdracht borgt, wordt uw beschrijving beter beoordeeld.*

Weging: 30%

2 Software delivery en deployment proces als onderdeel van het applicatiebeheer: Wijze waarop u uw software delivery en deployment proces, tooling en OTA-omgeving(en) inricht en uitvoert, op een manier dat de toekomstige functionele en technische releases (updates en upgrades) tijdig en van hoge kwaliteit worden opgeleverd en uitgerold zodat het een beheersbare en onderhoudbare

webapplicatie blijft en voldoet aan functionele wensen van [aanbesteder]. Ga in op de volgende zaken:

(...)

*Naarmate uw beschrijving Aanbestedende dienst (c.q. Beoordelingscommissie) meer vertrouwen geeft in de tijdige oplevering van releases van hoge kwaliteit, wordt uw beschrijving beter beoordeeld.*

Weging: 70%

**Totaal: 100%**

(...)'

*Beoordelingsprocedure & -commissie*

- 5.12. Aanbesteder hanteert voor de kwalitatieve criteria het volgende beoordelingskader en beoordelingscommissie.

### **'8.1 Beoordelingscommissie**

Voor de beoordeling van de Inschrijvingen is door Aanbestedende dienst een multidisciplinair, objectieve en onafhankelijke Beoordelingscommissie samengesteld. De Beoordelingscommissie bestaat uit tenminste vijf (5) personen en maximaal acht (8) personen. Dit betreffen allen werknemers van [aanbesteder] die deel uitmaken van de werkgroep Klantportaal Financieringen en zijn derhalve materiedeskundig.

### **8.2 Beoordelingsmethodiek kwalitatieve Subgunningcriteria**

Bij de beoordeling van de Inschrijvingen op de onderdelen (Subgunningcriteria) van het Subgunningscriterium Kwaliteit komt aan de Beoordelingscommissie een grote beoordelingsvrijheid toe. Elk beoordelingscommissielid beoordeelt de Inschrijvingen in eerste instantie zelfstandig en kent zonder overleg met andere beoordelingscommissieleden op basis van de beoordelingssystematiek voor elk van de (sub)Gunningcriteria Kwaliteit waarderingen toe aan de Inschrijvingen. Tijdens een gezamenlijke vergadering zullen de door de commissieleden individueel toegekende scores per onderdeel van dit Subgunningscriterium met elkaar worden vergeleken. Vervolgens komt de Beoordelingscommissie na een discussie over ieders bevindingen tot een collectieve consensus score per onderdeel (Subgunningscriterium) van het (sub)Gunningcriterium Kwaliteit. De totaalscore per onderdeel (Subgunningscriterium) van het (sub)Gunningcriterium Kwaliteit wordt bepaald door de consensus score.

Aan de hand van de wegingsfactor voor het betreffende Subgunningscriterium wordt de eindscore per Subgunningscriterium berekend. Uitsluitend de berekende consensus eindscore (na optelling van de prijs- en de kwaliteitseindscore) per Inschrijver wordt afgerond op twee cijfers achter de komma uitgaande van de gebruikelijke afrondingsnormen. Alleen de eindscores per Subgunningscriterium worden met de betreffende Inschrijver gedeeld.

Voor ieder Subgunningscriterium kan een ongewogen puntentotaal van 100 punten behaald worden. Voor de Subgunningcriteria "Plan van aanpak en werkwijze realisatie" en "Beheer- en onderhoudsplan" wordt per onderdeel in consensus een oordeel gegeven op basis van de volgende puntenschaal:

Waardering	Score
------------	-------

De beschrijving (of toelichting bij de presentatie) geeft Aanbestedende dienst zeer veel vertrouwen	100% van de te behalen punten
De beschrijving (of toelichting bij de presentatie) geeft Aanbestedende dienst veel vertrouwen	80% van de te behalen punten
De beschrijving (of toelichting bij de presentatie) geeft Aanbestedende dienst voldoende vertrouwen	60% van de te behalen punten
De beschrijving (of toelichting bij de presentatie) geeft Aanbestedende dienst beperkt vertrouwen	40% van de te behalen punten
De beschrijving (of toelichting bij de presentatie) geeft Aanbestedende dienst geen vertrouwen	20% van de te behalen punten
De beschrijving (of toelichting bij de presentatie) ontbreekt	0% van de te behalen punten

