

Advies 312

1. Feiten

- 1.1. Beklaagde heeft een Europese niet openbare aanbestedingsprocedure gehouden voor de uitvoering van het werk "reconstructie van de De Ruijterkade West".
- 1.2. In de selectieleidraad van 28 september 2015 in op pagina 15 ten aanzien van de technische bekwaamheid in paragraaf 4.2.3 (**Technische bekwaamheid; kerncompetenties**) het volgende bepaald:

In de Kerncompetentie A: Realisatie van Kadeconstructie

Bewijsmiddel:

Gegadigde dient in de afgelopen vijf jaren (te rekenen vanaf de uiterste datum voor aanmelding) ten minste één referentiewerk naar tevredenheid van opdrachtgever te hebben opgeleverd, waarin is inbegrepen de realisatie van een Kadeconstructie.

De gerealiseerde kadeconstructie dient te bestaan uit tenminste:

- een betonnen L-wand gefundeerd op palen en/of
- een betonnen damwand en/of
- een stalen damwand c.q. combiwand.

De opdrachtsom of het gefactureerd bedrag van de Kadeconstructie dient ten minste

€ 2.000.000,= (exclusief BTW) te zijn.

Kerncompetentie B: Realisatie van Wegenbouwkundig werk

Bewijsmiddel:

Gegadigde dient in de afgelopen vijf jaren (te rekenen vanaf de uiterste datum voor aanmelding) ten minste één referentiewerk naar tevredenheid van opdrachtgever te hebben opgeleverd, waarin is inbegrepen de realisatie van een Wegenbouwkundig werk.

Het gerealiseerde wegenbouwkundig werk dient te bestaan uit ten minste:

- bitumineuze verhardingen met een omvang van minimaal 4.000 m² en
- elementen verhardingen met een omvang van minimaal 4.000 m²

De opdrachtsom of het gefactureerd bedrag van het Wegenbouwkundig werk dient ten minste

€ 2.000.000,= (exclusief BTW) te zijn.

Kerncompetentie C: Opstellen en toepassen Omgevingsplan

Bewijsmiddel:

Gegadigde dient in de afgelopen vijf jaren (te rekenen vanaf de uiterste datum voor aanmelding) ten minste één referentiewerk naar tevredenheid van opdrachtgever te hebben opgeleverd, waarin is inbegrepen het zelfstandig opstellen en toepassen van een Omgevingsplan ten behoeve van het minimaliseren van omgevingshinder van een Wegenbouwkundig werk binnen de bebouwde kom van een gemeente met tenminste 150.000 inwoners.

In het Omgevingsplan zijn ten minste de volgende zaken omschreven:

- Alle tijdelijke verkeersmaatregelen waaronder tijdelijke bebordingen en tijdelijke omleidingsroutes gedurende alle fasen van het gehele werk ten behoeve van de bereikbaarheid van de omgeving en/of beschikbaarheid van de doorgaande routes;

- Expliciete maatregelen die bedoeld zijn om de leefbaarheid in de omgeving tijdens de realisatie te optimaliseren en de veiligheid te waarborgen.
De omvang van het werk waarop het Omgevingsplan betrekking heeft dient ten minste € 2.000.000,= (exclusief BTW) te zijn.

Kerncompetentie D: Realisatie van een werk in "niet-traditionele" samenwerkingsvormen

Bewijsmiddel:

Een projectreferentie met betrekking op het ontwerp en realisatie van een Civieltechnisch werk met een opdrachtsom van ten minste € 2.000.000,- (excl. BTW) dat is gecontracteerd op basis van een UAV-GC 2005 overeenkomst of een vergelijkbare overeenkomst waarbij de verantwoordelijkheid voor het ontwerp en de verificaties op de gestelde eisen conform het kwaliteitssysteem bij de opdrachtnemende partij (de Gegadigde) is neergelegd en door de opdrachtgever is getoetst volgens het principe van Systeemgerichte Contract Beheersing (SCB). De Gegadigde overlegt bij de projectreferentie een kopie van (een deel van de overeenkomst), waaruit blijkt welke samenwerkingsvorm is gehanteerd.'

- 1.3. In het selectieleidraad is op pagina 17 in hoofdstuk 5 ('**Selectieprocedure**') het volgende bepaald:

'Indien op basis van de uitsluitingsgronden en geschiktheidseisen sprake is van meer dan **vijf** gegadigden die in aanmerking komen voor de gunningsfase, zal de aanbesteder het aantal gegadigden terugbrengen naar **vijf**.

De selectie vindt plaats aan de hand van een ranking die tot stand wordt gebracht aan de hand van de **kerncompetenties**, genoemd in **paragraaf 4.2.3**.

Elke gegadigde krijgt een bepaalde score toegekend naar gelang er projectreferenties worden aangeleverd waarbij de kerncompetenties A, B, C of D worden gecombineerd. De aanbesteder hecht waarde aan gegadigde die op basis van hun referenties blijf geven al eerder soortgelijke multidisciplinaire projecten te hebben uitgevoerd. Indien in één referentiewerk meerdere kerncompetenties zijn gecombineerd, wordt een extra score toegekend.

