Commissie van
Aanbestedingsexperts

Advies 798

1. Waar gaat dit advies over?

Dit advies gaat over een opdracht voor campagnedienstverlening ten behoeve van de campagne 'Bewuster omgaan met energie'. Ondernemer klaagt dat sprake is van (de schijn van) partijdigheid, omdat de offertes in de minicompetitie niet anoniem zijn ingediend en beoordeeld. Daarnaast klaagt ondernemer dat aanbesteder de gunnings- en beoordelingscriteria niet juist en niet transparant heeft gehanteerd. Tot slot klaagt ondernemer over de klachtafhandeling door aanbesteder en het klachtenmeldpunt.

2. Hoe luidt dit advies?

2.1. De Commissie neemt het klachtonderdeel dat gaat over de klachtafhandeling door aanbesteder en het klachtenmeldpunt **niet verder in behandeling**.

2.2. De Commissie acht het klachtonderdeel dat gaat over (de schijn van) partijdigheid **gegrond**. Aanbesteder heeft, nadat ondernemer objectieve gegevens had verstrekt waaruit het risico op partijdigheid bleek, nagelaten onderzoek te doen en, indien nodig, passende maatregelen te nemen. De Commissie laat hierbij in het midden of, mocht het nemen van passende maatregelen noodzakelijk zijn geweest, het anonimiseren van de procedure een dergelijke maatregel zou zijn.

2.3. De Commissie acht het klachtonderdeel dat gaat over de hantering van de gunnings- en beoordelingscriteria **ongegrond**. Niet blijkt dat aanbesteder buiten het vooraf bekendgemaakte beoordelingskader is getreden. Ondernemer heeft bovendien onvoldoende concreet onderbouwd waarom dit wél het geval zou zijn. Nu niet is gebleken van procedurele of inhoudelijke onjuistheden of onduidelijkheden, is de Commissie van oordeel dat ondernemer niet heeft aangetoond dat de gunningsbeslissing niet deugt.

3. Wat is de achtergrond?

3.1. Aanbesteder heeft in juni 2025 onder de raamovereenkomst ‘Campagnedienstverlening […]’ een minicompetitie georganiseerd voor de campagne ‘Bewuster omgaan met energie’. Ondernemer, op dat moment de zittende dienstverlener, is één van de vijf raamcontractanten en heeft een (nadere) offerte ingediend.

3.2. Bij brief van 31 juli 2025 heeft aanbesteder de offerte van ondernemer afgewezen. In deze brief is vermeld dat ondernemer als vijfde in de rangorde is geëindigd. Op 4 augustus 2025 heeft ondernemer schriftelijk zijn bezwaren tegen de beoordeling van zijn offerte bij aanbesteder kenbaar gemaakt. Een aanvankelijk gepland toelichtingsgesprek is niet doorgegaan, waarna de toelichting per e-mail en telefonisch heeft plaatsgevonden. Deze toelichting heeft de bezwaren van ondernemer echter niet weggenomen.

3.3. Ondernemer heeft op 6 augustus 2025 een klacht bij het klachtenmeldpunt van aanbesteder ingediend. Aanbesteder heeft op 11 augustus 2025 zijn zienswijze op de klacht aan het klachtenmeldpunt verstrekt.

3.4. Het klachtenmeldpunt heeft bij brief van 14 augustus 2025 de klacht van ondernemer ongegrond verklaard. Dit oordeel is door aanbesteder overgenomen, die dit op 16 augustus 2025 aan ondernemer kenbaar heeft gemaakt.

3.5. Ondernemer heeft op 21 augustus 2025 bij aanbesteder gereageerd op de behandeling van zijn klacht door het klachtenmeldpunt.

3.6. Ondernemer heeft op 7 september 2025 een klacht bij de Commissie ingediend.

3.7. Aanbesteder heeft op 25 september 2025 op de door ondernemer bij de Commissie ingediende klacht gereageerd.

3.8. De opdracht is definitief gegund. De Commissie heeft de klacht als 'nakaartklacht' in behandeling genomen.

4. Wat zijn de standpunten van partijen?

4.1. De Commissie onderscheidt in de klacht van ondernemer drie klachtonderdelen die zij in de volgende volgorde behandelt.

Ondernemer

4.2. Ondernemer maakt in de eerste plaats bezwaar tegen de wijze waarop zijn klacht door aanbesteder en het klachtenmeldpunt is afgehandeld.

4.3. Ondernemer stelt in de tweede plaats dat sprake is van (de schijn van) partijdigheid, omdat de offertes niet anoniem zijn ingediend en beoordeeld.

4.4. Tot slot stelt ondernemer dat aanbesteder de gunnings- en beoordelingscriteria niet juist en niet transparant heeft gehanteerd.

Aanbesteder

4.5. Aanbesteder stelt dat de klachten van ondernemer ongegrond zijn.

4.6. 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?

<u>Klachtonderdeel 1</u>: Klachtafhandeling aanbesteder en klachtenmeldpunt

5.1. Ondernemer is het kort gezegd niet eens met de wijze waarop zijn klacht door aanbesteder en het klachtenmeldpunt is afgehandeld.

5.2. Ondernemer onderbouwt dit klachtonderdeel als volgt.

5.2.1. Na ontvangst van de afwijzing was een toelichtingsgesprek met aanbesteder gepland. Dit gesprek werd op verzoek van aanbesteder verplaatst en bovendien ingekort tot een half uur. Ondernemer heeft tijdig een overzicht met vragen en

opmerkingen aangeleverd, maar kreeg later per e-mail te horen dat dit document niet bruikbaar was. Tijdens een telefonisch overleg werd aanvankelijk geen duidelijkheid gegeven over de beoogde gesprekspartners, terwijl geweigerd werd extra tijd vrij te maken om alle inhoudelijke bezwaren te bespreken. Ondernemer stelt dat de gang van zaken zijn vertrouwen in een integere en transparante besluitvorming heeft geschaad.