### *Beoordeling zoals blijkt uit de gunningsbeslissing*

- 5.13. Met betrekking tot de uitwerking van ondernemer van het subgunningscriterium '1. Plan van aanpak en werkwijze realisatie' heeft aanbesteder in de brief van 23 mei 2025 zijn beoordeling gegeven. Op alle subgunningscriteria scoort ondernemer gelijk of beter dan de winnende inschrijver. De redenen dat [ondernemer] op ieder subgunningscriterium niet maximaal heeft gescoord, ligt in het feit dat aanbesteder meent dat het plan van aanpak van ondernemer op alle onderdelen meerdere onduidelijkheden of onvolkomenheden bevat.
- 5.14. Met betrekking tot de uitwerking van ondernemer van het subgunningscriterium '2. Beheer- en onderhoudsplan' heeft aanbesteder in de brief van 23 mei 2025 zijn beoordeling gegeven. Uit die beoordeling blijkt dat ondernemer op een onderdeel slechter heeft gescoord dan de winnende inschrijver en op een onderdeel gelijk heeft gescoord aan de winnende inschrijver. De reden voor de slechtere score dan de winnende inschrijving is dat de inschrijving van ondernemer minder expliciet en concreet is uitgewerkt. Op het tweede onderdeel scoort ondernemer niet beter, omdat aanbesteder oordeelt dat dit deel van de inschrijving van ondernemer onvoldoende concreet is uitgewerkt en onduidelijkheden bevat.
- 5.15. Ondernemer is het met deze motiveringen niet eens en heeft bij brieven van 26 mei 2025 en 28 mei 2025 uitgebreid en puntsgewijs bezwaar gemaakt tegen de gegeven motivering. De kern van zijn bezwaren is dat aanbesteder delen van de inschrijving niet goed heeft begrepen of verkeerd uitlegt.
- 5.16. Aanbesteder heeft op deze bezwaren uitgebreid gereageerd door middel van de brief van 3 juni 2025. Hierin gaat aanbesteder uitgebreid en punt per punt in op de bezwaren van ondernemer en licht hij toe hoe hij tot de gegeven beoordeling is gekomen. Daarbij motiveert aanbesteder dat hij de inschrijving van onderneming wel goed heeft begrepen en uitgelegd.

### *Beoordeling Commissie*

- 5.17. De Commissie acht het klachtonderdeel **ongegrond**. Zij is van oordeel dat ondernemer geen punten heeft aangevoerd waaruit blijkt dat aanbesteder is afgeweken van de vooraf bekendgemaakte beoordelingsprocedure of dusdanige feitelijke mislagen zou hebben gemaakt, waaruit zou blijken dat ten onrechte een lagere score aan zijn inschrijving zou zijn toegekend voor de kwalitatieve criteria. De Commissie onderbouwt dit als volgt.
- 5.18. Zoals in het toepasselijke juridische kader is aangegeven (zie onder 5.9 e.v.) beschikt een aanbestedende dienst over beoordelingsvrijheid bij het beoordelen van de gunningscriteria.
- 5.19. In het onderhavige geval heeft aanbesteder ruim omschreven wat hij van een inschrijver verwacht.

