

## **Advies 658 | Samenvatting**

De klacht ziet op een Europese openbare aanbesteding voor de vervanging van het subsidiesysteem en bijbehorende dienstverlening.

### **Klachtonderdeel 1**

Ondernemer klaagt dat de motivering niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen.

Aan de hand van de motivering van het aandachtspunt 'functionele zaken' voor het subgunningscriterium 'casussen' kan ondernemer niet afleiden hoe zijn inschrijving is beoordeeld, wat hij goed en wat hij minder goed heeft gedaan en hoe hij het beter had kunnen doen. De motivering van de score voor het subgunningscriterium 'partnership' maakt onvoldoende duidelijk wat de relatieve voordelen van de uitgekozen inschrijving zijn ten opzichte van de inschrijving van ondernemer. Aan de hand van de motivering van de score voor het subgunningscriterium 'wensen' kan niet worden gecontroleerd of de beoordeling correct is uitgevoerd en of de beoordeling de gunningsbeslissing rechtvaardigt. Bovendien heeft aanbesteder een onjuiste maatstaf gehanteerd bij de beoordeling van het subgunningscriterium 'wensen'. De Commissie oordeelt dat de motivering niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen en verklaart dit klachtonderdeel **gegrond**.

### **Klachtonderdeel 2**

Ondernemer klaagt dat de opschortende termijn van 20 dagen uit het Beschrijvend Document nog niet is aangevangen, omdat sprake is van een gebrekkige motivering.

De Commissie oordeelt dat de gebreken in de motivering niet aan een doeltreffend en effectief beroep in de weg hebben gestaan. De Commissie verklaart dit klachtonderdeel daarom **ongegrond**.

# Commissie van Aanbestedingsexperts

## Advies 658

### 1. Feiten

- 1.1. Aanbesteder heeft op 26 september 2021 een Europese openbare aanbesteding gepubliceerd voor de vervanging van het subsidiesysteem en bijbehorende dienstverlening.

*Relevante passages*

- 1.2. Het Beschrijvend Document bevat, onder meer, de volgende passages:

#### '3.3.4 Klachtafhandeling

Inschrijver kan ook naar aanleiding van de Aanbesteding een klacht indienen met inachtneming van het volgende:

A) Klager kan zijn klacht kenbaar maken via het e-mailadres: aanbestedingen.meldingen@[Aanbesteder].nl. De Aanbestedende dienst neemt de klacht in behandeling en stelt de klager per omgaande in kennis van wat de verwachte afhandeltermijn is. De reactie op de klacht wordt verstrekt door de Aanbestedende dienst, niet de interne klachtenbehandelaar die de klacht heeft behandeld. Diens beoordeling wordt beschermd als een persoonlijk en vertrouwelijk intern advies.

B) Indien klager het niet eens is met de door de Aanbestedende dienst gegeven reactie op de ingediende klacht, kan deze zich wenden tot de Commissie van Aanbestedingsexperts (zie art. 4.27 Aanbestedingswet 2012). Als bij deze Commissie van Aanbestedingsexperts een klacht m.b.t. deze aanbestedingsprocedure wordt ingediend, wordt de klager verzocht hiervan een afschrift te zenden aan de het onder A) hierboven genoemde e-mailadres. (Zie voor meer informatie de website: [www.commissievanaanbestedingsexperts.nl](http://www.commissievanaanbestedingsexperts.nl)).

Een ingediende klacht heeft geen opschortende werking voor deze aanbestedingsprocedure. Noch een uitspraak van de interne klachtenbehandelaar van de Opdrachtgever noch een uitspraak van Commissie van Aanbestedingsexperts op een klacht is bindend voor de Opdrachtgever. Opdrachtgever behoudt zich het recht voor deze uitspraken – indien deze naar zijn oordeel niet overeenstemmen met zijn wettelijke verplichtingen – naast zich neer te leggen.

(...)

## 5. Gunningscriteria en beoordeling

### 5.1 Inleiding

Om te bepalen welke Inschrijving de economisch meest voordelige Inschrijving is, hanteert Opdrachtgever onderstaande Gunningscriteria, verder toegelicht in dit hoofdstuk.

De opdracht zal worden gegund op basis van de beste prijs-kwaliteit verhouding volgens de hieronder gemaakte verdeling:

<b>Gunningcriteria</b>	<b>Max. te behalen punten</b>
<b>Prijs</b>	<b>30 punten</b>
<b>Kwaliteit</b>	<b>70 punten</b>
<i> criterium 1: Implementatieplan</i>	15 Punten
<i>Demo aan de hand van:</i>	55 punten
<i> Criterium 2: beschreven use cases (o.a. op basis van de geformuleerde eisen)</i>	30
<i> Criterium 3: geformuleerde wensen</i>	15
<i> Criterium 4: partnerschap</i>	10
<b>Totaal</b>	<b>100 punten</b>

(...)

### 5.2.2 Kwaliteit

(...) Hoe meer toegevoegde waarde een Inschrijver biedt, hoe hoger hij op dit onderdeel kwaliteit scoort. Alle antwoorden van een Inschrijver dienen realistisch en uitvoerbaar te zijn. (...)

#### **Kwaliteitscriterium 1: Implementatieplan Max. 15 punten**

##### Wens / doelstelling

De aanbestedende dienst wil dat de aanbieder een Implementatieplan opstelt en uitvoert en een werkend subsidiesysteem en bijbehorende dienstverlening oplevert op uiterlijk **01-08-2022**.

##### In te dienen documenten

Inschrijver levert een Implementatieplan op. Artikel 5.3 van de GIBIT vormt de basis voor dit Implementatieplan. De onderdelen die de aanbestedende dienst bij Inschrijving wil beoordelen zijn hieronder letterlijk opgenomen. Daar waar de aanbestedende dienst dat relevant acht is nog extra informatie (cursief weergegeven) toegevoegd.

- i) Gedetailleerde beschrijving van de doelstellingen** van het project  
(...)
- ii) De projectorganisatie**  
(...)
- iii) De werkverdeling** en verdeling van verantwoordelijkheden  
(...)
- iv) Een overzicht van de benodigde Koppelingen**  
(...)
- v) De relatie tussen het Subsidiesysteem en de andere onderdelen van het Applicatielandschap**  
(...)
- vi) De deelleveringen ('milestones')** van het project  
(...)
- vii) Het tijdschema** van de Implementatie (inclusief de deelleveringen)  
(...)
- viii) De wijze waarop iedere deellevering wordt opgeleverd**  
(...)
- ix) De wijze waarop de Acceptatieprocedure** zal worden uitgevoerd  
(...)
- x) De wijze waarop de Conversie zal plaatsvinden**  
(...)

**xi) De wijze waarop Opdrachtgever middels opleidingen/trainingen** vertrouwd zal worden gemaakt met het gebruik en het (technisch en functioneel) beheer van het systeem voor zover overeengekomen.  
(...)

#### Beoordeling

Het implementatieplan wordt onder andere beoordeeld op basis van volledigheid, concreetheid en haalbaarheid. Daarnaast wordt de mate beoordeeld waaruit in dit implementatieplan blijkt dat Inschrijver zich weet te verplaatsen in de klant en de complexiteit van deze opdracht inziet. Beoordeling vindt plaats met behulp van de richtlijn beoordeling.

#### **Kwaliteitscriterium 2: Demo aan de hand van casussen Max. 30 punten**

##### Wens/doelstelling

De aanbestedende dienst wil aan de hand van een demo zien dat de oplossing de functionaliteit zoals beschreven in het pakket van eisen en de use case/ casussen **(zie bijlage 10)** ondersteunt

Beoordeeld wordt of de applicatie "intuïtief" werkt (kan een gebruiker makkelijk zijn weg vinden) of de oplossing eenvoudig en efficiënt werkt (zo weinig mogelijk (tussen) stappen en handelingen) en of wensen kunnen worden ingevuld.

De persoon die de demo verzorgt zal ook onderdeel uit maken van het team van de Inschrijver dat de implementatie op zich gaat nemen.

##### Uit te voeren activiteiten / In te dienen documenten:

De Inschrijver verzorgt een demo waarin stapsgewijs de beschreven use cases zoals bijgevoegd als **bijlage 10** worden doorlopen. Het is nadrukkelijk de bedoeling dat een werkende applicatie wordt getoond tijdens de demo. Of u het maximaal aantal punten behaalt hangt af van de mate waarin u in de vraagstelling kan voldoen.

#### **Kwaliteitscriterium 3: Wensen Max 15 punten**

Aanbestedende dienst heeft een aantal wensen voor de te leveren systeem (zie bijlage 3). U dient schriftelijk in het Pakket van Wensen (PvW) aan te geven of u aan de gewenste functionaliteiten zult voldoen en door middel van een toelichting uw antwoord te onderbouwen. Aanbieder krijgt punten wanneer deze wensen in het aanbod meegenomen worden. De wensen dienen vervolgens getoond te worden in uw demo.

