

Commissie van Aanbestedingsexperts

Advies 477 | Samenvatting

De klacht ziet op een meervoudig onderhandse procedure voor een overheidsopdracht voor diensten betreffende het actualiseren en opstellen van een Gemeentelijk Verkeers- en Vervoerplan (GVVP).

Klachtonderdeel 1

In dit klachtonderdeel stelt de ondernemer dat de beoordeling van zijn inschrijving op kwaliteit op een aantal punten onjuist is.

De Commissie oordeelt dat de aanbesteder onvoldoende transparant heeft gehandeld door onvoldoende duidelijk te maken op basis van welke kwalitatieve criteria de inschrijvingen zullen worden beoordeeld. Hierdoor kan de Commissie niet vaststellen of de aanbesteder de inschrijving van de ondernemer onjuist heeft beoordeeld. Daarom komt de Commissie verder niet toe aan de behandeling van dit klachtonderdeel.

Klachtonderdeel 2

In dit klachtonderdeel klaagt de ondernemer over de motivering van de mededeling van de gunningsbeslissing. Hij stelt dat de aanbesteder in strijd heeft gehandeld met het transparantiebeginsel door de scores voor de verschillende beoordelingsonderdelen niet bekend te maken.

De Commissie constateert dat de aanbesteder geen inzicht heeft gegeven in de opbouw van de eindscore voor kwaliteit. De ondernemer kan hierdoor niet nagaan in hoeverre de onderdelen van de beoordeling die hij onjuist acht, van invloed zijn geweest op de eindscore. Bovendien kan de ondernemer hierdoor niet beoordelen of de gegeven motivering de score die hij heeft gekregen, kan dragen en zodoende of het zinvol is een juridische procedure te beginnen. De Commissie is van oordeel dat de aanbesteder niet aan zijn motiveringsplicht heeft voldaan en acht klachtonderdeel 2 gegrond.

Commissie van Aanbestedingsexperts

Advies 477

1. Feiten

- 1.1. Aanbesteder heeft ondernemer op 10 april 2018 per brief uitgenodigd voor deelname aan een meervoudig onderhandse procedure voor een overheidsopdracht voor diensten betreffende het actualiseren en opstellen van een Gemeentelijk Verkeers- en Vervoerplan (GVVP).
- 1.2. In de Offerte-uitvraag van 10 april 2018 is, onder meer, het volgende bepaald:

'Wat vragen wij

Het einddoel van deze uitvraag is een door de gemeenteraad vastgesteld toekomstbestendig Gemeentelijk Verkeers- en Vervoerplan. Een totaalvisie waarin alle modaliteiten aan bod komen en duidelijke keuzes gemaakt worden in de gewenste verkeersstructuur. Basis vormt het reeds vastgestelde beleid, maar ook huidige vraagstukken als verduurzaming en het verbeteren van de oost/westverbinding vormen onderdeel van het plan.

Bij de totstandkoming van het plan dienen burgers, belangengroeperingen en politiek nauw betrokken te worden. In de aanbieding dient u te omschrijven op welke wijze u daar invulling aan wilt geven.

Daarnaast maakt een volledige procesaanpak, gekoppeld aan een realistische planning, onderdeel uit van de aanbieding. De procesbeschrijving geeft goed inzicht in de stappen van het proces en de werkwijze. U wordt verzocht om voor elke stap van uw procesaanpak de prijs te vermelden.

Naast de werkzaamheden die u voor [Aanbesteder] uitvoert, wordt ook verwacht dat in de procesbeschrijving de inbreng van [Aanbesteder] duidelijk staat vermeld. Het gaat hierbij niet alleen om inbreng en tijd, maar ook om benodigde faciliteiten.

Meerwerk en eventueel aanvullende opties die buiten de door u aangeboden procesaanpak vallen, dienen separaat benoemd te worden met daarbij een prijs en onderbouwing (advies over nut en noodzaak).

Een goede procesaanpak is afhankelijk van de persoon die de kar trekt en, indien van toepassing, van degene die hem/haar hierin ondersteunen. In aanvulling op de procesbeschrijving vragen wij een uitgebreide omschrijving van de competenties en ervaring van de medewerker(s) die deel uitmaken van de totstandkoming van het plan.

Hoe gaan we beoordelen

De kwaliteit van een Gemeentelijk Verkeers- en Vervoerplan weegt zwaar. Er worden immers keuzes gemaakt voor een langere periode. Belangrijk is dan ook dat het plan volledig en toekomstbestendig is.

De beoordeling van de aanbiedingen zal niet alleen op prijs, maar met name op kwaliteit geschieden. Een heldere procesomschrijving waarin de werkwijze inzichtelijk is, de kwaliteit van de medewerker(s) en de reeds opgedane ervaring met dergelijke plannen is dan ook een pré.

Gunning

Op basis van haar oordeel rangschikt [Aanbesteder] de offertes. De hoogst gerangschikte onderneming(en) krijg(en) de opdracht in beginsel gegund. Deze beslissing zal zo spoedig mogelijk aan alle uitgenodigde partijen bekend worden gemaakt. Indien uw offerte wordt afgewezen zal beknopt worden gemotiveerd waarom, zonder daarbij commercieel vertrouwelijke informatie van andere inschrijvers prijs te geven. Afgewezen inschrijvers kunnen binnen 7 dagen bezwaar maken tegen de beslissing, door binnen een termijn van zeven dagen nadat de gunningsbeslissing verzonden is bezwaar aan te teken bij de bevoegde [Rechter]. Dit is een fatale termijn.

(...)'