- 5.20. Naar het oordeel van de Commissie heeft aanbesteder in zijn gunningsvoornemen van 23 mei 2025 uitgebreid gemotiveerd en inzichtelijk gemaakt hoe hij tot de toegekende punten is gekomen. Deze motivering en de toegekende punten volgen naar het oordeel van de Commissie logisch voort uit de beschreven beoordelingsprocedure en de inhoud van de beide kwalitatieve gunningscriteria.
- 5.21. Naar aanleiding van dit gunningsvoornemen heeft ondernemer bezwaar gemaakt bij aanbesteder. In zijn bezwaar voert ondernemer onderbouwd met verwijzingen naar zijn inschrijving 41 punten aan waaruit zou blijken dat aanbesteder zijn inschrijving niet goed zou hebben beoordeeld.
- 5.22. In de reactie op het bezwaar van ondernemer heeft aanbesteder bij brief van 3 juni 2025 deze motivering nader verduidelijkt en gereageerd op de bezwaren van ondernemer. In zijn reactie gaat aanbesteder de 41 punten af en geeft per punt gemotiveerd aan, waarom aanbesteder meent dat hij de inschrijving wel goed heeft beoordeeld.
- 5.23. Volgens vaste jurisprudentie en de adviezen van de Commissie – zie onder 5.9 e.v. – is enkel ruimte voor gegrondverklaring van een klacht als de onderhavige, wanneer ondernemer procedurele dan wel inhoudelijke onjuistheden c.q. onduidelijkheden die zouden kunnen meebrengen dat de beoordeling de gunningsbeslissing niet zou kunnen dragen. Uit de bezwaren die ondernemer naar voren heeft gebracht, constateert de Commissie niet dat sprake is van procedurele dan wel inhoudelijke onjuistheden c.q. onduidelijkheden, die zouden kunnen meebrengen dat de gunningsbeslissing niet deugt.
- 5.24. De argumenten van ondernemer, verdeeld over 41 punten, waaruit zou volgen dat de uitgevoerde beoordeling niet correct is, is op hoofdlijnen onder te verdelen in de volgende vijf onderdelen:
- a. Het plan van aanpak en werkwijze realisatie, onderdeel Realisatie is wel voldoende volledig, duidelijk, realistisch, haalbaar en niet te ambitieus;
  - b. Het plan van aanpak en werkwijze realisatie, onderdeel Migratie is volledig uitgewerkt en voldoende concreet;
  - c. Het beheer- en onderhoudsplan, onderdeel beheerorganisatie is wel volledig en concreet;
  - d. Het beheer- en onderhoudsplan, onderdeel software delivery is wel voldoende concreet en duidelijk; en
  - e. Het plan van aanpak en werkwijze realisatie, onderdeel draagvlak en capaciteit bij aanbestedende dienst.
- 5.21.1. Ter onderbouwing van zijn argumenten verwijst ondernemer naar passages uit zijn plan van aanpak en het beheer- en onderhoudsplan waaruit zou blijken dat de argumenten van aanbesteder geen stand kunnen houden.
- 5.21.2. De Commissie brengt in herinnering dat enkel ruimte is voor gegrondverklaring van de klacht ten aanzien van de uitgevoerde beoordeling als ondernemer procedurele dan wel inhoudelijke onjuistheden c.q. onduidelijkheden naar voren brengt die met zich brengen dat de toegekende scores geen stand kunnen houden.
- 5.21.3. Met zijn argumenten wenst ondernemer te bereiken dat zijn score op subgunningscriterium 1. 'Plan van aanpak en werkwijze realisatie', het onderdeel Realisatie en Migratie, stijgt van 60% naar 80% of hoger. Op het onderdeel Draagvlak en capaciteit bij aanbestedende dienst wenst ondernemer te bereiken

dat zijn score stijgt van 80% naar 100%. Daarvoor is vereist conform het beoordelingsprotocol (zie tabel in overweging 5.12) dat aanbesteder veel vertrouwen (80%) of zeer veel vertrouwen (100%) overhoudt aan het plan van aanpak, wat betreft de onderdelen Realisatie, Migratie en Draagvlak en capaciteit bij aanbesteder.

