

Commissie van Aanbestedingsexperts

Advies 221

1. Feiten

- 1.1. Beklaagde heeft op 25 februari 2015 een Europese openbare procedure aangekondigd voor een raamovereenkomst met meerdere ondernemingen met betrekking tot het uitvoeren van schoonmaakdiensten, glasbewassing en het leveren van sanitaire voorzieningen.
- 1.2. In Deel 1 ("Algemeen") van de Offerteaanvraag is op p. 11 e.v. onder andere bepaald:

1.2 Aanleiding voor deze aanbesteding

In 2010 is door Opdrachtgever een raamovereenkomst voor schoonmaak en glasbewassing met [X] afgesloten. [X] heeft een raamovereenkomst met [Y] over de levering en onderhoud en levering van sanitaire voorzieningen.

Niet alle locaties hebben zich destijds aangesloten bij deze Overeenkomst, vandaar dat er nu meerdere Overeenkomsten zijn voor schoonmaak, glasbewassing en de levering van sanitaire voorzieningen. De inhoud en voorwaarden van de huidige Overeenkomsten met verschillende leveranciers leidt tot een grote mate van diversiteit in beleid, service level en kwaliteit. De nieuwe [Beklaagde] wenst hier verandering in te brengen.

1.3 Doel van de aanbesteding

Doel van Opdrachtgever is om één partij per perceel te contracteren, die zich volledig inspant voor een kwalitatief hoogwaardige, sociaal verantwoorde dienstverlening en duidelijke verbetering van uitstraling en beleving tegen een billijke prijs. De Opdrachtgever maakt dit mogelijk door Opdrachtnemer(s) de kans te bieden zich, te onderscheiden van de concurrenten door het maken van een ondernemingsplan met daarin een beschrijving van de werkwijze, aansturing, communicatie en de kwalitatieve en duurzame aspecten. Dit onderscheidend vermogen kan vergroot worden door een concrete visie van de Opdrachtnemer voor de langere termijn en een aanpak, die gebaseerd is op organisatiebehoefte van opdrachtgever en op de specifieke behoefte per locatie en perceel.

1.4 Scope van de opdracht

Opdrachtgever heeft op dit moment 20 vestigingen, verspreid over heel Nederland. Van de 20 vestigingen vallen 14 locaties binnen de scope van deze opdracht. Plattegronden van deze vestigingen kunnen na gunning worden opgevraagd.

Deze locaties zijn verdeeld in 3 typen kantoren:

- **Frontoffices (8)**

Relatief kleine [Beklaagde]-kantoren met een publieksfunctie en een klein aantal 'aanland' werkplekken. Het merendeel van het pand is (of wordt) verhuurd aan derden.

Frontofficiekantoren zijn Leeuwarden, Enschede, Amersfoort, Den Bosch, Breda, Middelburg, Den Haag en Alkmaar.

- **2. Regio hoofdkantoren (4)**

Grotere [Beklaagde]-regiokantoren met 100+ werkplekken voor kantoorwerkzaamheden.

Op de regiokantoren zijn fysieke ondernemerspleinen gevestigd: ontmoetingsplekken waar diverse bijeenkomsten worden georganiseerd. Op deze locaties zijn ook frontoffices aanwezig. Daarnaast zijn op de meeste kantoren huurders aanwezig.

Regiokantoren zijn: Groningen, Arnhem, Rotterdam en Amsterdam.

- **3. Hoofdkantoor [Beklaagde]/ Dependance [Beklaagde](2)**

In Utrecht is het hoofdkantoor gevestigd. Naast 180 flexwerkplekken vinden hier veel interne overleggen en bijeenkomsten plaats. Net als bij de andere kantoren heeft Utrecht ook een frontoffice.

Dependance Woerden heeft 200+ werkplekken en is niet opengesteld voor publiek. Enkel collega's van andere vestigingen bezoeken dit kantoor voor overleg.