- 1.3. In de Nota van Inlichtingen is, onder meer, de volgende vraag en het onderstaande antwoord opgenomen:

Vraag 8: 'Bij het onderdeel 'gunning' staat dat de beoordeling van de aanbiedingen niet alleen op prijs, maar met name op kwaliteit zal geschieden. Op basis van haar oordeel rangschikt de gemeente de offertes. De hoogst gerangschikte onderneming(en) krijg(en) de opdracht in beginsel gegund. Kunt u aangeven welke verhouding tussen prijs en kwaliteit gehanteerd wordt? In welke zin kan er sprake zijn van ondernemingen (meervoud) die de opdracht gegund krijgen? '

Antwoord: 'De opdracht zal slechts aan één van de ondernemingen gegund worden. Van gunning aan meerdere partijen is geen sprake.

Prijs: 50%
Kwaliteit: 50%'

- 1.4. Op 8 mei 2018 heeft ondernemer een inschrijving ingediend.
- 1.5. Op 11 juni 2018 heeft aanbesteder de mededeling van de gunningsbeslissing aan ondernemer verzonden:

'(...)

Toelichting beoordeling

(...)

Met betrekking tot deze aanbesteding hebben wij drie organisaties benaderd om een offerte in te dienen. Van de benaderde bedrijven hebben drie organisaties een inschrijving ingediend, waaronder uw organisatie. (...)

Bij de beoordeling door het beoordelingsteam is gebleken dat de door uw organisatie ingediende inschrijving met betrekking tot het verkeers- en vervoersplan geldig is en als tweede is geëindigd. Voor het beoordelingsresultaat van de (geldige) inschrijvingen verwijzen wij u gemakshalve naar het onderstaande overzicht.

Onderdeel	Max. Score	Inschrijver [Ondernemer B]	Inschrijver [Ondernemer]	Inschrijver [Ondernemer C]
Kwaliteit	40	29,8	24,6	12,6
Subscore....	40	29.8	24.6	12.6

Inschrijfbiljet		€(...)	€ (...)	€(...)
Subscore Prijs	40	35	40	36
TOTAAL-SCORE	80	64,8	64,6	48,6
Ranking		1	2	3

Voor een gedetailleerde toelichting met betrekking tot uw score voor het onderdeel 'kwaliteit' verwijzen wij u naar de **bijlage 'Motivering score kwaliteit'**.

(...)

- 1.6. In de bijlage 'Motivering score kwaliteit' bij de mededeling van de gunningsbeslissing is het volgende vermeld:

'De beoordeling van het beoordelingsteam heeft plaats gevonden in overeenstemming met de vooraf in de inschrijvingsleidraad bekend gemaakte gunningscriteria en beoordelingsmethode. De nummering verwijst naar de nummering in de inschrijvingsleidraad.

Motivering beoordeling
<p><u>Beoordeling van uw inschrijving:</u> 24.6/40 punten</p> <p><u>Samenvattende beoordeling:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> Inschrijving voldoet aan de minimale eisen. Themasessie verkeer heeft veel toegevoegde waarde. Opties geven toegevoegde waarde aan het eind product. Plan van aanpak functioneel maar andere beleidsvelden dan verkeer komen te weinig aan de orde. Gebruik moderne communicatiemiddelen worden niet benoemd. Inzicht in meerkosten en noodzakelijke inzet vanuit [Aanbesteder] ontbreekt.

- 1.7. Ondernemer heeft op 12 juni 2018 de volgende brief aan aanbesteder verzonden:

(...)

Op 11 juni 2018 heeft u mij geïnformeerd over uw beoordeling van de offertes voor het opstellen van een GVVP voor [Aanbesteder]. Uit de door u toegekende scores blijkt dat de eindscores van de nummers 1 en 2 slechts een fractie van elkaar verschillen (0,2 punt op een maximale score van 80 punten). De zorgvuldigheid en juistheid van de beoordeling en de puntentoekenning luisteren dan ook erg nauw. Helaas moet ik constateren dat ik uw beoordeling op een aantal punten niet deel en daar dan ook bezwaar tegen maak. Ik zal dit in het vervolg van mijn brief toelichten:

- In uw offerte-uitvraag (10 april 2018, (...)) geeft u aan, dat u beoordeelt op prijs, procesbeschrijving, kwaliteit van de medewerker(s) en de al opgedane

ervaring. In uw beoordeling en de puntenscore heb ik niets terug kunnen vinden over de laatste twee punten (kwaliteit medewerker, ervaring). Blijkbaar hebt u die niet apart en expliciet laten meewegen in uw totaalscore. M.i. is dat wel nodig omdat u de verschillende onderdelen als een mogelijke pré omschrijft (je kunt daarop dus scoren) en niet als een uitsluitingsgrond of geschiktheidseis heeft benoemd.

- De inschrijving voldoet aan de minimale eisen. Dat kan op twee wijzen worden geïnterpreteerd: de kwaliteit is zodanig dat de inschrijving niet hoeft te worden uitgesloten of u beoordeelt de inschrijving als 'matig'. Niet duidelijk is wat u bedoelt. Tevens roept deze kwalificatie binnen het kader van de uitvraag vragen op omdat de minimale eisen niet geformuleerd zijn. U hebt gevraagd om een volledige procesaanpak met stappen, werkwijze en prijs. Daar voldoet de aanbieder volledig aan en dus meer dan minimaal.

