

Commissie van Aanbestedingsexperts

Advies 836

1. Waar gaat dit advies over?

Dit spoedadvies gaat over een raamovereenkomst voor communicatiediensten die met een niet-openbare procedure in de markt is gezet. Ondernemer klaagt dat aanbesteder in de selectiefase een selectiecriteria hanteert dat disproportioneel is.

2. Hoe luidt dit advies?

De Commissie is van oordeel dat selectiecriteria 1, voor wat betreft de extra puntentoekenning op basis van het type opdrachtgever en het inwoneraantal van gemeenten, niet disproportioneel is en voldoende is gemotiveerd. Door een referentie van een grote gemeente zwaarder te laten wegen, selecteert aanbesteder uit alle geschikte marktpartijen de voor hem meest geschikte gegadigden. Aanbesteder heeft voldoende toegelicht waarom de aard van de opdrachtgever en het inwoneraantal relevant zijn voor onderhavige opdracht. De Commissie acht de klacht daarom **ongegrond**.

3. Wat is de achtergrond?

- 3.1. Aanbesteder, een gemeente, heeft begin 2026 een Europese niet-openbare procedure aangekondigd voor raamovereenkomsten voor communicatiediensten in drie percelen. De raamovereenkomsten hebben een maximale looptijd van vier jaar (de initiële looptijd bedraagt twee jaar, waarna de overeenkomst maximaal tweemaal kan worden verlengd met één jaar).
- 3.2. Ondernemer, een communicatiebureau, is voornemens zich als gegadigde aan te melden voor Perceel 1 dat strategisch communicatieadvies, concept en uitvoering betreft. Aanbesteder hanteert binnen dit perceel onder meer selectiecriteria 1. Op grond van dit selectiecriteria kunnen gegadigden voor een ingediende referentie extra punten behalen, afhankelijk van de aard en omvang van de opdrachtgever. Ondernemer is van mening dat dit disproportioneel is en heeft hierover vragen gesteld in het kader van de nota van inlichtingen.
- 3.3. Omdat ondernemer zich niet kan vinden in de antwoorden van aanbesteder in de nota van inlichtingen, heeft hij op 1 april 2026 een klacht bij het klachtenmeldpunt van aanbesteder ingediend. Het klachtenmeldpunt heeft de klacht van ondernemer op 14 april 2026 gedeeltelijk gegrond verklaard en aanbesteder aanbevolen het onderdeel 'aard en omvang opdrachtgever' in de nota van inlichtingen nader te motiveren of aan te passen, omdat onvoldoende transparant is waarom opdrachten voor andere aanbestedende diensten dan gemeenten, provincies en ministeries, zoals waterschappen en veiligheidsregio's, geen punten krijgen.
- 3.4. Op 21 april 2026 heeft aanbesteder bij nota van inlichtingen de door het klachtenmeldpunt aanbevolen onderbouwing gegeven. Ondernemer is van mening dat

hiermee niet zijn bezwaren zijn weggenomen en heeft op 1 mei 2026 een klacht bij de Commissie ingediend.

- 3.5. De Commissie heeft op 8 mei 2026 aanbesteder verzocht om een reactie. Tevens heeft de Commissie aanbesteder verzocht de procedure op te schorten tot 5 dagen na het uitbrengen van het advies door de Commissie, in welk geval de Commissie zich inspant binnen 30 dagen een advies uit te brengen.
- 3.6. Aanbesteder heeft op 22 mei 2026 op de door ondernemer bij de Commissie ingediende klacht gereageerd. In deze reactie heeft aanbesteder aangegeven niet bereid te zijn de procedure op te schorten.
- 3.7. De uiterste datum voor aanmelding stond gepland op 6 mei 2026. Ondernemer heeft zich voor deelname aan de procedure aangemeld.
- 3.8. Aangezien de verzending van de selectiebeslissing is gepland op 8 juni 2026 en de verzending van het definitieve selectiebesluit op 30 juni 2026, heeft de Commissie de klacht desondanks met spoed in behandeling genomen, zodat zij nog vóór afronding van de selectiefase advies kan uitbrengen.

4. Wat zijn de standpunten van partijen?

Ondernemer

- 4.1. Ondernemer is van mening dat selectie criterium 1, voor wat betreft de extra puntentoekenning op basis van het type opdrachtgever en het inwoneraantal van gemeenten, disproportioneel en onvoldoende gemotiveerd is en leidt tot een ongeachtvaardigde beperking van de mededinging en een ongelijk speelveld.

Aanbesteder

- 4.2. Aanbesteder is van mening dat de klacht van ondernemer 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?

Klacht: Selectie criterium 1 disproportioneel?

- 5.1. Het gaat in dit advies om selectie criterium 1, dat in de selectieleidraad als volgt is omschreven:

`[...]

PERCEEL 1

- 6.3.1 Uitwerking selectie criterium perceel 1

De Gegadigde wordt gevraagd om op basis van de bij kerncompetentie 1 perceel 1 ingediende referentie het volgende selectie criterium aan te tonen:

Selectie criterium 1: De mate waarin gegadigde beschikt over aantoonbare ervaring met het uitvoeren van opdrachten voor Strategisch communicatieadvies, zoals

beschreven in paragraaf 2.4.1 (Scope van de opdracht) [Commissie: bedoeld wordt paragraaf 2.1.4].

Gegadigde dient in bijlage 6 één (1) Referentie (gelijk aan de kerncompetentie 1, perceel 1) in die wordt beoordeeld aan de hand van onderstaande onderdelen.

Per onderdeel is aangegeven hoeveel punten u met dat onderdeel kan verdienen:

[...]

Aard en omvang opdrachtgever

Afhankelijke van de aard en omvang van de opdrachtgever van de door u ingediende referentie, kunt u extra punten verdienen.

Opdrachtgever	Punten
Gemeente met minder dan 100.000 inwoners	50 punten
Ministerie, provincie	75 punten
Gemeente met tussen de 100.000 en 250.000 inwoners	75 punten
Gemeente met meer dan 250.000 inwoners	100 punten

Indien u meerdere opdrachtgevers binnen uw referentie heeft geldt voor de puntentelling de opdrachtgever, waarvoor u de meeste punten kunt ontvangen.

Voor het aantal inwoners van een gemeente, geldt inwonersaantal in het jaar dat de opdracht liep volgens de volgende website:

<https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/regionaal/inwoners>

[...]

U kunt maximaal 700 punten behalen met dit selectie criterium, zie tabel hieronder.