5.2.2. Zowel aanbesteder als het klachtenmeldpunt zijn verder op geen enkele manier inhoudelijk ingegaan op de bezwaren van ondernemer tegen de beoordeling van zijn offerte. Er is niet gekeken naar de door ondernemer aangedragen argumenten om de beoordeling te herzien; deze is slechts door aanbesteder en klachtenmeldpunt afgedaan als 'ongegrond', aldus ondernemer.

5.2.3. Volgens ondernemer heeft het klachtenmeldpunt de bewijslast ten onrechte volledig bij hem gelegd door zijn klacht dat sprake was van 'subjectieve voorkeurselementen in de beoordeling' af te doen als 'niet concreet […] aangetoond', in plaats van serieus onderzoek te doen.

5.3. De Commissie is van oordeel dat zij dit klachtonderdeel **niet verder in behandeling kan nemen** en onderbouwt dit als volgt.

5.3.1. Artikel 1 sub c van het reglement van de Commissie definieert het begrip 'klacht' als volgt: 'Een uiting van ongenoegen van een partij over het handelen of het nalaten van een andere partij voor zover dat handelen of nalaten binnen de werkingssfeer van de Aanbestedingswet 2012 valt.'

5.3.2. De Commissie overweegt dat de wijze waarop een aanbestedende dienst of een intern klachtenmeldpunt van een aanbestedende dienst omgaat met een klacht, niet kwalificeert als een handelen of nalaten dat binnen de werkingssfeer van de Aanbestedingswet 2012 valt. Hoewel de Commissie op die lijn uitzonderingen denkbaar acht, is haar in dit geval niet gebleken van omstandigheden die aanleiding zouden geven voor het oordeel dat de handelwijze van het klachtenmeldpunt is te beschouwen als een handelen of nalaten van aanbesteder binnen de werkingssfeer van de Aanbestedingswet 2012 (zie o.m. Advies 750 ov. 5.19 en 5.20).

5.3.3. Het voorgaande laat onverlet dat de Commissie bij de behandeling van een klacht de in de klachtbehandeling door aanbesteder en klachtenmeldpunt ingenomen stellingen in haar beoordeling kan betrekken.

5.4. De Commissie gaat hieronder over tot de inhoudelijke behandeling van het tweede en het derde klachtonderdeel.

<u>Klachtonderdeel 2</u>: (Schijn van) partijdigheid

5.5. Ondernemer stelt dat in de minicompetitie sprake was van (de schijn van) partijdigheid, omdat de offertes niet anoniem zijn ingediend en beoordeeld.

5.6. Ondernemer onderbouwt dit klachtonderdeel als volgt.

5.6.1. Ondernemer meent dat de offertes anoniem hadden moeten worden ingediend en beoordeeld, zoals gebruikelijk is bij de mini-competities die door andere deelnemers aan de raamovereenkomst worden georganiseerd. Ondernemer en andere inschrijvers hebben hier in de vragenrondes nadrukkelijk om verzocht, maar aanbesteder heeft dit verzoek geweigerd. Ondernemer doelt, zoals de Commissie begrijpt, op de volgende vragen en antwoorden in de nota's van inlichtingen van 25 juni 2025 en 7 juli 2025.

Vraag 2 (NvI I): 'De offerte lijkt niet anoniem te zijn, kunt u dat bevestigen?'

Antwoord: 'Dat is correct. De nadere offertes hoeven niet geanonimiseerd ingediend te worden. Er zijn hierover geen vormvereisten gesteld.'

Vraag 3 (NvI 2): 'U maakt duidelijk dat bureaus niet-anoniem inzenden. Dit is ongebruikelijk. Wij zijn van mening dat dat ernstig de objectiviteit kan schaden. Wij doen graag een beroep op u om de offertes alsnog anoniem te verklaren.'

Antwoord: 'Niet akkoord. Nadere opdrachtgever deelt uw mening niet dat het niet indienen van anonieme offertes dit de objectiviteit van beoordeling ernstig zal beinvloeden.'

Vraag 4 (NvI 2): 'Door het ontbreken van eisen aan vorm en anonimiteit ontstaan er grote verschillen in presentatie en stijl van offertes. Dit vergroot het risico op herkenning van het bureau van herkomst, hetgeen afbreuk kan doen aan een objectieve beoordeling.

Wij verzoeken u dan ook om alsnog vormvereisten en een vereiste tot anonimiseren van offertes op te nemen, ter bescherming van de transparantie en het eerlijke speelveld binnen deze minicompetitie.'

Antwoord: 'Zie het antwoord op vraag 3.'

5.6.2. Ondernemer meent dat het verdacht is dat aanbesteder heeft geweigerd de minicompetitie te anonimiseren, gelet op zijn 'recente geschiedenis' met aanbesteder. Ondernemer heeft namelijk bezwaar gemaakt tegen de wijze waarop aanbesteder de vorige overeenkomst met hem heeft beëindigd, waardoor de relatie tussen hem en aanbesteder is verstoord. Ter voorkoming van iedere schijn van partijdigheid heeft ondernemer, al tijdens het eindgesprek met betrekking tot de vorige overeenkomst, daarom aangedrongen op een anonieme opzet van de minicompetitie.

5.7. De reactie van aanbesteder op dit klachtonderdeel, voor zover relevant, is als volgt.

5.7.1. Aanbesteder stelt dat de Aw 2012 geen verplichting bevat om offertes anoniem in te dienen of te beoordelen. Ook de toepasselijke raamovereenkomst schrijft anonimiseren niet voor, aldus aanbesteder. Dat andere deelnemers dat mogelijk wel doen, doet daar niets aan af.