#### **Beoordeling kwaliteitscriterium 2 en 3**

Aanbieder dient de opdrachten uit de casussen zo volledig mogelijk uit te werken. Aanbestedende dienst beoordeelt op basis van wat aanbieder toont tijdens de demo. Daar waar aanbieder iets niet kan tonen dient deze toe te lichten hoe een en ander werkt.

Het moet aanbestedende dienst duidelijk zijn welke handelingen door de aanbestedende dienst verricht moeten worden gedurende het proces. Daarbij wordt toelichten lager gewaardeerd dan wat werkelijk gedemonstreerd wordt. De aanbestedende dienst vraagt creativiteit en professionaliteit van de aanbieder die er toe leidt dat de processen eenvoudig, efficiënt en effectief uitgevoerd kunnen worden.

De demo wordt beoordeeld op basis van de aspecten 1 t/m 4 en op basis van de richtlijn beoordeling (zie hieronder):

1. *De (getoonde) aanwezigheid van de benodigde functionaliteiten binnen het proces;*
2. *Eenvoudige werking van de applicatie (zo min mogelijk handelingen);*
3. *Processen verlopen efficiënt en effectief;*

4. *Intuïtief gebruik, Logische en intuïtieve toegang tot de functies en overzichtelijkheid van de schermen;*

Aandachtspunten bij bovenstaande zijn:

- Visuele aspecten, zoals hoeveelheid (sub)windows en pop-ups, leesbaarheid en overzichtelijkheid van de schermen en hoeveelheid en wijze van scrollen in de schermen.
- Functionele aspecten, zoals het uitvoeren van onnodige taken die het systeem zelf zou kunnen of moeten doen, teveel klikken en scrollen, onlogische volgorde van velden of schermen, hoeveelheid bevestigingsdialogen en foutgevoeligheid, tijdsduur van handelingen, methode van zoeken, uitvoeren van taken, koppelingen en rapportages.
- Vereenvoudiging van de processen.

(...)

**Kwaliteitscriterium 4: Partnerschap Max 10 punten**

Na in gebruik name van de ICT-oplossing (op uiterlijk 1-08-2022) gaan aanbestedende dienst en leverancier een overeenkomst aan voor 4 tot 10 jaar. Gezien de ontwikkelingen op het gebied van ICT en uitgaande subsidiesystemen zoekt aanbestedende dienst nadrukkelijk een strategisch partner.

[Aanbesteder] wil gedurende de contractstermijn [zijn] gebruik en toepassingen van de ICT-oplossing door ontwikkelen. Dit vraagt volgens [Aanbesteder] om nieuwe, innovatieve inzichten en om doorlopende veranderingen.

Geef , op maximaal 5 A4, per onderstaande ontwikkeling antwoord op de drie hierna gestelde vragen (1,2,3)

1. *Verhogen efficiëntie/effectiviteit van het beslisproces*: op welke wijze kan het totaal proces om subsidies toe te kennen verbeterd worden zowel qua effectiviteit als efficiëntie. Denk aan verbetering klantportaal om aanvragers te helpen bij het leveren van de juiste informatie/documenten, maar ook helpen bij het verhogen van hun kansen op toekenning door betere informatie (doel kwalitatief betere aanvragen met minder "herwerk" en minder afwijzingen). Daarnaast het uitbouwen van workflow mogelijkheden, verder automatisering van subsidietoekenning en ondersteuning middels beslisbomen ter beoordelen van subsidie aanvragen in het systeem (in plaats van beslisformats in losse Excels).

2. *Audit & Control*: het toevoegen van functionaliteit om activiteiten van Audit & Control te versnellen/verbeteren. Denk aan ondersteuning in het traditionele werken met steekproefsgewijze controle, een inzichtelijke audittrail om te toetsen of de processen adequaat zijn uitgevoerd tot proces analyses om interne controle methodes te vernieuwen.

3. *Architectuur / koppelingen*: de verwachting is dat het applicatielandschap van [Aanbesteder] blijft wijzigen (voorbeelden vernieuwing financieel systeem, toevoegen zaakstelsel, alsnog koppeling naar document management systeem), dit maakt het vervangen en toevoegen van koppelingen met nieuwe systemen noodzakelijk.

Aanbestedende dienst vraagt inschrijver per ontwikkeling aan te geven:

A Hoe ziet u deze ontwikkeling?

B Gaat u deze ontwikkeling leveren en zo ja wanneer?

C Wat zullen de kosten worden van oplevering en gebruik van deze ontwikkeling?

NB: Van de ontwikkelingen die u nu al (deels) operationeel heeft wordt u gevraagd deze tijdens de demo te tonen.

## Richtlijn beoordeling:

### 100% Zeer veel meerwaarde

In de beantwoording van de Inschrijver wekt hij zeer veel vertrouwen, het antwoord is helder en begrijpelijk geformuleerd. De beoordelingscommissie verwacht redelijkerwijs dat dit zal leiden tot een uitmuntend resultaat en de beantwoording overstijgt de verwachtingen.

### 75% Veel meerwaarde

In de beantwoording van de Inschrijver wekt hij vertrouwen, het antwoord is helder en begrijpelijk geformuleerd. De beoordelingscommissie verwacht redelijkerwijs dat dit zal leiden tot een goed resultaat en de beantwoording overstijgt de verwachtingen niet, maar voldoet hieraan.

### 50% Meerwaarde

In de beantwoording van de Inschrijver wekt hij niet meer dan voldoende vertrouwen, het antwoord is minder helder en begrijpelijk geformuleerd. De beoordelingscommissie verwacht redelijkerwijs dat dit zal leiden tot een voldoende resultaat, maar de beantwoording kent enige punten van verbetering.

### 25% Beperkte meerwaarde

In de beantwoording van de Inschrijver wekt hij maar een matig vertrouwen, het antwoord is matig concreet geformuleerd. De beoordelingscommissie verwacht redelijkerwijs dat dit zal leiden tot een matig resultaat.

### 0% Geen meerwaarde

In de beantwoording van de Inschrijver wekt hij onvoldoende vertrouwen en is onvoldoende helder, onvoldoende concreet en is onvoldoende begrijpelijk geformuleerd. De beoordelingscommissie verwacht redelijkerwijs dat dit zal leiden tot een onvoldoende resultaat en de beantwoording slaat hier overduidelijk 'de plank mis'.

Puntenverdeling kwalitatieve vragen:

	1	2	3	4
100% Zeer veel meerwaarde	15,00	30,00	15,00	10,00
75% Veel meerwaarde	11,25	22,50	11,25	7,50
50% Meerwaarde	7,50	15,00	7,50	5,00
25% Beperkte meerwaarde	3,75	7,50	3,75	2,50
0% Geen meerwaarde	0	0	0	0

(...)

## 5.3 Beoordelingswijze

### 5.3.1 Beoordelingsteam

Een deskundig beoordelingsteam kent de scores toe aan de Inschrijvingen die ter beoordeling voor liggen. Het beoordelingsteam bestaat per kwalitatief Gunningscriterium uit minimaal een voorzitter en 3 leden. De voorzitter zit de bijeenkomsten van het beoordelingsteam voor, maar kent zelf geen beoordeling toe. Alle teamleden beoordelen (in wisselende samenstelling per kwaliteitsvraag) de kwaliteitsaspecten individueel. Vervolgens wordt er in consensus beoordeeld door het beoordelingsteam.

Alle scores van de individuele Gunningscriteria worden afgerond op 2 decimalen.

(...)

## 6.2 Rechtsmiddel

Indien Inschrijver bezwaar heeft tegen de (motivering van de) gunningsbeslissing, dient Inschrijver binnen de opschortende termijn van 20 kalenderdagen, te rekenen na verzenddatum van gunningsbeslissing door de Aanbestedende dienst, een kort geding aanhangig te maken tegen de gunningsbeslissing.

Indien de Inschrijver binnen deze opschortende termijn geen kort geding aanhangig heeft gemaakt bij de voorzieningenrechter van de rechtbank te Den Bosch door middel van het betekenen van een dagvaarding in kort geding aan de Aanbestedende dienst, betekent het dat:

- Inschrijver het recht verwerkt om tegen het verdere verloop van de procedure op te komen;
- Inschrijver zijn eventuele rechten bovendien verwerkt om ter zake in een bodemprocedure van de Aanbestedende dienst bepaalde (rechts)handelingen en/ of een schadevergoeding (met succes) te vorderen;
- Inschrijver geen bezwaar meer kan maken aangaande de (motivering van de) gunningsbeslissing.'

- 1.3. In Bijlage 2 (Programma van Eisen) bij het Beschrijvend Document is het volgende bepaald:

'[Aanbesteder] gaat er vanuit dat de eisen zoals door [Aanbesteder] gevraagd, zoveel mogelijk in de standaard oplossing/systeem zijn opgenomen. Uitgangspunt is dat er geen maatwerk (wel: configuratie en inrichting) nodig is om te kunnen voldoen aan de eisen  
Inschrijver dient per eis in de tabbladen aan te geven of er sprake is van een standaard oplossing/systeem om de eis te realiseren.