Onderdelen	Toelichting	Punten
Vergroten bewustwording en/of realiseren gedragsverandering		50
Participatie en/of co-creatie met doelgroep		100
Campagne als onderdeel van de opdracht		50
Onderzoeksinzichten verwerkt in advies		75
Creatief concept		125
Minimaal vijf (5) Communicatiemiddelen ontwikkeld		100
Een van de communicatiemiddelen was een website conform WCAG en Toegankelijkheidseisen		50
Maximaal aantal punten		550
Oprachtgever (<u>een van de vier</u>)	Gemeente < 100.000 inwoners	50
	Ministerie, provincie	75
	Gemeente 100.000-250.000 inwoners	75
	Gemeente > 250.000 inwoners	100
Maximaal aantal punten		100
Doelgroep (<u>een van de drie</u>)	Jongeren en jongvolwassenen tot en met 27 jaar OF	50
	Ondernemers OF	50
	Senioren vanaf 67 jaar	50
Maximaal aantal punten		50
TOTAAL MAXIMAAL		700

- 5.2. Ondernemer is van mening dat selectie criterium 1, voor wat betreft de extra puntentoekenning op basis van het type opdrachtgever en het inwoneraantal van gemeenten, disproportioneel en onvoldoende gemotiveerd is en leidt tot een ongerechtvaardigde beperking van de mededinging en een ongelijk speelveld.
- 5.3. Ondernemer onderbouwt zijn klacht als volgt.
- 5.3.1. Allereerst leidt selectie criterium 1 tot een disproportionele beperking van de mededinging. Om de maximale score te behalen, is een referentie vereist van een gemeente met meer dan 250.000 inwoners. Slechts vier gemeenten voldoen aan dit criterium: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Dit betekent dat uitsluitend partijen die voor deze vier gemeenten hebben gewerkt, de maximale score kunnen behalen. Gegeven de hoge belangstelling voor de opdracht – uit het vorige aanbestedingstraject is dat gebleken – en het beperkte aantal van 12 uit te nodigen gegadigden voor de gunningsfase, maken in de praktijk alleen gegadigden met de maximale score een reële kans op de opdracht. Het selectie criterium levert daarmee een wezenlijke en disproportionele beperking op van de mededinging, zeker nu de looptijd van de raamovereenkomst acht jaar is.
- 5.3.2. Daarnaast is de grens van 250.000 inwoners willekeurig gekozen. Uit de door aanbestedder voorgeschreven website blijkt dat Eindhoven slechts 1.000 inwoners onder die grens zit. Onduidelijk is waarom Eindhoven geen grootstedelijke problematiek zou kennen, terwijl Utrecht – met ongeveer de helft van het inwoneraantal

van Rotterdam – wel relevant zou zijn. Een verschil van duizend tot een paar duizend inwoners op honderdduizenden maakt geen wezenlijk andere situatie. De grens is ook willekeurig omdat er tussen de vier grote steden en de grens van 250.000 inwoners geen andere gemeenten zijn. Feitelijk ligt de grens dus op het inwoneraantal van Utrecht (376.000) en is de grens van 250.000 zinledig, terwijl een verlaging met 1.000 inwoners het aantal kwalificerende opdrachtgevers met 25% zou laten toenemen. Als aanbesteder een referentie had gewenst die in wezenlijke relatie stond tot grootstedelijke problematiek, had zij de grens bijvoorbeeld bij 550.000 inwoners kunnen trekken. Utrecht ligt immers dicht bij Eindhoven dan bij Rotterdam. Hieruit volgt de willekeurigheid en disproportionaliteit van het criterium, aldus ondernemer.

- 5.3.3. Verder ontbreekt een relatie tussen het inwoneraantal en de aard van de opdracht. Het inwoneraantal zegt niets over relevante ervaring met de uitgevraagde werkzaamheden. De Gids Proportionaliteit schrijft voor dat de aanbestedende dienst de kerncompetenties kritisch formuleert, gericht op uitsluitend de essentiële punten van de opdracht. Ook selectiecriteria moeten verband houden met het onderwerp van de opdracht, temeer omdat het concurrentieniveau dusdanig hoog is dat selectie criterium 1 in feite een geschiktheidseis wordt. Aanbesteder geeft aan te zoeken naar gegadigden met ervaring bij een opdrachtgever die naar aard en omvang vergelijkbaar is, waarbij complexiteit van de organisatie en aard van de opdracht meewegen, alsook bekendheid met grootstedelijke problematiek en diverse doelgroepen. Niet wordt onderbouwd waarom steden vanaf 250.000 inwoners andere vraagstukken hebben – voor publieke gezondheid, stedelijke ontwikkeling of energietransitie – dan een stad met 200.000 inwoners. Ook voor veiligheid geldt dat andere steden even goed vergelijkbaar zijn: Den Haag (568.900 inwoners) kent 175,66 misdrijven per 10.000 inwoners, terwijl Eindhoven (249.000 inwoners) met 173,29 misdrijven per 10.000 inwoners nauwelijks verschilt. Aanbesteder maakt geheel niet duidelijk wat een stad met 250.000 of meer inwoners daadwerkelijk anders maakt dan een stad met niet veel minder inwoners, in het kader van de aanbestede werkzaamheden, terwijl de gestelde grens de marktwerking wel aanzienlijk belemmert.
- 5.3.4. Ook de lagere waardering van referentieopdrachten voor ministeries is niet gerechtvaardigd. De redenering van aanbesteder dat ministeries slechts 75 van de 100 punten verdienen, kan daarom volgens ondernemer niet standhouden. Ministeries opereren op landelijk niveau en zijn welbekend met grootstedelijke problematiek, bestuurlijke dynamieken en diverse landelijk gespreide doelgroepen. Dat bepaalde departementen kleiner in omvang zouden kunnen zijn dan aanbesteder is niet relevant, omdat aanbesteder zelf geen relatie heeft gelegd met het aantal ambtenaren. Bovendien vindt aanbesteder Utrecht wel een relevante referentie, terwijl Utrecht een ambtenarenapparaat heeft dat véél kleiner is dan dat van aanbesteder. Het is daarom disproportioneel om niet het maximale puntenaantal te rekenen voor referentieopdrachten van ministeries, nu hier geen relevant inhoudelijk verschil bestaat ten aanzien van de inhoud van de verrichte werkzaamheden.
- 5.3.5. Ten slotte worden samenwerkingsverbanden van grote gemeenten met een andere organisatie ten onrechte uitgesloten van het maximale puntenaantal. Een samenwerkingsverband tussen een stad met meer dan 250.000 inwoners én een andere organisatie – niet zijnde een gemeente, ministerie of provincie – komt onder de huidige aanbestedingsstukken niet in aanmerking voor het maximale puntenaantal, omdat de referentie slechts mag worden opgevoerd met één opdrachtgever. Dit terwijl een dergelijk samenwerkingsverband een grote opdrachtgever betreft die op zichzelf al tot het maximale puntenaantal zou leiden. Bovendien is de complexiteit in de regel lastiger, nu de opdrachtnemer meer partijen en belangen heeft om rekening mee te houden, en ziet de aard van de opdracht uiteraard op grootstedelijke problematiek, met complexe dynamieken en diverse doelgroepen. Uit

antwoord 140 van de Nota van Inlichtingen erkent aanbesteder dat als één opdrachtgever meer dan 250.000 inwoners heeft, dit volstaat voor het maximale puntenaantal. Ondernemer doelt op onderstaande vraag en antwoord.

