

len moeten informeren. De gevorderde dwangsommen worden afgewezen omdat van de gemeente als overheidsinstelling mag worden verwacht dat zij een rechterlijk vonnis zal naleven.

Beslissing

De rechter verbiedt de gemeente om het litigieuze perceel te verkopen en/of te leveren aan derden, anders dan na het opnieuw doorlopen van een openbare en non-discriminatoire inschrijvings- en selectieprocedure.

[eiseres] B.V.,
te [plaats],
eisende partij,
hierna te noemen: [eiseres],
advocaat: mr. M. Oudriss,
tegen
GEMEENTE GILZE EN RIJEN,
te Rijen,
gedaagde partij,
hierna te noemen: de gemeente,
advocaten: mr. C.J. M. Weebers-Vrenken MRE en
mr. T. de Mos.

De volledige uitspraak is te raadplegen op
opmaat.sdu.nl.

172

Motivering gunningsbeslissing mogelijk gebrekkig

Rechtbank Den Haag
10 juli 2025, 684868,
ECLI:NL:RBDHA:2025:14552
(mr. T.F. Hesselink)
Noot mr. R. Smit

Beoordeling gunningscriteria. Gunningsbeslissing. Motivering gunningsbeslissing.

Het COA heeft op 29 januari 2025 een Europese openbare aanbestedingsprocedure aangekondigd voor 'Beveiligingsdiensten'. De opdracht ziet op het inzetten van externe objectbeveiligers die enerzijds de veiligheid van personen en goederen bewaken en anderzijds waken tegen verstoring van de orde en rust op terreinen en in gebouwen van het COA. Op 24 april 2025 heeft het COA aan

G4S meegedeeld dat zij voornemens is de opdracht te gunnen aan Trigion. In bijlage 1 bij de gunningsbeslissing is onderstaand overzicht opgenomen van de eindscore en de scores per (sub) subgunningscriterium van zowel G4S als Trigion. In de onderhavige procedure komt G4S op tegen de gunningsbeslissing van het COA.

Beoordeling

Motivering van de gunningsbeslissing

G4S stelt zich op het standpunt dat de motivering van de gunningsbeslissing gebrekkig is, omdat daaruit (in het geheel) niet kan worden afgeleid dat de inschrijving van Trigion op het onderdeel kwaliteit gelijkwaardig is aan die van G4S. Op grond van art. 2.130 AanbW 2012 dient de mededeling van de gunningsbeslissing aan iedere inschrijver of gegadigde onder meer de relevante redenen voor die beslissing te bevatten, waaronder in ieder geval dienen te worden verstaan de kenmerken en relatieve voordelen van de uitgekozen inschrijving. Blijkens de parlementaire geschiedenis van art. 2.130 AanbW 2012 ligt het, ingeval de aanbestedende dienst het criterium EMVI heeft gehanteerd, in de rede dat de aan de inschrijvingen toegekende scores en de relatieve positie van de afgewezen inschrijver ten opzichte van de geselecteerde inschrijver ter onderbouwing van de mededeling van de gunningsbeslissing door de aanbestedende dienst worden meegezonden.

Het COA heeft in de aanbesteding niet alleen de eindscores van G4S en Trigion, maar ook de scores op de drie kwalitatieve subgunningscriteria van beide inschrijvers in de gunningbeslissing opgenomen. Uit de toelichting kan worden afgeleid wat de redenen zijn voor de aan G4S toegekende scores en waarom door haar niet een hogere score is behaald. De motiveringsplicht van een aanbestedende dienst gaat niet zo ver dat de aanbestedende dienst inzicht moet verschaffen in de inschrijving van de voorlopige winnaar, teneinde een verliezende inschrijver de gelegenheid te geven de beoordeling van de aanbestedende dienst over te doen. Daarbij neemt de rechter in aanmerking dat er in dit geval ook geen enkele aanwijzing is dat de beoordeling van de inschrijving van Trigion niet deugt. Ook is relevant dat de inschrijvingen op hun eigen merites worden beoordeeld en het aan een aanbestedende dienst niet is toegestaan bedrijfsvertrouwelijke informa-

tie van andere inschrijvers aan een inschrijver te verstrekken.

Bezwaren over de beoordeling op de kwalitatieve gunningscriteria

G4S richt haar bezwaren op drie verbeterpunten die in de beoordeling van subgunningscriterium 2, Innovatieadvies, worden benoemd. Dit betreft verbeterpunten op het gebied van (i) de menselijke maat binnen technologische innovaties, (ii) de uitvoerbaarheid van grootschalige systeemintegraties en (iii) de borging van privacy en AVG.

Volgens G4S blijkt uit het beoordelingskader van het kwalitatieve subgunningscriterium 2 niet dat het element 'menselijke maat' daarvan onderdeel uitmaakt. Het COA heeft in het tweede bulletpoint van het beoordelingskader uiteengezet dat wordt beoordeeld in hoeverre de voorgestelde innovaties aansluiten bij de specifieke behoeften en uitdagingen van het COA. Uit de aanbestedingsstukken kan worden afgeleid dat die specifieke behoeften en uitdagingen onder meer te maken hebben met de diverse en kwetsbare doelgroep waarop de werkzaamheden van het COA zich richten: asielzoekers, die onder meer vluchten voor oorlog en geweld. Nu als uitgangspunt geldt dat het bij de uitleg van aanbestedingsstukken aankomt op de betekenis die naar objectieve maatstaven volgt uit de bewoordingen van de aanbestedingsstukken, gelezen in het licht van de gehele tekst daarvan, kan niet worden gezegd dat het menselijk aspect buiten het beoordelingskader van het subgunningscriterium Innovatieadvies valt en de beoordeling daarom onjuist is. Dat er volgens de beoordelingscommissie in het plan van G4S nog ruimte voor verbetering is op het gebied van de menselijke maat binnen technologische innovaties acht de rechter in het licht van het voorgaande ook niet onbegrijpelijk, nu G4S kennelijk op onderdelen onvoldoende heeft uitgewerkt welke impact de door haar voorgestelde innovaties hebben op de bewoners van de opvanglocaties van het COA.