- 5.21.4. De Commissie leidt uit de uitgebreide bezwaren van ondernemer niet af dat hij procedurele onjuistheden aanvoert waardoor de toegekende beoordeling geen stand kan houden. Dat betekent dat de gunningsbeslissing enkel niet zou kunnen deugen, indien er sprake zou zijn van inhoudelijke onjuistheden.
- 5.21.5. Uit de vele argumenten die ondernemer naar voren brengt, blijkt dat ondernemer – kort gezegd – passages uit zijn plan van aanpak anders waardeert dan aanbesteder. Waar aanbesteder meent dat onderdelen onvoldoende duidelijk en/of concreet zijn uitgewerkt, meent ondernemer dat zijn inschrijving wel voldoende duidelijk en/of concreet is. Zowel ondernemer als aanbesteder verwijzen daarvoor hoofdzakelijk naar dezelfde passages uit de inschrijving van ondernemer.
- 5.21.6. De Commissie heeft alle 41 argumenten van ondernemer en de reactie daarop van aanbesteder bestudeerd. Zij constateert bij slechts 1 van de 41 argumenten dat er sprake zou kunnen zijn van een feitelijke onjuistheid. Het betreft hier een argument dat ondernemer in het kader van het onderdeel Migratie aanvoert naar aanleiding van de volgende constatering van aanbesteder: "Het valt op dat datamodellering en migratie-analyse ver uiteen liggen in de planning, zonder toelichting waarom deze stappen niet meer in samenhang zijn gepland." Dit lijkt niet in lijn te liggen met wat ondernemer in zijn inschrijving heeft aangegeven.
- 5.21.7. Ondernemer verwoordt dit in zijn bezwaar als volgt: "Datamodellering en migratie-analyse liggen niet ver uiteen in de planning en zijn expliciet wel in samenhang gepland. Op pagina 3 heeft u kunnen lezen: "de technische architectuur en het datamodel van de applicatie worden in week 33 en 34 uitgewerkt door de Software Architect en gevalideerd bij de Product Owner en Business Analisten van het Restauratiefonds". Bij de beschrijving van fase 3A (ontwikkeling migratiedraaiboek) op pagina 8 staat: "We beginnen met het analyseren van het datamodel van zowel het bestaande als het nieuwe klantportaal. Deze fase gaat van start zodra de architectuur en het datamodel van het nieuwe klantportaal zijn ontworpen". In de migratieplanning op pagina 8 kunt u zien dat fase 3A in week 36 en 37 plaatsvindt. Er zit slechts 1 week tussen." Aanbesteder motiveert naar het oordeel van de Commissie onvoldoende waarom hij meent dat uit de planning blijkt dat er onvoldoende samenhang bestaat tussen de fases datamodellering en migratie-analyse, nu er slechts één week tussen deze fases zit. De Commissie kan zich hierdoor zeer goed voorstellen dat ondernemer op basis hiervan meent dat zijn inschrijving niet juist is begrepen of beoordeeld en er sprake is van een feitelijke onjuistheid.
- 5.21.8. Deze vermeende feitelijke onjuistheid/onduidelijkheid is echter onvoldoende om te kunnen concluderen dat de score van ondernemer op subgunningscriterium 1. 'Plan van aanpak en werkwijze realisatie', onderdeel Migratie zou moeten stijgen van 60% naar 80%. Hoewel de Commissie haar oordeel niet in de plaats wenst te stellen van het oordeel van aanbesteder, is vereist voor de stap van 60% naar 80% dat aanbesteder veel vertrouwen heeft in de aanpak van ondernemer. Uit de rest van de gegeven motivering voor het onderdeel Migratie leidt de Commissie af dat sprake is van vertrouwen, maar dat dit vertrouwen niet zover gaat dat sprake is van veel vertrouwen is. De score van 60% lijkt daardoor gerechtvaardigd voor dit onderdeel.