#	Referentie	Publicatiedatum
140	1.1.	25 feb 2026 (wo), 21:02
Vraag Leidraad, N.a.v. paragraaf 6.3.1: U heeft het over meerdere opdrachtgevers in een referentie. Doelt u hier op een samenwerkingsverband?		
Antwoord Nee, dit wordt niet bedoeld. Indien sprake is van meerdere Opdrachtgevers die vallen binnen de genoemde categorieën (zoals gemeente, ministerie of provincie), dient één Opdrachtgever te worden gekozen die binnen de referentie wordt opgevoerd en waarop de puntentoekenning wordt gebaseerd. Het staat de Gegadigde vrij om de Opdrachtgever te selecteren die binnen de referentie de meeste punten kan opleveren, conform de systematiek van het selectiecriterium.		

Ondernemer kan niet inzien hoe dit anders is wanneer een dergelijke gemeente samenwerkt met een organisatie niet zijnde een gemeente, ministerie of provincie. Het niet toekennen van het maximale puntenaantal aan dergelijke samenwerkingsverbanden sluit deelnemers uit van de markt, terwijl zij juist minstens zo goed in de behoefte van aanbesteder kunnen voorzien, aldus ondernemer.

- 5.4. Aanbesteder stelt dat selectiecriterium 1 objectief, proportioneel en aanbestedingsrechtelijk toelaatbaar is.
- 5.5. Aanbesteder draagt hiertoe het volgende aan.
 - 5.5.1. De opdrachten binnen perceel 1 betreffen strategische communicatievraagstukken in een politiek-bestuurlijke omgeving met uiteenlopende maatschappelijke, stedelijke en organisatorische belangen, zoals veiligheid, participatie, energietransitie, stedelijke ontwikkeling, publieke gezondheid en dienstverlening aan diverse doelgroepen. Ervaring binnen een grootstedelijke context wordt daarom relevanter geacht dan ervaring bij kleinere of anders georganiseerde publieke opdrachtgevers, omdat een grote gemeente een wezenlijk andere bestuurlijke dynamiek, maatschappelijke zichtbaarheid en variëteit aan beleidsdossiers en stakeholders kent.
 - 5.5.2. Deze relevantie is vertaald naar een transparante wegingssystematiek. Daarbij is niet gekozen voor een harde uitsluitingseis, maar voor een puntensysteem waarbij ervaring met andere opdrachtgevers wél wordt meegewogen, zij het met een andere waardering. Dat niet iedere gegadigde de maximale score kan behalen, is inherent aan een niet-openbare procedure. Het aanbestedingsrecht verplicht niet tot gelijke scoringsmogelijkheden voor alle marktpartijen, aldus aanbesteder.
 - 5.5.3. De grens van 250.000 inwoners is een objectief, controleerbaar en vooraf kenbaar onderscheidingscriterium, dat dient als indicator voor de schaal, complexiteit en maatschappelijke dynamiek van de bestuurlijke context waarin een referentieopdracht is uitgevoerd. Dat een objectieve afbakening grensgevallen met zich brengt, maakt de systematiek niet willekeurig of disproportioneel. De gekozen systematiek draagt juist bij aan een transparante, controleerbare en uniforme beoordeling van referenties.
 - 5.5.4. Van favoritisme of een ongeoorloofde beperking van de mededinging is daarom geen sprake: de aanbesteding staat open voor alle marktpartijen en relevante ervaring bij andere opdrachtgevers wordt meegenomen. Ten overvloede wijst de aanbesteder erop dat geen sprake is van een raamovereenkomst voor de duur van acht jaar; de overeenkomst heeft een maximale looptijd van vier jaar.

Commissie

- 5.6. In deze klacht staat de vraag centraal of selectiecriteria 1 proportioneel is. Het debat tussen partijen spitst zich daarbij toe op het onderdeel van het selectiecriteria waarin gegadigden extra punten voor een ingediende referentie kunnen verdienen, afhankelijk van de aard en omvang van de opdrachtgever.
- 5.7. De Commissie acht de klacht **ongegrond**. Zij is van oordeel dat selectiecriteria 1 niet disproportioneel is en voldoende is gemotiveerd.
- 5.8. Zij baseert haar oordeel op het volgende.

Toetsingskader

- 5.9. Uitgangspunt is dat een aanbestedende dienst de vrijheid toekomt om de uitvraag in een aanbesteding en de voorwaarden van die aanbesteding te bepalen. De grenzen van die vrijheid worden bepaald door de Aanbestedingswet 2012, de Gids Proportionaliteit en de fundamentele beginselen van aanbestedingsrecht voor zover die daarin niet zijn opgenomen (zie voorzieningenrechter Rechtbank Noord-Holland, 14 april 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:3274, ro. 5.1).
- 5.10. In artikel 1.8 Aw 2012 is bepaald dat een aanbestedende dienst ondernemers op gelijke en niet-discriminerende wijze behandelt. In artikel 1.9 lid 1 Aw 2012 is bepaald dat een aanbestedende dienst transparant handelt.
- 5.11. Op grond van artikel 1.10 Aw 2012 moet een aanbestedende dienst proportionele eisen, voorwaarden en criteria stellen. Het eerste en tweede lid van dit artikel luiden als volgt.
1. Een aanbestedende dienst of een speciale-sectorbedrijf stelt bij de voorbereiding van en het tot stand brengen van een overheidsopdracht, een speciale-sectoropdracht of een concessieopdracht of het uitschrijven van een prijsvraag 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 of het speciale-sectorbedrijf, voor zover van toepassing, in ieder geval acht op:
 - a. het al of niet samenvoegen van opdrachten;
 - b. de uitsluitingsgronden;
 - c. de inhoud van de geschiktheidseisen;
 - d. het aantal te stellen geschiktheidseisen;
 - e. de te stellen termijnen;
 - f. de gunningscriteria;
 - g. een vergoeding voor hoge kosten van een inschrijving;
 - h. de voorwaarden van de overeenkomst.
- 5.12. In de Memorie van Toelichting bij artikel 1.10 Aw 2012 (zie MvT, Kamerstukken II, 2009/10, 32440, nr. 3, p. 52-53) staat onder meer het volgende:

[...]

[...] Het Europese proportionaliteitsbeginsel in enge zin houdt in dat een afweging moet plaatsvinden van de gevolgen die een bepaalde maatregel veroorzaakt en de daartegenover staande voordelen. Daarbij moet worden bekeken in hoeverre de gekozen maatregel evenredig is aan het te bereiken doel.

[...]

