

**Advies 254**

**1. Feiten**

1.1. Beklaagde heeft een Europese openbare procedure gehouden met betrekking tot een raamovereenkomst (met één ondernemer) voor de distributie en bezorging van poststukken en pakketjes in Nederland en het buitenland. De opdracht is verdeeld in twee percelen, waarbij inschrijven op één perceel of op beide percelen is toegestaan. Het gunningscriterium is het criterium van de economisch meest voordelige inschrijving.

1.2. Beklaagde is een gemeente en houdt deze aanbesteding mede ten behoeve van een aantal andere gemeenten in dezelfde regio.

1.3. Op pagina 3 van de Offerteaanvraag wordt in de Begrippenlijst het begrip 'Overkomstzekerheid' als volgt gedefinieerd:

'De zekerheid dat een poststuk, mits deugdelijk verpakt, binnen de daarvoor geldende overkomstduur onbeschadigd aankomt op het adres dat staat vermeld op het poststuk'.

1.4. In paragraaf 5.1.1 ("Wegingsfactoren en beoordeling") van de Offerteaanvraag worden de subcriteria met hun wegingsfactoren vermeld, waaronder subcriterium "K.W. 4 Overkomstzekerheid", waarvoor 50 punten kunnen worden gescoord.

1.5. In paragraaf 5.1.2.4 ("Overeenkomstzekerheid") van de Offerteaanvraag is het volgende bepaald:

'Aanbestedende dienst wenst van de Ondernemer een deugdelijke onderbouwing van de overkomstzekerheid.

In de onderbouwing dienen minimaal de volgende aspecten aan de orde te komen:

- De activiteiten die worden ontplooid om de vereiste Overkomstzekerheid te garanderen. (bijv. ingebouwde controlemomenten, nabezorging als er post blijft liggen, etc.)
- De betrouwbaarheid en onafhankelijkheid van de gehanteerde meetmethode.
- De relatie tussen de gegarandeerde Overkomstzekerheid en de in het verleden behaalde Overkomstzekerheid.

*Indiening*

U dient uw beantwoording van de wensen samen te voegen in een duidelijk herkenbare bijlage. De volgende restricties gelden ten aanzien van beantwoording van deze wensen: maximaal 2 pagina's A4 formaat. Het deel in overtreding wordt niet beoordeeld.

*Beoordeling*

Per inschrijver wordt de beschrijving beoordeeld door de leden van de beoordelingscommissie. Per inschrijver wordt een beoordelingscijfer toegekend volgens de volgende scoringstabel.

| <b>3) Overkomstzekerheid</b>                                 | <b>Score</b> |
|--|--------------|
| De beschrijving voorziet ruim voldoende in genoemde criteria | 5            |
| De beschrijving voorziet voldoende in genoemde criteria      | 3            |
| De beschrijving voorziet onvoldoende in genoemde criteria    | 1            |

Het beoordelingsteam bestaande uit vertegenwoordigers van aanbestedende dienst en regio gemeenten komt unaniem met een score per inschrijver.'

- 1.6. De in 1.5 genoemde scores worden omgerekend naar een puntenscore van 50, 30 respectievelijk 10 punten.
- 1.7. Klager heeft een inschrijving ingediend voor perceel 2. Bij subcriterium K.W. 4 heeft klager in haar inschrijving onder meer het volgende vermeld:

'Alle processen van [klager] worden op diverse momenten gecontroleerd. Tijdens het sorteerproces is er een team kwaliteitscontroleurs actief die gedurende het gehele proces controlerende werkzaamheden uitvoeren. Zij controleren de binnengekomen post van de gemeenten en voeren steekproeven uit om te achterhalen of uw post in de juiste stappen het proces doorloopt.

(...)

De gehele bezorging van [klager] wordt gecontroleerd middels een GPS-Systeem. (...) Alle fiets- en scooterbezorgers van [klager] registreren middels het GPS-systeem elk bezorgd poststuk. Ons GPS-systeem zorgt ervoor dat de bezorglocatie inclusief aflevertijd wordt opgeslagen in de database. Aan het einde van een bezorgdag heeft [klager] een overzicht van alle locaties waar een bezorger een poststuk heeft bezorgd. (...) Vervolgens voeren onze analisten de volgende controles uit:

| <b>Controlemomenten GPS-gecontroleerde-bezorging</b> |   |
|--|---|
| <i>Gebiedscontrole</i>                               | Dagelijks worden alle gereden routes gecontroleerd om te achterhalen of de bezorger al zijn wijken heeft bezorgd.   |
| <i>GPS-matching</i>                                  | [Klager] telt in het sorteerproces alle te bezorgen poststukken van de bezorgers. De volgende ochtend worden de tellingen "gematcht" met de binnengekomen GPS-registraties. Indien er afwijkingen worden geconstateerd wordt er direct een onderzoek gestart naar de desbetreffende bezorger. |
| <i>Klachtafhandeling</i>                             | Bij binnenkomst van klachten worden alle GPS-registraties van de bezorgdag opgevraagd. Indien uit de GPS-registraties blijkt dat onze bezorger op het desbetreffende adres heeft bezorgd ontvangt u een kopie van deze registratie inclusief een afbeelding met de exacte locatie.            |

(...)

### **3. Overkomstzekerheid in het verleden**

Alle postbedrijven in Nederland maken voor een belangrijk deel gebruik van de dienstverlening van [X]. Buiten ons eigen bezorggebied (midden Nederland) is onze kwaliteit gelijk aan de kwaliteit van [X]. Binnen ons eigen bezorggebied behalen we, mede door onze intensieve en unieke wijze van onderzoek, een betere kwaliteit dan [X] ons kan bieden met haar netwerk. De kwaliteit van ons eigen bezorggebied ligt op dit moment rond de [P]%; dit zullen wij twee keer per jaar onderbouwen met de door u verzochte rapportages.'

- 1.8. Op 28 mei 2015 heeft beklagde de mededeling van de gunningsbeslissing aan klager verzonden. Daarin heeft beklagde laten weten dat zij de opdracht met betrekking tot perceel 2 niet aan klager gunt. Met betrekking tot subcriterium K.W. 4 Overkomstzekerheid heeft klager 10 punten gescoord. De motivering van deze score luidt als volgt:

**'KW4 Overkomstzekerheid**

Op dit onderdeel heeft uw offerte onvoldoende gescoord. In de offerte werd niet opgenomen de gevraagde nabezorging. De inzet van GPS monitort wel de aanwezigheid van de bezorger maar controleert niet de specifieke handelingen die hij uitvoert. Verder missen we een onafhankelijke controle van de bezorging.

De winnende partij heeft een controlesysteem bij het sorteren en een onafhankelijk controlesysteem op de bezorging. Zij bieden ook nabezorging.'

- 1.9. Klager heeft per brief van 5 juni 2015 bezwaar gemaakt tegen de beoordeling van haar inschrijving op twee subcriteria, waaronder K.W. 4.
- 1.10. Op 15 juni 2015 heeft beklagde een gesprek gevoerd met klager over haar bezwaar. In dat gesprek heeft klager voorgesteld om een bindend advies aan de Commissie te vragen, in welk geval klager zou afzien van het aanhangig maken van een kort geding. Beklaagde heeft op 16 juni 2015 met het voorstel van klager ingestemd.

## **2. Beschrijving klacht**

De inschrijving van klager is onjuist beoordeeld op het subcriterium K.W. 4 Overkomstzekerheid. De motivering van de score die aan de inschrijving van klager op dat subcriterium is gegeven, bevat aperte onjuistheden.

## **3. Onderbouwing klacht**

### **3.1. Nabezorging**

- 3.1.1. In de motivering van de gunningsbeslissing wordt gesteld dat klager de gevraagde nabezorging niet in de beschrijving van K.W. 4 heeft opgenomen. Er is door beklagde echter helemaal niet gevraagd om nabezorging. Als eerste bullet van paragraaf 5.1.2.4 is slechts opgenomen dat uit de beschrijving moest blijken welke activiteiten inschrijver ontplooit om de vereiste Overkomstzekerheid te garanderen. Nabezorging is daarbij enkel als voorbeeld genoemd van een activiteit die een inschrijver kan ontplooiën om de overkomstzekerheid te garanderen. In punt 5.1.2.4 van de Offerteaanvraag is niet opgenomen dat vereist was dat uit de beschrijving bleek dat nabezorging werd geboden. Uit de toevoeging "bijv." kan worden afgeleid dat inschrijvers, behalve door omschrijving van nabezorging, ook op andere wijze konden beschrijven hoe zij de overkomstzekerheid garanderen.
- 3.1.2. De stelling van beklagde dat de beschrijving van klager als onvoldoende moet worden aangemerkt nu in die omschrijving ontbreekt dat klager nabezorging aanbiedt, is dan ook onjuist, temeer nu klager de overkomstzekerheid wel op andere wijze garandeert.