In het beoordelingskader Subgunningscriterium 2 is onder het derde bulletpoint vermeld dat bij de beoordeling van de onderbouwing van de uitvoerbaarheid en de impact wordt gekeken naar de wijze waarop de inschrijver aannemelijk maakt dat de voorbeeld- en voorgestelde innovaties daadwerkelijk kunnen worden geïmplementeerd, inclusief een onderbouwing van de praktische haalbaarheid, risicoanalyse, en de verwachte im-

pact op veiligheid, efficiëntie en kostenbesparing. Op dat punt is er volgens de beoordelingscommissie in het plan van G4S ruimte voor verbetering. G4S heeft er op gewezen dat juist geen sprake is van een grootschalige systeemintegratie, maar van een kleinschalige systeemintegratie die tekens wordt herhaald. Voor zover al kan worden aangenomen dat de beoordelingscommissie dit niet heeft onderkend, brengt dat niet mee dat de beslissing op dit punt niet deugt. Het oordeel dat sprake is van ruimte voor verbetering hangt niet zozeer samen met de omvang van de integratie van de verschillende systemen, maar met de impact en (praktische) haalbaarheid daarvan. Er is naar het oordeel van de rechter dan ook geen aanleiding voor ingrijpen in dit onderdeel van de beoordeling.

G4S meent tot slot dat het oordeel van de beoordelingscommissie dat in het plan van G4S sprake is van ruimte voor verbetering op het punt van de borging van privacy en AVG onjuist, althans onbegrijpelijk is. De rechter verwijst naar wat zij hiervoor heeft overwogen over de in het beoordelingskader genoemde aansluiting van de voorgestelde innovaties bij de specifieke behoeften en uitdagingen van het COA en de uitleg daarvan. Niet in geschil is dat de door G4S voorgestelde innovaties verschillende privacyrechtelijke uitdagingen met zich meebrengen. Tegen die achtergrond acht de rechter het oordeel van de beoordelingscommissie, mede gelet op de beoordelingsvrijheid die zij heeft, niet onjuist of onbegrijpelijk.

Conclusie

De slotsom is dat de bezwaren van G4S tegen de gunningsbeslissing geen doel treffen. Dit brengt mee dat de vorderingen van G4S moeten worden afgewezen.

G4S Security Services B.V. te Amsterdam,
eiseres,
advocaten mrs. J.F. van Nouhuys en E.S.C. van der Hoek te Rotterdam,
tegen
Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers te Den Haag,
gedaagde,
advocaten mrs. T.A. Burger en T.M.O. Bottinga te Den Haag,
waarin is tussengekomen
Trigion Beveiliging B.V. te Schiedam,

advocaten mrs. L.C. van den Berg en R.Q. Janus te Den Haag.

Partijen worden hierna respectievelijk aangeduid als 'G4S', 'het COA' en 'Trigion'.

1. De procedure

1.1. Het verloop van de procedure blijkt uit:

- de dagvaarding van 12 mei 2025 met producties;
- de conclusie van antwoord met producties;
- de incidentele conclusie tot tussenkomst van Trigion;
- de op 26 juni 2025 gehouden mondelinge behandeling, waarbij door G4S, het COA en Trigion pleitnotities zijn overgelegd.

1.2. Tijdens de zitting is vonnis bepaald op vandaag.

2. Het incident tot tussenkomst, dan wel voeging

2.1. Trigion heeft gevorderd te mogen tussenkomen in de procedure tussen G4S en het COA dan wel zich te mogen voegen aan de zijde van het COA. Ter zitting hebben G4S en het COA verklaard geen bezwaar te hebben tegen de tussenkomst, dan wel voeging. Trigion is vervolgens overeenkomstig haar primaire incidentele vordering toegelaten als tussenkomende partij, aangezien zij aannemelijk heeft gemaakt dat zij daarbij voldoende belang heeft. Voorts is niet gebleken dat de tussenkomst aan een voortvarende afdoening van dit kort geding in de weg staat. Hierdoor ontstaat er ook geen strijd met de goede procesorde in het algemeen.

3. De feiten

Op grond van de stukken en het verhandelde ter zitting wordt in dit geding van het volgende uitgegaan.

3.1. Het COA heeft op 29 januari 2025 een Europese openbare aanbestedingsprocedure aangekondigd voor 'Beveiligingsdiensten'. De opdracht ziet op het inzetten van externe objectbeveiligers die enerzijds de veiligheid van personen (COA-personeel, bewoners en bezoekers) en goederen bewaken en anderzijds waken tegen verstoring van de orde en rust op terreinen en in gebouwen van het COA.

3.2. De opdracht is nader omschreven in het Beschrijvend Document met bijlagen. Ook zijn twee Nota's van Inlichtingen gepubliceerd. Het Be-

schrijvend Document en sommige bijlage zijn als gevolg van de Nota's van Inlichtingen gewijzigd.

3.3. Het gunningscriterium is de economisch meest voordelige inschrijving vastgesteld op basis van de beste prijs-kwaliteitverhouding. Het criterium prijs telt voor 30% mee. Het criterium kwaliteit telt voor 70% mee en is onderverdeeld in drie subgunningscriteria: (i) menselijke aspect (30%), (ii) innovatieadvies (30%) en (iii) implementatieplan (10%).

3.4. In het beschrijvend document zijn de drie kwalitatieve subgunningscriteria en het daarvoor geldende beoordelingskader nader uitgewerkt. Met betrekking tot het in deze zaak aan de orde zijnde subgunningscriterium 2 is het volgende vermeld:

3.5. De scoremethodiek is in het Beschrijvend Document als volgt toegelicht.

3.6. Op de aanbesteding hebben vijf partijen ingeschreven, waarvan alleen G4S en Trigion een geldige inschrijving hebben gedaan.