Kern van het beginsel is dat bij het voorbereiden en tot stand brengen van een overeenkomst in het kader van een overheidsopdracht of speciale-sectoropdracht, een concessieovereenkomst voor openbare werken of diensten of het uitschrijven van een aanbestedingsprijsvraag uitsluitend eisen, voorwaarden en criteria worden gesteld aan inschrijvers en inschrijvingen die in redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht. Dit is een objectief criterium, dat door de rechter getoetst kan worden. Indien een ondernemer van oordeel is dat dit criterium niet is nageleefd, kan hij in een civiele procedure aanvoeren dat en waarom daarvan naar zijn mening sprake is. De rechter zal dan in de regel aanbestedende dienst of het speciale-sectorbedrijf vragen aan te tonen dat dit wel het geval is.

Het tweede lid maakt duidelijk waar de aanbestedende dienst of het speciale-sectorbedrijf met het oog op de naleving van het eerste lid in ieder geval acht moet slaan. Maar ook ten aanzien van andere aspecten dan genoemd in het tweede lid kan een ondernemer, uiteraard gemotiveerd, aanvoeren dat een eis, voorwaarde of criterium niet in redelijke verhouding staat tot het voorwerp van de opdracht en zal de aanbestedende dienst of het speciale-sectorbedrijf het tegendeel moeten aantonen. [...]

[...]

- 5.13. Op grond van artikel 2.99 lid 1 Aw 2012 kan een aanbestedende dienst in de niet-openbare procedure het aantal uit te nodigen gegadigden beperken. Artikel 2.100 Aw 2012 bepaalt dat die beperking op objectieve en niet-discriminerende wijze plaatsvindt, aan de hand van in de aankondiging vermelde regels of selectiecriteria en weging.
- 5.14. Hoewel selectiecriteria niet expliciet worden genoemd in artikel 1.10 lid 2 Aw 2012 is de Gids Proportionaliteit ook van toepassing op de met inachtneming van artikel 2.100 Aw 2012 toe te passen selectiecriteria (voor een onderbouwing van dat oordeel met verwijzingen naar eerdere adviezen, zie Advies 523, ov. 5.4.11).
- 5.15. Aanbestedende diensten moeten de voorschriften van de Gids Proportionaliteit op grond van artikel 1.10 lid 4 Aw 2012 toepassen of afwijking daarvan motiveren in de aanbestedingsstukken.

Aanbestedingsstukken

- 5.16. Naast selectie criterium 1 (geciteerd uit de selectie leidraad in 5.1) en het antwoord op vraag 140 uit de nota van inlichting ten behoeve van 'perceel algemeen' van 25 februari 2026 (geciteerd in 5.3.5), betreft de Commissie bij haar oordeel ook de volgende aanbestedingsstukken.
 - 5.16.1. In de selectie leidraad staat verder onder meer:

[...]

2.1.4 Scope van de Opdracht

Binnen de scope van deze opdracht vallen drie (3) soorten communicatiediensten. Deze communicatiediensten zijn opgedeeld in drie (3) percelen. Gelet op de omvang en reikwijdte van de Opdracht heeft de Aanbestedende Dienst ervoor gekozen de Opdracht in percelen in te delen. Deze perceelindeling draagt bij aan het bevorderen van de marktwerking en maakt deelname mogelijk voor zowel het MKB als het grootbedrijf.

De percelen met de daarbij behorende scope zijn als volgt:

Perceel 1: strategisch communicatieadvies, concept en uitvoering

Voor Perceel 1 zoekt de Aanbestedende Dienst maximaal acht (8) Opdrachtnemers.

De scope van perceel 1 omvat het geven van Strategisch communicatieadvies bij communicatievraagstukken en het ontwikkelen van een middelenvrij Creatief concept, inclusief de vertaling daarvan naar Communicatiemiddelen.

De uitvoering van het Strategisch communicatieadvies in content, middelen en/of acties kan onderdeel uitmaken van de Opdracht, uitsluitend als dit een rechtstreeks vervolg is op geaccordeerde communicatieadvies. Onderdeel van de Opdracht in dit perceel zijn alleen middelen die vallen binnen de scope van de Opdracht, die opgenomen zijn in het Strategisch communicatieadvies en geaccordeerd door de Opdrachtgever.

Het kan daarbij onder meer gaan om Communicatiemiddelen, zoals een factsheet, poster en brochure, maar ook om het ontwerp van een projectstijl, het organiseren van bijeenkomsten (dialogsessies, ronde tafels) of de inzet van sociale media-uitingen. Tot uitvoering behoort ook het coördineren van en adviseren over de complete opmaak-, productie- en traffictrajecten.

[...]

Campagnes

Campagnes kunnen onderdeel zijn van de communicatiestrategie en worden altijd ingezet als geïntegreerd onderdeel van de totale communicatie-inzet (zoals corporate communicatie en public relations). Campagnedoelstellingen zijn afgeleid van beleids- en communicatiedoelstellingen.

Kenmerkend voor een campagne is een intensieve communicatie-inzet gedurende een afgebakende periode, waarbij extra inspanning wordt geleverd om een specifiek communicatiedoel te realiseren.

Bij de ontwikkeling van campagnes hanteert de [aanbesteder de volgende uitgangspunten:

- Een Campagne is een doelgericht communicatie-instrument, dat bij voorkeur wordt ingezet in samenhang met andere beleidsinstrumenten
- Een Campagne heeft een onderbouwde aanpak, gebaseerd op doelgroepen en gedragsinzichten en maakt gebruik van communicatiemethodieken, zoals Factor C en CASI.
- Een Campagne worden in principe ontwikkeld in samenwerking met beleid, partners, stakeholders en doelgroepen
- Een Campagne kent maximaal drie doelstellingen aan de hand van vijf kernvragen – wat wil je dat je doelgroep doet, vindt, voelt, weet of bespreekt – en wordt bijgestuurd aan de hand van KPI's
- Een Campagne wordt in de ontwikkelfase, campagneperiode en evaluatiefase steeds gemonitord met passende onderzoeksmethoden en meet de juiste dingen
- Een Campagne start in principe vanuit middelenvrij Creatief concept
- Het Creatief concept kan uitgewerkt worden in content, middelen en acties gebaseerd op een crossmediale aanpak (zowel online in bijvoorbeeld een website of een Applicatie, als offline middelen). Daarin versterken owned, shared, earned en paid kanalen elkaar, met relevantie voor en impact op je doelgroep.

Interne communicatie

Interne communicatieopdrachten en -campagnes over organisatiebrede onderwerpen kunnen worden belegd bij een Opdrachtnemer binnen perceel 1. Voorbeelden hiervan zijn integriteit, organisatieveranderingen en OR-verkiezingen.

Deze opdrachten kunnen bestaan uit strategisch advies, de ontwikkeling van een communicatieconcept en de uitwerking daarvan in Communicatiemiddelen, gericht op interne doelgroepen binnen de ambtelijke organisatie van [aanbesteder].

[...]'