In onderstaande tabel staan de mogelijke combinaties vermeld van verschillende kerncompetenties in één referentiewerk en de daarbij te behalen scores:

| Waardering combinaties van kerncompetenties in één Referentiewerk | Aantal punten |
|--|----------------------|
| Kerncompetenties A, B, C en D in één referentiewerk | 10 |
| Kerncompetenties A, B en C in één referentiewerk | 7 |
| Kerncompetenties A, B en D in één referentiewerk | 7 |
| Kerncompetenties A, C en D in één referentiewerk | 5 |
| Kerncompetenties B, C en D in één referentiewerk | 5 |
| 2 kerncompetenties in één referentiewerk | 3 |
| 1 kerncompetenties in één referentiewerk | 1 |

De maximaal te behalen score is **10 punten**.

- 1.4. In het selectieleidraad is op pagina 20 in hoofdstuk 6 ('**Verzoeken tot deelneming**') het volgende bepaald:

'6.2 Referentiewerken

De Gegadigde kan bij zijn aanvraag tot deelneming maximaal **4 referentiewerken** indienen. Het is toegestaan een referentiewerk voor meerdere geschiktheidseisen (kerncompetenties) mee te laten nemen.

De Gegadigde wordt verzocht voor elke geschiktheidseis (kerncompetentie) maximaal **één referentiewerk** volgens het modelformulier referentiewerken (**bijlage 2**) in te dienen.

Op het modelformulier dient de gegadigde aan te geven op welke geschiktheidseis (kerncompetentie) het referentiewerk betrekking heeft.'

1.5. In de Nota van Inlichtingen van 2 november 2015 zijn, voor zover relevant, de volgende vragen met bijbehorende antwoorden opgenomen:

1.5.1. Vraag 3: Het is ons niet geheel duidelijk hoe scoretelling bij de kerncompetenties werkt. Zou u deze kunnen verduidelijken door een score toe te kennen aan de onderstaande 3 voorbeelden:

Voorbeeld 1

| | 1 | 2 | 3 | 4 |
|---|---|---|---|---|
| A | X | | | |
| B | X | X | | |
| C | X | X | | |
| D | | X | | |

Voorbeeld 2

| | 1 | 2 | 3 | 4 |
|---|---|---|---|---|
| A | X | X | | |
| B | | X | | |
| C | | X | | |
| D | x | | | |

Voorbeeld 3

| | 1 | 2 | 3 | 4 |
|---|---|---|---|---|
| A | X | | | |
| B | X | X | X | |
| C | | X | | |
| D | | | X | X |

Antwoord 1: 12 (10 ivm max aantal score) (7+5) of 8 (7+1)

Antwoord 2: 10 (3+7) of 8 (1+7)

Antwoord 3: 12 (10 max aantal score) (3+3+3+3) of 5 (3+1+1)

Antwoord: In de voorbeelden die de gegadigde geeft, worden voor de selectie meerdere referentiewerken per kerncompetentie ingediend. Dit is niet toegestaan. De gegadigde moet conform de selectieleidraad, paragraaf 5 (selectieprocedure), voor de selectie één referentiewerk aanwijzen. Indien alle kerncompetenties in één referentiewerk worden aangetoond, wordt de maximale score van 10 punten behaald.

In de door de gegadigde aangegeven drie voorbeelden zijn bij de kerncompetenties meerdere referentiewerken aangekruist. De aanbesteder kan op deze wijze ingediende referentiewerken niet beoordelen.

1.5.2. Vraag 4: Naar aanleiding van de selectieleidraad Reconstructie De Ruijterkade West hebben wij onderstaand verzoek om nader toe te lichten: Wij zijn van mening dat er weinig partijen (en zeker niet met MKB) kunnen voldoen aan gevraagde kerncompetenties in één zelfde project. Daarmee schakelt de opdrachtgever een hele groep gegadigden uit. Wij zijn van mening dat dit in strijd is met hetgeen gesteld in de gids proportionaliteit. Wij verzoeken u dan ook uw uitgangspunten van de ranking te herzien zodat ook het MKB een kans krijgt om mee te doen aan deze voorselectie

Antwoord: Dit punt is onderzocht. De resultaten hebben geen aanleiding gegeven om het principe van de selectiemethode te herzien.

- 1.6. In de Nota van Inlichtingen is de volgende wijziging opgenomen:
'blz. 17 (5 Selectie procedure) 2e alinea:
De tekst "*Elke gegadigde krijgt een bepaalde score toegekend naar gelang er projectreferenties worden aangeleverd waarbij de kerncompetenties A, B, C of D worden gecombineerd.*" vervalt en wordt vervangen door de volgende tekst:
"*Elke gegadigde krijgt een score toegekend voor een projectreferentie waarbij de kerncompetenties A, B, C of D worden gecombineerd. Elke gegadigde dient hiervoor één referentiewerk op te geven. De gegadigde dient op bijlage 2 (modelformulier referentiewerken) aan te kruisen het referentiewerk dat moet worden beoordeeld in het kader van de selectieprocedure.*"
De score tabel vervalt en wordt vervangen door onderstaande score tabel.

| Waardering combinaties van kerncompetenties in één Referentiewerk | Aantal punten |
|--|----------------------|
| Vier kerncompetenties in één referentiewerk | 10 |
| Drie kerncompetenties in één referentiewerk | 7 |
| Twee kerncompetenties in één referentiewerk | 3 |
| Eén kerncompetentie in één referentiewerk | 1 |

2. Beschrijving klacht

- 2.1. Het gehanteerde selectie criterium, dat het stapelen van zoveel mogelijk competenties in een referentiewerk als uitgangspunt neemt voor een maximale score, is disproportioneel.