- Andere beleidsvelden komen te weinig aan orde. Deze conclusies deel ik volstrekt niet. De relatie met de andere beleidsvelden is één van de kernpunten van de aanpak. Ik wijs u op de volgende passages in de offerte:

- o Bladzijde 7, 5de gedachtestreepje: Het geeft de relatie aan met de regio en met andere beleidsvelden (bijvoorbeeld economie, WMO, onderwijs, toerisme, duurzaamheid, leefbaarheid, ruimtelijke ordening, gezondheid). Het GVVP is dan ook geschikt als input voor een Omgevingsvisie.
- o Bladzijde 9, paragraaf 2.4. Dit is de kern van de samenhang en afstemming met andere beleidsvelden.
- o Dit is concreet gemaakt in drie afstemmingsrondes met de vertegenwoordigers van de verschillende beleidsvelden ('Adviesteam Beleidsvelden') in de stappen 1, 2 en 3 (zie tabel paragraaf 4.1).
- o In hoofdstuk 3 is beschreven op welke wijze deze afstemming wordt uitgevoerd (paragraaf 3.1 1ste tekstblok, paragraaf 3.2, paragraaf 3.3 eerste tekstblok).

Het is mij dan ook onduidelijk waarom hierin aan de kwalificatie 'te weinig' gegeven wordt. Een inhoudelijke uitwerking is namelijk geen onderdeel van de offerte maar van de projectuitvoering. In de offerte is wel aangegeven om welke inhoudelijke relaties het gaat.

- Gebruik moderne communicatiemiddelen worden niet benoemd. Ondanks dat dit geen vraag was in de offerte-uitvraag is deze constatering onjuist. U hebt gevraagd om een volledige procesaanpak waarbij burgers, belangengroeperingen en politiek nauw betrokken worden. U vraagt dus om de visie van de aanbieder. In de visie van [Ondernemer] staat het communicatiedoel voorop en een afgeleide daarvan zijn de communicatiemiddelen. In de offerte is expliciet aangegeven waarom niet gekozen wordt voor social media (bladzijde 10, rechtse kolom). Het mag dan wel modern zijn, maar niet functioneel en zelfs risicovol voor het ontwikkelen van een GVVP. [Ondernemer] heeft aangegeven hoe de verschillende doelgroepen worden betrokken en heeft voor de themasessie aangegeven dat voor de werving van de deelnemers wel social media kunnen worden ingezet. Uw constatering is dan ook niet juist.

- Inzicht in meerkosten ontbreekt. Deze constatering is onjuist. Ik verwijs u hiervoor naar de tabel op bladzijde 19, rechter kolom. Daar is een tabel opgenomen met als titel opties, meerwerk.

- De noodzakelijke inzet van [Aanbesteder] ontbreekt. Ook deze constatering is niet juist. In hoofdstuk 2 zijn de verschillende overleggen met de gemeentelijke vertegenwoordigers benoemd en de frequentie is opgenomen in de tabel in paragraaf 4.1: opdrachtgeversteam (3 maal), adviesteam beleidsvelden (3 maal). Tevens is in deze tabel aangegeven voor welke deelproducten een reactie wordt verwacht ('inventarisatie', advies zienswijzen). In paragraaf 4.2 is het volgende gemeld: tijdig aanleveren van gegevens tijdige beschikbaarheid en voldoende beschikbaarheid (deelnemers beleidsvelden), tijdig aanleveren van input (overleggen) en reacties (deelproducten), zie tevens risicobeheersing (actieve communicatie naar de betrokkenen over de aanpak en het tijdig leveren van bij-

dragen). In paragraaf 4.1 is benoemd dat [Ondernemer] alle overleggen voorbereidt en uitvoert en zorgt voor de agenda, gespreksnotities, presentaties, afsprakenlijst of samenvatting en gespreksleiding. Uit deze voorstellen is duidelijk af te leiden welke rollen en inzet van [Aanbesteder] verwacht wordt. [Aanbesteder] wordt maximaal ontzorgd en voor het proces en de inhoudelijke afstemming (beleidsvelden) zijn de genoemde overleggen nodig. Het aantal uren dat hiermee gemoeid is, is niet expliciet genoemd. Dat is ook niet gevraagd, maar uit de beschrijvingen is goed af te leiden welke tijdsbesteding (orde van grootte) nodig is wat betreft de gemeentelijke inzet.

Ten slotte nog een onduidelijkheid: in de bijlage is de zin opgenomen dat de nummering verwijst naar de nummers in de inschrijvingsleidraad. Als u met de inschrijvingsleidraad de offerte-uitvraag bedoelt, vind ik daarin geen nummering.

Helaas moet ik bezwaar maken tegen uw beoordeling en uw conclusies. Doordat voor de genoemde onderwerpen niet de juiste conclusies zijn getrokken (zie mijn toelichting) is een herziening van de eindscore noodzakelijk.

(...)'

- 1.8. Aanbesteder heeft op 21 juni 2018 als volgt op de brief van ondernemer gereageerd:

'(...)

Met u constateren wij dat de motivering bij de beoordeling, in de vorm van samenvattende opmerkingen, tamelijk staccato is. Dit neemt niet weg dat wij menen dat de beoordeling op zichzelf past binnen de kaders die zijn geschetst in de offerteaanvraag en de daarover beantwoorde vragen. Wij zullen derhalve de gunningsbeslissing niet herzien. Hieronder wordt, in reactie op uw bezwaarpunten, een nadere motivering verstrekt bij de beoordeling. Voordat wij daaraan toekomen schetsen wij ten overvloede maar voor de goede orde – uw bezwaar ziet hier niet op – de wijze waarop de beoordeling tot stand is gekomen.