3.7. Op 24 april 2025 heeft het COA aan G4S meegedeeld dat zij voornemens is de opdracht te gunnen aan Trigion. In bijlage 1 bij de gunningsbeslissing is onderstaand overzicht opgenomen van de eindscore en de scores per (sub)subgunningscriterium van zowel G4S als Trigion.

Ook zijn in de bijlage de inhoudelijke overwegingen vermeld die ten grondslag liggen aan het beoordelingsresultaat. Daaruit blijkt dat G4S (evenals Trigion) op alle subgunningscriteria van het onderdeel kwaliteit de score 'goed' heeft behaald en dat Trigion op alle drie de subgunningscriteria geen relatieve voordelen heeft ten aanzien van G4S. De score bij subgunningscriterium 2 is als volgt toegelicht:

4. Het geschil

4.1. G4S vordert – zakelijk weergegeven – dat de voorzieningenrechter, bij vonnis uitvoerbaar bij voorraad, het COA

primair

I. verbiedt om tot gunning over te gaan op basis van de gunningsbeslissing;

II. gebiedt om de gunningsbeslissing in te trekken;

III. gebiedt om, indien het de opdracht nog wenst te gunnen, tot herbeoordeling over te gaan van alle inschrijvingen, althans de inschrijving van G4S, door een nieuw beoordelingsteam met inachtneming van het te wijzen vonnis;

subsidiair

IV. verbiedt om tot gunning over te gaan op basis van de gunningsbeslissing;

V. gebiedt de opdracht aan G4S te gunnen, althans voor zover het de opdracht nog wenst te gunnen; steeds op straffe van verbeurte van een direct opeisbare dwangsom van € 50.000 per dag, althans een door de voorzieningenrechter in goede justitie te bepalen bedrag en met veroordeling van het COA in de kosten van deze procedure.

4.2. Daartoe voert G4S aan dat de gunningsbeslissing zodanige onjuistheden bevat dat deze niet in stand kan blijven en het COA op basis daarvan niet tot gunning aan Trigion over kan gaan. Zij wijst er allereerst op dat een essentieel onderdeel van de motivering ontbreekt. Volgens G4S kon het COA niet volstaan met de mededeling dat er op het onderdeel kwaliteit geen relevante verschillen zijn tussen beide inschrijvingen. Op basis van enkel die mededeling kan niet worden gecontroleerd of beide inschrijvingen op dezelfde manier zijn beoordeeld. Het COA moet en kan meer informatie geven over wat is aangeboden en wat ontbreekt en daarmee comfort geven dat de criteria juist zijn toegepast. Dat geldt in dit geval des te meer nu het in dit geval hangt op de kwalitatieve beoordeling en meer specifiek op de vergelijking van de 'ruimte voor verbetering'. Zonder deze informatie is de gunningsbeslissing willekeurig en ondoorzichting, aldus G4S.

G4S stelt daarnaast dat de beoordeling van de inschrijving van G4S op het subgunningscriterium 2 onjuist is. Volgens G4S heeft de beoordelingscommissie ten onrechte geconcludeerd dat er op de punten (i) de menselijke maat binnen technologische innovaties, (ii) de uitvoerbaarheid van grootschalige systeemintegratie en (iii) de borging van privacy en AVG ruimte is voor verbetering. Zij wijst erop dat uit de onderbouwing van de conclusie blijkt dat er op deze punten wellicht ruimte is voor nadere uitwerking van details, maar dat kan niet gelijk gesteld worden met ruimte voor verbetering, te meer nu de inschrijvers is gevraagd om op hoofdlijnen te adviseren. Daar komt bij dat de punten (i) en (iii) buiten het beoordelingskader vallen, nu niet is gevraagd om op deze punten in te gaan.

4.3. Het COA en Trigion voeren verweer, dat hierina, voor zover nodig, zal worden besproken.

4.4. Trigion vordert (voorwaardelijk) dat de voorzieningenrechter het COA gebiedt de gunningsbeslissing ongewijzigd in stand te laten en tot uitvoering te brengen, alsmede G4S te gebieden te

gehangen en te gedogen dat uitvoering wordt gegeven aan de gunningsbeslissing.

5. De beoordeling van het geschil

Motivering van de gunningsbeslissing

5.1. G4S stelt zich op het standpunt dat de motivering van de gunningsbeslissing gebrekkig is, omdat daaruit (in het geheel) niet kan worden afgeleid dat de inschrijving van Trigion op het onderdeel kwaliteit gelijkwaardig is aan die van G4S. De voorzieningenrechter volgt G4S hierin niet en overweegt daartoe het volgende.

5.2. Op grond van artikel 2.130 Aanbestedingswet dient de mededeling van de gunningsbeslissing aan iedere inschrijver of gegadigde onder meer de relevante redenen voor die beslissing te bevatten, waaronder in ieder geval dienen te worden verstaan de kenmerken en relatieve voordelen van de uitgekozen inschrijving. Blijkens de parlementaire geschiedenis van artikel 2.130 Aw ligt het, ingeval de aanbestedende dienst het criterium 'economisch meest voordelige inschrijving' (EMVI) heeft gehanteerd, in de rede dat de aan de inschrijvingen toegekende scores en de relatieve positie van de afgewezen inschrijver ten opzichte van de geselecteerde inschrijver ter onderbouwing van de mededeling van de gunningsbeslissing door de aanbestedende dienst worden meegezonden. Hoewel een precieze invulling van de relevante redenen afhankelijk is van de omstandigheden van het geval, geldt in zijn algemeenheid dat de relevante redenen onder meer de volgende elementen zullen bevatten:

- bekendmaking van de eindscores van zowel de afgewezen inschrijver als van de geselecteerde inschrijver;
- bekendmaking van de scores van de afgewezen inschrijver op specifieke kenmerken en de reden(en) waarom op dat specifieke kenmerk eventueel niet een hogere score is toegekend;
- verduidelijking van de toepassing van de gehanteerde criteria bij gunning volgens het EMVI-criterium.