3. Onderbouwing klacht

- 3.1. De selectiemethode functioneert als een omweg om kerncompetenties, die als minimumeis los van elkaar worden getoetst, toch te stapelen. Dat is disproportioneel, want er is geen enkel bewijs dat een bedrijf, dat eenmaal een aantal competenties heeft uitgevoerd binnen een enkele opdracht, bij definitie beter zal presteren dan een onderneming of samenwerkingsverband die haar ervaring heeft opgedaan in diverse projecten.
- 3.2. De selectiemethode brengt ten uitvoer wat voorschrift 3.5 F in eerste aanleg verbiedt: het koppelen van kerncompetenties in plaats van deze te scheiden. Bedrijven die niet beschikken over een "alles in een" referentiewerk weten op voorhand dat de kans om toch te worden geselecteerd slechts een theoretische is. In de situatie dat vijf of meer gegadigden beschikken over een "alles in een" referentiewerk, heeft de methode voor gegadigden, die meerdere referentiewerken nodig hebben om hun ervaring aan te tonen, hetzelfde effect als wanneer de aaneenschakeling van kerncompetenties als minimumeis zou zijn opgevoerd.
- 3.3. De Commissie van Aanbestedingsexperts heeft in advies 52 geoordeeld dat selectiecriteria in lijn dienen te zijn met voorschriften 3.5 F en 3.5 G:

'5.3.6. De Commissie is van oordeel dat, hoewel in de opsomming van art. 1.13 lid 2 Aw 2012 geen melding wordt gemaakt van selectiecriteria, de Voorschriften 3.5F en 3.5G van de Gids Proportionaliteit ook van toepassing zijn op de selectiecriteria. In de eerste plaats is het immers zo dat art. 1.13 lid 2 Aw 2012 een limitatieve opsomming behelst en in ieder geval in lid 2 sub c en sub d een verwijzing naar geschiktheidseisen bevat. In het verlengde daarvan volgt uit de inhoud van paragraaf 3.5.3 van de Gids ("Selectiecriteria") dat de Gids ook van toepassing is op selectiecriteria. Op p. 41 van de Gids is immers bepaald: 'De selectiecriteria kunnen inhoudelijk in beginsel vergelijkbaar zijn met de geschiktheidseisen zoals deze bij een openbare procedure worden gesteld. Op de diverse mogelijkheden voor het stellen van geschiktheidseisen is ingegaan in § 3.5.2.'

De laatstgenoemde paragraaf bevat de (toelichting op de) Voorschriften 3.5F en 3.5G.

3.4. Voorts stelt de Commissie:

'5.3.8. Waar het om gaat is dat een gegadigde de gelegenheid moet krijgen aan te tonen ervaring te hebben met elk van deze vier subcriteria door middel van het indienen van referenties die betrekking hebben op een deel van die criteria zonder dat getoetst wordt of die referenties het geheel van die vier subcriteria omvatten. Op die wijze zou een gegadigde met één referentie kunnen aantonen ervaring te hebben met bijvoorbeeld "Onderwijsfunctie" en "Behaalde EPC" zonder dat puntenaftrek plaatsvindt doordat aan de andere twee genoemde subcriteria niet voldaan wordt.'

Klager constateert dat de selectiemethode van beklagde nu juist wel voorziet in puntenaftrek bij het ontbreken van kerncompetenties, en dat terwijl de gegadigde met zijn referentiewerken in het kader van de minimumeisen reeds heeft aangetoond wel degelijk te beschikken over de betreffende competenties. Derhalve functioneert de selectiemethode als een omweg om kerncompetenties, die als minimumeis los van elkaar worden getoetst, toch te stapelen. Dat is disproportioneel, want er is geen enkel bewijs dat een bedrijf, dat eenmaal een aantal competenties heeft uitgevoerd binnen een enkele opdracht, bij definitie beter zal presteren dan een onderneming of samenwerkingsverband die haar ervaring heeft opgedaan in diverse projecten.