### **3.2. Meetmethodiek met GPS monitoring**

De stelling dat het GPS-systeem niet de specifieke handelingen controleert die de bezorger uitvoert – of dat dat in elk geval niet uit de beschrijving blijkt – is on-

juist. In de beschrijving van klager komt duidelijk naar voren dat de bezorgers van klager alle poststukken middels het GPS-systeem registreren, en dat daarmee de specifieke handelingen van de postbezorger worden gecontroleerd. Er is dus wel degelijk sprake van het controleren van de specifieke handelingen van een bezorger. Beklaagde heeft haar motivering op dit punt gebaseerd op een onjuiste lezing van de inschrijving van klager.

### 3.3. Onafhankelijke controle

- 3.3.1. Beklaagde schrijft in haar motivering van de gunningsbeslissing dat zij een onafhankelijke controle van de bezorging mist. In de beschrijving heeft klager echter duidelijk omschreven dat onafhankelijke controle van de bezorging plaatsvindt door middel van het GPS-systeem, in combinatie met een controle van de GPS-gegevens door de analisten van klager. Deze controle is het meest onafhankelijke middel om de kwaliteit te meten: de data die een GPS-systeem verzamelt kunnen immers niet gemanipuleerd worden. Bovendien worden op die manier alle poststukken gecontroleerd. Uit het gesprek met beklagde van 15 juni 2015 heeft klager begrepen, dat de winnende inschrijver de onafhankelijke controle van de bezorging zou uitvoeren middels steekproeven. Klager controleert middels het GPS-systeem alle gevallen. In dit licht is de motivering van beklagde onbegrijpelijk.
- 3.3.2. Beklaagde geeft in haar motivering aan dat de winnende inschrijver over een controlesysteem beschikt bij het sorteren, waarmee gesuggereerd wordt dat klager dat systeem niet heeft. Uit haar inschrijving blijkt evenwel dat klager wel degelijk over een controlesysteem beschikt.

## 4. **Reactie beklagde**

### 4.1. Nabezorging

In paragraaf 5.1.2.4 van de Offerteaanvraag (zie 1.5) worden drie aspecten genoemd die minimaal in de onderbouwing van de inschrijving met betrekking tot het subcriterium K.W. 4 aan de orde dienen te komen. Het is duidelijk dat het aspect 'nabezorging' net als het aspect 'ingebouwde controlemomenten' een belangrijk onderdeel is van de beoordeling van de inschrijving op dit subonderdeel. Aan de ingebouwde controlemomenten heeft klager wel invulling gegeven, maar niet aan de nabezorging.

### 4.2. Onafhankelijke controle

Klager maakt geen gebruik van een onafhankelijk bureau dat de overkomstzekerheid en overkomstduur meet, maar gebruikt een eigen GPS-controlesysteem. Met dit controlesysteem is niet te achterhalen welk poststuk op welk adres is bezorgd. In het klachtgesprek op 15 juni 2015 gaf klager aan dat haar systeem nog niet de adresgegevens scant en koppelt aan het adres waar het poststuk is bezorgd. Als dit het geval was geweest, zou klager een bijna waterdicht systeem hebben. Nu dient de postbezorger bij aflevering aan te geven dat hij daar op locatie is geweest. Hiermee is niet gezegd dat de poststukken ook daadwerkelijk op deze locaties zijn bezorgd. Voor beklagde gaf dit aspect bij de beoordeling onvoldoende houvast dat het een waterdicht systeem is voor wat betreft de overkomstzekerheid.

#### 4.3. Gegarandeerde overeenkomstzekerheid

Tenslotte geeft klager aan dat haar overkomstzekerheid 97% bedraagt voor wat betreft het bezorgen op het juiste adres en binnen de afgesproken overkomstduur. Dat is minder dan de winnende inschrijver garandeert.

### **5. Beoordeling**

5.1. De Commissie stelt voorop dat beklaagde een Europese openbare aanbesteding heeft gehouden. Op deze aanbestedingsprocedure zijn onder andere de volgende bepalingen van toepassing: Delen 1 en 2 Aw 2012.

5.2. Met betrekking tot de tussen partijen gemaakte afspraak om de Commissie te verzoeken een bindend advies in de onderhavige klachtprocedure te geven, overweegt de Commissie als volgt.

5.2.1. Het Reglement van de Commissie voorziet alleen in de mogelijkheid om naar aanleiding van een klacht tussen partijen te bemiddelen of een niet-bindend advies te geven. De Commissie kan derhalve geen opdracht van partijen aanvaarden om een bindend advies te geven met betrekking tot een klacht of geschil dat hen verdeeld houdt. De Commissie zal in het navolgende derhalve conform haar Reglement een advies uitbrengen door te beoordelen en vast te stellen of en in hoeverre de klacht gegrond is.