5.3. Het COA heeft in de onderhavige aanbesteding niet alleen de eindscores van G4S en Trigion, maar ook de scores op de drie kwalitatieve subgunningscriteria van beide inschrijvers in (de bijlage bij) de gunningsbeslissing opgenomen. De door G4S behaalde scores op het onderdeel kwaliteit zijn in de gunningsbeslissing per subgun-

ningscriterium uitgebreid toegelicht. Uit die toelichting kan worden afgeleid wat de redenen zijn voor de aan G4S toegekende scores en waarom door haar niet een hogere score is behaald. Vervolgens heeft het COA opgemerkt dat de inschrijving van Trigion voor wat betreft die verschillende subgunningscriteria geen specifieke voordelen heeft, hetgeen strookt met het feit dat beide inschrijvers steeds dezelfde score bij ieder subgunningscriterium van het onderdeel kwaliteit hebben behaald. Op basis van deze informatie was het voor G4S voldoende duidelijk dat het voordeel van de inschrijving van Trigion enkel is gelegen in de prijs. Andere relatieve voordelen kent de inschrijving van Trigion niet. Anders dan G4S meent, is het niet nodig dat het COA (nader) onderbouwt waarom zij de inschrijvingen op het onderdeel kwaliteit gelijkwaardig acht om te voldoen aan haar motiveringsplicht. Ook niet als in aanmerking wordt genomen dat sprake is van een opdracht met een uitzonderlijk hoge waarde waarbij het verschil tussen de score van de winnende inschrijver en de verliezende inschrijver slechts 0,01 punt is. Daarbij is van belang dat G4S kennelijk wenst meer inzage te krijgen in (diverse aspecten en kenmerken van) de inschrijving van Trigion en de punten waarop bij Trigion 'ruimte voor verbetering' is vastgesteld om te kunnen beoordelen of de inschrijving van Trigion op de kwalitatieve subgunningscriteria een score 'goed' verdient, maar dat is niet aan haar. De motiveringsplicht van een aanbestedende dienst gaat niet zo ver dat de aanbestedende dienst inzicht moet verschaffen in de inschrijving van de voorlopige winnaar, teneinde een verliezende inschrijver de gelegenheid te geven de beoordeling van de aanbestedende dienst over te doen. Daarbij neemt de voorzieningenrechter in aanmerking dat er in dit geval ook geen enkele aanwijzing is dat de beoordeling van de inschrijving van Trigion niet deugt. Ook is relevant dat de inschrijvingen op hun eigen merites worden beoordeeld en het aan een aanbestedende dienst niet is toegestaan bedrijfsvertrouwelijke informatie van andere inschrijvers aan een inschrijver te verstrekken. G4S wordt daarom niet gevolgd in haar standpunt dat een essentieel onderdeel van de motivering ontbreekt.

Bezwaren over de beoordeling op de kwalitatieve gunningscriteria

5.4. G4S heeft verder aangevoerd dat zij het om verschillende redenen niet eens is met de beoordeling van het tweede kwalitatieve subgunningscriterium dat ziet op innovatieadvies. Zij stelt dat de beoordelingscommissie buiten het beoordelingskader is getreden en/of het oordeel onjuist, althans onbegrijpelijk is.

5.5. Bij de beoordeling van de bezwaren van G4S stelt de voorzieningenrechter voorop dat alleen als sprake is van een onbegrijpelijke beoordeling, dan wel van procedurele of inhoudelijke onjuistheden en/of onduidelijkheden, die meebrengen dat de gunningsbeslissing niet deugt, plaats is voor ingrijpen door de rechter. Daarbij is uitgangspunt dat aan enige mate van subjectiviteit bij de beoordeling van de hier gehanteerde kwalitatieve subgunningscriteria niet te ontkomen valt. Dat brengt weliswaar enige spanning teweeg met de objectieve beoordelingssystematiek van het aanbestedingsrecht en de daarop toepasselijke beginselen van transparantie en gelijke behandeling, maar het behoeft nog niet mee te brengen dat ook daadwerkelijk sprake is van strijd met dat recht en/of die beginselen. Van belang is dat (i) het voor een potentiële inschrijver duidelijk is wat er van hem wordt verwacht, (ii) de inschrijvingen aan de hand van een zo objectief mogelijk systeem worden beoordeeld en (iii) de gunningsbeslissing zodanig inzichtelijk wordt gemotiveerd dat het voor een afgewezen inschrijver mogelijk is om de wijze waarop de beoordeling heeft plaatsgevonden te toetsen. Voor het overige komt aan de voorzieningenrechter slechts een beperkte toetsingsvrijheid toe wanneer het aankomt op de beoordeling van kwalitatieve criteria. Aan de afgewezen beoordelingscommissie, waarvan de deskundigheid in beginsel moet worden aangenomen, moet de nodige beoordelingsruimte worden gegund, mede omdat de rechter geen specifieke deskundigheid bezit op het gebied van het onderwerp van de opdracht.

5.6. G4S richt haar bezwaren op drie verbeterpunten die in de beoordeling van subgunningscriterium 2, Innovatieadvies, worden benoemd. Dit betreft verbeterpunten op het gebied van (i) de menselijke maat binnen technologische innovaties, (ii) de uitvoerbaarheid van grootschalige systeemintegraties en (iii) de borging van privacy en AVG.