- 5.16.2. In de nota van inlichtingen ten behoeve van perceel 1 is onder meer het volgende opgenomen.

Vraag 9 (25 februari 2026): 'Worden opdrachten voor andere publieke organisaties met vergelijkbare bestuurlijke complexiteit (bijv. uitvoeringsorganisaties, landelijke diensten of provincies) gelijkwaardig beoordeeld aan opdrachten voor grote gemeenten (>250.000 inwoners)?'

Antwoord: 'De beoordeling van referentieopdrachten vindt plaats conform de puntentabel zoals opgenomen bij perceel 1, selectiecriteria 1, onder het criterium 'Aard en omvang opdrachtgever'. Uitsluitend de in deze tabel benoemde categorieën opdrachtgevers (gemeenten, ministeries en provincies) komen in aanmerking voor de daarin genoemde punten. Opdrachten voor andere publieke organisaties, zoals uitvoeringsorganisaties of landelijke diensten, worden niet gelijkgesteld aan opdrachten voor grote gemeenten (>250.000 inwoners), ongeacht eventuele bestuurlijke complexiteit.'

Vraag 34 (25 februari 2025): 'Selectieleidraad, onderdelen kerncompetenties en referenties. U hanteert de classificering van gemeente, provincie en Rijk (ministerie). Het is ons echter onduidelijk in welke categorieën de volgende typen organisaties vallen en daarmee hoeveel punten zij scoren: • Uitvoeringsinstanties, zoals DICTU, UWV etc. • Semi-overheden, zoals woningcorporaties, ziekenhuizen etc. • Nationale politie • Overige (semi)publieke instellingen en commerciële organisaties, waaronder de NS en ProRail.'

Antwoord: 'De door u genoemde typen organisaties worden niet gerekend tot gemeenten, ministerie of provincies. Alleen als een van deze organisaties opdrachtgever is, kunt u aanspraak maken op de punten voor dit onderdeel.'

Vraag 39 (25 februari 2025): 'Paragraaf 6.3.1 Uitwerking selectiecriteria perceel 1 – Aard en omvang opdrachtgever

In het beoordelingskader voor de selectiecriteria (tabel 'Aard en omvang opdrachtgever') kent u punten toe op basis van het type overheidsorganisatie en het aantal inwoners. U stelt hiermee impliciet dat ervaring met complexiteit en schaalgrootte enkel kan worden aangetoond middels opdrachten voor gemeenten, provincies of ministeries.

Er zijn echter (semi-)publieke en maatschappelijke organisaties (zoals grote zorginstellingen, onderwijskoepels of opvangorganisaties) die opereren binnen een gemeente met > 250.000 inwoners, en die qua organisatieomvang (bijv. > 1.000 medewerkers, > 100 locaties) en maatschappelijke impact een vergelijkbare communicatieve complexiteit kennen als de door u genoemde overheidsorganisaties.

Het categoriaal uitsluiten van dergelijke vergelijkbare maatschappelijke opdrachtgevers achten wij disproportioneel, omdat dit de inschrijving van partijen met zeer relevante ervaring in het publieke domein onnodig beperkt.

Bent u bereid om de categorie "Gemeente met meer dan 250.000 inwoners" (100 punten) uit te breiden met: "Grote maatschappelijke organisaties (met > 250

medewerkers en/of landelijke/regionale dekking) die actief zijn binnen het publieke domein of een sociaal maatschappelijke doel dienen"?

Indien u niet bereid bent maatschappelijke organisaties gelijk te stellen aan de categorie "Gemeente > 250.000 inwoners", verzoeken wij u te overwegen deze organisaties gelijk te stellen aan de categorie "Ministerie, provincie" (75 punten), danwel Gemeente <100.000 inwoners (50 punten).'

Antwoord: 'Kennis van en ervaring met organisaties die qua context, inhoud, complexiteit en bestuurlijke besluitvorming vergelijkbaar zijn met [aanbesteder], wordt als relevant beschouwd voor het adequaat kunnen uitvoeren van de opdracht.

Om te komen tot een selectie voor de gunningsfase worden punten toegekend aan partijen die dergelijke referenties kunnen overleggen, zodat zij zich op dit onderdeel kunnen onderscheiden.

Er wordt verondersteld dat voldoende marktpartijen over deze kennis en ervaring beschikken, waardoor een divers, innovatief en inhoudelijk sterk aanbod kan ontstaan.'

Vraag 60 (25 februari 2025): 'Paragraaf 6.3.1 – Selectie criterium opdrachtgever (max. 100 punten) In paragraaf 6.3.1 worden aanvullende punten toegekend op basis van het type opdrachtgever, waaronder gemeenten met meer dan 250.000 inwoners. Kunt u toelichten of voor het behalen van de maximale score vereist is dat een gemeente met deze omvang formeel zelf opdrachtgever is geweest van de referentieopdracht, of dat ook referenties worden geaccepteerd waarbij de formele opdrachtgever een samenwerkingsverband of uitvoeringsorganisatie betreft waarin een gemeente met meer dan 250.000 inwoners participeert?'

Antwoord: 'Opdrachten dienen formeel te zijn verstrekt door één van de genoemde opdrachtgevers zoals beschreven in paragraaf 6.3.1. Opdrachten waarbij een samenwerkingsverband als opdrachtgever optreedt, worden niet geaccepteerd, ook niet indien één van de in de tabel genoemde (paragraaf 6.3.1) organisaties deel uitmaakt van dat samenwerkingsverband. Zie ook het antwoord op vraag 9, 34 en 39 van Perceel 1.

Vraag 171 (19 maart 2026): 'In §6.3.1 wordt voor het onderdeel 'Aard en omvang opdrachtgever' 100 punten toegekend aan een referentie bij een gemeente met meer dan 250.000 inwoners. In Nederland betreft dit slechts vier gemeenten. Gezien de beperking dat referenties maximaal drie jaar oud mogen zijn en het feit dat deze gemeenten met meerdere bureaus werken, lijkt de mogelijkheid om op dit onderdeel het maximale puntenaantal te behalen in de praktijk beperkt tot een relatief kleine groep marktpartijen.

Hierdoor lijkt een ongelijk speelveld te kunnen ontstaan tussen partijen die in de afgelopen jaren reeds voor één van deze gemeenten hebben gewerkt en partijen met aantoonbaar vergelijkbare ervaring bij andere complexe publieke organisaties.

Daarnaast wordt bestuurlijke en grootstedelijke complexiteit als relevante factor genoemd. Deze complexiteit is echter niet uitsluitend verbonden aan het aantal inwoners van een gemeente. Ook intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, veiligheidsregio's of andere publiekrechtelijke organisaties met een gezamenlijk verzorgingsgebied van meer dan 250.000 inwoners kennen een vergelijkbare bestuurlijke complexiteit.