• **Standaard ("Ja, is beschikbaar"):** in dit geval is de functionaliteit standaard aanwezig in uw oplossing en reeds bij andere klanten in gebruik. Daarbij is slechts enige parameterisering/configuratie aan de orde en hoeft géén nieuwe code of script(s) te worden geschreven of toegevoegd.

• **Toelichting:** gebruik maximaal 200 woorden om een toelichting te geven.

(...)

			Standaard	Toelichting
Nummer	Onderdeel	Omschrijving	Ja/Nee	
F1-1	Proces inrichting	Het systeem biedt de mogelijkheid om een subsidie aan een object of pand (straat en huisnummer) te koppelen.		
F1-2	Proces inrichting	Het systeem biedt de mogelijkheid verplichte velden in te stellen, indien die niet worden ingevuld kan de		

		aanvraag niet worden ingediend.		
(...)				

1.4. Bij nota van inlichtingen van 21 oktober 2021 is, voor zover hier relevant, de volgende vraag gesteld.

1.4.1. Vraag 10: 'In het PvE document (bijlage 2) wordt gevraagd aan te geven of functionaliteiten "standaard" zijn, toegelicht met maximaal 200 woorden. Er is tevens aangegeven dat het uitgangspunt is dat er geen maatwerk nodig is. "[Aanbesteder] gaat er vanuit dat de eisen zoals door de [Aanbesteder] gevraagd, zoveel mogelijk in de standaard oplossing/systeem zijn opgenomen." De termen "uitgangspunt" en "zoveel mogelijk" lijken aan te geven dat enig maatwerk niet direct tot een diskwalificatie leidt zolang aan de betreffende eis wordt voldaan. In de aanbestedingsleidraad staan echter geen punten toegekend voor de invulling van het programma van eisen, en ook staat bij 6.1.15 enkel dat de gegadigde uitgesloten wordt van deelname wanneer niet aan het PvE wordt voldaan. Het beeld dat hier ontstaat is dat enige mate van maatwerk acceptabel is, geen effect heeft op de score voor de inschrijving en ook kan/zal leiden tot diskwalificatie. Kunt u het effect van maatwerk op de score en of kwalificatie verduidelijken?'

Antwoord: 'U dient ten allen tijde aan de eisen te voldoen. Indien u hiervoor maatwerk nodig heeft vinden we dit prima, maar dit maatwerk dient wel daarna onderdeel te worden van uw standaard applicatie, zodat bij updates en nieuwe releases geen problemen ontstaan.'

1.5. Ondernemer heeft tijdig op de aanbesteding ingeschreven. Aanbesteder heeft op 21 december 2021 zijn gunningsbeslissing medegedeeld aan ondernemer. Uit de gunningsbeslissing blijkt dat de inschrijving van ondernemer de tweede is in de rangorde. De gunningsbeslissing bevat een overzicht met scores van de winnende inschrijving en de scores van ondernemer. De scores van beide inschrijvers worden toegelicht in een bijlage bij de brief.



	Score nr 1	Uw score
Prijs	21,34	30,00
Implementatieplan	11,25	11,25
Casussen	30,00	22,50
Wensen	7,50	7,50
Partnership	7,50	5,00
Totaal	77,59	76,25

#### Bijlage A: Toelichting op de scores

gunningscriteria	Score nr. 1	Toelichting/ motivering	Uw score	Toelichting/ motivering
Prijs				
	21,34	De prijs (inschrijfprijs) wordt beoordeeld op basis van het ingevulde prijzenblad. De laagste Inschrijving wordt gesteld op een score 30. Bij het berekenen van de score zal worden gerekend met twee (2) decimalen achter de komma. De score wordt als volgt berekend:  Laagste Prijs / Inschrijf Prijs x 30	30,00	De prijs (inschrijfprijs) wordt beoordeeld op basis van het ingevulde prijzenblad. De laagste Inschrijving wordt gesteld op een score 30. Bij het berekenen van de score zal worden gerekend met twee (2) decimalen achter de komma. De score wordt als volgt berekend:  Laagste Prijs / Inschrijf Prijs x 30
Kwaliteit		<b>Omschrijving gunningscriteria: Hieronder worden de beoordeelde gunningscriteria ten aanzien van kwaliteit behandeld, conform aanbestedingsdocument paragraaf 5.2.2.</b>		
implementatieplan	11,25	Er wordt naar oordeel van de beoordelingscommissie <b>veel meerwaarde</b> geboden. Aanbestedende dienst licht hieronder de constatering toe:  Algemeen: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gebruikers worden nadrukkelijk in ogenschouw genomen.</li> </ul> Bij punt i) Doelstelling en risicoanalyse <ul style="list-style-type: none"> <li>- Uitgebreide beschrijvingen doelstellingen, werkwijzes, pitfalls</li> <li>- 7 Risico's benoemd: goed gekozen over alle fases van implementatie</li> <li>- Toekomstvisie: grote marktpresence, meer koppelvlakken, gebruikers "begeleiden", <del>reken</del>tools-ontwikkelen, flexibiliseren processen</li> <li>- Benoemt duidelijk dat procesverbetering (samen met de klant) erg belangrijk is</li> <li>- Zet direct na de start een blauwdruk van de omgeving neer zodat gebruikers de applicatie kunnen ervaren</li> </ul>	11,25	Er wordt naar oordeel van de beoordelingscommissie <b>veel meerwaarde</b> geboden. Aanbestedende dienst licht hieronder de constatering toe:  Bij punt i) Doelstelling en risicoanalyse <ul style="list-style-type: none"> <li>- Goed gereageerd op doelstellingen en 4 thema's in aanbestedingsdocument</li> <li>- Risico's vooral gericht op informatie, beslisbevoegdheid en reactietijden</li> <li>- Nieuwe functionaliteit (OCR en AI)</li> <li>- Integratie inkomend en uitgaand subsidievolgsysteem</li> <li>- Samenwerking en bundeling van 2 expertises (inhoud en ICT) tot 1 product met mogelijkheid tot continue doorontwikkelen (ervaringen en feedback van de gebruikers centraal)</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Belangrijke nadruk op verandermanagement</li> <li>- Best practises bij andere gemeenten</li> <li>- Via bouwblokken snel te implementeren</li> </ul> <p>Bij punt ii) De projectorganisatie</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Agile-Scrum / Waterval aanpak</li> <li>- Alvast inkijk in mogelijke benodigde capaciteit per rol per week</li> <li>- Duidelijke overlegmomenten en doelen</li> </ul> <p>Bij punt iii) Werkverdeling</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Werkt met op detailniveau ingerichte blauwdruk van de omgeving</li> </ul> <p>Bij punt iv) De koppelingen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Goede standaarden, al vaker toegepast, meeste out of the box</li> <li>- Onderkent beperkingen van Decade en heeft ervaring met koppeling Decade</li> <li>- Werkt aan Common Ground.</li> <li>- Zeer complete opsomming van koppelingen en wijze van koppelen. Daarnaast nog andere koppelingen beschikbaar</li> </ul>		<p>Bij punt ii) De projectorganisatie</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Duidelijke beschrijving van de projectorganisatie leverancierszijde</li> <li>- Platte structuur en een agile manier van werken</li> </ul> <p>Bij punt iii) Omschrijving werkverdeling</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Super user groep definiëren</li> <li>- Diepte interviews met super users</li> <li>- Automatische test scripts</li> </ul> <p>Bij punt iv) De koppelingen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Geeft implementatiegarantie af op koppelingen binnen de huidige architectuur</li> </ul> <p>Bij punt vi) De deelleveringen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Overzichtelijk verwezen naar subsidieproces, met verwijzing naar elsen en wensen</li> </ul> <p>Bij punt vii) Tijdschema</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Duidelijke tekstuele beschrijving van fases en tijdslijnen</li> <li>- Inclusief schaduw-productie periode</li> </ul>
		Bij punt viii) Oplevering deelleveringen		Bij punt viii) Oplevering deelleveringen