Ter informatie: het beoordelingsproces

In onze uitnodiging om een offerte uit te brengen is gesteld dat de beoordeling van de aanbiedingen niet alleen op prijs, maar met name op kwaliteit zou geschieden. In de inlichtingenronde is desgevraagd verduidelijkt dat in de beoordeling zowel de aangeboden prijzen als de aangeboden kwaliteit voor vijftig procent meewegen. Een nadere invulling van de beoordelingsmethodiek is in de aanbestedingsstukken niet gegeven. Er zijn geen vragen gesteld rondom de feitelijke invulling van het beoordelingsproces.

In zoverre komt [Aanbesteder] vrijheid toe bij de feitelijke invulling van het beoordelingsproces. Dit neemt niet weg dat wij hechten aan de zorgvuldigheid en objectiviteit van de beoordeling. Op basis van een beoordelingsprotocol heeft een beoordelingscommissie de offertes integraal beoordeeld. Om het beoordelingsproces te structureren en te borgen dat de beoordeling zou passen binnen de weergegeven prijs-kwaliteitverhouding (50/50), is aan beide subgunningscriteria het maximumaantal van 40 punten verbonden.

De offerte zijn beoordeeld door de Beleidsadviseur Verkeer, de Landschapsarchitect (tevens Stedenbouwkundige), de Beleidsadviseur Duurzaamheid (tevens projectleider Omgevingsvisie) en de projectleider Programma's (woningbouw). Ten aanzien van het subgunningscriterium Kwaliteit is de beoordelaars gevraagd per offerte te beoordelen hoeveel van de maximaal 40 punten zij op basis van de inhoud van de offerte en indachtig de offerteaanvraag en de beantwoorde vragen

toekennen aan de betreffende offerte. Vervolgens zijn de toegekende waarderingen van alle beoordelaars gemiddeld. Dit gemiddelde reflecteert de kwaliteitsscore die aan de betreffende offerte is toegekend. Om de punten toe te kennen op het subgunningscriterium Prijs is de formule *laagste prijs/eigen prijs* * 40 toegepast.

Dit heeft geleid tot de scores die zijn opgenomen in de tabel die bij de door ons verzonden brief is gevoegd. Ten overvloede merken wij op dat wij op basis van de aanbestedingsstukken niet gehouden zijn geweest scores weer te geven, maar hadden kunnen volstaan met een minder exacte, kwalitatieve toelichting bij het resultaat.

Nadere motivering in reactie op uw bezwaarpunten

Hoewel de beoordeling feitelijk dus gelegen is in een rekenkundige vertaling van de scores van de individuele beoordelaars, stellen wij vast dat de gegeven motivering duidelijker had kunnen zijn. Daarom zetten wij, in reactie op uw bezwaarpunten, nogmaals uiteen wat de beoordelaars grosso modo van uw offerte vonden en hoe dit zich verhoudt tot de beoordeling van de winnende offerte.

Ad Bezwaarpunt 1: aspecten die expliciet in de uitnodiging benoemt zijn als pré, komen niet terug.

Naar het oordeel van de beoordelaars biedt u zonder meer voldoende kennis en ervaring – al merken de beoordelaars op dat de referenties op de website 2011 of ouder zijn. Uw offerte is echter minder gewaardeerd als het gaat om de kwaliteit van de medewerkers, in de zin van de samenstelling van het team. U biedt uitsluitend een verkeerskundige achtergrond en ervaring, terwijl het winnende bureau beschikt over andere relevante expertises en dit inbrengen in het project. Dit is positief gewaardeerd. Niet alleen vanwege de kwaliteitsimpuls die dit naar het oordeel van de beoordelaars, geeft maar ook omdat de inzet met een groter team minder kwetsbaar wordt. U organiseert weliswaar achtervang, maar hoe de continuïteit daadwerkelijk geborgd wordt blijft onderbelicht. Het winnende bureau beschikt over minimaal dezelfde ervaring (ook recent) met het schrijven van dergelijke plannen, heeft lokale kennis, maar beschikt daarnaast over een uitgebreid projectteam met adviseurs op diverse vakgebieden die waardevolle input kunnen hebben bij het schrijven van een integraal GVVP. Omdat er meerdere verkeerskundigen in het projectteam vertegenwoordigd zijn, zijn zij minder kwetsbaar. Om deze reden is het winnende bureau beter beoordeeld.

Ad bezwaarpunt 2: niet duidelijk is wat bedoeld wordt met voldoen aan de minimale eisen. Hiermee is bedoeld dat uw offerte geen elementen bevat waarvan duidelijk is dat ze niet passen binnen de kaders van de aanvraag. De uitnodiging bevat een aantal kaderstellende c.q. richtinggevende elementen. Meer betekenis heeft de betreffende samenvattende opmerking niet.

Ad bezwaarpunt 3: de conclusie dat andere beleidsvelden te weinig aan de orde komen wordt niet gedeeld, welk standpunt wordt geïllustreerd aan de hand van concrete verwijzingen naar de offerte. De kwalificatie "te weinig" moet gelezen worden als "te weinig om voor een hogere waardering in aanmerking te komen". In de offerte van het winnende bureau is beduidend meer aandacht besteed aan de andere beleidsthema's, zo wordt bijvoorbeeld een SUMP aangeboden. Om deze reden is het winnende bureau beter beoordeeld. De beoordelaars persisteren in hun oordeel op dit punt.