5.2.2. Het voorgaande laat onverlet dat het partijen uiteraard vrijstaat om binnen de grenzen van het recht afspraken te maken over de rechtsgevolgen die zij aan een advies van de Commissie willen verbinden.

5.3. Bij de beoordeling van de klacht zal de Commissie het volgende toetsingskader hanteren.

5.3.1. In art. 1.9 lid 2 Aw 2012 is bepaald dat de aanbestedende dienst transparant moet handelen. Zoals ook blijkt uit overweging 6.1.5 van Advies 81 van de Commissie, is deze verplichting ten aanzien van kwalitatieve gunningscriteria in de jurisprudentie als volgt geconcretiseerd. Het is van belang dat (i) het voor een inschrijver volstrekt duidelijk is wat van hem wordt verwacht, (ii) de inschrijvingen aan de hand van een zo objectief mogelijk systeem worden beoordeeld, en (iii) de gunningsbeslissing zodanig inzichtelijk wordt gemotiveerd dat het voor de afgewezen inschrijvers mogelijk is om de wijze waarop de beoordeling heeft plaatsgevonden te toetsen.

5.3.2. In het verlengde van de in 5.3.1 onder (iii) bedoelde verplichting is een aanbestedende dienst op grond van art. 2.130 lid 1 en lid 2 Aw 2012 bovendien verplicht alle relevante redenen voor de gunning in de mededeling van de gunningsbeslissing op te nemen en kan hij die redenen volgens geldende jurisprudentie niet op een later tijdstip alsnog aanvullen. Wel is het toegestaan dat de in de gunningsbeslissing vermelde redenen door de aanbestedende dienst op een later tijdstip nader worden toegelicht.

5.3.3. De Commissie zal hierna toetsen of beklaagde aan haar hiervoor genoemde verplichtingen heeft voldaan.

#### 5.4. Onafhankelijke meetmethodiek

5.4.1. In paragraaf 5.1.2.4 van de Offerteaanvraag (zie 1.5) is onder andere bepaald dat in de onderbouwing van de inschrijving het aspect van de "betrouwbaarheid

en de onafhankelijkheid van de meetmethodiek” aan de orde moet komen. Naar het oordeel van de Commissie dienen alle redelijk geïnformeerde en normaal zorgvuldige inschrijvers dit aspect van het subcriterium K.W. 4 aldus te begrijpen dat de op dit aspect aan een inschrijving toe te kennen score afhankelijk is van de mate waarin in een door een inschrijver aangeboden meetmethodiek is verdisconteerd dat een onafhankelijke partij controleert hoe groot de overkomstzekerheid is. De door klager aangeboden meetmethodiek door middel van GPS-monitoring, hoe betrouwbaar die ook moge zijn, is in ieder geval geen onafhankelijke methodiek in de hiervoor bedoelde zin. Beklaagde heeft derhalve geen onjuiste toets aangelegd bij de beoordeling van die methodiek.

5.4.2. Het voorgaande betekent dat de klacht ongegrond is voor zover die betrekking heeft op de beoordeling door beklagde van de door klager aangeboden meetmethodiek door middel van GPS-monitoring.

## 5.5. Nabezorging

5.5.1. De Commissie is van oordeel dat alle redelijk geïnformeerde en normaal zorgvuldige inschrijvers het in paragraaf 5.1.2.4 van de Offerteaanvraag genoemde aspect “activiteiten die worden ontplooid om de zogenoemde Overeenkomstzekerheid te garanderen” zodanig dienen te begrijpen dat de aldaar genoemde concretisering van die activiteiten – waaronder “nabezorging” – slechts als een niet-limitatieve opsomming van voorbeelden zijn genoemd. Dit blijkt duidelijk uit de in de formulering van dat aspect gebruikte woorden “bijv.” en “etc.”.

5.5.2. Het voorgaande betekent dat de formulering van het genoemde aspect aldus moet worden gelezen dat een inschrijving die geen dan wel onvoldoende activiteiten beschrijft waarmee de inschrijver de overeenkomstzekerheid garandeert, niet dan wel onvoldoende op het aspect zal scoren. Het enkele feit dat een inschrijver de overeenkomstzekerheid niet garandeert door het aanbieden van activiteiten die de Offerteaanvraag in de voorbeeldsfeer noemt – zoals “nabezorging” – kan daarmee op zichzelf geen reden vormen om een inschrijving niet dan wel onvoldoende op het genoemde aspect te waarderen wanneer die inschrijver alternatieve activiteiten heeft aangeboden waarmee hij de overeenkomstzekerheid garandeert.