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verschillende sprints (per sprint een aantal weken)</li> </ul> <p>Bij punt ix) Uitvoering acceptatieprocedure</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hecht belang aan ondersteuning van de projectteamleden tijdens testen vanuit [REDACTED]</li> <li>- Bij een No Go geeft leverancier een redelijke termijn af (in overleg) waarbinnen de vastgestelde bugs/gebreken worden verholpen</li> <li>- In planning bij iedere stap steeds aandacht voor acceptatie</li> </ul> <p>Bij punt x) Wijze waarop conversie zal plaatsvinden</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Met rollen, taken en verantwoordelijkheden van beide kanten</li> <li>- Veel aandacht voor dataconversie met een gedegen stappenplan</li> <li>- Geen verschil in inspanning van openstaande en gesloten dossiers</li> <li>- Normaal freezeperiode niet langer dan 2-3 werkdagen</li> <li>- Gebruik van eigen conversiesoftware met controle-functionaliteiten</li> <li>- Extra aandacht voor veiligheid van data tijdens en na de migratie</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Oplevering in Acceptatieomgeving inzichtelijk voor super users, inclusief documentatie</li> <li>- Vaste procedure bij oplevering deelleveringen (o.a. testen, accepteren en voortgangsoverleggen)</li> </ul> <p>Bij punt x) Conversie</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Volledige conversie (ook gesloten dossiers)</li> <li>- Freeze niet langer dan 5 werkdagen</li> <li>- Signaal- c.q. uitvallijsten t.b.v. monitoring van conversie</li> </ul>
casussen	30,00	Er wordt naar oordeel van de beoordelingscommissie <b>zeer veel meerwaarde</b> geboden. Aanbestedende dienst licht hieronder de constatering toe:	22,50	Er wordt naar oordeel van de beoordelingscommissie <b>veel meerwaarde</b> geboden. Aanbestedende dienst licht hieronder de constatering toe:
		Gebruiksvriendelijkheid: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Overzichtelijk</li> <li>- Intuïtief</li> <li>- Ook voor klant <u>zeer gebruiksvriendelijk</u></li> <li>- <u>Oogt rustig</u></li> </ul>		Algemeen: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Veel mogelijkheden</li> <li>- Flexibel</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prettige vormgeving</li> </ul> <p>casus 1: Alles getoond casus 2 – 4: Getoond wat "nieuw" was</p> <p>Functionele zaken:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Metadata</li> <li>- Werkverdeling</li> <li>- Archivering als dossier klaar is</li> <li>- Betalingen standaard geblokkeerd</li> <li>- Steekproef gegenereerd door systeem</li> </ul>		<p>casus 1: Alles getoond casus 2 – 4: Getoond wat "nieuw" was</p> <p>Functionele zaken:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Metadata</li> <li>- IBAN checker</li> <li>- Archivering tussendoor</li> <li>- Betalingen standaard vrij</li> <li>- Digitaal tekenen (meerdere mogelijkheden)</li> </ul>
wensen	7,50	Er wordt naar oordeel van de beoordelingscommissie <b>meerwaarde</b> geboden. Aanbestedende dienst licht hieronder de constatering toe:  Aanbieder kan aan praktisch alle wensen voldoen.	7,50	Er wordt naar oordeel van de beoordelingscommissie <b>meerwaarde</b> geboden. Aanbestedende dienst licht hieronder de constatering toe:  Aanbieder kan aan praktisch alle wensen voldoen.
partnership	7,50	Er wordt naar oordeel van de beoordelingscommissie <b>veel meerwaarde</b> geboden. Aanbestedende dienst licht hieronder de constatering toe:	5,00	Er wordt naar oordeel van de beoordelingscommissie <b>meerwaarde</b> geboden. Aanbestedende dienst licht hieronder de constatering toe:
		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Verhogen efficiëntie/effectiviteit van het beslisproces <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aanvrager beslisboom geven</li> <li>- Besliser beslisbomen geven</li> <li>- Automatische score berekeningen</li> </ul> </li> <li>2. Het toevoegen van functionaliteit om activiteiten van Audit &amp; Control te versnellen/verbeteren <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tijdslijn, auditlog en monitoring beschikbaar</li> <li>- Controle mechanisme, steekproef vanuit risicoprofiel</li> </ul> </li> </ol>		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Verhogen efficiëntie/effectiviteit van het beslisproces <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gebruikersdagen</li> <li>- Chatbox vragen,</li> <li>- Standaard bijlagen voor aanvragers</li> <li>- Verder vereenvoudigen aanvraagproces</li> </ul> </li> <li>2. Het toevoegen van functionaliteit om activiteiten van Audit &amp; Control te versnellen/verbeteren <ul style="list-style-type: none"> <li>- externe controle tijdelijk toegang geven tot Subsidievolgsysteem</li> <li>- Steekproefmodule</li> <li>- Logging op processtappen en rapportage hierop</li> </ul> </li> </ol>
		<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Vervangen en toevoegen van koppelingen met nieuwe systemen <ul style="list-style-type: none"> <li>- Goede technische oplossing voor bouwen koppelingen. Snel aan te passen</li> <li>- Agile ontwikkeling van API's en microservices.</li> <li>- Ontwikkeltechnieken die worden onderschreven vanuit Common Ground</li> </ul> </li> </ol>		<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Vervangen en toevoegen van koppelingen met nieuwe systemen <ul style="list-style-type: none"> <li>- Noemt relevante [REDACTED] koppelingswijzigingen in de toekomst</li> </ul> </li> </ol>
<b>TOTAAL</b>	<b>77,59</b>		<b>76,25</b>	

1.6. Ondernemer heeft bij e-mail van 10 januari 2022 zijn bezwaren tegen de gunningsbeslissing kenbaar gemaakt aan aanbesteder. Samengevat stelt ondernemer zich op het standpunt dat motiveringsgebreken klevan aan de gunningsbeslissing. Aanbesteder heeft bij e-mail van 13 januari 2022 gereageerd op de e-mail van ondernemer.

1.7. Op 18 januari 2022 heeft ondernemer een klacht ingediend bij de Commissie. Bij bericht van 27 januari 2022 heeft aanbesteder laten weten een overeenkomst te hebben gesloten met de winnende inschrijver. Ondernemer heeft op 28 januari 2022 op dat bericht gereageerd. Vervolgens heeft aanbesteder op 10 februari 2022 gereageerd op dat bericht en op de klacht.

## 2. Beschrijving klacht en onderbouwing

### 2.1. Klachtonderdeel 1

2.1.1. Ondernemer klaagt dat aanbesteder zijn gunningsbeslissing niet heeft gemotiveerd overeenkomstig de eisen die daaraan door de wet in het algemeen en artikel 2.130 Aw 2012 in het bijzonder worden gesteld.

2.1.2. De gunningsbeslissing bevat een weergave van de scores die zijn toegekend aan de winnende inschrijving en de afgewezen inschrijving. Bijlage A bevat per (sub)gunningscriterium een toelichting op de toegekende scores. Voor de kwalitatieve subgunningscriteria geldt, volgens ondernemer, dat deze toelichting in feite

niet meer is dan een droge, feitelijke en onvolledige opsomming van hetgeen de beoordelingscommissie klaarblijkelijk in het kwalitatieve deel van de inschrijving heeft aangetroffen. Ondernemer stelt dat uit de toelichting op geen enkele wijze blijkt (i) wat ondernemer (de afgewezen inschrijver) goed en minder goed heeft gedaan (en hoe ondernemer dat beter had kunnen doen) en (ii) hoe de inschrijving van ondernemer zich kwalitatief verhoudt tot de inschrijving van de winnende inschrijver. Zo wijst ondernemer erop dat per kwalitatief subgunningscriterium een motivering ontbreekt waaruit blijkt waarom aan de inschrijving van ondernemer niet de maximale score is toegekend respectievelijk waarom aan de inschrijving van ondernemer het in de brief van 21 december 2021 vermelde kwaliteitsoordeel is gegeven. Ook ontbreekt, volgens ondernemer, per kwalitatief subgunningscriterium een expliciete of impliciete vermelding van de kenmerken en relatieve voordelen van de winnende inschrijver ten opzichte van de afgewezen inschrijver.

- 2.1.3. De motivering van de gunningsbeslissing acht ondernemer onvoldoende transparant en gebrekkig, omdat de beoordelingsaspecten die per subgunningscriterium in het beschrijvend document zijn vermeld, op willekeurige wijze en slechts ten dele terugkeren in de door aanbesteder gegeven toelichting op toegekende scores. Ondernemer noemt het opvallend dat bij de toelichting op de scores van de winnende inschrijving aan andere beoordelingsaspecten aandacht wordt geschonken dan bij de toelichting op de scores van de inschrijving van ondernemer.
- 2.1.4. Ondernemer onderbouwt zijn klacht aan de hand van voorbeelden waaruit zou blijken op welke punten de motivering tekort schiet.

#### *Implementatieplan*

- 2.1.5. Voor het subgunningscriterium 'Implementatieplan' wijst ondernemer erop dat aspecten v, vi, vii en xi niet zijn benoemd in de toelichting op de scores die zijn toegekend aan de winnende inschrijving en aspecten v, ix en xi niet zijn benoemd in de toelichting op de scores die zijn toegekend aan de inschrijving van ondernemer. Omdat aanbesteder in paragraaf 5.2.2. van het Beschrijvend Document 'letterlijk heeft opgenomen' welke onderdelen hij wil beoordelen (zie 1.2 bovenstaand, paragraaf 5.2.2, Kwaliteitscriterium 1, onder 'In te dienen stukken'), zou het aanbesteder niet meer vrijstaan vervolgens op willekeurige wijze slechts aan enkele beoordelingsaspecten aandacht te schenken.
- 2.1.6. Onderdelen van de inschrijvingen worden benoemd in de toelichting, waarbij aan die onderdelen geen of een positief waardeoordeel wordt verbonden. Gelet op de gegeven opsomming, waarin negatieve waardeoordelen ontbreken, acht ondernemer het onbegrijpelijk dat voor dit subgunningscriterium niet de maximale score is toegekend aan zijn inschrijving.