G4S stelt dat op deze onderdelen ten onrechte is geoordeeld dat sprake is van ruimte voor verbetering, en dat daarom geoordeeld had moeten worden dat deze er “niet of nauwelijks” is, waardoor de score van G4S verbetert naar “uitstekend” en G4S de aanbesteding wint. In dat standpunt wordt G4S niet gevolgd. Uit het gehanteerde beoordelingskader blijkt dat voor de score bepalend is de inhoudelijke uitwerking van de gevraagde informatie en in hoeverre die uitwerking de verwachtingen van de beoordelingscommissie overtreft, waarbij een rol speelt of er ruimte voor verbetering is. Het COA heeft er terecht op gewezen dat voor de gewenste score “uitstekend” nodig is dat het beoordelingsteam nauwelijks of geen ruimte voor verbetering ziet maar óók dat de uitwerking de verwachtingen overtreft. G4S wordt niet gevolgd in haar standpunt dat met dit onderdeel van het beoordelingskader niets anders wordt bedoeld dan dat er meer wordt gedaan dan hetgeen minimaal is gevraagd. De aanbestedingsstukken zijn volstrekt duidelijk op dit punt: In het gehanteerde beoordelingskader is per waarderingsscore vanaf de score “voldoende” telkens uitgewerkt in welke (oplopende) mate de verwachtingen dienen te zijn overtroffen om een bepaalde score te behalen. Een “voldoende” kan worden behaald indien de uitwerking de verwachtingen niet of nauwelijks overtreft. Een “goed” vereist dat de uitwerking de verwachtingen op sommige punten overtreft en voor een “uitstekend” dient de uitwerking de verwachtingen te overtreffen. Met het COA is de voorzieningenrechter vervolgens van oordeel dat in de motivering van de beoordeling van subgunningscriterium 2 geen steun is te vinden voor de aanname dat de inschrijving van G4S de verwachtingen in zodanig grote mate overtreft, dat zij de waardering “uitstekend” zou moeten krijgen. Daar komt nog bij dat, anders dan G4S stelt, sprake is van meer verbeterpunten dan de drie die G4S noemt. In de beoordeling valt immers te lezen dat onder meer ook een aandachtspunt is dat door de beperkte inzet van slechts vijf teamleiders voor de gehele regio de scope of control onduidelijk blijft. Dat heeft G4S op zichzelf niet betwist. Weliswaar worden in de eindconclusie in het bijzonder de drie door G4S betwiste verbeterpunten genoemd, maar daarmee is niet gezegd dat het andere genoemde aandachtspunt geen rol speelt bij de waardering van de inschrijving op het subgunningscriterium Innovatieadvies met ‘goed’ in plaats van ‘uitstekend’. De keuze om dit aan-

dachtspunt in de beoordeling te noemen wijst er juist op dat ook dit aandachtspunt een voor de beoordelingscommissie relevant verbeterpunt betreft.

5.7. Los van het voorgaande is de voorzieningenrechter van oordeel dat de specifieke bezwaren van G4S tegen de drie genoemde verbeterpunten niet kunnen leiden tot de conclusie dat de beoordeling onbegrijpelijk of inhoudelijk onjuist is. Voor dat oordeel is het volgende redengevend.

(i) de menselijke maat binnen technologische innovaties

5.8. Volgens G4S blijkt uit het beoordelingskader van het kwalitatieve subgunningscriterium 2 niet dat het element ‘menselijke maat’ daarvan onderdeel uit maakt. G4S stelt daarom dat de beoordelingscommissie met het oordeel dat zij op dit punt ruimte voor verbetering ziet buiten het beoordelingskader is getreden. De voorzieningenrechter volgt G4S hierin niet. Het COA heeft in het tweede bulletpoint van het beoordelingskader (hiervoor weergegeven onder 3.5.) uiteengezet dat wordt beoordeeld in hoeverre de voorgestelde innovaties aansluiten bij de specifieke behoeften en uitdagingen van het COA. Uit de aanbestedingsstukken kan worden afgeleid dat die specifieke behoeften en uitdagingen onder meer te maken hebben met de diverse en kwetsbare doelgroep waarop de werkzaamheden van het COA zich richten: asielzoekers, die onder meer vluchten voor oorlog en geweld. Nu als uitgangspunt geldt dat het bij de uitleg van aanbestedingsstukken aankomt op de betekenis die naar objectieve maatstaven volgt uit de bewoordingen van de aanbestedingsstukken, gelezen in het licht van de gehele tekst daarvan, kan niet worden gezegd dat het menselijk aspect buiten het beoordelingskader van het subgunningscriterium Innovatieadvies valt en de beoordeling daarom onjuist is. Dat er volgens de beoordelingscommissie in het plan van G4S nog ruimte voor verbetering is op het gebied van de menselijke maat binnen technologische innovaties acht de voorzieningenrechter in het licht van het voorgaande ook niet onbegrijpelijk, nu G4S kennelijk op onderdelen onvoldoende heeft uitgewerkt welke impact de door haar voorgestelde innovaties hebben op de bewoners van de opvanglocaties van het COA.