5.7.2. Een objectieve beoordeling in deze minicompetitie was geborgd door een transparant proces met transparante beoordelingscriteria, een deskundig beoordelingsteam en de inzet van een procesbegeleider die de objectiviteit bewaakte tijdens de consensusbijeenkomst.

5.7.3. Ondernemer heeft volgens aanbesteder geen feiten aangevoerd waaruit blijkt dat het niet-anonimiseren heeft geleid tot een partijdige beoordeling. Dat enkele beoordelaars eerder met ondernemer hebben samengewerkt, positief of negatief, vormt geen bewijs van partijdigheid. De gunningscriteria houden immers verband met de opdracht en niet met de ondernemer.

Commissie

5.8. De Commissie overweegt dat in dit klachtonderdeel de vraag centraal staat of sprake is van (de schijn van) partijdigheid, nu aanbesteder heeft afgezien van het

anoniem indienen en beoordelen van offertes. De Commissie acht de klacht van ondernemer op dit onderdeel **gegrond**. Zij is van oordeel dat aanbesteder, nadat ondernemer objectieve gegevens had verstrekt waaruit het risico op partijdigheid bleek, heeft nagelaten onderzoek te doen en, indien nodig, passende maatregelen te nemen. Zij baseert haar oordeel op het volgende.

Toetsingskader

5.9. De Commissie hanteert het volgende toetsingskader.

5.9.1. In artikel 2.143 Aw 2012 is de situatie geregeld waarin een raamovereenkomst met meerdere ondernemers is gesloten. Op grond van lid 3 van dat artikel moeten aanbestedende diensten, wanneer voor nadere opdrachten een minicompetitie wordt georganiseerd, dezelfde voorwaarden hanteren als bij de oorspronkelijke raamovereenkomst. Zo nodig kunnen deze voorwaarden nader worden gespecificeerd of aangevuld met andere voorwaarden die in de aanbestedingsstukken van de raamovereenkomst zijn opgenomen. De minicompetitie verloopt als volgt:
a. voor elke te gunnen overheidsopdracht nodigt de aanbestedende dienst schriftelijk de ondernemers uit die in staat zijn de opdracht uit te voeren;
b. de aanbestedende dienst stelt een redelijke termijn vast voor het indienen van de inschrijvingen, rekening houdend met de complexiteit van de opdracht en de benodigde voorbereidingstijd;
c. inschrijvingen worden schriftelijk ingediend en blijven vertrouwelijk tot de uiterste indieningsdatum; en
d. de aanbestedende dienst kan de opdracht gunnen aan de inschrijver die, op basis van de in de aanbestedingsstukken van de raamovereenkomst vastgestelde gunningscriteria, de beste inschrijving heeft ingediend.

5.9.2. De Commissie overweegt dat bij het organiseren van een minicompetitie de nadere opdracht wordt opengesteld voor mededinging tussen de ondernemers die partij zijn bij de raamovereenkomst (vgl. artikel 2.143 lid 1 sub b en c Aw 2012). De aanbestedingsfase eindigt na afronding van de minicompetitie. De nadere opdrachten die worden gegund na een minicompetitie kunnen dan ook niet uitsluitend worden aangemerkt als de uitvoering van een overeenkomst, maar dienen te worden opgevat als een (nieuwe) gunningsprocedure (vgl. Arrowsmith, The Law of Public and Utilities Procurement: Regulation in the EU and UK, vol. 1, 2014, p. 1152). Dit brengt mee dat op de verstrekking van nadere opdrachten op basis van een minicompetitie de in afdeling 1.2.2 van de Aw 2012 neergelegde beginselen bij Europese aanbestedingen van toepassing zijn.

5.9.3. Een aanbestedende dienst moet ondernemers gelijk 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).

5.9.4. Artikel 1.10b Aw 2012 ziet op belangenconflicten. Het eerste lid luidt als volgt:

'Een aanbestedende dienst of een speciale-sectorbedrijf neemt passende maatregelen om fraude, bevoordeling, corruptie en belangenconflicten tijdens een aanbestedingsprocedure doeltreffend te voorkomen, te onderkennen en op te lossen, teneinde vervalsing van de mededinging te vermijden, de transparantie van de procedure te waarborgen en gelijke behandeling van alle ondernemers te verzekeren.'

5.9.5. Het tweede lid verduidelijkt wat onder belangenconflicten in de zin van artikel 1.10b wordt verstaan. Het betreft in ieder geval de situatie waarin personeelsleden

van de aanbestedende dienst of de door de aanbestedende dienst ingeschakelde adviseurs die betrokken zijn bij de uitvoering van de aanbestedingsprocedure of invloed kunnen hebben op het resultaat van deze procedure, direct of indirect, financiële, economische of andere persoonlijke belangen hebben die geacht kunnen worden hun onpartijdigheid of onafhankelijkheid bij deze procedure in het gedrang te brengen.

5.9.6. Uit Europese jurisprudentie volgt dat een aanbestedende dienst een actieve rol heeft en moet nagaan of sprake is van een belangenconflict. Op het moment dat een (afgewezen) inschrijver objectieve gegevens verstrekt op grond waarvan de onpartijdigheid van de deskundige van de aanbestedende dienst kan worden betwijfeld, is het aan de aanbestedende dienst om alle relevante omstandigheden diepgaand te onderzoeken (HvJ EU 12 maart 2015, zaak C-538/13, eVigilo, r.o. 43-45).

5.9.7. Voor de beoordeling of sprake is van een belangenconflict in de zin van artikel 1.10b Aw 2012 is niet vereist dat ook daadwerkelijk sprake is geweest van beïnvloeding van de aanbestedingsprocedure (zie Advies 562 ov. 7.5.11, Vzr Rechtbank Den Haag, 10 april 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:3647, r.o. 4.4, Hof Den Haag, 28 mei 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:1318, r.o. 4.5-4.6).