#### *Casussen en wensen*

- 2.1.7. Ondernemer stelt dat uit het Beschrijvend Document blijkt dat de beoordeling van deze twee subgunningscriteria zou worden verricht aan de hand van de aandachtspunten 'visuele aspecten', 'functionele aspecten' en 'vereenvoudiging van de processen'. In de motivering wordt, volgens ondernemer, aan hooguit twee van die drie aandachtspunten gerefereerd. De in het Beschrijvend Document genoemde beoordelingsaspecten (1. Aanwezigheid benodigde functionaliteiten; 2. Eenvoudige werking applicatie; 3. Processen verlopen efficiënt en effectief; 4. Intuïtief gebruik) komen in het geheel niet terug in de motivering.
- 2.1.8. Specifiek voor het subgunningscriterium 'casussen' geldt opnieuw (zie 2.1.6 hiervoor) dat ondernemer niet begrijpt dat aan zijn inschrijving niet de maximale score is toegekend, aangezien negatieve oordelen ontbreken in de motivering.

Ondernemer voegt daaraan toe dat in de toelichting het verschil tussen de scores van de winnaar en ondernemer in het geheel niet is gemotiveerd. Het bieden van 'veel mogelijkheden' en 'flexibiliteit' (wat de inschrijving van ondernemer biedt), zorgt immers voor gebruiksgemak. Het is ondernemer niet duidelijk waarom de inschrijving van de winnaar meer gebruiksgemak zou bieden. Ook is ondernemer onduidelijk hoe de functionele aspecten genoemd in de toelichting zich tot elkaar verhouden. Onduidelijk acht hij – bijvoorbeeld – of aanbesteder de voorkeur geeft aan (i) archivering als een dossier klaar is of archivering tussendoor respectievelijk (ii) betalingen die standaard geblokkeerd zijn of betalingen die standaard vrij zijn. De toelichting op de toegekende scores is voor het overige identiek en kan daarom het verschil in de toegekende scores niet rechtvaardigen, volgens ondernemer.

- 2.1.9. Voor het subgunningscriterium 'wensen' bevat de motivering slechts de zin: 'Aanbieder kan aan praktisch alle wensen voldoen.' Ondernemer acht het een raadsel op welke wijze de beoordeling van de inschrijvingen aan de hand van de in het Beschrijvend Document genoemde beoordelingsaspecten heeft geleid tot de toegekende scores. Bij het nagenoeg voldoen aan alle wensen vindt ondernemer de toekenning van de score 'veel meerwaarde' of 'zeer veel meerwaarde' meer voor de hand liggend.

#### *Partnership*

- 2.1.10. Een verklaring voor het verschil in punten toegekend voor het subgunningscriterium 'partnership' kan ondernemer niet destilleren uit de genoemde elementen, waaraan opnieuw geen waardeoordeel is verbonden. Voor twee van de drie beoordelingsaspecten bevat de toelichting op de score van ondernemer meer elementen die positief lijken te zijn ervaren dan de toelichting op de score van de winnende inschrijver. Een verschil in puntentoekenning in het nadeel van de winnaar acht ondernemer begrijpelijker dan het huidige verschil in puntentoekenning (namelijk in het voordeel van de winnaar).

#### 2.2. Klachtonderdeel 2

De brief met bijlage van 21 december 2021 kan, volgens ondernemer, niet worden gezien als een gunningsbeslissing in de zin van artikel 2.127 Aw 2012, vanwege de in klachtonderdeel 1 gestelde motiveringsgebreken. Ondernemer stelt dat van een gunningsbeslissing pas sprake is indien de desbetreffende beslissing overeenkomstig de eisen die daaraan door de wet worden gesteld is gemotiveerd (artikel 2.130 Aw 2012) en de aanbestedende dienst aan de afgewezen inschrijver voldoende houvast heeft geboden om te kunnen beoordelen of het aanhangig maken van een juridische procedure zinvol is (ondernemer verwijst naar overweging 5.3.3 Advies 632, overweging 5.2.7 Advies 610 en overweging 5.2.6 Advies 551). Omdat ondernemer meent dat de brief een dergelijk houvast niet biedt, meent hij dat de vervaltermijn van 20 kalenderdagen als bedoeld in paragraaf 6.2 van het Beschrijvend Document nog niet is aangevangen (ondernemer verwijst naar de Memorie van Toelichting bij de Aanbestedingswet 2012, TK 2008/09, 32027, nr. 3, p. 18, alsmede naar Advies 610, overweging 5.2.7, Advies 138, overweging 5.9.6, Advies 389, overweging 5.9.5 en Advies 405, overwegingen 5.4.2 en 5.4.3).

### **3. Reactie aanbesteder**

- 3.1. Aanbesteder stelt voorop dat de Commissie de klacht van ondernemer niet in behandeling zou moeten nemen op grond van artikel 9 lid 1 aanhef en sub a van haar Reglement omdat ondernemer niet eerst bij het klachtenmeldpunt van aanbesteder heeft geklaagd.

- 3.2. De e-mail van 10 januari 2022 kan, volgens aanbesteder, niet voor een klacht doorgaan omdat die niet is ingediend bij het klachtenmeldpunt op de in het Beschrijvend Document voorgeschreven wijze, namelijk via het daarvoor aangewezen e-mailadres. Aanbesteder stelt dat ondernemer door het doen van een inschrijving heeft ingestemd met deze wijze van indiening van een klacht en dus ook wist dat zijn e-mail aan een medewerker van aanbesteder (niet zijnde de voorgeschreven contactpersoon) niet als klacht zou worden behandeld.
- 3.3. Aanbesteder voegt daaraan toe dat in het Beschrijvend Document is voorgeschreven dat eerst een klacht moet worden ingediend bij het klachtenmeldpunt. Enkel indien klager het niet eens is met de reactie daarop van aanbesteder kan een klacht bij de Commissie worden ingediend (zie 3.3.4 van het Beschrijvend Document, bovenstaand geciteerd onder 1.2). Zelfs als de klacht volgens het Reglement van de Commissie wel in behandeling kan worden genomen, meent aanbesteder dat ondernemer in strijd handelt met deze bepaling door niet eerst zijn klacht bij het aangewezen klachtenmeldpunt aanhangig te hebben gemaakt. Aanbesteder acht de klacht daarom, in zijn woorden, 'niet-ontvankelijk'.
- 3.4. Klachtonderdeel 1
- 3.4.1. Aanbesteder stelt dat de klacht ongegrond is, omdat alleen met het weergeven van de behaalde scores van de winnende inschrijving op de subgunningscriteria aanbesteder al voldoende inzicht verschaft in de kenmerken en de relatieve voordelen van de winnende inschrijver (zie Vzr. Rb. Den Haag 17 december 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:13433, r.o. 4.4.1). Ook meent aanbesteder dat ondernemer uit de tabel kan opmaken hoe zijn eigen inschrijving is beoordeeld. Aanbesteder acht zijn gunningsbeslissing met de weergegeven tabel al voldoende gemotiveerd meent dat de klacht van ondernemer alleen om die reden al ongegrond is.
- 3.4.2. Aanbesteder bestrijdt de (impliciete) stelling van ondernemer dat de motivering van de gunningsbeslissing per beoordelingsaspect het oordeel van de beoordelingscommissie zou moeten bevatten. Omdat de toekenning van punten plaatsvindt op het niveau van de kwalitatieve (sub)gunningscriteria, meent aanbesteder dat de motivering ook op dat niveau moet worden gegeven. Aanbesteder stelt dat de beoordelingsaspecten inschrijvers inzicht bieden in de factoren die bij beoordeling van een inschrijving relevant zijn, zodat zij daarmee bij het doen van een inschrijving rekening kunnen houden. Een beoordelingsaspect is niet expliciet genoemd in de toelichting wanneer de inschrijving van ondernemer op dat betreffende aspect daartoe geen aanleiding gaf, bijvoorbeeld omdat de inschrijving geen bijzonderheden bevatte en simpelweg aan de gestelde eis werd voldaan. Dit verklaart, volgens aanbesteder, waarom sommige beoordelingsaspecten wel in de toelichting op de score van ondernemer worden genoemd en niet in de toelichting op de score van de winnaar en vice versa. Dat een aspect niet is genoemd in de toelichting, wil echter niet zeggen dat een aspect geen rol heeft gespeeld bij de beoordeling.
- 3.4.3. Inherent aan de gekozen beoordelingssystematiek is, volgens aanbesteder, dat het niet aan hem is om te motiveren waarom de inschrijving van ondernemer niet de maximale score heeft behaald. Wanneer aan de verwachtingen wordt voldaan, wordt steeds 75% van de maximale score behaald. Immers, blijkens de toelichting bij de kwalificatie 'veel meerwaarde' wordt 75% van de punten toegekend als de inschrijving aan de verwachtingen voldoet. In de toelichting op een toegekende score kan het dus zo zijn dat louter positieve punten worden genoemd, maar toch niet de maximale score is toegekend. De volledige puntenscore ('zeer veel meerwaarde') wordt alleen behaald als een inschrijving zeer veel vertrouwen wekt en de beoordelingscommissie redelijkerwijs verwacht dat dit zal leiden tot een uitmuntend resultaat en de beantwoording de verwachtingen overstijgt. Een inschrijver zal om voor die beoordeling in aanmerking te komen zijn inschrijving van een

zodanige inhoud moeten voorzien dat in feite meer wordt aangeboden dan aanbesteder c.q. de beoordelingscommissie verwacht. Op welke manier dat meerdere wordt aangeboden, acht aanbesteder niet in algemene zin te zeggen. De aanbesteder meent dat het aan de leden van de beoordelingscommissie is om te bepalen of de verwachtingen worden overtroffen. Als dat niet zo is, dan wordt niet de maximale puntenscore toegekend. Van de beoordelingscommissie mag op grond van de beoordelingssystematiek en de motiveringsverplichting niet worden verwacht dat zij aan een inschrijver suggesties doet op welke wijze de verwachtingen overtroffen konden worden en zodoende zouden 'motiveren' waarom niet de maximale score is behaald.