Kunt u toelichten hoe deze differentiatie zich verhoudt tot het proportionaliteitsbeginsel én het beginsel van gelijke behandeling zoals neergelegd in de

Aanbestedingswet 2012, mede in het licht van het effect dat de huidige systematiek heeft op de daadwerkelijke mededingingsruimte in deze selectieprocedure?

En wilt u overwegen om naast gemeenten >250.000 inwoners ook andere opdrachtgevers met aantoonbaar vergelijkbare bestuurlijke schaal en complexiteit (zoals intergemeentelijke samenwerkingsverbanden of veiligheidsregio's met een gezamenlijk inwonertal >250.000) onder dit onderdeel te laten vallen, zodat een gelijk spelveld ontstaat voor marktpartijen met relevante ervaring in het publieke domein?

Antwoord: 'De Aanbestedende Dienst heeft er bewust voor gekozen om bij het onderdeel 'Aard en omvang opdrachtgever' extra punten toe te kennen aan referenties uitgevoerd voor gemeenten met meer dan 250.000 inwoners. Dit omdat zij middels de selectiecriteria zoekt naar de best passende partijen bij de opdracht. Hiervoor zijn aanbestedingsrechtelijk selectiecriteria voor bedoelt.

Deze systematiek geldt voor alle Gegadigden op gelijke wijze en is naar het oordeel van de Aanbestedende Dienst proportioneel in relatie tot de aard en omvang van de opdracht.

De Aanbestedende Dienst ziet geen aanleiding om de criteria aan te passen of andere typen opdrachtgevers onder dit onderdeel te laten vallen. De Selectieleidraad blijft op dit punt ongewijzigd.'

5.16.3. In de nota van inlichtingen ten behoeve van 'perceel algemeen' is onder meer het volgende opgenomen.

Vraag 170 (30 maart 2026): 'Aard en omvang opdrachtgever (proportionaliteit, gelijke behandeling en gelijk spelveld)

In het gegeven antwoord wordt verwezen naar de puntentabel, maar niet inhoudelijk ingegaan op de door ons geschetste situatie dat de huidige systematiek – waarbij uitsluitend gemeenten >250.000 inwoners, ministeries en provincies voor de maximale score in aanmerking komen – in de praktijk kan leiden tot een ongelijk spelveld tussen marktpartijen.

Wij hebben daarbij specifiek gewezen op het beperkte aantal dergelijke opdrachtgevers, de beperkte referentieperiode (max. drie jaar) en het feit dat deze opdrachtgevers met meerdere bureaus werken, waardoor slechts een beperkte groep partijen feitelijk in staat is om het maximale puntenaantal te behalen.

Kunt u alsnog toelichten

1: op basis van welke objectieve en proportionele overwegingen deze afbakening is gekozen;

2: hoe deze systematiek zich verhoudt tot het beginsel van gelijke behandeling; en op welke wijze wordt voorkomen dat een ongelijk spelveld ontstaat voor partijen met aantoonbaar vergelijkbare ervaring bij andere complexe publieke organisaties?'

Antwoord: Dit gaat over vraag (en antwoord op) 171 van perceel 1.

1: De Aanbestedende Dienst acht deze afbakening proportioneel, omdat hiermee wordt geborgd dat inschrijvers aantoonbare ervaring hebben in een context die gelijkwaardig is aan de aard en omvang van de opdracht binnen [aanbesteder].

2: De Aanbestedende Dienst benadrukt dat hier sprake is van selectiecriteria en niet van geschiktheidseisen of kerncompetenties. Dit betekent dat de criteria niet uitsluiten dat inschrijvers kunnen deelnemen aan de aanbesteding, maar

uitsluitend dienen om onderlinge verschillen in relevante ervaring te waarderen. Het feit dat bepaalde referenties leiden tot een hogere score, maakt niet dat sprake is van een ongelijk speelveld. Iedere inschrijver heeft immers de mogelijkheid om een inschrijving te doen en wordt beoordeeld op basis van dezelfde vooraf kenbaar gemaakte criteria. De gekozen systematiek is daarmee passend, proportioneel en leidt niet tot een ongerechtvaardigde beperking van de mededinging.

- 5.16.4. Naar aanleiding van de door ondernemer ingediende klacht bij het klachtenmeldpunt heeft deze bij aanbestedder om een reactie gevraagd. Uit de klachtafhandeling van 14 april 2026 blijkt dat aanbestedder als volgt heeft gereageerd.

'De Aanbestedende Dienst is een opdrachtgever die qua omvang, complexiteit en aard in weinig vergelijkbaar is met andere opdrachtgevers. Dat uit zich ook in de verstrekte opdrachten. Strategische communicatieopdrachten zijn vrijwel nooit rechttoe-rechtaan, maar worden altijd gegeven in de context van een complexe, interactionele bestuurlijke, ambtelijke en stedelijke dynamiek. Die context doet ertoe in de selectie van de Gegadigden die het meest in aanmerking komen voor de Aanbestedende Dienst. Een kleinere gemeente is niet vergelijkbaar met een gemeente als [aanbesteder]. Dat geldt ook voor kleinere gemeenten die in een samenwerkingsverband opereren, al dan niet met andere (publieke) organisaties. De opdrachten zijn gericht op kleinere, vaak minder complexe dynamieken en doelgroepen. Ministeries opereren weliswaar onder het vergrootglas van de media, maar de (kern)departementen zijn in omvang kleiner dan [aanbesteder] en beperken zich, in verhouding tot [aanbesteder], tot een veel kleiner aantal beleidsterreinen. Andere publieke opdrachtgevers zijn volgens de Aanbestedende Dienst dus niet zonder meer vergelijkbaar.

Dit heeft ertoe geleid dat de Aanbestedende Dienst ervoor heeft gekozen om in de Selectiefase – gericht op het selecteren van de meest passende bureaus – in dit selectie criterium onderscheid te maken tussen verschillende typen opdrachtgevers bij referenties. Om dat duidelijk en onbetwistbaar af te bakenen zijn de opdrachtgevers waarvoor punten te ontvangen zijn verdeeld in drie categorieën, waarbij de ene categorie meer relevant is voor de Aanbestedende Dienst dan de andere. De stappen ertussen bedragen 25 punten op een totaal van 700 punten dat voor dit selectie criterium te behalen is. De mogelijkheid om het maximale aantal punten te behalen op dit selectie criterium is afhankelijk van de ervaring van een Gegadigde met opdrachten en opdrachtgevers die vergelijkbaar zijn met opdrachten die de Gegadigde kan verwachten bij verstrekking van de Opdracht van de Aanbestedende Dienst. Dit is – samen met de andere selectiecriteria – bedoeld om verschillen inzichtelijk te maken in de ervaring van de Gegadigden.