Is sprake van (de schijn van) partijdigheid?

5.10. Volgens ondernemer was sprake van (de schijn van) partijdigheid, omdat de offertes niet anoniem zijn ingediend en beoordeeld. De Commissie stelt voorop dat dit op grond van de Aw 2012 in beginsel niet verplicht is. De onderhavige raamovereenkomst is door partijen niet aan de Commissie ter beschikking gesteld, maar de Commissie begrijpt uit het verweer van aanbesteder, dat door ondernemer niet is betwist, dat de anonimisering van de minicompetities evenmin uit de raamovereenkomst volgt. Zelfs als anonimisering bij andere, door andere deelnemers aan de raamovereenkomst georganiseerde minicompetities gebruikelijk zou zijn – zoals ondernemer heeft gesteld en door aanbesteder is betwist – betekent dat nog niet dat aanbesteder in deze minicompetitie zonder meer verplicht was tot anonimisering van de procedure.

5.11. Uit de Aw 2012 volgt wél dat aanbesteder verplicht was passende maatregelen te nemen om eventuele belangenconflicten te voorkomen, te onderkennen en op te lossen, ten einde vervalsing van de mededinging te vermijden, de transparantie van de procedure te waarborgen en gelijke behandeling van alle ondernemers in de minicompetitie te verzekeren. Het klachtonderdeel komt erop neer dat aanbesteder in strijd met deze verplichting heeft nagelaten passende maatregelen te nemen nu de offertes niet anoniem zijn ingediend en beoordeeld, waardoor bij de beoordeling van de offerte van ondernemer mogelijk sprake was van partijdigheid.

5.12. De Commissie stelt vast dat ondernemer meermaals heeft aangedrongen op het anonimiseren van de minicompetitie, zowel voorafgaand aan de procedure als tijdens de vragenrondes ten behoeve van de nota's van inlichtingen, en zijn zorgen heeft geuit over het risico op partijdigheid. De Commissie stelt daarnaast vast dat aanbesteder in de nota's van inlichtingen heeft geantwoord dat het niet nodig was de procedure te anonimiseren en dat dit de objectiviteit van de beoordeling niet zou beïnvloeden. In de reactie op de bij de Commissie ingediende klacht stelt aanbesteder dat een objectieve beoordeling was gewaarborgd door een transparant proces met transparante beoordelingscriteria, een deskundig beoordelingsteam en de inzet van een procesbegeleider tijdens de consensusbijeenkomst. Volgens aanbesteder levert de omstandigheid dat enkele beoordelaars (naar de Commissie begrijpt: twee van de drie) eerder met ondernemer hebben samengewerkt, geen bewijs van partijdigheid, aangezien de gunningscriteria verband houden met de

opdracht en niet met de ondernemer. Ook stelt aanbesteder dat ondernemer geen feiten heeft aangevoerd waaruit blijkt dat het niet-anonimiseren heeft geleid tot een partijdige beoordeling. De Commissie overweegt dat aanbesteder in zijn stellingen miskent dat voor de beoordeling of sprake is van een belangenconflict in de zin van artikel 1.10b Aw 2012, niet is vereist dat daadwerkelijk sprake is geweest van partijdigheid die de uitkomst van de minicompetitie heeft beïnvloed.

5.13. Tussen partijen staat niet ter discussie dat de relatie na beëindiging van de vorige overeenkomst, zoals ondernemer noemt, 'verstoord' is geraakt. Nu aanbesteder dit niet heeft bestreden, beschouwt de Commissie dit daarom als een gegeven. Aanbesteder gaat in zijn reactie op de bij de Commissie ingediende klacht niet nadrukkelijk op dit punt in, en stelt slechts dat het gegeven dat enkele leden van het beoordelingsteam hebben samengewerkt met ondernemer, en dat die samenwerking niet altijd positief is verlopen, geen bewijs vormt van partijdigheid. Hoewel dit op zich waar is, neemt dit niet weg dat aanbesteder, nu de 'verstoorde relatie' een objectief gegeven was, onderzoek had moeten doen of in dit geval sprake zou kunnen zijn van een belangenconflict als bedoeld in artikel 1.10b lid 2 Aw 2012. Aanbesteder heeft naar het oordeel van de Commissie de bezwaren van ondernemer niet voldoende serieus genomen en nagelaten een dergelijk onderzoek te doen en, indien nodig, passende maatregelen te nemen. De Commissie laat hierbij in het midden of, mocht het nemen van passende maatregelen noodzakelijk zijn geweest, het anonimiseren van de procedure een dergelijke maatregel zou zijn.

5.14. De Commissie komt op grond van het bovenstaande tot de slotsom dat aanbesteder, nadat ondernemer objectieve gegevens had verstrekt waaruit het risico op partijdigheid bleek, heeft nagelaten onderzoek te doen en, indien nodig, passende maatregelen te nemen. Zij acht dit klachtonderdeel daarom **gegrond.**

<u>Klachtonderdeel 3</u>: Hantering gunnings- en beoordelingscriteria

5.15. Ondernemer stelt dat aanbesteder de gunnings- en beoordelingscriteria niet juist en niet transparant heeft gehanteerd.

5.16. Ondernemer onderbouwt dit klachtonderdeel als volgt.

5.16.1. Volgens ondernemer is de beoordeling door het beoordelingsteam en de daarop gebaseerde afwijzing onvoldoende objectief en transparant, onvoldoende gemotiveerd, en op meerdere punten arbitrair en betwistbaar.