#### *Casussen*

- 3.4.4. Aanbesteder stelt dat de casussen van de winnende inschrijver de verwachtingen van de beoordelingscommissie hebben overtroffen en daarom is naar het oordeel van de beoordelingscommissie 'zeer veel meerwaarde' geboden. Twee elementen heeft de beoordelingscommissie hierbij extra benadrukt, namelijk de grote mate van gebruiksvriendelijkheid en het rustig ogen van de oplossing van de winnende inschrijver. Dit is door een onderstreping in de toelichting tot uiting gebracht. De toelichting acht aanbesteder zodoende helder en transparant. Aanbesteder betwist dat het oordeel dat de inschrijving van ondernemer 'veel mogelijkheden' bevat en 'flexibel' is, ook per definitie mee zou brengen dat sprake is van gebruiksgemak. Een oplossing die veel mogelijkheden bevat kan nog steeds (bijvoorbeeld) onoverzichtelijk en voor de gebruiker moeilijk te begrijpen zijn.
- 3.4.5. Aanbesteder reageert als volgt op de stelling van ondernemer dat het onduidelijk is hoe de functionele aspecten die in toelichting op het subgunningscriteria 'casussen' zijn vermeld, zich tot elkaar verhouden. Deels komen die aspecten overeen (bijvoorbeeld: 'metadata' wordt in de toelichting op beide scores genoemd). Op andere onderdelen lijken de toelichtingen bij de scores haaks op elkaar te staan. Zo wordt bij de winnende inschrijving 'betalingen standaard geblokkeerd' genoemd en bij ondernemer 'betalingen standaard vrij'. Aanbesteder stelt dat van belang is dat de toelichting niet is bedoeld om de beide inschrijvingen met elkaar te vergelijken, maar om toe te lichten waarom een bepaalde score (bijvoorbeeld 'veel meerwaarde') is toegekend. Onderdelen uit een inschrijving die direct bijdragen aan de toekenning van een bepaalde score, zijn in de toelichting genoemd. Volgens aanbesteder kan het daarom zo zijn dat in de toelichting bij de scores van beide inschrijvers overlap aanwezig is wanneer in de toelichting wordt genoemd waarom aan de verwachtingen werd voldaan. Aan die verwachtingen kan op meerdere manieren worden voldaan, waardoor het ook zo kan zijn dat inschrijvers (schijnbaar) tegengestelde oplossingen aanbieden maar die beide oplossingen door de beoordelingscommissie toch positief zijn ontvangen. Het gaat erom dat een inschrijver heeft laten zien inzicht te hebben in dat wat voor aanbesteder relevant is of kan zijn. Bovendien zijn andere betalingsinstellingen mogelijk, zoals 'ten dele geblokkeerd, ten dele vrij' die in de ogen van aanbesteder meer onduidelijkheid en problemen oproepen, zodat beide verschillende oplossingen een bepaalde meerwaarde bieden.

#### *Wensen*

- 3.4.6. Ten aanzien van het subgunningscriterium 'wensen' is bij zowel de score van ondernemer als die van de winnende inschrijving in de toelichting opgemerkt dat de aanbieder 'praktisch' aan alle wensen kan voldoen. Daarmee acht aanbesteder ook de reden gegeven waarom niet de maximale score is behaald: aan een deel van de wensen wordt niet voldaan. Aanbesteder wijst op bijlage 2 van de aanbestedingsdocumenten, waarin inschrijvers, in de woorden van aanbesteder, 'moesten aangeven of het door hun aangeboden systeem aan bepaalde wensen (ook wel

(functionele) eisen genoemd) voldeed, dit door middel van een 'ja/nee' antwoord' (zie 1.3 bovenstaand). Ondernemer heeft niet op alle vragen 'ja' geantwoord. Aanbesteder licht toe dat de beoordelingscommissie inschrijvers die op alle vragen 'ja' hebben geantwoord (minimaal, dit afhankelijk van de gegeven toelichtingen) de score 'veel meerwaarde' heeft gegeven. Alleen in dat geval werd, volgens aanbesteder, immers aan de verwachtingen voldaan. Wanneer bij de meeste eisen 'ja' was ingevuld, leidde dit tot de beoordeling 'meerwaarde'. Aanbesteder meent dat die beoordeling van toepassing is omdat de inschrijving in dat geval 'enige punten van verbetering' kent, zoals gold voor de inschrijving van ondernemer.

#### *Partnership*

- 3.4.7. Aanbesteder stelt dat ook ten aanzien van het subgunningscriterium 'partnership' niet van belang is hoeveel positieve punten ten aanzien van bepaalde beoordelingsaspecten worden genoemd. Die beoordelingsaspecten hebben geen zelfstandige betekenis. Ook kan de beoordelingscommissie aan een bepaald positief punt meer waarde toekennen dan aan een ander positief punt. Aanbesteder meent dat die afweging alleen de beoordelingscommissie toekomt, omdat zij bestaat uit deskundige leden die de positieve punten uit een inschrijving op waarde kunnen schatten. Dat bij beide inschrijvingen 8 positieve punten worden genoemd en aan de winnende inschrijving een hogere score is toegekend dan aan de inschrijving van ondernemer, laat volgens aanbesteder zien dat de winnende inschrijver meer meerwaarde dan ondernemer heeft geboden en zijn positief beoordeelde punten naar oordeel van de beoordelingscommissie zwaarder wogen.

#### 3.5. Klachtonderdeel 2

##### *Verval van recht*

- 3.5.1. Aanbesteder stelt voorop dat het recht van ondernemer om te klagen over de gunningsbeslissing en de motivering ervan op grond van de vervaltermijn uit paragraaf 6.2 van het Beschrijvend Document is vervallen. Die termijn is volgens aanbesteder aangevangen na verzending van de gunningsbeslissing op 21 december 2022 en op 10 januari 2022 verstreken. Met zijn stelling dat de termijn van 20 kalenderdagen nog niet zou zijn aangevangen omdat de gunningsbeslissing nog onvoldoende is gemotiveerd, miskent ondernemer dat de rechtsregel waaruit dat zou volgen alleen betrekking heeft op de wettelijke opschortende termijn en (in ieder geval) niet op de (contractuele) vervaltermijn, aldus aanbesteder.
- 3.5.2. Aanbesteder meent dat ook niet valt in te zien waarom ondernemer niet tijdig en op de voorgeschreven wijze kon klagen over de gunningsbeslissing. Zijn betoog dat een onvolledig gemotiveerde gunningsbeslissing onvoldoende houvast biedt om te kunnen beoordelen of aanhangigmaking van een juridische procedure zinvol is, overtuigt aanbesteder in ieder geval niet voor zover het bezwaar juist erin is gelegen dat onvoldoende is gemotiveerd. Voorzieningenrechtters veroordelen met regelmaat aanbesteders tot het nemen van een nieuwe – beter gemotiveerde – gunningsbeslissing, en dat had ondernemer dan ook in kort geding kunnen verzoeken. Nu hij dat niet heeft gedaan, meent aanbesteder dat zijn rechten zijn vervallen.
- 3.5.3. Aan inhoudelijke behandeling van dit tweede klachtonderdeel kan bovendien volgens aanbesteder slechts worden toegekomen bij gegrondverklaring van het eerste klachtonderdeel. Aanbesteder acht klachtonderdeel 1 ongegrond en daarmee klachtonderdeel 2 eveneens.
- 3.5.4. Voor zover aan de (motivering van de) gunningsbeslissing al gebreken zouden kleven en de gunningsbeslissing niet voldoet aan de eisen van artikel 2.130 Aw 2012,



dan nog meent aanbesteder dat de opschortende termijn is gaan lopen en aanbesteder na het verlopen van die termijn rechtsgeldig met de winnende inschrijver heeft gecontracteerd. Aanbesteder heeft de opschortende termijn in acht genomen en ondernemer kon volgens hem binnen die termijn een kort geding ahangig maken. Het standpunt van aanbesteder is dat ondernemer doeltreffend en effectief rechtsbescherming kon verkrijgen, maar van die mogelijkheid geen gebruik heeft gemaakt. Een beroep op artikel 4.15 lid 1 Aw 2012 zou de overeenkomst daarmee niet meer kunnen aantasten.