3.5. De beperking, die de selectiemethode teweeg brengt, om succesvol mee te dingen door middel van combinatievorming en/of toepassen van een beroep op derden, is disproportioneel. Het stelsel van een maximale score voor een referentiewerk, dat alle gevraagde competenties omvat, en puntenaftrek bij een lager aantal competenties, beperkt de ruimte voor gegadigden om via combinatievorming en/of een beroep op derden een kansrijke aanmelding in te dienen. Het instrument van samenwerken om elkaars competenties aan te vullen werkt hier alleen in het geval een combinatie van ondernemingen reeds een soortgelijke opdracht heeft uitgevoerd met daarin alle gevraagde kerncompetenties. Het indienen van een "alles in een" referentie is een optie die wel toepasbaar is voor ondernemingen die deel uitmaken van een concern, maar voor het MKB is dat in de praktijk een haast ondoenlijke opgave. Frequent toepassen van deze methode zal ertoe leiden dat de markt wordt verengd. Voorschrift 3.5 F van de Gids Proportionaliteit waarschuwt daar voor. De beperking, die de selectiemethode teweeg brengt, om succesvol mee te dingen door middel van combinatievorming en/of toepassen van een beroep op derden, is disproportioneel.

3.6. Het hanteren van een selectie criterium, dat vooral samenhang beloont waar deze slechts verondersteld wordt toegevoegde waarde te bieden, sluit ondernemingen

onnodig uit. In advies 52 stelt de Commissie van Aanbestedingsexperts dat criteria die slechts in zeer geringe mate met elkaar verband houden, gemakkelijk los van elkaar getoetst kunnen worden. Op verzoek van Ingenieursbureau Amsterdam heeft de Commissie op 23 oktober een e-mail gestuurd met een nadere duiding van dit onderdeel van haar advies:

'De beoordeling zoals geformuleerd in 5.3.6 en volgende van advies 52 ziet op het specifieke geval van deze zaak, waar de gevraagde competenties weinig verband hielden met elkaar en makkelijk los van elkaar getoetst konden worden. Waar het om gaat is dat met referenties wordt aangetoond dat de inschrijver bepaalde vaardigheden heeft. Wanneer er geen duidelijke samenhang tussen die vaardigheden bestaat, is het niet toelaatbaar om meer punten te geven wanneer die vaardigheden bij één opdracht tot uiting zijn gekomen. Hoe de Commissie in andere gevallen dan het onderhavige zal oordelen ligt daarmee niet op voorhand vast.'

- 3.7. In de bespreking van 26 oktober is gebleken dat de delegaties van ondernemersorganisaties en aanbestedende dienst het niet met elkaar eens konden worden over nut en noodzaak van de keuze om de samenhang van kerncompetenties een hogere waardering te geven. De praktijk wijst uit dat kadeconstructies en wegebouwkundig werk zelden door dezelfde onderneming worden uitgevoerd. Het zijn disciplines waar gespecialiseerde bedrijven hun werkzaamheden naast elkaar verrichten. In de planning moet rekening met elkaar worden gehouden, maar in constructieve zin is er weinig samenhang. Evenmin ziet klager een bijzondere samenhang tussen kerncompetentie C, het opstellen en toepassen van een omgevingsplan, en kerncompetentie A, realisatie van een kadeconstructie. De aanwezigheid van een kade maakt de verplichtingen in het kader van een omgevingsplan niet veel anders dan bij een wegebouwkundig werk zonder kade. De combinatie van kerncompetenties B en C is reeds ingebakken in eis kerncompetentie C, want het moet gaan om een omgevingsplan voor een wegebouwkundig werk. Ten aanzien van kerncompetentie D kan klager er begrip voor opbrengen dat ontwerp en realisatie iets toevoegt aan de kerncompetenties A en B, die toezien op alleen de realisatie. Maar de combinaties A plus D alsook B plus D kunnen evenzogoed los worden uitgevraagd. De koppeling van kerncompetenties C en D acht klager onnodig omdat de vaardigheid opstellen reeds in kerncompetentie C is uitgevraagd.
- 3.8. Het staat buiten kijf dat aanzienlijk meer gegadigden een goede kans maken op een uitnodiging tot inschrijving als beklagde zich beperkt tot gecombineerde ervaring op onderdelen met een duidelijke samenhang. Het hanteren van een selectiecriterium, dat vooral samenhang beloont waar deze slechts verondersteld wordt toegevoegde waarde te bieden, sluit ondernemingen onnodig uit. Om die reden is het stapelen van competenties in dit specifieke geval disproportioneel.

4. Reactie beklagde

- 4.1. De De Ruijterkade West is gelegen aan de Noord-westzijde van het Centraal Station van Amsterdam, is onderdeel van de Oost-West Corridor S100, en vormt een belangrijke verkeersader voor autoverkeer, fiets- en voetgangersverkeer van en naar de IJ-veren en de toegang tot de steigers van de riviercruiseschepen. Het is een van de drukste locaties binnen Amsterdam met beperkte fysieke ruimte en zelfs geringe hinder heeft voor het verkeer ter plaatse grote gevolgen. Aan de zuidzijde bevinden zich enkele grote bedrijven/instellingen, o.a. de Kamer van Koophandel en het Havengebouw.
- 4.2. Langs de De Ruijterkade zal aan de kant van het IJ een volwaardig tweerichtings fietspad, een nieuwe kade en een nieuwe maaiveldinrichting worden gerealiseerd

met in het profiel ook ruimte voor logistieke activiteiten t.b.v. de riviercruises en halteplaatsen voor touringcars. In het projectgebied van De Ruijterkade West is op dit moment te weinig fysieke ruimte beschikbaar voor het gewenste profiel. Om meer ruimte te creëren dient een nieuwe kadeconstructie te worden gerealiseerd die tevens functioneert als vervanging van de bestaande kadeconstructie. Dit betekent dat op de locatie waar nu reeds te weinig ruimte is voor het verkeer ook nog werkzaamheden moeten gaan plaatsvinden. De druk op dit gebied is dus groot. Daarbij doet zich in het project De Ruijterkade West de bijzonderheid van de aanwezigheid van een oergeul van het IJ voor. Daardoor ontbreken enkele gebruikelijke zandlagen waar normaliter dergelijke constructies op zouden worden gefundeerd.