Ad bezwaarpunt 4: de conclusie dat moderne communicatiemiddelen niet worden benoemd is onjuist, bovendien was dit geen vraag in de offerteaanvraag. Dat niet expliciet naar de inzet van moderne communicatiemiddelen is gevraagd, betekent niet dat de beoordelaars een dergelijk aspect niet in hun beoordeling kunnen be-

trekken. Er is een open vraag gesteld naar een volledige procesaanpak waarmee de werkwijze inzichtelijk wordt gemaakt en specifiek op welke wijze burgers, belanghebbenden en politiek nauw betrokken worden. Vervolgens is het aan aanbieders om hun toegevoegde waarde aan te tonen. De constatering dat het gebruik van moderne communicatiemiddelen wel is benoemd, maar bewust niet is opgenomen in de aanpak is terecht. De samenvattende opmerking had beter kunnen luiden: "het gebruik van moderne communicatiemiddelen wordt bewust niet opgenomen in het plan van aanpak: dit is naar het oordeel van de beoordelaars een gemiste kans." Uw opvatting ten aanzien van de inzet van moderne communicatiemiddelen wordt niet gedeeld door de beoordelaars. De mogelijkheden die het winnende bureau op dit gebied biedt, zien de beoordelaars als meerwaarde. Om deze reden is het winnende bureau beter beoordeeld.

Ad bezwaarpunt 5. De constatering dat inzicht in meerkosten ontbreekt is onjuist. Het is correct dat u een lijst heeft opgenomen met prijzen voor geïdentificeerde opties. Met de samenvattende opmerking is bedoeld uitdrukking te geven aan het feit dat de beoordelaars missen wat de tarieven zijn bij niet voorzien meerwerk. Het winnende bureau heeft dit uitputtend inzichtelijk gemaakt.

Ad bezwaarpunt 6. De conclusie dat de noodzakelijke inzet van [Aanbesteder] ontbreekt is niet juist.

Op een aantal onderdelen konden de beoordelaars niet terugvinden welke inzet van [Aanbesteder] verwacht wordt. Er wordt bijvoorbeeld niets genoemd over het opstellen en in procedure brengen van college- en raadsvoorstellen. De voorgestelde overleggen met diverse overlegstructuren zullen waarschijnlijk in [Plaatsnaam] plaatsvinden, onduidelijk is wie zorgdraagt voor zaalhuur, catering, overlegruimtes, AV-materiaal, etc.; de offerte van het winnende bureau is beduidend concreter en vollediger als het om de inzet van [Aanbesteder] gaat en daarom beter gewaardeerd.

Ad bezwaarpunt 7. De verwijzing naar een nummer is niet duidelijk. Deze verwijzing is per abuis opgenomen. Voor de inhoud van de gunningsbeslissing heeft dit echter geen gevolgen.

(...)'

1.9. Op 25 juni 2018 heeft ondernemer als volgt op de brief van aanbesteder gereageerd:

'(...)

(...) Ik moet helaas constateren dat deze toelichting mijn bezwaren niet wegneemt en zelfs op een aantal onderdelen eerder versterkt. Ik som de essentie nog even voor u op:

- U geeft geen inzicht in de scores op de verschillende onderdelen die u toelicht in uw brief van 21 juni 2018 (...). Daarmee blijft dit toch min of meer een black box en zoals u schrijft is de eindscore slechts een gemiddelde van een beoordelingsgetal van de verschillende beoordelaars.
- U maakt een essentiële fout met de opmerking dat de beoordelaars opmerken dat de referenties op de website ouder zijn dan 2011. Ik vind dat uitermate onzorgvuldig. Ik wijs u naar mijn offerte zelf op pagina 3 (rechter kolom) waarin een aantal referentieprojecten (12 stuks) uit de laatste 5 jaar worden genoemd, waarvan diverse gemeenten met 50.000+ of 100.000+. Voor de volledigheid heb ik als bijlage een selectie van mijn website opgenomen [*zie 1.10 hierna, Commissie*], waarin u kunt zien dat u de stelling van de beoordelaars onjuist en onzorgvuldig is.

- Wat betreft de relatie met andere beleidsvelden noemt u dat het andere bureau een SUMP aanbiedt. SUMP is een 'term'. Als u de beschrijving hiervan analyseert zou u moeten constateren dat het product dat [Ondernemer] aanbiedt voldoet aan de SUMP-criteria. Dit had u ook op mijn website kunnen terugvinden (zie bijlage) hoewel het duidelijker was geweest om dit expliciet in de offerte te melden. Het aanbod van [Ondernemer] is meer dan een verkeersplan gezien de relatie en de centrale positie van de andere beleidsvelden. Sterker nog het plan is geschikt als input voor de Omgevingsvisie zoals vermeld in paragraaf 1.1. Het verbaast me dan ook dit leidt tot een verschillende beoordelingscore en u de opstap naar de Omgevingsvisie niet extra waardeert.
- Wat betreft de meerkosten heeft u bij de samenvattende beoordeling geconstateerd dat inzicht in de meerkosten ontbreekt. U constateert nu terecht dat inzicht in de meerkosten niet ontbreekt en geleverd is. U meldt dat de tarieven niet genoemd zijn. Echter, juist het inzicht in de vaste productprijs zoals ik geleverd heb, zegt meer dan een tariefprijs. Ik herhaal voor de volledigheid hier nu uw vraag die is opgenomen in uw offerte-uitvraag ((...), 10 april 2018): *"Meerwerk en eventueel aanvullende opties die buiten de door u aangeboden procesaanpak vallen, dienen separaat benoemd te worden met daarbij een prijs en onderbouwing (advies over nut en noodzaak)."* Aan deze vraag is volledig voldaan, zoals u ook in tweede instantie erkent. De wijze waarop een ander bureau dit presenteert is niet van belang en kan ook niet leiden tot een verschil in score. U heeft het gevraagde inzicht van mij namelijk volledig gekregen. Tevens kan deze opgave nooit meewegen in de beoordeling van de kwaliteit, hoogstens in de beoordeling van de prijs. Daar u terecht aangeeft dat uw constatering van het ontbreken van de meerkosten niet juist was, heeft dit onherroepelijk consequenties voor de toegekende score. Uw geeft die consequenties echter ten onrechte niet aan. Dit is in strijd met de door u beoogde zorgvuldigheid en objectiviteit. Het lijkt er op of u dit niet relevant vindt. Als u echter een onjuiste beoordeling heeft gegeven op een onderdeel, is het dat wel. Zeker in dit geval waar het verschil in de eindscore minimaal is (0,2 punten op een range tot maximaal 80 punten). Dit is te meer wrang en paradoxaal omdat u vóór de aanbesteding [Ondernemer] op basis van bewezen kwaliteiten, het opstellen van dit soort plannen, ervaring (inhoud en proces) en de uitgebreide lokale kennis gekozen had als bureau om deze opdracht voor u uit te voeren, waarbij tevens de ingediende offerte reeds door u als goed was beoordeeld.