- 5.21.9. Wat betreft de overige onderdelen van subgunningscriterium '1. Plan van aanpak en werkwijze realisatie', onderdeel Realisatie en Draagvlak en capaciteit aanbestedende dienst, constateert de Commissie dat geen sprake is van feitelijke onjuistheden, maar enkel een verschil in waardering van de door ondernemer aangeboden elementen. Gezien het toetsingskader kunnen deze argumenten dus niet met zich brengen dat de score van ondernemer op deze onderdelen aangepast moet worden.
- 5.21.10. Met zijn argumenten op Subgunningscriterium 2. 'Beheer- en onderhoudsplan', de onderdelen Beheerorganisatie en Software Delivery, wenst ondernemer te bereiken dat zijn scores op deze onderdelen stijgen van 60% naar 80% of hoger. Hiervoor is vereist dat de inschrijving van ondernemer veel vertrouwen of zeer veel vertrouwen biedt aan aanbesteder.
- 5.21.11. Net zoals bij de onderdelen Realisatie, Migratie en Draagvlak en capaciteit bij aanbestedende dienst, spitsen de argumenten van ondernemer zich toe op een waardering van hetgeen hij heeft aangeboden. In zijn bezwaar verwijst hij daarvoor naar onderdelen van zijn Beheer- en onderhoudsplan waaruit zou blijken dat zijn inschrijving – kort gezegd – wel voldoende duidelijk en volledig zou zijn geweest. In zijn weerlegging van deze argumenten verwijst aanbesteder naar nagenoeg dezelfde passages.
- 5.21.12. In de kern komen de argumenten van ondernemer en aanbesteder neer op een waardering van hetgeen ondernemer heeft aangeboden. Uit de argumenten van ondernemer blijkt niet dat er sprake is van procedurele en inhoudelijke onjuistheden c.q. onduidelijkheden die met zich brengen dat de gunningsbeslissing niet zou deugen. Hierdoor is er conform vaste jurisprudentie en eerdere adviezen van de Commissie (zie onder 5.9 e.v.) geen ruimte voor gegrondverklaring
- 5.22. Zowel ondernemer als aanbesteder hebben uitgebreid gemotiveerd waarom zij menen dat de uitgevoerde beoordeling juist of niet juist is. Deze uitgebreide motivering van beide kanten heeft de Commissie bestudeerd. De Commissie moet echter in herinnering brengen dat zij niet op de stoel van aanbesteder kan en mag gaan zitten en de uitgevoerde beoordeling opnieuw gaan doen. De Commissie kan en mag enkel toetsen of aanbesteder is afgeweken van de vooraf bekendgemaakte beoordelingsprocedure of dat er feitelijke misslagen zijn begaan.
- 5.23. De Commissie ziet op basis van haar analyse niet op welke punten aanbesteder is afgeweken van de vooraf bekendgemaakte beoordelingsprocedure en welke feitelijke misslagen hij zou hebben gemaakt in de uitgevoerde beoordeling. Gelet op de beoordelingsruimte en beoordelingsvrijheid die een aanbestedende dienst geniet bij de beoordeling van de kwalitatieve gunningscriteria, kan de Commissie niet haar eigen oordeel in de plaats stellen van die van aanbesteder.
- 5.24. De Commissie is daardoor van oordeel dat ondernemer niet heeft aangetoond dat zijn inschrijving voor gunning in aanmerking had moeten komen, omdat de beoordelingscommissie hem een hogere score zou hebben moeten geven op zijn inschrijving op de betreffende kwalitatieve criteria.
- 5.25. De Commissie concludeert derhalve dat dit klachtonderdeel **ongegrond** is.

## 6. **Advies**

De Commissie staakt de verdere behandeling van klachtonderdeel 2 en acht klachtonderdeel 1 **ongegron**d.

Omdat het hem vanwege conflicterende belangen niet vrijstond, is commissielid mr. dr. A.J. van Heeswijck niet betrokken geweest bij de behandeling van deze klacht.

De Commissie heeft zich ten behoeve van dit advies laten bijstaan door mr. A.L. Appelman.

Den Haag, 17 december 2025

Mr. G.R. Werkman-Bouwkamp

Mr. M.C. Pinto

Voorzitter

Vicevoorzitter