5.5.3. De Commissie stelt vast dat beklagde de voor klager ongunstige gunningsbeslissing enerzijds heeft gemotiveerd met de opmerking: “Op dit onderdeel heeft uw offerte onvoldoende gescoord. In de offerte werd niet opgenomen de gevraagde nabezorging”, terwijl anderzijds vaststaat dat klager (alternatieve) activiteiten heeft aangeboden waarmee zij de overeenkomstzekerheid garandeert en beklagde in haar motivering niet dan wel onvoldoende op die alternatieven is ingegaan. Daarmee heeft beklagde naar het oordeel van de Commissie niet alleen het ontbreken van nabezorging in de inschrijving van klager ten onrechte in de motivering van de score op het betreffende subcriterium betrokken, maar heeft zij die inschrijving ook overigens onvoldoende beoordeeld conform de uitleg die aan dat criterium dient te worden gegeven (zie 5.5.2 hiervoor).

5.5.4. Het voorgaande betekent dat de klacht gegrond is voor zover die betrekking heeft op de beoordeling door beklagde van de door klager aangeboden activiteiten om de zogenoemde Overeenkomstzekerheid te garanderen.

## 5.6. Gegarandeerde Overkomstzekerheid

5.6.1. De Commissie constateert dat het begrip “gegarandeerde Overkomstzekerheid” door beklagde alleen in het kader van subcriterium K.W. 4 in de Offerteaanvraag wordt genoemd (zie 1.5 hiervoor). Daarbij wordt niet meegedeeld in welke

vorm die garantie geboden moet worden, noch hoe de inschrijver dit in zijn inschrijving moet omschrijven. Kennelijk hebben zowel klager als inschrijver X begrepen dat zij in hun inschrijving een bepaald percentage moesten noemen in het licht van subcriterium K.W. 4 Overkomstzekerheid.

- 5.6.2. Omdat zowel klager als X een percentage hebben genoemd en X kennelijk een hoger percentage heeft genoemd dan klager, zou beklagde niet in strijd met haar beoordelingsmodel hebben gehandeld door op deze grond – wanneer dit het enige verschil tussen de inschrijvingen van klager en X is – een lagere score toe te kennen aan de inschrijving van klager dan aan die van X toe te kennen. Aangezien beklagde dit verschil tussen de beide inschrijvingen noemt in haar reactie aan de Commissie, neemt de Commissie aan dat beklagde de door beide inschrijvers genoemde percentages heeft laten meewegen in de beoordeling van de inschrijvingen op het subcriterium K.W. 4.
- 5.6.3. In de aan klager gezonden mededeling van de gunningsbeslissing wordt evenwel niets vermeld over de percentages die door klager en X zijn gegarandeerd. Dat betekent dat in die brief niet alle relevante redenen voor de gunningsbeslissing zijn vermeld. Beklagde heeft daarmee naar het oordeel van de Commissie gehandeld in strijd met haar in 5.3.2 genoemde verplichting.
- 5.6.4. Het voorgaande betekent dat de klacht gegrond is voor zover die betrekking heeft op de motivering door beklagde van de door klager met haar inschrijving behaalde score op het aspect gegarandeerde Overeenkomstzekerheid.

## 6. Advies

- 6.1. De Commissie acht de klacht **ongegrond** voor zover de klacht betrekking heeft op de beoordeling door beklagde van de door klager aangeboden meetmethode door middel van GPS-monitoring (5.4).
- 6.2. De Commissie acht de klacht **gegrond** voor zover de klacht betrekking heeft op de beoordeling door beklagde van de door klager aangeboden activiteiten om de zogenoemde Overeenkomstzekerheid te garanderen (5.5) en voor zover die betrekking heeft op de motivering door beklagde van de door klager met haar inschrijving behaalde score op het aspect gegarandeerde Overeenkomstzekerheid (5.6).

## 7. Aanbeveling

De Commissie beveelt beklagde aan om met inachtneming van dit Advies haar gunningsbeslissing te heroverwegen.

Den Haag, 21 juli 2015

w.g.:

Mr. J.G.J. Janssen  
Voorzitter

Prof.mr. C.E.C. Jansen  
Vicevoorzitter

Mr. drs. T.H. Chen  
Commissielid