- 3.5.5. Steun voor dat standpunt ontleent aanbesteder aan een recent arrest (Hof Den Bosch 12 maart 2019, ECLI:NL:GHSHE:2019:974, r.o. 6.5.4 – 6.6.4), waarin het hof heeft geoordeeld dat een beroep tegen de gunningsbeslissing doeltreffend en effectief kan ondanks de omstandigheid dat de gunningsbeslissing ondeugdelijk is gemotiveerd.
- 3.5.6. Aanbesteder voegt daaraan toe dat de rechtsopvatting van ondernemer zou leiden tot het ongerijmde resultaat dat het kleinste motiveringsgebrek na contractering nog roet in het eten kan gooien, terwijl veel ernstiger gebreken, zoals een door de aanbesteder gemist punt van ongeldigheid van de uitgekozen inschrijving, na contractering niet meer kunnen leiden tot vernietiging van een gesloten overeenkomst.

#### **4. Beoordeling**

- 4.1. De Commissie stelt vast dat aanbesteder een Europese openbare aanbesteding heeft georganiseerd voor de vervanging van een subsidiesysteem en bijbehorende dienstverlening. Op de procedure zijn onder andere de volgende bepalingen van toepassing: Delen 1 en 2 van de Aw 2012 en de Gids Proportionaliteit (omdat deze aanbesteding is gepubliceerd voor 1 januari 2022, is daarop nog van toepassing de tweede herziene versie die op 1 juli 2020 in werking is getreden).

##### In behandeling nemen klacht

- 4.2. Alvorens tot behandeling van de klacht over te gaan, gaat de Commissie in op de stelling van aanbesteder dat de klacht niet in behandeling mag worden genomen op grond van het bepaalde in de klachtenregeling (3.3.4 Beschrijvend Document) in combinatie met het Reglement van de Commissie. In de klachtenregeling is bepaald dat een klacht kenbaar kan worden gemaakt via een specifiek e-mailadres. Dat e-mailadres heeft ondernemer in dit geval niet gebruikt voor het indienen van zijn klacht. Vervolgens is bepaald dat een klacht bij de Commissie kan worden ingediend, indien klager zich niet kan verenigen met de reactie van aanbesteder op de klacht. Omdat aanbesteder de klacht van ondernemer nooit heeft behandeld als klacht, staat een gang naar de Commissie nog niet open, zo redeneert aanbesteder. De Commissie is van oordeel de klachtenregeling dermate ruim is geformuleerd ('klager kan zijn klacht kenbaar maken via ...', 'Indien klager het niet eens is met de door de Aanbestedende dienst gegeven reactie op de ingediende klacht, kan deze zich wenden tot de Commissie ...') dat ondernemer, op grond van een objectieve uitleg van de klachtenregeling, mocht veronderstellen dat een gang naar de Commissie niet zou worden geblokkeerd door voor het indienen van een klacht gebruik te maken van een ander e-mailadres dan voorgeschreven. Onderstaand volgt een nadere toelichting op dit oordeel van de Commissie, waarna zij overgaat tot behandeling van de klacht.

##### *Toelichting in behandeling nemen*

- 4.2.1. Op grond van artikel 8, lid 3, van het Reglement van de Commissie dient een klager eventuele voorschriften omtrent het indienen van een klacht die in de

aanbestedingsstukken zijn opgenomen na te leven. Voor zover die voorschriften de mogelijkheid voor klager beperken om bij beklagde een klacht in te dienen, blijft het bepaalde in het Reglement onverkort van toepassing.

- 4.2.2. Op grond van artikel 9, lid 1, aanhef en sub a van haar Reglement neemt de Commissie een klacht niet in behandeling indien de klager de klacht niet eerst schriftelijk aan de beklagde kenbaar heeft gemaakt. De Commissie verduidelijkt dat het Reglement in artikel 9, lid 1, sub a slechts voorschrijft dat de klager de klacht eerst schriftelijk bij de beklagde kenbaar maakt (zie Advies 420, overweging 5.3.4 en Advies 328, overweging 5.5.1). De klacht moet wel als zodanig kenbaar zijn. De bewoordingen van de e-mail van 10 januari 2022 ('bezwaren', vanwege de motiveringsgebreken is de termijn van 6.2 nog niet gaan lopen, verzoek niet over te gaan tot definitieve gunning van de opdracht etc.) maken voldoende duidelijk dat sprake is van een klacht.
- 4.2.3. De Commissie begrijpt dat aanbesteder met zijn klachtenregeling mogelijk de bedoeling heeft gehad gebruik van het specifieke e-mailadres verplicht te stellen en de gang naar de Commissie pas open te stellen nadat een reactie van het interne klachtenmeldpunt van aanbesteder is verkregen. Aanbesteder stelt zich echter pas in zijn reactie van 10 februari 2022, na contractering en een maand na ontvangst van de klacht, voor het eerst op het standpunt dat de klacht aan het verkeerde e-mailadres is gezonden, waardoor de klacht niet als zodanig is behandeld. De Commissie acht de volgende omstandigheden aanvullend van belang voor beantwoording van de vraag of de klachtenregeling in dit stadium aan de behandeling van de klacht door de Commissie in de weg staat. Omdat duidelijk sprake is van een klacht, had aanbesteder aanstonds moeten onderkennen dat de e-mail van 10 januari 2022 als zodanig moest worden beschouwd. Aanbesteder heeft de klacht vervolgens niet doorgestuurd naar het interne klachtenmeldpunt en heeft tot na contractering gewacht met het attenderen van ondernemer op het gebruik van het in zijn ogen verkeerde e-mailadres. Partijen hebben in het kader van de behandeling van de klacht door de Commissie inhoudelijk hun standpunten voldoende kunnen uitwisselen. Tegen die achtergrond acht de Commissie het onnodig formalistisch de behandeling van de klacht alsnog te staken op grond van een strenge uitleg van de klachtenregeling. De klachtenregeling biedt, door gebruik van het woord 'kan', aanknopingspunten voor een ruime uitleg: gebruik *kan* worden gemaakt van een specifiek e-mailadres voor het indienen van een klacht, maar uitzonderingen acht ook aanbesteder kennelijk denkbaar. Gezien de omstandigheden van dit geval, staat de Commissie die ruimere uitleg van de klachtenregeling voor, wat meebrengt dat de handelwijze van ondernemer (toezending aan een ander dan het in de klachtenregeling voorgeschreven e-mailadres) niet in de weg staat aan verdere behandeling van de klacht.

#### 4.3. Klachtonderdeel 1

- 4.4. Ondernemer klaagt dat de motivering niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen.

#### **Beknopt oordeel**

- 4.4.1. Aan de hand van de motivering van het aandachtspunt 'functionele zaken' voor het subgunningscriterium 'casussen' kan ondernemer niet afleiden hoe zijn inschrijving is beoordeeld, wat hij goed en wat hij minder goed heeft gedaan en hoe hij het beter had kunnen doen. De motivering van de score voor het subgunningscriterium 'partnership' maakt onvoldoende duidelijk wat de relatieve voordelen van de uitgekozen inschrijving zijn ten opzichte van de inschrijving van ondernemer. Aan de hand van de motivering van de score voor het subgunningscriterium 'wensen' kan niet worden gecontroleerd of de beoordeling correct is uitgevoerd en of de beoordeling de gunningsbeslissing rechtvaardigt. Bovendien heeft aanbesteder een

onjuiste maatstaf gehanteerd bij de beoordeling van het subgunningscriterium 'wensen'. De Commissie oordeelt dat de motivering niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen en verklaart dit klachtonderdeel **gegrond**.

## **Toelichting**

### *Toetsingskader*

- 4.4.2. De verplichting tot het betrachten van transparantie 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 sub criteria toepassen die hij niet vooraf ter kennis van de inschrijvers heeft gebracht, omdat anders in strijd met het transparantie- en gelijkheidsbeginsel zou worden gehandeld (zie onder meer Advies 564, overweging 5.2.3 en daar aangehaalde jurisprudentie).
- 4.4.3. De Commissie verwijst voor een nadere beschrijving van het hier relevante toetsingskader verder naar overwegingen 5.2.3 – 5.2.5 van Advies 534 en overweging 4.3.1 van Advies 639. Hier is het volgende van belang. De plicht om de gunningsbeslissing te motiveren dient twee doelen: 1. de afgewezen inschrijver duidelijk maken hoe zijn inschrijving is beoordeeld, wat hij goed en wat hij minder goed heeft gedaan en hoe hij het beter had kunnen doen, en 2. de afgewezen inschrijver duidelijk maken dat de beoordelingsprocedure correct en volgens de regels van het aanbestedingsdocument is uitgevoerd door een vergelijking te maken tussen de aan de afgewezen inschrijver gegeven beoordeling en de beoordeling van de winnende inschrijving. Daar komt bij dat artikel 2.130 Aw 2012 ertoe verplicht de relevante redenen voor de gunningsbeslissing mede te delen, waaronder in ieder geval zijn begrepen de kenmerken en relatieve voordelen van de uitgekozen inschrijving.