5.16.2. Volgens ondernemer geeft de beoordeling geen betrouwbaar beeld van de door hem daadwerkelijk geleverde kwaliteit. Ondernemer is van mening dat zijn offerte zeer goed voldoet aan de door aanbesteder gestelde eisen en beoordelingscriteria. Hij stelt dat er geen enkele grond bestaat voor puntenaftrek en dat hij de maximale score (100%) had moeten krijgen (zie verder 5.20).

5.17. Het gaat, zo begrijpt de Commissie, om de beoordeling van de twee kwalitatieve gunningscriteria die door ondernemer respectievelijk K1 en K2 worden genoemd. In de Nadere offerteaanvraag staat hierover het volgende.

'[…]

Nr.	Gunningscriteria	Aantal punten
1	Visie op het koepelmerk 'Zet ook de knop om'	30 punten
2	Fictief voorstel voor activatiecampagne 'Bewuster omgaan met energie'	50 punten
3	Prijs	20 punten
Totaal		**100 punten**

[…]

4.1 Visie op het koepelmerk 'Zet ook de knop om'
U dient in uw Nadere offerte uw visie op het koepelmerk 'Zet ook de knop om' te geven. Uw visie dient te bestaan uit:

- Beschrijving van uw visie op het huidige koepelmerk 'Zet ook de knop om', waarin u laat zien hoe u het koepelmerk wilt positioneren in het kader van veranderende maatschappelijke ontwikkelingen. Er wordt nadrukkelijk niet gevraagd om een andere slogan en/of beeldmerk voor te stellen.

Vorm
De beantwoording bestaat uit **maximaal 1 A4-pagina (enkelzijdig)**. Indien het aantal pagina's wordt overschreden, zal het meerdere niet worden beoordeeld.

Beoordelingsgronden:
- De mate waarin u in uw visie inzicht geeft in de doelstellingen van het koepelmerk en de context waarbinnen u het koepelmerk positioneert.

4.2 Fictief voorstel voor de campagne 'bewuster omgaan met energie'
Zoals toegelicht in de opdrachtomschrijving, zal in het najaar van 2025 naar verwachting één van de werkzaamheden bestaan uit het herhalen en optimaliseren van de campagne 'Bewuster omgaan met energie' (met als thema: energie besparen en/of netcongestie).

In uw Nadere offerte wordt u verzocht een fictief voorstel te doen voor een passende activatie binnen dit thema 'bewuster omgaan met energie' en onder het koepelmerk 'Zet ook de knop om', specifiek gericht op de doelgroep burgers 18+. Dit voorstel dient als illustratie van uw werkwijze en creatieve vermogen bij campagnewerkzaamheden.

Met passende activatie wordt bedoeld: het stimuleren van de doelgroep tot verdere actie of de doelgroep aanzetten tot actie en het realiseren van gedragsverandering. Uw voorstel bevat in elk geval de volgende onderdelen:

- Een onderbouwde uitwerking van hoe u de doelgroep burgers 18+ binnen het thema 'Bewuster omgaan met energie' en onder het koepelmerk 'Zet ook de knop om' effectief aanzet tot actie en gedragsverandering op het gebied van netcongestie of energie besparen;

- Minimaal één visueel element ter ondersteuning van de uitwerking (bijv. schets of foto);

- Een beknopte planning voor de campagne-uitrol (in het najaar van 2025), met aandacht voor belangrijke mijlpalen en risico's.

Let op: er wordt nadrukkelijk níet gevraagd om een volledige campagnestrategie of conceptuitwerking. Het voorstel is bedoeld als illustratief beeld en dient inzicht te geven in de werkwijze van Inschrijver.

Vorm
De beantwoording bestaat uit **maximaal 6 A4-pagina's (enkelzijdig)**. Indien het aantal pagina's wordt overschreden, zal het meerdere niet worden beoordeeld. Beoordelingsgronden:

- De mate waarin het voorstel creatief, origineel, doelgroepgericht en activerend is.
- De mate waarin uit het voorstel blijkt dat de inschrijver zich kan verplaatsen in de doelgroep burgers 18+.
- De mate waarin de voorgestelde activatie realistisch, uitvoerbaar en passend is binnen de campagnecontext.
- De mate waarin de beoogde planning van de campagne-uitrol duidelijk wordt weergeven, inclusief een inzichtelijke doorkijk naar de belangrijkste mijlpalen en risico's.

4.3 Beoordelingskader

De leden van het beoordelingsteam hanteren bij het beoordelen van de subonderdelen van de subgunningscriteria 'Visie op het koepelmerk' Zet ook de knop om' en 'fictief voorstel voor activatiecampagne 'Bewuster omgaan met energie' onderstaande schaalverdeling.

Kwaliteit beantwoording	**Kenmerk**	**Percentage van het maximaal te behalen aantal punten**
Zeer goed	De Inschrijving geeft uitgebreid en inhoudelijk relevant, toepasselijk en zeer goed antwoord op het gevraagde van Nadere opdrachtgever. Er worden één of meerdere inhoudelijke bijzonderheden (extra's) aangeboden die boven het gevraagde van Nadere opdrachtgever uitgaan en dit biedt meerwaarde voor de Nadere opdrachtgever	100%
Goed	De Inschrijving geeft uitgebreid en inhoudelijk relevant, toepasselijk en goed antwoord op het gevraagde van Nadere opdrachtgever. Alle gevraagde onderdelen komen goed terug in de Inschrijving en worden op een goede manier toegelicht en concreet en relevant onderbouwd.	70%
Ruim voldoende	De Inschrijving geeft inhoudelijk relevant, toepasselijk en ruim voldoende antwoord op het gevraagde van Nadere opdrachtgever. De gevraagde onderdelen komen terug in de Inschrijving en deze voldoet in ruime mate aan de verwachtingen.	40%
Voldoende	De Inschrijving gaat in op het gevraagde aspect in relatie tot de opdracht c.q. het gevraagde van Nadere opdrachtgever. De gevraagde onderdelen komen terug in de Inschrijving en deze voldoet aan de minimale verwachtingen.	10%
Onvoldoende	De Inschrijving voldoet niet of niet helemaal aan de verwachtingen. Inschrijver geeft inhoudelijk slechts ten dele tot geen antwoord op de vraag en schiet - op bepaalde punten - tekort. Dit geeft geen vertrouwen in het behalen van de doelstellingen en in een succesvolle uitvoering van de opdracht.	0% (Knock out)