- 4.3. De werkzaamheden aan de kadeconstructie zijn zelfstandig in hoge mate rechtstreeks bepalend voor de hinder die door de omgeving wordt ervaren. Ook zijn de werkzaamheden voor de kadeconstructie in hoge mate bepalend voor de uitvoeringsfasering en planning van de rest van de werkzaamheden van De Ruijterkade West. Daarmee zijn de werkzaamheden voor de kadeconstructie mede bepalend voor de hinder die door de overige werkzaamheden worden veroorzaakt. Het ontwerp van de kadeconstructie alsmede de daarmee gepaard gaande uitvoeringsmethodieken zijn daarmee in hoge mate bepalend voor het totale projectresultaat en de hinder die het gehele project veroorzaakt.
- 4.4. Het ontwerp van de maaiveldinrichting is, vanwege de uitgebreide inspraak- en participatieprocessen met stakeholders in de omgeving, bindend voorgeschreven. De opgave is dus juist gelegen in het ontwerpen van een kadeconstructie die met minimaal ruimtebeslag en hinder voor de omgeving de herinrichting van het maaiveld mogelijk maakt op een manier die eveneens minimale hinder voor de omgeving veroorzaakt.
- 4.5. Het werk wordt daarom uitgevraagd in een "niet-traditionele" samenwerkingsvorm, juist om de aannemer in de gelegenheid te stellen ontwerp en uitvoering samenhangend te ontwikkelen met het oog op de maatschappelijke waarde van dit project, de hinder voor de omgeving tijdens de uitvoering en de levensduurkosten. Het gunningcriterium is hier dan ook op gericht.
- 4.6. Het hebben van integrale ervaring met een dergelijke specifieke opgave ziet de gemeente als een grote meerwaarde en risico beperkend om het totale integrale werk in samenhang te kunnen ontwerpen en de samenhangende uitvoeringsfasering te kunnen ontwikkelen. Daarbij maakt ook de kwetsbaarheid van dit gebied zo veel mogelijk specifieke en relevante kennis en ervaring wenselijk.
- 4.7. Bij het invullen en vormgeven van de aanbestedingsprocedure hebben wij een veelheid van belangen met en ten opzichte van elkaar moeten afwegen. Het realiseren van de belangrijkste maatschappelijke waarden, de projectdoelen, heeft daarbij steeds voorop gestaan. De Gids Proportionaliteit heeft daarbij als leidraad gediend. De meest relevante elementen daaruit zullen wij hieronder toelichten.
- 4.8. De niet-openbare procedure is gekozen om het aantal deelnemers aan de procedure, en daarmee de transactiekosten (voor alle partijen) te beperken, tot een aanvaardbaar niveau (in dit geval 5 deelnemers). Het toegepaste selectiemechanisme is erop gericht een beperkt aantal gegadigden te selecteren die maximaal zijn toegerust om de projectdoelen met minimale risico's te realiseren en zo de maatschappelijke waarde te maximaliseren.