### *Beoordelingskader volgens Beschrijvend Document*

- 4.4.4. De Commissie is met aanbesteder van oordeel dat uit het Beschrijvend Document voldoende duidelijk blijkt dat de motivering niet zou geschieden aan de hand van het maximum aantal te behalen punten per subgunningscriterium met een toelichting van de aftrek van dat maximum aan de hand van negatieve punten uit de inschrijving. Onder het kopje 'richtlijn beoordeling' is de nadruk gelegd op de verwachting op het leveren van meerwaarde. De Commissie is met aanbesteder van mening dat over die systematiek in dit stadium niet meer kan worden geklaagd. Voor zover de bezwaren van ondernemer zijn gestoeld op de lezing dat aftrek ten opzichte van het maximum had moeten worden gemotiveerd, acht de Commissie de klacht dan ook ongegrond. Daarbij verdient wel opmerking dat de mate van detaillering van het beoordelingskader en de mate van detaillering van de motivering communicerende vaten zijn. Is een beoordelingskader volledig uitgewerkt en laat het kader geen enkele ruimte voor subjectiviteit, dan volgt de motivering voor toegekende scores vaak al uit het beoordelingskader zelf. Laat een beoordelingskader de beoordelingscommissie veel vrijheid en bestaat ruimte voor subjectiviteit, dan moeten hogere eisen worden gesteld aan de motivering van de gunningsbeslissing. De Commissie is van oordeel dat het hier gehanteerde beoordelingskader veel vrijheid laat aan de beoordelaars. Daarmee komt de Commissie toe aan

behandeling van de bezwaren van ondernemer tegen de motivering per subgunningscriterium.

#### *Implementatieplan*

- 4.4.5. De bezwaren tegen de motivering van de puntentoekenning voor het subgunningscriterium komen neer op een bezwaar tegen de hiervoor onder 4.4.4 beschreven beoordelingssystematiek; ondernemer klaagt dat verschillende aspecten niet zijn benoemd en dat negatieve punten uit de motivering ontbreken. Die enkele omstandigheid maakt de motivering nog niet gebrekkig. Ondernemer heeft onvoldoende concreet onderbouwd waarom de beoordelingscommissie aan de hand van de genoemde elementen niet tot het oordeel kon komen dat beide inschrijvingen voor dit subgunningscriterium 'veel meerwaarde' boden.

#### *Casussen*

- 4.4.6. Wat het subgunningscriterium 'casussen' betreft ziet de Commissie een duidelijk genoeg verschil in de motiveringen van de scores van de winnaar en inschrijver voor 'gebruiksvriendelijkheid'. De Commissie begrijpt echter dat de motivering voor 'functionele zaken' vragen oproept. Zo blijkt uit de motivering niet of de beoordeling 'betalingen standaard vrij' nou beter, slechter, of gelijk is aan 'betalingen standaard geblokkeerd'. Aanbesteder stelt zich terecht op het standpunt dat de motivering niet enkel het oog heeft op een vergelijking tussen inschrijvingen, maar de Commissie is met ondernemer van oordeel dat dergelijke elementen in een motivering geen duidelijkheid verschaffen over de beoordeling van de inschrijvingen. Het enige wat een inschrijver hieruit kan afleiden is dat de beoordelingscommissie kennelijk onder ogen heeft gezien dat in het ene geval betalingen standaard zijn geblokkeerd en in het andere geval betalingen standaard vrij zijn. Wat de beoordelingscommissie daarvan vindt, blijkt niet uit de motivering. De kenmerken en relatieve voordelen van de uitgekozen inschrijver blijken op dit punt niet uit de motivering, terwijl dat wel is vereist.

#### *Wensen*

- 4.4.7. De Commissie oordeelt dat aanbesteder met het opnemen van de enkele zinsnede 'Aanbieder kan aan praktisch alle wensen voldoen' niet heeft voldaan aan de op hem rustende motiveringsverplichting voor dit subgunningscriterium. In het onderhavige geval laat het beoordelingskader de beoordelingscommissie veel vrijheid en bestaat ruimte voor subjectiviteit. Daarom mag in dit geval meer worden verwacht van de motivering. Aan de hand van de gegeven motivering was voor ondernemer niet na te gaan of de beoordeling correct is verlopen en of de beoordeling de gunningsbeslissing rechtvaardigt.
- 4.4.8. Uit de reactie van aanbesteder blijkt dat de beoordelingscommissie het programma van *eisen* bij de beoordeling van het subgunningscriterium 'wensen' heeft betrokken. De beoordelingscommissie heeft kennelijk de score 'veel meerwaarde' toegekend aan inschrijvingen waarin uitsluitend 'Ja' is geantwoord op de vraag of standaard is voldaan aan alle eisen uit het programma van eisen. Dat terwijl het subgunningscriterium geen betrekking heeft op het programma van eisen, maar op het programma van wensen (waarover de Commissie niet beschikte bij de behandeling van de klacht – het programma staat wel als aparte bijlage genoemd in het Beschrijvend Document). In het programma van eisen is weliswaar bepaald dat uitgangspunt van de aanbesteder is dat de eisen zoveel mogelijk in de standaard oplossing/systeem zijn opgenomen, maar die enkele zinsnede maakt naar het oordeel van de Commissie onvoldoende duidelijk dat het programma van eisen de rol bij de beoordeling zou spelen die het uiteindelijk heeft gespeeld. Aanbesteder heeft met dit gebruik van het programma van eisen dan ook het transparantiebeginsel

geschonden (zie HvJ EU 29 april 2005, C-496/99, *Succhi di Frutta*, r.o. 111 en de beschrijving van het toetsingskader onder 4.4.2 bovenstaand). In algemene zin oordeelt de Commissie dat het aanbesteder hoe dan ook niet vrij stond dit programma van eisen te gebruiken als nadere invulling van één van de (sub)gunningscriteria (zie HvJ EU 26 maart 2015, C-601/13, *Ambisig*, r.o. 30). Aanbesteder heeft voor dit subgunningscriterium dan ook een onjuiste maatstaf toegepast.

#### *Partnership*

- 4.4.9. Voor de motivering van de puntentoekenning voor het subgunningscriterium 'partnership' geldt deels hetzelfde als voor de motivering voor 'implementatieplan' en een deel van 'casussen' (gebruiksvriendelijkheid): dat niet alle beoordelingsaspecten zijn benoemd, maakt de motivering op zichzelf nog niet gebrekkig. De motivering lijkt echter hoofdzakelijk kenmerken van de uitgekozen inschrijving te bevatten, maar maakt onvoldoende duidelijk wat de relatieve voordelen van de uitgekozen inschrijving zijn ten opzichte van de inschrijving van ondernemer. Ook op dit punt acht de Commissie de motivering daarom niet toereikend.

#### 4.5. Klachtonderdeel 2

- 4.6. Ondernemer klaagt dat de opschortende termijn van 20 dagen uit het Beschrijvend Document nog niet is aangevangen, omdat sprake is van een gebrekkige motivering.

#### **Beknopt oordeel en toelichting**

- 4.7. De Commissie oordeelt dat de gebreken in de motivering niet aan een doeltreffend en effectief beroep in de weg stonden. De Commissie verklaart dit klachtonderdeel daarom **ongegrond**.

#### **Toelichting**

- 4.7.1. Hoewel de motivering inderdaad gebreken bevat, oordeelt de Commissie dat de opschortende termijn van 20 kalenderdagen wel is aangevangen na verzending van de gunningsbeslissing. De Commissie volgt op dat punt de lijn van Gerechtshof Den Bosch (12 maart 2019, ECLI:NL:GHSHE:2019:974, r.o. 6.6.3), geciteerd door aanbesteder in zijn reactie op de onderhavige klacht. De enkele omstandigheid dat de gunningsbeslissing op punten ondeugdelijk is gemotiveerd, brengt op zichzelf nog niet mee dat het door ondernemer ingestelde beroep tegen de gunningsbeslissing niet doeltreffend en effectief kon zijn. De Commissie meent dat de gunningsbeslissing ondernemer voldoende aanknopingspunten heeft geboden om binnen de opschortende termijn in rechte te kunnen klagen. De in dit advies uiteindelijk door de Commissie geconstateerde gebreken stonden daaraan niet in de weg. De gebreken in de motivering acht de Commissie in dit geval niet van dien aard dat de opschortende termijn niet is gaan lopen.
- 4.7.2. Onder verwijzing naar Advies 628, ov. 4.2.10, laat de Commissie in het midden in hoeverre de clause opgenomen onder 6.2 Beschrijvend Document toelaatbaar is – met name de bepaling dat inschrijvers het recht verwerken in een bodemprocedure op te komen tegen het verloop van de aanbestedingsprocedure en de bepaling dat niet meer over de (motivering van de) gunningsbeslissing kan worden geklaagd. Partijen hebben op dat punt geen debat gevoerd in het kader van de klacht.

**5. Advies**

De Commissie verklaart klachtonderdeel 1 **gegrond** en klachtonderdeel 2 **ongegron-**  
**d.**

Den Haag, 15 april 2022

Mr. A.C.M Fischer-Braams    Mr. G.R. Werkman-Bouwkamp    Mr. drs. T.H. Chen

Voorzitter

Vicevoorzitter

Commissielid