5.18. Ten behoeve van de nota's van inlichtingen zijn vragen gesteld over K1 en K2. Samengevat blijkt uit deze vragen dat behoefte bestaat aan verduidelijking over

de prioritering van de geformuleerde doelstellingen, de betekenis van begrippen als 'veranderende maatschappelijke ontwikkelingen', 'activatie' en 'extra's', de omvang van de doelgroep, en de verwachtingen van de aanbesteder met betrekking tot de planning. Aanbesteder heeft deze vragen beantwoord.

5.19. Uit de brief van 31 juli 2025 (waarin aanbesteder de offerte van ondernemer afwijst) blijkt met welke scores aanbesteder de offerte van de ondernemer op K1 en K2 heeft beoordeeld.

'[…]

In onderstaande tabel geef ik de door u behaalde scores in vergelijking tot de maximaal te behalen scores en tot de scores van de inschrijver met de economisch meest voordelige inschrijving:

Gunningscriteria	Maximale aantal punten	Punten winnende inschrijver	Uw punten
Visie op het koepelmerk 'Zet ook de knop om'	30	30	12
Fictief voorstel voor activatiecampagne 'Bewuster omgaan met energie'	50	20	5
Prijs	20	9,85	7,51
Totaal	**100**	59,85	24,51

Hieronder vindt u de motivering bij de scores voor uw offerte:

Visie op het koepelmerk 'Zet ook de knop om'
De door de inschrijver ingediende beantwoording ten behoeve van dit kwaliteitscriterium is door het beoordelingsteam beoordeeld met een 'Ruim voldoende', wat volgens de offerteaanvraag resulteert in 12 punten (40% van 30 punten).

Uw analyse is inhoudelijk sterk en laat zien dat er goed is nagedacht over de rol en de potentie van het koepelmerk. [redacted] en het meedenken over de doelstellingen zijn goed onderbouwd en getuigen van strategisch inzicht in gedragsverandering. Tegelijkertijd merkt het beoordelingsteam op dat de visie vrij breed en abstract blijft. Het zou beter hebben aangesloten bij de wens van het beoordelingsteam als u meer kernachtig uw boodschap had benoemd. Daarnaast riep het voorstel [redacted] Het is niet geheel duidelijk waarom dit element losgelaten zou moeten worden, Uw voorstel om […] is inhoudelijk interessant. Echter, het beoordelingsteam plaatst hier kanttekeningen bij op basis van eerder geschetste overtuigingen binnen uw eigen visie. Die suggestie komt daardoor wat onverwacht en roept vragen op over de uitvoerbaarheid binnen de bestaande kaders.

De winnende inschrijver scoorde op dit onderdeel een 'Zeer goed'
De visie van de winnende inschrijver geeft helder inzicht in de doelstellingen van het koepelmerk en schets bovendien duidelijk de context waarin het koepelmerk wordt gepositioneerd. Daarnaast sluit de visie van de winnende inschrijver aan bij de huidige tijdsgeest. Bovendien biedt de winnende inschrijver een extra door hun visie te toetsen.

Fictief voorstel voor activatiecampagne 'Bewuster omgaan met energie'
De door de inschrijver ingediende beantwoording ten behoeve van dit kwaliteitscriterium is door het beoordelingsteam beoordeeld met een 'Voldoende', wat volgens de offerteaanvraag resulteert in 5 punten (10% van 50 punten).

Hoewel uw voorstel degelijk en uitvoerbaar is, blijft het in de optiek van het beoordelingsteam behoudend van aard. Het mist originele of creatieve elementen die nodig zijn om het thema onderscheidend te positioneren. Met name de keuze om de boodschap te versmallen [redacted], acht het beoordelingsteam beperkt en versimpeld in verhouding tot de complexiteit en urgentie van de energietransitie.

[redacted] dat het de kern van de boodschap tekort doet. [redacted] Het beoordelingsteam acht het risico reëel dat een dergelijke insteek in publieke en mediarepresentatie ongunstig wordt ontvangen.

[redacted] is creatief en sympathiek, maar mist aansluiting [redacted] Daarnaast constateert het beoordelingsteam dat de invulling op sommige aspecten stereotyperend kan overkomen [redacted] waardoor het risico bestaat dat delen van de doelgroep zich onvoldoende herkennen in de boodschap. Het beoordelingsteam juicht toe dat u de keuze heeft gemaakt om [redacted] verrassende, originele vondst [redacted] energieke en activerende toon. Echter, [redacted] dooft dit effect grotendeels uit.

De beoogde planning van de campagne-uitrol is helder en overzichtelijk weergegeven. Hoewel de planning krap is, acht het beoordelingsteam de planning uitvoerbaar dankzij de gemaakte keuzes. De belangrijkste mijlpalen zijn duidelijk benoemd. Echter, in de planning worden de belangrijkste risico's niet beschreven.

De winnende inschrijver scoorde op dit onderdeel een 'Ruim voldoende'
Het voorstel van de winnende inschrijver onderscheidt zich door een creatieve benadering van doelgroepactivatie, sluit aan bij de bestaande slogan en bouwt hierop voort. Daarnaast is de contentstrategie goed afgestemd op de doelgroep en de communicatiedoelen.