Het selectie criterium "Aard en omvang opdrachtgever" is vooraf objectief en transparant geformuleerd in de selectie leidraad en geldt onverkort voor alle Gegadigden. Daarmee wordt voldaan aan het gelijkheidsbeginsel zoals bedoeld in de Aanbestedingswet. Van ongelijke behandeling is geen sprake. Het aanbestedingsrecht vereist dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld, maar verplicht niet tot het creëren van gelijke scoringsmogelijkheden voor alle marktpartijen. Dat niet iedere Gegadigde de maximale score kan behalen, is kenmerkend voor een niet-openbare procedure met selectiecriteria waarin onderscheid wordt gemaakt op basis van relevante ervaring. Selectiecriteria zien immers op eisen die een Aanbestedende Dienst kan stellen teneinde het aantal Gegadigden dat voor uitnodiging tot inschrijving in aanmerking komt te beperken.

Ten aanzien van het proportionaliteitsbeginsel geldt dat de Aanbestedende Dienst beoordelingsvrijheid toekomt bij het formuleren van selectiecriteria, mits deze in redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht. De gehanteerde differentiatie in puntentoekenning is naar ons oordeel passend en gerechtvaardigd, nu deze gericht is op het wegen van ervaring die het meest aansluit bij de aard, omvang en complexiteit van de Opdracht. Tot slot is de mededinging niet beperkt. De aanbesteding staat open voor alle marktpartijen en relevante ervaring bij

andere opdrachtgevers wordt meegenomen in de beoordeling, zij het met een andere weging. De Aanbestedende Dienst ziet daarom geen aanleiding om de systematiek aan te passen.'

- 5.16.5. In de nota van inlichtingen ten behoeve van 'perceel algemeen' heeft aanbesteder op 21 april 2026 onder # 176 naar aanleiding van de aanbeveling van het klachtenmeldpunt d.d. 14 april 2026 de volgende toelichting gegeven op selectie criterium 1.

'Naar aanleiding van een klacht die bij het klachtenmeldpunt is binnengekomen. De klacht heeft betrekking op Selectie criterium 1 van perceel 1. Het klachtenmeldpunt heeft de klacht inhoudelijk beoordeeld en gereageerd aan de klager.

Het meldpunt heeft daarbij drie aspecten onderscheiden:

- De vraag of het gerechtvaardigd is onderscheid te maken in puntentoekening tussen gemeenten met meer dan respectievelijk minder dan 250.000 inwoners;
- De vraag of het gerechtvaardigd is dat de maximale score uitsluitend wordt toegekend aan opdrachten uitgevoerd voor gemeenten met meer dan 250.000 inwoners, en dat samenwerkingsverbanden van gemeenten die gezamenlijk meer dan 250.000 inwoners vertegenwoordigen hier niet onder vallen;
- De vraag of het gerechtvaardigd is dat voor andere opdrachtgevers dan gemeenten, provincies of ministeries geen punten worden toegekend.

Het klachtenmeldpunt heeft geoordeeld dat de Aanbestedende Dienst de eerste twee aspecten afdoende heeft gemotiveerd in de nota van inlichtingen (o.a. vraag 60 en 171 van perceel 1) en de nadere reactie van Aanbestedende Dienst aan het meldpunt. Deze onderdelen van de klacht zijn derhalve ongegrond verklaard.

Ten aanzien van het derde aspect heeft het klachtenmeldpunt geoordeeld dat de motivering in de aanbestedingsstukken op dit punt te beperkt was. Dit onderdeel van de klacht is door het klachtenmeldpunt gedeeltelijk gegrond verklaard, waarbij is aanbevolen om de motivering van dit onderdeel nader aan te vullen.

De Aanbestedende Dienst volgt deze aanbeveling en licht dit onderdeel als volgt nader toe.

De Aanbestedende Dienst acht andere publieke opdrachtgevers niet zonder meer vergelijkbaar met de eigen organisatie. In Selectie criterium 1 is er bewust voor gekozen om de aard en omvang van de opdrachtgever mee te laten wegen in de puntentoekening. Dit criterium ziet daarmee indirect ook op de complexiteit van de organisatie en de aard van de opdracht.

De Aanbestedende Dienst beoogt met dit criterium te waarborgen dat gegadigden aantoonbare ervaring hebben met opdrachten die qua aard, omvang en complexiteit het meest vergelijkbaar zijn met de onderhavige opdracht en de organisatie van de Aanbestedende Dienst. Gegadigden die referentieopdrachten kunnen overleggen die hier het meest bij aansluiten, komen hierbij het meest in aanmerking voor het maximale aantal punten van dit onderdeel van het selectie criterium.

De Aanbestedende Dienst is van oordeel dat opdrachten uitgevoerd voor andere typen aanbestedende diensten dan in de selectieleidraad beschreven typen (gemeenten, provincies of ministeries) in de regel niet voldoen aan deze vergelijkbaarheidseis wanneer deze worden beoordeeld op aard, omvang en complexiteit. Zo is bijvoorbeeld de aard en omvang van een waterschap, met een focus op een beperkter aantal beleidsterreinen, wezenlijk anders en minder complex dan die van de beschreven typen.

Daarnaast geldt dat samenwerkingsverbanden van meerdere kleinere gemeenten niet zonder meer gelijkgesteld kunnen worden aan één grote gemeente. De optelsom van inwoneraantallen leidt niet automatisch tot een vergelijkbare bestuurlijke, maatschappelijke en organisatorische complexiteit. Veel kleinere gemeenten samen vormen niet één grote stad, met bijbehorende grootstedelijke problematiek, complexe dynamieken en diverse doelgroepen. Grootstedelijke vraagstukken en context verschillen wezenlijk van die van kleinere gemeenten, ook wanneer deze gezamenlijk optreden.

Conclusie

Gelet op het voorgaande is de Aanbestedende Dienst van oordeel dat, met deze nadere motivering, selectiecriteria 1 objectief, proportioneel en transparant is onderbouwd. De Aanbestedende Dienst ziet dan ook geen aanleiding om het selectiecriteria aan te passen.'