(ii) De uitvoerbaarheid van grootschalige systeemintegratie

5.9. In het beoordelingskader Subgunningscriterium 2 is onder het derde bullitpoint vermeld dat bij de beoordeling van de onderbouwing van de uitvoerbaarheid en de impact wordt gekeken naar de wijze waarop de inschrijver aannemelijk maakt dat de voorbeeld- en voorgestelde innovaties daadwerkelijk kunnen worden geïmplementeerd, inclusief een onderbouwing van de praktische haalbaarheid, risicoanalyse, en de verwachte impact op veiligheid, efficiëntie en kostenbesparing. Op dat punt is er volgens de beoordelingscommissie in het plan van G4S ruimte voor verbetering. De commissie wijst er in dat verband op dat het aansluiten van systemen op COA-structuren complex is, vooral vanwege de AVG-uitdagingen bij gegevensuitwisseling. Aan G4S kan worden toegegeven dat die constatering op zichzelf niet zonder meer het oordeel rechtvaardigt dat het gepresenteerde plan tekortschiet. Het oordeel van de commissie is echter niet beperkt tot die constatering. De commissie wijst er ook op dat de transitie naar informatiegestuurde beveiliging vragen oproept over de praktische uitvoerbaarheid binnen de COA-context. Bovendien moet een en ander worden gelezen in het licht van de gehele beoordeling van het door G4S gepresenteerde plan, waarbij herhaaldelijk gewezen wordt op de specifieke setting waarin het COA opereert. Gelet hierop acht de voorzieningenrechter het oordeel van de commissie dat er ruimte is voor verbetering niet onbegrijpelijk. Dat oordeel impliceert dat G4S de praktische uitvoerbaarheid van het voorgestane beveiligingssysteem (nog) onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt, althans zich onvoldoende rekenschap heeft gegeven van de uitdagingen die de COA-context voor de haalbaarheid van de implementatie van dat systeem meebrengt en niet dat slechts sprake is van vervolgvragen over de details van een implementatie, zoals G4S stelt. G4S heeft er ook nog op gewezen dat juist geen sprake is van een grootschalige systeemintegratie, maar van een kleinschalige systeemintegratie die tekens wordt herhaald. Voor zover al kan worden aangenomen dat de beoordelingscommissie dit niet heeft onderkend, brengt dat niet mee dat de beslissing op dit punt niet deugt. Het oordeel dat sprake is van ruimte voor verbetering hangt niet zozeer samen met de omvang van de integratie van de verschillende systemen, maar met de impact en (praktische) haalbaarheid daar-

van. Er is naar het oordeel van de voorzieningenrechter dan ook geen aanleiding voor ingrijpen in dit onderdeel van de beoordeling.

(iii) de borging van privacy en AVG

5.10. G4S meent tot slot dat het oordeel van de beoordelingscommissie dat in het plan van G4S sprake is voor ruimte voor verbetering op het punt van de borging van privacy en AVG onjuist, althans onbegrijpelijk is. Volgens G4S is het naleven van wet- en regelgeving vanzelfsprekend en hoeft dat niet expliciet te worden toegelicht als daar niet om is gevraagd. Uit het beoordelingskader volgt ook niet dat inschrijvers moesten ingaan op privacy- en AVG-aspecten en de beoordeling is daarmee gebaseerd op niet-relevante elementen, aldus G4S. Ook deze klacht treft geen doel. De voorzieningenrechter verwijst naar wat zij hiervoor heeft overwogen over de in het beoordelingskader genoemde aansluiting van de voorgestelde innovaties bij de specifieke behoeften en uitdagingen van het COA en de uitleg daarvan. Niet in geschil is dat de door G4S voorgestelde innovaties verschillende privacyrechtelijke uitdagingen met zich meebrengen. Tegen die achtergrond acht de voorzieningenrechter het oordeel van de beoordelingscommissie, mede gelet op de beoordelingsvrijheid die zij heeft, niet onjuist of onbegrijpelijk.

Slotsom, incidentele vordering en proceskosten

5.11. De slotsom is dat de bezwaren van G4S tegen de gunningsbeslissing geen doel treffen. Dit brengt mee dat de vorderingen van G4S moeten worden afgewezen. G4S wordt als de in het ongelijk gestelde partij veroordeeld in de proceskosten van het COA.

5.12. Omdat het COA voornemens is de opdracht ook definitief te gunnen aan Trigion, brengt de afwijzing van de vorderingen van G4S mee dat Trigion geen belang (meer) heeft bij toewijzing van haar vorderingen, zodat deze worden afgewezen. Trigion zal worden veroordeeld in de kosten van het COA, welke kosten worden begroot op nihil, nu niet is gebleken dat het COA als gevolg van deze vorderingen extra kosten heeft moeten maken. Ondanks de afwijzing moet G4S in haar verhouding tot Trigion worden aangemerkt als de in het ongelijk gestelde partij. Het doel van Trigion was immers te voorkomen dat de gunningsbeslissing wordt ingetrokken, welk doel is bereikt.

G4S zal dan ook worden veroordeeld in de proceskosten van Trigion.

5.13. De proceskosten van zowel het COA als Trigion worden begroot op:

- griffierecht € 714
- salaris advocaat € 1.107
- nakosten € 178 (plus de verhoging zoals vermeld in de beslissing)

Totaal € 1.909

5.14. De door het COA gevorderde wettelijke rente over de proceskosten wordt toegewezen zoals vermeld in de beslissing.

6. De beslissing

De voorzieningenrechter:

6.1. wijst de vorderingen van G4S tegen het COA en de vorderingen van Trigion tegen het COA af;

6.2. veroordeelt Trigion voor wat betreft de door haar ingestelde vorderingen jegens het COA in de kosten van het COA, begroot op nihil;

6.3. veroordeelt G4S in de (overige) proceskosten van zowel het COA als Trigion van ieder € 1.909, te betalen binnen veertien dagen na aanschrijving daartoe. Als G4S niet tijdig aan de veroordelingen voldoet en het vonnis daarna wordt betekend, dan moet G4S € 92 extra aan de betreffende partij betalen, plus de kosten van betekening;

6.4. veroordeelt G4S in de wettelijke rente als bedoeld in artikel 6:119 Burgerlijk Wetboek over de proceskosten van het COA als deze niet binnen veertien dagen na aanschrijving zijn voldaan;

6.5. verklaart de onderdelen 6.2 tot en met 6.4 van de beslissing uitvoerbaar bij voorraad.

NOOT

Reikwijdte motiveringsplicht gunningsvoornemen

De reikwijdte van de motiveringsplicht is vaak voer voor discussie en aanleiding om een kortgedingprocedure te starten. Zo ook in deze zaak bij de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag. Meer specifiek ging het om de vraag in hoeverre in de motivering moet worden ingegaan op de inschrijving van de winnende inschrijver. Kan worden volstaan met het enkel noemen van de relatieve voordelen of moet ook worden ingegaan op punten waarop de winnende inschrijver gelijk heeft gescoord met de verliezende inschrijver (of zelfs minder als dat van toe-

passing is)? Die vraag staat centraal in deze annotatie.