(...)'

- 1.10. Bij de brief van 25 juni 2018 heeft ondernemer de bijlage 'De website van [Ondernemer]' gevoegd. Dit betreft ten eerste een lijst met projecten zoals te vinden op de pagina 'Projecten mobiliteitsbeleid' van deze website. In de bijlage heeft ondernemer uit deze lijst acht projecten als relevant aangeduid (door er een rode pijl voor te plaatsen). Ten tweede heeft ondernemer in de bijlage een passage opgenomen van de pagina 'Visie en Werkwijze' van zijn website, waarin hij zijn aanpak omschrijft ten aanzien van andere beleidsvelden.

2. Beschrijving klacht

- 2.1. Ondernemer uit een aantal bezwaren over (de motivering van) de beoordeling van zijn inschrijving op kwaliteit. Zakelijk weergegeven, komt de klacht van ondernemer op het volgende neer.

2.2. Klachtonderdeel 1

De door aanbesteder gegeven beoordeling op kwaliteit van de inschrijving van ondernemer is onjuist.

2.3. Klachtonderdeel 2

Aanbesteder heeft in strijd gehandeld met het transparantiebeginsel door de scores van ondernemer op de beoordelingselementen van het gunningscriterium kwaliteit niet bekend te maken.

3. **Onderbouwing klacht**

3.1. Klachtonderdeel 1

3.1.1. Ondernemer meent dat de volgende vijf punten van de beoordeling van zijn inschrijving op het criterium kwaliteit onjuist zijn.

3.1.2. Ten eerste is ondernemer het volstrekt oneens met het oordeel van aanbesteder dat in de offerte van ondernemer andere beleidsvelden dan verkeer te weinig aan de orde komen (zie 1.6 hiervoor). Hij meent dat de relatie met de andere beleidsvelden juist één van de kernpunten van de door hem aangeboden aanpak is. Ter onderbouwing hiervan verwijst ondernemer naar de argumenten genoemd in zijn brief aan aanbesteder van 12 juni 2018 (zie 1.7 hiervoor).

3.1.3. Het tweede punt is dat aanbesteder heeft geoordeeld dat gebruik van moderne communicatiemiddelen niet worden benoemd (zie 1.6 hiervoor). Ondernemer merkt ten eerste op dat dit geen vraag was in de offerte-uitvraag. Bovendien benoemt ondernemer volgens hemzelf wel degelijk de moderne communicatiemiddelen in zijn offerte. Hij wijst erop dat aanbesteder heeft gevraagd om een volledige procesaanpak waarbij burgers, belangengroeperingen en politiek nauw betrokken worden. Dit houdt volgens ondernemer in dat er om de visie van de aanbieder wordt gevraagd. Ondernemer heeft zijn visie ten aanzien van het gebruik van moderne communicatiemiddelen in de offerte opgenomen door expliciet te vermelden waarom hiervan geen gebruik zal worden gemaakt. Ter onderbouwing hiervan verwijst ondernemer naar de argumenten genoemd in zijn brief aan aanbesteder van 12 juni 2018 (zie 1.7 hiervoor).

3.1.4. Het derde punt ziet op het oordeel van aanbesteder dat inzicht in meerkosten ontbreekt in de offerte van ondernemer. Ondernemer stelt echter dat hij deze informatie wel in zijn offerte heeft opgenomen, namelijk in de tabel met de titel 'Opties, meerwerk'. Aanbesteder erkent naar aanleiding van het ingediende bezwaar van ondernemer dat deze meerkosten wel degelijk door ondernemer in zijn offerte opgenomen waren (zie 1.8 hiervoor). Ondernemer stelt dat hieraan door aanbesteder echter, ten onrechte, geen consequenties verbonden zijn wat betreft het verhogen van de score. Ter onderbouwing hiervan verwijst ondernemer naar de argumenten genoemd in zijn brief aan aanbesteder van 25 juni 2018 (zie 1.9 hiervoor).

3.1.5. Het vierde punt waarop de beoordeling van aanbesteder volgens ondernemer onjuist is, is het oordeel dat de noodzakelijke inzet vanuit aanbesteder ontbreekt (zie 1.6 hiervoor). Ondernemer betwist dit onder verwijzing naar zijn offerte, waarin de verschillende vormen van overleg met de gemeentelijke vertegenwoordigers en de frequentie hiervan zijn benoemd. Bovendien is volgens ondernemer in zijn offerte het volgende gemeld: 'tijdig aanleveren van gegevens tijdige beschikbaarheid en voldoende beschikbaarheid (deelnemers beleidsvelden),

tijdig aanleveren van input (overleggen) en reacties (deelproducten)'. Ter onderbouwing hiervan verwijst ondernemer naar de argumenten genoemd in zijn brief aan aanbestedder van 12 juni 2018 (zie 1.7 hiervoor).