- 4.9. Vanzelfsprekend voorziet beklagde in geschiktheidseisen teneinde de geschiktheid van de gegadigde voor het uitvoeren van de betreffende opdracht te borgen. In overeenstemming met de Aanbestedingswet en de Gids Proportionaliteit is onderzocht welke kerncompetenties van belang zijn voor de uitvoering van het project De Ruijterkade West.
- 4.10. Gezien het hiervoor beschreven integrale karakter van het project ziet een passende kerncompetentie eveneens op die integraliteit (ontwerp, uitvoering, kadeconstructie maaiveldinrichting en omgevingsplan). Op basis van marktanalyses en expert judgement, is de verwachting dat er (te) weinig relevante referentiewerken zijn en dat de groep aan potentiële opdrachtnemers erg klein is indien een dergelijke integrale competentie worden vereist om mee te kunnen dingen. Omwille van de doelmatigheid door het oproepen van voldoende concurrentie, het behouden van een voldoende brede markt alsmede omwille van de toegankelijkheid van de opdracht voor het Midden en Kleinbedrijf is ervoor gekozen voor deze integrale kerncompetenties op te delen en te vervatten in afzonderlijke kerncompetenties (geschiktheidseisen).
- 4.11. Dit heeft geleid tot de kerncompetenties:
- a. Realisatie van een kadeconstructie
 - b. Realisatie van Wegenbouwkundig werk
 - c. Opstellen en toepassen Omgevingsplan
 - d. Realisatie van een werk in UAV-GC of vergelijkbare contracten
- Ook partijen zonder alle vier de competenties in 1 referentie krijgen zo een reële kans om in te schrijven.
- 4.12. Uit bovenstaande beschrijving van het project blijkt dat alle kerncompetenties in samenhang tot elkaar staan. Een aannemer die, op welke wijze dan ook, over combinaties van deze kerncompetenties beschikt, beschikt dan ook over meer relevante ervaring bij het realiseren van de maatschappelijke waarde van dit project. Naar mate meer kerncompetenties zijn gecombineerd is dan ook sprake van meerwaarde ten opzichte van een aannemer die over geen enkele combinatie of minder combinaties beschikt. De aanbestedende dienst heeft in dit geval dus een gerechtvaardigd belang dat inschrijvers met meer relevante ervaring ook binnen boord blijven en niet simpelweg worden weggeloot. Anders dan uit het advies 52 van de Commissie, zoals aangehaald door het Aanbestedingsinstituut blijkt, is op basis van de afzonderlijke geschiktheidseisen niet eenvoudig te toetsen of relevante ervaring met de betreffende samenhang bestaat.
- 4.13. Bij een selectie waarbij wordt geloot uit de deelnemers die aan de afzonderlijke kerncompetenties voldoen, bestaat de kans dat ondernemingen waarin de integrale ervaring aanwezig is worden uitgeloot. Dit wil de gemeente voorkomen met deze selectieprocedure. De kwaliteit van het ontwerp en de uitvoering (het beperken van hinder en bereikbaarheid) staat in dit zeer gevoelige gebied voorop.
- 4.14. Overigens is in het overleg met de brancheorganisaties gezamenlijk geconstateerd dat loten voor alle partijen onwenselijk is. Alleen in geval van gelijke geschiktheid resteert loting als uitiem instrument.
- 4.15. Naar aanleiding van het mede namens klager gedane verzoek aan de Commissie om een nadere duiding van advies 52, heeft de Commissie in de mail van 23 oktober 2015 geschreven:
- "De beoordeling zoals geformuleerd in 5.3.6 en volgende van advies 52 ziet op het specifieke geval van deze zaak, waar de gevraagde competenties weinig verband hielden met elkaar en makkelijk los van elkaar getoetst konden worden.*

Waar het om gaat is dat met referenties wordt aangetoond dat de inschrijver bepaalde vaardigheden heeft. Wanneer er geen duidelijke samenhang tussen die vaardigheden bestaat, is het niet toelaatbaar om meer punten te geven wanneer die vaardigheden bij één opdracht tot uiting zijn gekomen.”

- 4.16. Uit de bovenstaande motivering blijkt de samenhang tussen de verschillende competenties.
- 4.17. De gekozen methode van selecteren is niet in strijd met voorschrift 3.5 F van de Gids Proportionaliteit omdat de verschillende competenties weliswaar naast elkaar bestaan maar het selectiecriteria erop is gericht de mate waarin ervaring is opgedaan met de samenhang tussen de afzonderlijke competenties te beoordelen. Deze samenhang is niet eenvoudig te beoordelen aan de hand van de afzonderlijke competenties. Daarbij blijft er voor het MKB voldoende kans bestaan om mee te dingen. De voorlopige uitslag van de selectie bevestigt dit.
- 4.18. Overigens wordt op deze wijze de bewijslast voor de gegadigden geminimaliseerd aangezien men geen extra bewijsmiddelen hoeft in te dienen. De gegadigde hoeft uitsluitend zelf aan te duiden welke referentie voor het selectiecriteria beoordeeld dient te worden.
- 4.19. Omwille van de eenvoud van het systeem wordt er slechts onderscheid gemaakt tussen 4, 3, 2 of 1 kerncompetenties die zich in de referentie voordoen. Er is geen nadere weging toegekend aan de afzonderlijke kerncompetenties die zich in combinatie voordoen.
- 4.20. Aangezien het aantal voorhanden referenties waarin zich combinaties voordoen, beperkt zal zijn, is tevens gekozen om slechts één referentie te beoordelen. Daarmee wordt voorkomen dat grotere aannemers, vanwege de grotere portefeuille aan referenties, door middel van het aantal projecten een hogere score kunnen bereiken. Ook dit is een maatregel om de kansen voor het Midden en Klein Bedrijf niet onnodig te beperken.
- 4.21. Hoewel deze beide punten reeds als zodanig beoogd waren, heeft het overleg met de brancheorganisaties opgeleverd dat de selectiecommissie op dit punt onvoldoende duidelijkheid bood, waarna in de Nota van Inlichtingen verduidelijkingen en kleine aanpassingen zijn doorgevoerd.
- 4.22. De selectiemethode benadeelt niet op voorhand het MKB omdat er juist gekozen is voor het opdelen van een integrale kerncompetentie in afzonderlijke competenties om op deze wijze de toegankelijkheid voor het MKB te vergroten. Dat niet elk MKB-bedrijf via deze selectiemethode toegang kan verwerven tot de opdracht doet daar niet aan af. Niet elk MKB-bedrijf zal in staat zijn deze opdracht adequaat uit te voeren. De selectieprocedure beoogt de meest geschikte aannemers te selecteren voor de tweede fase van de aanbestedingsprocedure. Het maken van onderscheid is daar inherent aan verbonden. Daarbij blijft er voor het MKB voldoende kans bestaan om mee te dingen nu er 5 partijen worden uitgekozen.
- 4.23. De selectiemethode stelt in dit specifieke geval ondernemingen niet onnodig op achterstand omdat ondernemingen worden geselecteerd die meer relevante ervaring hebben (ic meer ervaring met de samenhang tussen de competenties) voor het uitvoeren van deze opdracht en dit is gezien de opdracht proportioneel.
- 4.24. Klager merkt in de formulering van de klacht zelf, ten aanzien van het project “Ilpensloter- en Diemdammersluis”, op:

"Voorts heeft de aanbestedende dienst ten aanzien van deze opdracht aannemelijk gemaakt dat de koppeling van kerncompetenties 1 en 2 essentieel is voor de goede uitvoering van de opdracht."

- 4.25. Hieruit blijkt reeds dat er geen *principieel* bezwaar bij klager kan bestaan ten aanzien van de selectiemethodiek zelf. Dit bleek ook reeds in het voornoemde overleg met brancheorganisaties en heeft geleid tot de conclusie dat er geen argumenten waren benoemd die zouden leiden tot het principieel herzien van de gekozen selectiemethodiek.
- 4.26. Waar verschil van inzicht kan bestaan is de vraag of er sprake is van samenhang tussen de gehanteerde eisen en criteria. Beklaagde vertrouwt erop dat zij in bovenstaande motivering voldoende inzicht in het project alsmede de gehanteerde eisen en criteria heeft gegeven zodat deze samenhang duidelijk is.
- 4.27. In het voornoemde overleg met brancheorganisaties is door beklagde gevraagd of er bruikbare alternatieven voor handen zijn, anders dan loten. De brancheorganisaties konden op dat moment niet anders dan aanbieden mee te denken over alternatieven. Het project De Ruijterkade West, noch enig ander project, kan echter wachten op de ontwikkeling van een alternatieve methodiek. Bij gebreke daaraan resteert dan ook het hanteren van instrumenten die wel voorhanden zijn.
- 4.28. Het voorstel om het selectie criterium te schrappen, biedt op geen enkele wijze meerwaarde en leidt uiteindelijk tot het door allen verfoeide loten.
- 4.29. Verder stel klager in het klachtenformulier:
"...want er is geen enkel bewijs dat een bedrijf, dat eenmaal een aantal competenties heeft uitgevoerd binnen een enkele opdracht, bij definitie beter zal presteren dan een onderneming of samenwerkingsverband die haar ervaring heeft opgedaan in diverse projecten"
- 4.30. Per definitie biedt geen enkele prestatie uit het verleden enige garantie voor de toekomst. Het ontberen van ervaring voegt echter zeker niets toe, zeker in vergelijking met een andere gegadigde die wel ervaring heeft. De stelling van klager is dan ook irrelevant.
- 4.31. In de onderbouwing van de klacht waarschuwt het Aanbestedingsinstituut:
"Frequent toepassen van deze methode zal ertoe leiden dat de markt wordt verengd. Voorschrift 3.5 F van de Gids Proportionaliteit waarschuwt daar voor."
- 4.32. Wij herkennen deze waarschuwing in die zin dat alleen al vanwege het doelmatigheidsbelang, het behouden van een gezonde markt, ook op langere termijn, van groot belang is. Het voert echter te ver om op basis van een enkele, of zelfs in dit geval 3 concrete aanbestedingen, vast te stellen dat de gekozen methodiek tot die gevreesde verschraving leidt. Zo omvat het aanbestedingsbeleid van de gemeente Amsterdam ook het onderhandse en openbaar aanbesteden van opdrachten. Beiden vormen mechanismen waarmee MKB-bedrijven relevante ervaringen op kunnen doen. De voorlopige uitslag van de onderhavige selectie toont bovendien aan dat deze angst in dit geval niet terecht is.
- 4.33. In de onderbouwing van de klacht beschrijft het Aanbestedingsinstituut de wijze waarop in veel projecten door specialistische aannemers "naast elkaar" wordt gewerkt.

"De praktijk wijst uit dat kadeconstructies en wegebouwkundig werk zelden door dezelfde onderneming worden uitgevoerd.....".