Plaats in de jurisprudentie

Deze uitspraak past binnen de inmiddels bestendig geworden jurisprudentie.¹ Voorzieningenrechters geven consequent aan dat alleen hoeft worden ingegaan op de relatieve voordelen van de winnende inschrijving en dat een motivering niet is vereist als een winnende inschrijver op subgunningscriteria gelijk of minder scoort dan de verliezende inschrijver. Ter onderbouwing wordt dan aangegeven (ook in deze zaak) dat de motiveringsplicht niet zo ver gaat dat “de aanbestedende dienst inzicht moet verschaffen in de inschrijving van de voorlopige winnaar, teneinde een verliezende inschrijver de gelegenheid te geven de beoordeling van de aanbestedende dienst over te doen”.²

Opvallend is dat de Commissie van Aanbestedingsexperts (CvAE) er heel anders over denkt. De CvAE is van oordeel dat het onder bepaalde omstandigheden aan de aanbestedende dienst is om in de motivering van het gunningsvoornemen ook in te gaan op de winnende inschrijving als de winnende inschrijver evenveel of zelfs lager heeft gescoord op de kwalitatieve (sub)gunningscriteria dan de verliezende inschrijver.³ Ik ben het eens met deze lijn van de CvAE (dit zal later worden toegelicht bij het uitwerken van het juridisch kader). Ook annotator Stellingwerff Beintema is het eens met de analyse van de CvAE, maar geeft wel aan dat de CvAE de bestaande rechterlijke uitspraken dient te volgen en hiervan niet mag afwijken.⁴ Dit onderbouwt zij door een beroep te doen op de wetsgeschiedenis, waarin is aangegeven dat de CvAE geen extra rechtsgang is, de uitkomst niet bindend is, en partijen op ieder moment naar de rechter kunnen stappen.⁵ De CvAE is dan gehouden, als een stap naar de rechter wordt gezet, om de behandeling stop te zetten.

1 Zie bijvoorbeeld: V zr. Rechtbank Den Haag 19 januari 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:8363 en V zr. Rechtbank Den Haag 11 december 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:20977.

2 V zr. Rechtbank Den Haag 10 juli 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:14552, r.o. 5.3.

3 CvAE, adviezen 551, 610 en 639.

4 Zie «JAAN» 2021/190.

5 Kamerstukken II 2009–2–1-, 32440, nr. 3, p. 20.

Deze argumenten vind ik niet dragend voor het oordeel dat de CvAE de bestaande rechterlijke uitspraken dient te volgen. Het streven moet altijd zijn om de wet juist toe te passen. Dat eindigt naar mijn mening niet met een scheiding tussen de rechterlijke macht en overige instanties, zoals de CvAE. De CvAE heeft onder andere als doel de professionaliteit van de aanbestedingspraktijk verder te verbeteren en een leereffect teweeg te brengen bij ondernemingen en aanbestedende diensten.⁶ Onder die omstandigheden is de CvAE juist gehouden de aanbestedingswet op een correcte wijze toe te passen. Dat daarmee de CvAE de ruimte heeft om af te wijken van de huidige rechtspraak is naar zijn aard dan ook logisch. Daarnaast pleit het feit dat de uitkomsten niet bindend zijn en partijen op ieder moment naar de rechter stappen juist voor het argument dat de CvAE mag afwijken van de huidige rechtspraak. Er vloeit dan immers geen schade uit het oordeel van de CvAE en partijen kunnen het geschil altijd voorleggen aan de rechter, mochten zij van mening zijn dat het oordeel van de CvAE niet klopt.

Juridisch kader

In art. 2.130 AanbW 2012 is bepaald hoe de gunningsbeslissing gemotiveerd moet worden.⁷ Het artikel luidt als volgt:

“1. De mededeling van de gunningsbeslissing aan iedere betrokken inschrijver of betrokken gegadigde bevat de relevante redenen voor die beslissing, alsmede een nauwkeurige omschrijving van de opschortende termijn, bedoeld in artikel 2.127, eerste lid, die van toepassing is.

*2. Voor de toepassing van het eerste lid wordt onder relevante redenen in ieder geval verstaan de kenmerken en relatieve voordelen van de uitgekozen inschrijving alsmede de naam van de begunstigde of de partijen bij de raamovereenkomst.”*⁷

Het doel achter het motiveren van de gunningsbeslissing is om ervoor te zorgen dat de inschrijver alle relevante informatie ontvangt om af te wegen of het starten van een procedure zinvol is

en zo ja, om een doeltreffend beroep in te kunnen stellen.⁸ Expliciet wordt nog in de memorie van toelichting opgemerkt dat het enkel toezien van de samenvattende beschrijving van de relevante redenen van de afwijzing in veel gevallen onvoldoende is om te beoordelen of het ahangig maken van een procedure zinvol is.⁹ In lid 1 wordt de term “relevante redenen” gehanteerd. In lid 2 wordt aangegeven dat hieronder in ieder geval (dus niet uitsluitend) de kenmerken en relatieve voordelen van de uitgekozen inschrijving vallen.

Toch lijkt de rechtspraak ervan uit te gaan dat het enkel gaat om de relatieve voordelen en niet de relatieve nadelen of gelijkenissen van de winnende inschrijving. De vraag is of dit juist is. Het doel van de motiveringsplicht is immers om te kunnen beoordelen of een procedure zinvol is. Daarvoor is zeer relevant om ook inzicht te krijgen in de onderdelen waarop de winnende inschrijver lager of gelijk heeft gescoord. Mogelijk is de winnende inschrijver op een dergelijk onderdeel namelijk onjuist beoordeeld en had zij minder punten moeten krijgen. Die punten kunnen dan net het verschil maken tussen wel of niet als winnende inschrijver uit de bus komen en dus een reden om een procedure te starten. Deze lijn wordt dan ook (in mijn ogen) terecht wel gehanteerd door de CvAE.¹⁰ De CvAE geeft aan dat dit valt onder de kenmerken van de winnende inschrijving. Ook deze term komt expliciet terug in het tweede lid van art. 2.130 AanbW 2012.