[…]'

5.20. Ondernemer is het niet eens met deze beoordeling.

5.20.1. Met betrekking tot K1 stelt ondernemer kort gezegd dat zijn offerte inhoudelijk relevant en toepasselijk is en dat deze zeer goed, 1-op-1, aansluit op het gevraagde en op geen enkele wijze tekortschiet. Volgens hem is zijn visie niet breed of abstract, maar juist praktisch uitgewerkt. Tevens meent ondernemer dat zijn boodschap [redacted] naar zijn oordeel niet kernachtiger kan worden geformuleerd, en dat een dergelijke wens bovendien op geen enkele manier in de offerteaanvraag kenbaar was gemaakt. Ook verlaat ondernemer zijn visie geenszins, maar scherpt hij deze juist verder aan. Ondernemer stelt dat de beoordeling van dit gunningscriterium niet lijkt te zijn gebaseerd op een objectieve beoordeling van hetgeen hij feitelijk heeft geleverd, maar veeleer op smaak. Voor hem is onduidelijk waarom punten zijn afgetrokken. Hij meent dan ook dat dit gunningscriterium met de volle 100% had moeten worden beloond.

5.20.2. Met betrekking tot K2 stelt ondernemer kort gezegd dat zijn concept wél creatief is: een beleidsmatig belerende oproep is verpakt in een uitnodigende vorm die weerstand voorkomt. Door [redacted] maakt deelname concreet en laagdrempelig. Beleidsdoelen zijn ambitieus, maar communicatie moet haalbaar zijn; daarom is gekozen voor een eenvoudig handelingsperspectief met grote impact. Dit wordt bevestigd door de concepttest: het concept wordt positief ontvangen, goed begrepen en activeert gedrag. Het concept is inclusief, herkenbaar en bewezen effectief. Ondernemer stelt dan ook dat er geen enkele reden is voor puntenaftrek. Bovendien heeft ondernemer drie 'extra's' opgenomen, die door aanbesteder op geen enkele manier zijn gewaardeerd.

Commissie

5.21. De Commissie overweegt dat in dit klachtonderdeel de vraag centraal staat of sprake is van procedurele of inhoudelijke onjuistheden of onduidelijkheden die zouden kunnen meebrengen dat de gunningsbeslissing niet deugt, in het bijzonder of aanbesteder bij de beoordeling van de kwalitatieve criteria buiten het vooraf bekendgemaakte beoordelingskader is getreden. De Commissie acht de klacht van ondernemer op dit onderdeel **ongegrond**. Zij baseert haar oordeel op het volgende.

Toetsingskader

5.22. De Commissie hanteert het volgende toetsingskader.

5.22.1. Zij brengt in herinnering dat een aanbestedende dienst het gelijkheids- en transparantiebeginsel in acht moet nemen.

5.22.2. Op grond van deze beginselen 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).

5.22.3. De transparantieverplichting is met betrekking tot kwalitatieve gunningscriteria in de jurisprudentie als volgt geconcretiseerd. Van belang is dat (i) zodanige criteria worden geformuleerd dat het voor een kandidaat-inschrijver volstrekt duidelijk is aan welke kwaliteitseisen hij moet voldoen, (ii) de inschrijvingen aan de hand van een zo objectief mogelijk systeem worden beoordeeld en (iii) de aanbestedende dienst zijn uiteindelijke keuze motiveert op een wijze die het voor de afgewezen inschrijvers mogelijk maakt om (a) de wijze waarop de beoordeling heeft plaatsgevonden te toetsen en (b) te controleren of de beoordeling de (voorlopige) gunningsbeslissing rechtvaardigt.

5.22.4. 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. Vzr. Rechtbank Den Haag 21 december 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:18433, r.o. 4.2; Advies 259 ov. 5.4.1).

Is aanbesteder buiten het beoordelingskader getreden?

5.23. Volgens ondernemer blijkt uit de gunningsbeslissing dat aanbesteder de gunnings- en beoordelingscriteria niet juist en niet transparant heeft gehanteerd. De beoordeling was naar zijn mening onvoldoende objectief en gemotiveerd, en was arbitrair en betwistbaar. Voor de kwalitatieve criteria K1 en K2 had hij dan ook de hoogste score moeten krijgen.

5.24. De Commissie stelt voorop dat zij, evenals de voorzieningenrechter, niet op de stoel van de aanbestedende dienst kan gaan zitten en een inschrijving niet zelf kan beoordelen. Uitgangspunt is immers de deskundigheid van het beoordelingsteam.

De Commissie kan daarom niet vaststellen of ondernemer voor beide kwalitatieve gunningscriteria een score van 100% had moeten krijgen, of dat de aangeboden extra's hadden moeten worden beloond. Dat oordeel is aan aanbesteder. De Commissie heeft haar onderzoek daarom tot de vraag beperkt of aanbesteder bij de beoordeling binnen het vooraf bekendgemaakte beoordelingskader is gebleven.

5.25. De Commissie is van oordeel dat uit de gunningsbeslissing niet blijkt dat aanbesteder buiten het daarin opgenomen beoordelingskader is getreden.

K1

5.26. Met betrekking tot K1 onderbouwt de Commissie dit als volgt.

5.26.1. Voor K1 diende een inschrijver zijn visie op het huidige koepelmerk 'Zet ook de knop om' te beschrijven, waarin hij moest laten zien hoe hij het koepelmerk positioneert in het kader van veranderende maatschappelijke ontwikkelingen. Het gunningscriterium moest op grond van de aanbestedingsstukken worden beoordeeld op de mate waarin de visie inzicht gaf in de doelstellingen van het koepelmerk en de context waarbinnen de inschrijver het koepelmerk positioneerde.