Commissie

- 5.17. De Commissie stelt voorop dat de klacht van ondernemer betrekking heeft op een niet-openbare procedure. Uit de selectieleidraad volgt dat aanbesteder voor deze procedure heeft gekozen omdat hij het, gelet op het grote aantal (potentiële) belanghebbenden, wenselijk acht de aanbesteding in twee fasen te laten verlopen. In de eerste fase, de selectiefase, kan iedere ondernemer zich aanmelden. Vervolgens selecteert aanbesteder de gegadigden die worden toegelaten tot de tweede fase, de gunningsfase. Om te bepalen welke ondernemers voor deelname aan de gunningsfase in aanmerking komen, heeft aanbesteder in de aanbesteding geschiktheidseisen en selectiecriteria gehanteerd. De geschiktheidseisen strekken ertoe vast te stellen welke ondernemers geschikt zijn om de opdracht uit te voeren. De selectiecriteria strekken er vervolgens toe het aantal voor de gunningsfase uit te nodigen deelnemers te beperken, door uit *alle geschikte* ondernemers de *meest geschikte* te selecteren. Op die wijze worden uitsluitend de ondernemers uitgenodigd die naar het oordeel van aanbesteder het best in staat zijn de opdracht uit te voeren. Indien wordt besloten het aantal deelnemers aan de aanbesteding te beperken, geldt als uitgangspunt dat de gehanteerde selectiecriteria transparant, objectief en niet-discriminerend zijn (Gids Proportionaliteit, par. 3.5.3).
- 5.18. Volgens ondernemer is selectiecriteria 1, voor zover het de extra puntentoekening op basis van het type opdrachtgever en het inwoneraantal van gemeenten betreft, disproportioneel en onvoldoende gemotiveerd. Daarnaast leidt dit criterium volgens ondernemer tot een ongerechtvaardigde beperking van de mededinging en een ongelijk speelveld. Aanbesteder betwist dit. Selectiecriteria 1 is volgens aanbesteder objectief, transparant en proportioneel, omdat het de relevante ervaring weegt met opdrachtgevers en opdrachten die qua aard, omvang en complexiteit het meest vergelijkbaar zijn met de eigen organisatie en de onderhavige opdracht. Om die reden is bewust onderscheid gemaakt tussen verschillende typen opdrachtgevers, waarbij opdrachten voor een grote gemeente zwaarder wegen dan die voor kleinere of anders georganiseerde publieke opdrachtgevers. Dat ook andere referenties punten opleveren, maakt dat van uitsluiting of een ongeoorloofde beperking van de mededinging geen sprake is, aldus aanbesteder.
- 5.19. De Commissie overweegt dat aanbesteder ervoor heeft gekozen de aard en omvang van de ingediende referentie niet als geschiktheidseis, maar als selectiecriteria te hanteren. Voorts overweegt de Commissie dat uit de Gids Proportionaliteit volgt dat bij het formuleren van geschiktheidseisen eerder sprake kan zijn van disproportionaliteit dan bij het formuleren van selectiecriteria. Een geschiktheidseis kan immers leiden tot het uitsluiten van marktpartijen van deelname aan de aanbesteding, terwijl een selectiecriteria invloed heeft op de kans om te worden toegelaten tot de volgende fase van de procedure (vgl. Advies 312 ov. 5.2). In

onderhavig advies hebben marktpartijen die eerder een opdracht hebben uitgevoerd voor een gemeente met meer dan 250.000 inwoners daardoor weliswaar een grotere kans om te worden toegelaten tot de gunningsfase, maar worden niet op voorhand uitgesloten van deelname. Dat neemt niet weg dat ook een (onderdeel van een) selectiecriteria onder omstandigheden een disproportionele uitwerking kan hebben. De Commissie is echter van oordeel dat daarvan in dit geval geen sprake is.

- 5.20. Aanbesteder heeft zowel bij het klachtenmeldpunt als in de nota van inlichtingen (onder #176) en in zijn reactie op de bij de Commissie ingediende klacht toegelicht waarom hij een referentie van een gemeente met meer dan 250.000 inwoners hoger waardeert dan een referentie van een kleinere gemeente, een ministerie of een provincie. Tevens heeft aanbesteder toegelicht waarom opdrachten die zijn uitgevoerd voor andere typen aanbestedende diensten in de regel niet vergelijkbaar zijn naar aard, omvang en complexiteit. Ook heeft aanbesteder uitgelegd waarom een samenwerkingsverband van meerdere kleinere gemeenten niet zonder meer kan worden gelijkgesteld aan één grote gemeente. Deze toelichting komt de Commissie niet onbegrijpelijk voor. De Commissie volgt ondernemer dan ook niet voor zover hij stelt dat er onvoldoende relatie is tussen de aard van de opdrachtgever en het inwonertal van de gemeente en de opdracht die – kort gezegd – communicatiediensten met betrekking tot strategische communicatievraagstukken in een politiek-bestuurlijke omgeving binnen een grootstedelijke context betreffen.
- 5.21. Ondernemer heeft gesteld dat uit de website van het CBS volgt dat alleen de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht meer dan 250.000 inwoners hebben, hetgeen door aanbesteder niet is betwist. Volgens ondernemer is de grens van 250.000 inwoners willekeurig en had aanbesteder net zo goed de grens kunnen stellen op 550.000 inwoners, of de grens juist op 1.000 inwoners minder dan 250.000, waardoor een referentie van een gemeente als Eindhoven met 249.035 inwoners wél had volstaan om het maximale aantal extra punten te behalen. De Commissie volgt ondernemer in zoverre dat ook een andere grens denkbaar was geweest. Het enkele feit dat een andere grens denkbaar was geweest, maakt de gekozen grens echter nog niet ontoelaatbaar. Waar het om gaat is of de door aanbesteder gestelde grens in een redelijke verhouding staat tot de omvang van aanbesteder. Naar het oordeel van de Commissie is dat het geval.
- 5.22. Daar komt bij dat het aantal te behalen punten voor de aard en omvang van een eerdere opdrachtgever slechts een deel van de totaalscore voor selectiecriteria 1 uitmaakt, te weten 50 tot 100 van de in totaal 700 te behalen punten. Voor zover ondernemer heeft betoogd dat selectiecriteria 1 – gelet op de hoge belangstelling voor de opdracht – feitelijk de werking heeft van een geschiktheidseis, deelt de Commissie dit standpunt niet. Bovendien heeft ondernemer niet onderbouwd waarom een groot aantal gegadigden de maximale score van 100 punten zou behalen.
- 5.23. De Commissie overweegt ten overvloede het volgende. Aanbesteder verwijst in selectiecriteria 1 naar een website van het CBS voor het bepalen van het inwonersaantal van een gemeente. Het is de Commissie niet duidelijk of aanbesteder hiermee bedoeld heeft alleen referenties van Nederlandse gemeenten te accepteren. Wanneer ook referenties van gemeenten uit andere lidstaten worden geaccepteerd, neemt het aantal potentiële referentieverstrekkingen aanzienlijk toe. Nu partijen niets over dit aspect naar voren hebben gebracht, gaat de Commissie hier niet verder op in.
- 5.24. De Commissie komt op grond van het voorgaande tot de slotsom dat selectiecriteria 1, voor wat betreft de extra puntentoekekening op basis van het type

opdrachtgever en het inwoneraantal van gemeenten, niet disproportioneel is en voldoende is gemotiveerd. Door een referentie van een grote gemeente zwaarder te laten wegen, selecteert aanbesteder uit alle geschikte marktpartijen de voor hem meest geschikte gegadigden. Aanbesteder heeft voldoende toegelicht waarom de aard van de opdrachtgever en het inwoneraantal relevant zijn voor onderhavige opdracht. De Commissie acht de klacht daarom **ongegrond**.

6. Advies

De Commissie de klacht **ongegrond**.

Den Haag, 9 juni 2026

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

Voorzitter

Vicevoorzitter Commissielid