Ter rechtvaardiging van het enkel noemen van de relatieve voordelen van de winnende inschrijver, wordt (ook in deze zaak) geoordeeld dat de motiveringsplicht niet zo ver gaat dat de aanbestedende dienst inzicht moet verschaffen in de inschrijving van de voorlopige winnaar, teneinde een verliezende inschrijver de gelegenheid te geven om de beoordeling van de aanbestedende dienst over te doen.¹¹ Naar mijn mening is dit een onjuiste opvatting en het vindt ook geen grondslag in de wet. Het criterium moet juist zijn om *alle* relevante redenen (lid 1), waaronder in ieder geval de relatieve voordelen én de kenmer-

6 Zoals blijkt uit het instellingsbesluit Commissie van Aanbestedingsexperts van de minister van Economische Zaken d.d. 4 maart 2013.

7 Art. 2.130 AanbW 2012 is een implementatie van art. 55 van Richtlijn 2014/24.

8 Kamerstukken II 2008/09, 32027, nr. 3, p. 6.

9 Kamerstukken II 2008/09, 32027, nr. 3, p. 7.

10 CvAE, adviezen 551, 610 en 639.

11 V.zr. Rechtbank Den Haag 10 juli 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:14552, r.o. 5.3.

ken van de winnende inschrijver te benoemen, *omdat* dit zoals eerder uitgelegd relevant is voor de verliezende inschrijver. De motiveringsplicht is zo ruim om inschrijvers in staat te stellen er wat van te vinden, met het doel om te beoordelen of een procedure zinvol is. Dat is wat anders dan het in staat stellen van afgewezen inschrijvers tot het overdoen van de beoordeling. De enige begrenzing zou dan moeten zijn om geen bedrijfsvertrouwelijke gegevens over te leggen van de winnende inschrijver, om de gerechtvaardigde commerciële belangen van de winnende inschrijver te beschermen.¹²

Daarbij moet vervolgens voorkomen worden dat aanbestedende diensten veel informatie niet delen, onder het mom van vertrouwelijkheid. Zoals Stellingwerff Beintema naar mijn mening terecht aangeeft in haar annotatie, is informatie die bij de uitvoering van de opdracht openbaar bekend wordt, niet vertrouwelijk.¹³ Daarnaast is het mogelijk om technische kenmerken dusdanig samengevat mede te delen, dat de eventuele vertrouwelijke informatie niet achterhaalbaar is.¹⁴

Conclusie

De Voorzieningenrechter had in dit geval naar mijn mening moeten oordelen dat de aanbestedende dienst de motiveringsplicht heeft geschonken, omdat zij geen inzicht heeft gegeven in de relevante redenen voor de gunningsbeslissing, meer specifiek de kenmerken van de winnende inschrijving. De aanbestedende dienst had nader moeten motiveren waarom de winnende inschrijver evenveel punten heeft gescoord op de kwalitatieve subgunningscriteria als de verliezende inschrijver. De verliezende inschrijver zou pas dan voldoende informatie hebben gehad om te beoordelen of het aanspannen van een procedure zinvol is.

Vuistregels voor de praktijk

Toegegeven moet worden: de bestendige jurisprudentie over de reikwijdte van de motiveringsplicht blijft overeind, maar naar mijn mening is de reikwijdte groter. Aanbestedende

diensten zouden naar mijn mening in de motivering van het gunningsvoornemen ook moeten ingaan op onderdelen (subgunningscriteria) waarop de winnende inschrijving gelijk of lager is beoordeeld dan de verliezende inschrijving. Voor een verliezende inschrijver kan het aanleiding zijn om bij het uitblijven van een dergelijke motivering een procedure te starten.

mr. R. Smit
advocaat bij Holla legal & tax

173

Geen koopovereenkomst tot stand gekomen vóór uitgifteprocedure (Didam)

Rechtbank Gelderland zp Arnhem
16 juli 2025, C/05/432490 / HA ZA 24-105,
ECLI:NL:RBGEL:2025:6541
(mrs. S.A.L. van der Sande, D. Vergunst,
I.W.M. Olthof)

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Didam. Gronduitgifte. Openbare verkoop. Overeenkomst.

[BW art. 3:40]

De gemeente heeft als grondeigenaar bedrijfskavels uitgegeven op het BusinessPark 7Poort in Zevenaar. Von Gahlen heeft met de gemeente onderhandeld over de aankoop van kavel Hecto. Na het Didam I-arrest heeft de gemeente alle verkopen on hold gezet en een uitgifteprocedure met een loting uitgeschreven voor de verkoop van deze bedrijfskavel. Vier partijen hebben meegedaan aan deze loting. Na de loting heeft de gemeente een koopovereenkomst gesloten met Tiemex en de net opgerichte vennootschap 7COM. Von Gahlen stelt zich op het standpunt dat zij vóór de uitgifteprocedure al een koopovereenkomst heeft gesloten voor de bedrijfskavel. In deze procedure ligt de vraag voor of dat zo is en, zo niet, of de gemeente verplicht kan worden om de onderhandelingen met Von Gahlen voort te zetten. Er zijn volgens Von Gahlen omstandigheden waardoor de gemeente de bedrijfskavel alsnog aan haar moet gunnen. Verder moet worden beslist over de vraag of de gemeente na de gunning aan

12 Dat is ook de lijn met het oordeel van de CvAE. Zie hiervoor wederom adviezen 551, 610 en 639.

13 Zie «JAAN» 2021/190.

14 Europees Hof van Justitie 7 september 2021, C-927/19, r.o. 124 (Klaipedos); CvAE, advies 639, r.o. 4.3.7.