5.26.2. De Commissie is van oordeel dat de beoordeling in voldoende mate terug te voeren is op de beoordelingsgronden van het beoordelingskader. Het inzicht in de doelstellingen van het koepelmerk en de positionering in maatschappelijke context zijn door aanbesteder inhoudelijk beoordeeld. Met betrekking tot het oordeel dat het beter zou hebben aangesloten bij de wens van het beoordelingsteam als ondernemer zijn boodschap kernachtiger had benoemd, heeft ondernemer opgemerkt dat zijn boodschap [redacted] niet kernachtiger geformuleerd had kunnen worden en dat een dergelijke wens niet kenbaar was gemaakt in de offerteaanvraag. De Commissie is het met ondernemer eens dat de eis van kernachtigheid niet expliciet als wens uit het beoordelingskader voortvloeit, en dat aanbesteder in zoverre de grenzen van het beoordelingskader heeft geraakt. Echter het oordeel over de abstractheid en de uitvoerbaarheid van de visie en het verlaten [redacted] is wel degelijk terug te voeren op de beoordelingsgronden. Naar het oordeel van de Commissie past de beoordeling van K1 in samenhang genomen binnen het beoordelingskader.

K2

5.27. Met betrekking tot K2 onderbouwt de Commissie dit als volgt.

5.27.1. Voor K2 diende een inschrijver een fictief voorstel te doen voor een passende activatie binnen het thema 'bewuster omgaan met energie' en onder het koepelmerk 'Zet ook de knop om', specifiek gericht op de doelgroep burgers 18+. Dit voorstel diende als illustratie van de werkwijze en creatieve vermogen bij campagnewerkzaamheden van de inschrijver. Met passende activatie werd bedoeld: het stimuleren van de doelgroep tot verdere actie of de doelgroep aanzetten tot actie en het realiseren van gedragsverandering. Het voorstel moest in ieder geval de volgende onderdelen bevatten:

- een onderbouwde uitwerking van hoe de inschrijver de doelgroep burgers 18+ binnen het thema 'Bewuster omgaan met energie' en onder het koepelmerk 'Zet ook de knop om' effectief aanzet tot actie en gedragsverandering op het gebied van netcongestie of energie besparen;
- Minimaal één visueel element ter ondersteuning van de uitwerking;
- Een beknopte planning voor de campagne-uitrol, met aandacht voor belangrijke mijlpalen en risico's.

Het gunningscriterium moest op grond van de aanbestedingsstukken worden beoordeeld op de mate waarin het voorstel creatief, origineel, doelgroepgericht en activerend was, de mate waarin uit het voorstel bleek dat de inschrijver zich kon

verplaatsen in de doelgroep burgers 18+, de mate waarin de voorgestelde activatie realistisch, uitvoerbaar en passend was binnen de campagnecontext, en de mate waarin de beoogde planning van de campagne-uitrol duidelijk werd weergeven, inclusief een inzichtelijke doorkijk naar de belangrijkste mijlpalen en risico's.

5.27.2. De Commissie is van oordeel dat de beoordeling in voldoende mate terug te voeren is op de beoordelingsgronden van het beoordelingskader. Aanbesteder heeft inhoudelijk beoordeeld in welke mate het voorstel creatief, origineel, doelgroepgericht en activerend is, in welke mate blijkt dat de inschrijver zich kan verplaatsen in de doelgroep, in welke mate de voorgestelde activatie realistisch, uitvoerbaar en passend is binnen de campagnecontext, en in welke mate de beoogde planning van de campagne-uitrol duidelijk wordt weergegeven. Hetgeen door aanbesteder als goed én minder goed is beoordeeld ([redacted] en het ontbreken van risico's in de planning) is terug te voeren op het beoordelingskader. Naar het oordeel van de Commissie past de beoordeling van K2 eveneens binnen het beoordelingskader.

5.27.3. De Commissie overweegt dat ondernemer geen feiten of omstandigheden heeft aangevoerd die tot een ander oordeel leiden. Ter onderbouwing van zijn stelling dat aanbesteder de gunnings- en beoordelingscriteria niet juist en niet transparant heeft gehanteerd, heeft ondernemer aangevoerd dat de beoordeling onvoldoende objectief en gemotiveerd was, en arbitrair en betwistbaar, zonder dit verder te onderbouwen. De Commissie overweegt dat ondernemer zich er hoofdzakelijk op heeft beroepen dat zijn offerte naar zijn mening zeer goed voldeed en dat hij daarom de maximale score had moeten krijgen en beloond had moeten worden voor de door hem aangeboden extra's. Zonder verdere onderbouwing, die ontbreekt, kan de Commissie op die grond niet oordelen dat aanbesteder de gunnings- en beoordelingscriteria onjuist of niet-transparant heeft gehanteerd en daarmee buiten het vooraf bekendgemaakte beoordelingskader is getreden.

5.28. De Commissie komt tot de slotsom dat dit klachtonderdeel **ongegrond** is. Uit het onderzoek van de Commissie blijkt niet dat aanbesteder buiten het vooraf bekendgemaakte beoordelingskader is getreden. Ondernemer heeft bovendien onvoldoende concreet onderbouwd waarom dit wél het geval zou zijn. Nu niet is gebleken van procedurele of inhoudelijke onjuistheden of onduidelijkheden, is de Commissie van oordeel dat ondernemer niet heeft aangetoond dat de gunningsbeslissing niet deugt.

6. Advies

De Commissie neemt **klachtonderdeel 1 niet verder in behandeling**, acht **klachtonderdeel 2 gegrond** en **klachtonderdeel 3 ongegrond**.

Den Haag, 12 maart 2026

Mr. G.R. Werkman-Bouwkamp	Mr. M.C. Pinto	Mr. dr. A.J. van Heeswijck
Voorzitter	Vicevoorzitter	Commissielid