3.1.6. Tenslotte is ook de opmerking in de brief van aanbestedder van 21 juni 2018 dat de referenties op de website ouder zijn dan 2011 (zie 1.8 hiervoor) volgens ondernemer niet terecht. Hij merkt op dat hij in zijn offerte twaalf referenties uit de laatste vijf jaar heeft opgegeven en dat ook op zijn website referenties van na 2011 te vinden zijn. Ter onderbouwing hiervan verwijst ondernemer naar de argumenten genoemd in zijn brief aan aanbestedder van 25 juni 2018 (zie 1.9 hiervoor).

3.2. Klachtonderdeel 2

3.2.1. Aanbestedder handelt volgens ondernemer in strijd met het transparantiebeginsel door de scores van de verschillende onderdelen van de beoordeling van de inschrijving van ondernemer op kwaliteit niet bekend te maken.

3.2.2. Dit speelt volgens ondernemer vooral een doorslaggevende rol in de beoordeling 'ontbreken inzicht meerkosten' (zie 1.6 hiervoor), waarvan aanbestedder naar aanleiding van het ingediende bezwaar erkende dat deze opgenomen waren, maar waaraan geen consequenties verbonden werden ten aanzien van de score (zie ook 3.1.4. hiervoor). Ter onderbouwing hiervan verwijst ondernemer naar de argumenten genoemd in zijn brief aan aanbestedder van 25 juni 2018 (zie 1.9 hiervoor).

4. **Reactie aanbestedder**

In reactie op de door ondernemer bij de Commissie ingediende klacht heeft aanbestedder de Commissie laten weten dat hij verwijst naar de brief van 21 juni 2018 (zie 1.8 hiervoor) en dat hij geen reden ziet tot nadere onderbouwing hiervan dan wel aanvulling hierop.

5. **Beoordeling**

5.1. De Commissie stelt vast dat aanbestedder op 10 april 2018 een meervoudig onderhandse procedure is gestart voor een overheidsopdracht voor diensten betreffende het actualiseren en opstellen van een Gemeentelijk Verkeers- en Vervoersplan (GVVP). Op deze aanbestedingsprocedure zijn onder andere de volgende bepalingen van toepassing: Deel 1, afdeling 1.2.4. van de Aw 2012 en de Gids Proportionaliteit.

5.2. Alvorens tot een beoordeling van de klachtonderdelen over te gaan, geeft de Commissie eerst, verkort, het relevante toetsingskader weer.

5.2.1. Hoewel de Aanbestedingswet voor de meervoudig onderhandse procedure weinig regels stelt, is de vrijheid die aanbestedende diensten hebben bij de voorbereiding, inrichting en afwikkeling van een meervoudig onderhandse procedure slechts betrekkelijk. De aanbestedende dienst dient, ook bij gebruikmaking van de meervoudig onderhandse procedure, transparantie in zijn handelen te betrachten. Hierbij wordt, in de jurisprudentie van de rechter en in de adviezen van de Commissie, aansluiting gezocht bij de regels die gelden voor Europese aanbestedingsprocedures. De Commissie beveelt aanbestedende diensten dan ook aan om bij de voorbereiding, inrichting en afwikkeling van meervoudig onderhandse procedures - in het bijzonder bij het formuleren en toepassen van eisen en crite-

ria - zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij de regels die gelden voor Europese aanbestedingsprocedure (zie Advies 448, overweging 5.2.1 t/m 5.2.2).

- 5.2.2. 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. Een aanbestedende dienst is gehouden om de inschrijving overeenkomstig de door hem gestelde eisen te beoordelen en mag geen afwegingsregels of subcriteria toepassen die hij niet vooraf ter kennis van de inschrijvers heeft gebracht, omdat anders in strijd met het transparantie- en gelijkheidsbeginsel zou worden gehandeld (zie onder meer Advies 448, overweging 5.2.3 en de aldaar aangehaalde adviezen en jurisprudentie).
- 5.2.3. De motiveringsplicht van artikel 1.15, lid 2, Aw 2012 heeft dezelfde strekking als de motiveringsplicht van artikel 2.130 Aw 2012 (zie Advies 389, overwegingen 5.4.5 en 5.4.6 en de aldaar aangehaalde jurisprudentie en adviezen) en ligt in het verlengde van de in 5.2.2 hiervoor bedoelde transparantieverplichting.
- 5.3. Klachtonderdeel 1
- 5.3.1. Ondernemer stelt dat aanbesteder zijn inschrijving onjuist heeft beoordeeld en bovendien een aspect – het gebruik van social media – in de beoordeling heeft betrokken dat hij niet vooraf ter kennis van de inschrijvers heeft gebracht.
- 5.3.2. Hoewel daarover niet is geklaagd, zal eerst moeten worden getoetst of aanbesteder aan de hiervoor in 5.2.2 genoemde verplichting onder (i) heeft voldaan. De Commissie kan immers niet nagaan of aanbesteder de inschrijving van ondernemer onjuist heeft beoordeeld als niet duidelijk is aan welke kwaliteitscriteria de inschrijving moest voldoen.
- 5.3.3. In de offerte-uitvraag schrijft aanbesteder onder 'Hoe gaan we beoordelen' (zie 1.2 hiervoor):
- 'De beoordeling van de aanbiedingen zal niet alleen op prijs, maar met name op kwaliteit geschieden. Een heldere procesomschrijving waarin de werkwijze inzichtelijk is, de kwaliteit van de medewerker(s) en de reeds opgedane ervaring met dergelijke plannen is dan ook een pré'.
- 5.3.4. Aanbesteder behoeft criteria niet zodanig te beschrijven dat hij zeer exact en zeer gedetailleerd aangeeft wat nodig is om een maximale score te behalen (zie Advies 448, overweging 5.2.4). Het hiervoor in 5.3.3 aangehaalde is naar het oordeel van de Commissie echter te vaag en te ruim omschreven terwijl bovendien slechts wordt vermeld welke aspecten worden gezien als een pré. Er worden geen beoordelingsaspecten benoemd aan de hand waarvan de inschrijvingen op kwaliteit zullen worden beoordeeld. Het is zodoende voor inschrijvers onvoldoende duidelijk op basis van welke kwalitatieve criteria de inschrijvingen zullen worden beoordeeld. Het voorgaande betekent dat aanbesteder niet elk risico op favorisme en willekeur heeft uitgebannen.
- 5.3.5. Enkele elementen die onder 'Hoe gaan we beoordelen' worden genoemd als pré (een heldere procesomschrijving waarin de werkwijze inzichtelijk is en de kwaliteit van de medewerkers) houden enigszins verband met wat onder 'Wat vragen