- 4.34. Deze beschrijving wijst juist op het risico dat gemeente Amsterdam probeert te minimaliseren: het naast elkaar werken waar integraal samenwerken gevraagd is.
- 4.35. Verder werd in voornoemd overleg met de brancheorganisaties door een van de branche-vertegenwoordigers het project De Ruijterkade West getypeerd als een "relatief eenvoudig wegebouwproject met een kadeconstructie in de nabijheid". Deze typering bleek gebaseerd op lezing van de geschiktheidseisen zonder kennis te nemen van de projectbeschrijving of op andere wijze geïnformeerd te zijn over de aard en inhoud van het project, wat van een goed geïnformeerd inschrijver toch wel verwacht mag worden.
- 4.36. Hieruit blijkt een wezenlijk verschil in taxatie van de complexiteit van het project die een verklaring kan bieden waarom de gekozen methodiek als disproportioneel wordt ervaren. Daarmee is echter nog niet gezegd dat de methodiek ook disproportioneel is.
- 4.37. Verder ontkracht het voorlopige resultaat van de selectieprocedure de bezwaren van het Aanbestedingsinstituut aangezien:
 - a. 53 % van de aanmeldingen te classificeren is als MKB;
 - b. 18 % van de aanmeldingen de hoogst haalbare score behalen;
 - c. 41 % van deze aanmeldingen van MKB, een hogere dan de minimale score behalen;
- 4.38. Ondanks deze uitvoerige selectiemethode waarschijnlijk toch geloot zal moeten worden tussen 8 bedrijven, waarvan 50 % uit het MKB. Met andere woorden, bedrijven die niet over een integrale referentie beschikken, blijken zeker niet bij voorbaat kansloos, noch worden deze onnodig op achterstand gezet. Daarbij is tevens zichtbaar dat Midden en Klein Bedrijven via een beroep op derden (al dan niet in combinatie) wel degelijk voldoende kunnen meedingen.

5. Beoordeling

- 5.1. De Commissie stelt voorop dat beklagde een Europese niet-openbare aanbesteding heeft gehouden. Op deze aanbestedingsprocedure zijn onder andere de volgende bepalingen van toepassing: Deel 1 en 2 Aw 2012; voorschriften 3.5 F en 3.5 G Gids Proportionaliteit.
- 5.2. De Commissie constateert dat beklagde er weloverwogen voor gekozen heeft om de gevraagde combinatie van kerncompetenties niet als minimumeis maar als selectie criterium te hanteren. De Commissie overweegt dat op basis van de Gids Proportionaliteit in het kader van het formuleren van minimumeisen eerder sprake zal zijn van een ontoelaatbare stapeling van kerncompetenties dan het geval zal zijn in het kader van het formuleren van selectiecriteria. In het eerste geval kan de stapeling immers leiden tot het blokkeren van de toegang tot de aanbesteding van marktpartijen, terwijl in het tweede geval er alleen sprake kan zijn van een verminderde kans op toelating, waarbij marktpartijen die over een grotere en meer diverse ervaring beschikken een grotere kans op selectie hebben.
- 5.3. Het hangt van de omstandigheden van het geval af of het vragen van combinaties van kerncompetenties bij één referentiewerk als selectie criterium zinvol en dus toelaatbaar is. Van belang daarbij is of er sprake is van een

zodanige samenhang van die kerncompetenties in het kader van de opdracht die wordt aanbesteed dat het kunnen beschikken door een inschrijver over een combinatie van competenties ontleend aan één referentiewerk een grotere mate van geschiktheid oplevert.

- 5.4. Zoals klager zelf erkent is die samenhang tussen de kerncompetenties A en D respectievelijk B en D aanwezig. De Commissie is van oordeel dat ook tussen de kerncompetenties B en C die samenhang aanwezig is omdat ten eerste bij kerncompetentie C gevraagd wordt om een omgevingsplan voor een wegebouwkundig werk in een stedelijke omgeving - en kerncompetentie B een dergelijk wegebouwkundig werk betreft - en ten tweede het maken van een omgevingsplan per definitie samenhangt met de aard van het werk. Nu in ieder geval de samenhang tussen A en D, B en D respectievelijk B en C in voldoende mate aanwezig is, is de Commissie van oordeel dat beklagde niet in strijd met haar verplichtingen heeft gehandeld door een puntentelling (als hierboven vermeld in 1.6) vast te stellen.
- 5.5. Ten overvloede overweegt de Commissie dat het feit dat de bouw van een kadeconstructie respectievelijk een wegebouwkundig werk doorgaans door verschillende aannemers wordt uitgevoerd, zoals klager stelt, juist kan zijn, maar dat ook in dat geval ervaring met de onderlinge afstemming van die werken bij de onderhavige opdracht een relevant aspect van de opdracht vormt. Aldus heeft het ook zin om een combinatie van de kerncompetenties A en B te waarderen.
- 5.6. De conclusie van het voorgaande is dat beklagde geen disproportionele selectiecriteria heeft gehanteerd.
- 5.7. De klacht is derhalve ongegrond.
- 5.8. Ten overvloede merkt de Commissie op dat beklagde de eerder bij haar ingediende klacht zeer zorgvuldig heeft behandeld en duidelijk heeft geprobeerd om in overleg met de marktpartijen tot een zorgvuldige selectieprocedure te komen.

6. Advies

De Commissie acht de klacht **ongegrond**.

7. Aanbeveling

De Commissie ziet geen kans tot het doen van een aanbeveling.

Den Haag, 17 december 2015

w.g.:

Mr. J.G.J. Janssen
Voorzitter

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

Mr. drs. T.H. Chen
Commissielid