wij' (zie 1.2 hiervoor) is vermeld. Maar een duidelijke link hiernaar en een vermelding dat aan de hand van deze elementen de offerte op kwaliteit zal worden beoordeeld, ontbreekt. Mocht het dus de bedoeling van aanbesteder zijn geweest om onder 'Wat vragen wij' de subgunningscriteria of beoordelingselementen van het gunningscriterium 'Kwaliteit' te noemen, dan is dat niet voor iedere behoorlijk geïnformeerde en normaal zorgvuldige inschrijver volstrekt duidelijk.

- 5.3.6. De Commissie is dan ook van oordeel dat aanbesteder daarmee niet aan de in 5.2.2 onder (i) genoemde verplichting heeft voldaan.
- 5.3.7. Nu aanbesteder onvoldoende transparantie in zijn handelen heeft betracht door niet volstrekt duidelijk te maken op basis van welke kwalitatieve criteria de inschrijvingen zullen worden beoordeeld, kan de Commissie niet vaststellen of aanbesteder de inschrijving van ondernemer onjuist heeft beoordeeld. Dit betekent dat de Commissie niet meer kan toekomen aan de beoordeling van klachtonderdeel 1. Daarmee neemt de Commissie dit klachtonderdeel verder niet meer in behandeling.
- 5.4. Klachtonderdeel 2
 - 5.4.1. Ten aanzien van de klacht van ondernemer over het ontbreken van de scores op de verschillende beoordelingsonderdelen merkt de Commissie het volgende op.
 - 5.4.2. Bij de beoordeling van dit klachtonderdeel moet voorop worden gesteld dat aanbesteder het gunningscriterium beste prijs-kwaliteitverhouding hanteert. Hoewel de precieze invulling veelal afhangt van de omstandigheden van het geval, kan in dergelijke gevallen de motiveringsplicht, ook die van artikel 1.15, lid 2, Aw 2012 (zie Rb. Noord-Nederland (vzr.) 2 februari 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:376, r.o. 4.25 en 4.26), meebrengen dat 'de relevante redenen' de scores van de afgewezen inschrijver op specifieke kenmerken omvatten (zie MvT, Kamerstukken II, 2008/2009, 32 027, nr. 3, p. 7). Waar het in de kern om gaat, ook bij een meervoudig onderhandse procedure, is dat de motivering van de gunningsbeslissing de afgewezen inschrijver voldoende houvast biedt om te kunnen beoordelen of een juridische procedure zinvol is (zie Advies 389, overweging 5.4.6).
 - 5.4.3. Ten aanzien van het gunningscriterium 'Kwaliteit' heeft aanbesteder slechts een eindscore bekend gemaakt. Aanbesteder heeft niet aangegeven hoeveel punten de beoordelingscommissie ondernemer op specifieke kwaliteitsaspecten heeft gegeven.
 - 5.4.4. Hierdoor is geen inzicht gegeven in de opbouw van de eindscore voor kwaliteit. Nu het niet inzichtelijk is voor welke beoordelingsaspecten punten zijn toegekend en hoe zwaar de beoordelingscommissie ieder beoordelingsaspect heeft laten meewegen, kan ondernemer niet nagaan wat de invloed op de eindscore is geweest van de, volgens hem, inhoudelijk onjuiste onderdelen van de beoordeling van zijn inschrijving. Ook kan ondernemer hierdoor, meer in het algemeen, niet beoordelen in hoeverre de motivering van aanbesteder de aan ondernemer toegekende score kan dragen. De motivering biedt ondernemer zodoende onvoldoende houvast om te beoordelen of een juridische procedure zinvol is.
 - 5.4.5. De Commissie is van oordeel dat aanbesteder niet aan haar hiervoor in 5.2.3 en 5.4.2 bedoelde verplichting heeft voldaan.
 - 5.4.6. Daarmee acht de Commissie klachtonderdeel 2 gegrond.

6. Advies

De Commissie komt tot het oordeel dat aanbesteder onvoldoende transparantie in zijn handelen heeft betracht door niet volstrekt duidelijk te maken op basis van welke kwalitatieve criteria de inschrijvingen zullen worden beoordeeld. De Commissie komt daardoor niet meer toe aan inhoudelijke behandeling van klachtonderdeel 1 dat aanbesteder de inschrijving van ondernemer onjuist heeft beoordeeld. Klachtonderdeel 2 acht de Commissie **gegrond**.

Den Haag, 28 september 2018

w.g.:

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

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

Mr. drs. T.H. Chen
Commissielid