Hoofdkantoor Utrecht

Binnenkort verhuist het hoofdkantoor Utrecht naar een andere locatie. Met de huidige contractant van de schoonmaak/glasbewassing/sanitaire voorzieningen is afgesproken, dat zij tot en met de verhuizing naar het nieuwe pand, de schoonmaakdienstverlening zal uitvoeren. Van de nieuwe contractant wordt verwacht dat zij op dag 1 de dienstverlening overneemt op de nieuwe locatie. De verhuizing is gepland rond half mei, een datum is nog niet vastgesteld. Na definitieve gunning zal er met de nieuwe leverancier afspraken gemaakt worden over de implementatie en startdatum werkzaamheden in het nieuwe pand aan de [adres].

Op beide locaties zijn geen huurders.

[Beklaagde] verhuurt op de meeste vestigingen kantooruimte aan derden. Op dit moment is in de meeste gevallen de schoonmaak en glasbewassing de verantwoordelijkheid van [Beklaagde]. Dit zal op een aantal locaties wijzigen: huurders worden zelf verantwoordelijk voor het schoonhouden van hun kantoren. In overleg bestaat de mogelijkheid voor huurders om conform de voorwaarden van [Beklaagde] een eigen contract af te sluiten.

In 2014 is [Beklaagde] gestart met de uitvoering van het strategische huisvestingsplan, de komende jaren worden diverse gebouwen verkocht en/of verhuurd. Mogelijk worden verkochte locaties terug gehuurd, wordt elders in de stad een andere locatie gehuurd of wordt de locatie gesloten. Deze ontwikkeling heeft invloed op de omvang van de dienstverlening. Opdrachtnemer zal hier flexibel mee om dienen te gaan.

De vestigingen Emmen, Zwolle, Apeldoorn, Amersfoort, Roermond en Eindhoven vallen buiten de scope. Schoonmaak en andere diensten worden hier door derden geleverd (meestal verhuurder).

1.5 Perceelindeling

De aanbesteding wordt verdeeld over 3 percelen:

Perceel 1: Resultaatgerichte schoonmaakdienstverlening

Perceel 2: Glasbewassing zowel binnen-,separatie- als buitenglas

Perceel 3: Levering van diensten en producten sanitaire voorzieningen

1.6 Looptijd van de Overeenkomsten

De Overeenkomsten zullen afgesloten worden voor de duur van twee (2) jaar met een optie tot verlenging twee (2) keer één (1) jaar. De opzegtermijn bedraagt zes (6) maanden. Het betreft hier resultaatgerichte overeenkomsten. Opdrachtgever stelt daarbij kaders en formuleert het gewenste resultaat. De Over-

eenkomst wordt opgesteld op basis van "Overeenkomst dienstverlening", een concept hiervan treft u als Appendix 1 (P1-P2-P3) aan bij de offerteaanvraag. De definitieve overeenkomst wordt door Opdrachtgever opgesteld, op basis van deze conceptovereenkomst.

[Beklaagde] behoudt zich het recht voor om individuele locaties binnen de contracttermijn te sluiten. Opdrachtgever zal ingeval van een locatiesluiting een opzegtermijn van 3 maanden hanteren richting Opdrachtnemer. Alle consequenties die vervolgens voortvloeien uit een sluiting zijn voor rekening van Opdrachtnemer.

(...)

2. Aanbestedingsprocedure

(...)

2.3 Informatie-uitwisseling

(...)

2.3.2 Informatie bijeenkomst / Schouw

Na publicatie van de offerteaanvraag worden belangstellenden in de gelegenheid gesteld om een aantal locaties te bezichtigen. **Deze schouw is gepland op 3 maart 2015.**

(...)

Voor de schouw zijn 3 vestigingen uitgekozen:

(...).'

- 1.3. In Deel 1 ("Algemeen") van de Offerteaanvraag is op p. 21 e.v. onder andere bepaald:

'5 Beoordeling

(...)

5.3 Beoordeling gunningscriteria

Inschrijvingen die voldoen aan de vormvoorschriften, uitsluitingsgronden, selectiecriteria en het Programma van Eisen worden beoordeeld op de basis van de gunningscriteria die de Opdrachtgever heeft opgesteld. Deze criteria en de wijze waarop deze worden beoordeeld zijn opgenomen in Deel 2 perceel Schoonmaakdiensten, Deel 3 perceel Glasbewassing en Deel 4 perceel Sanitaire Voorzieningen. Op basis van de gunningscriteria wordt bepaald welke Inschrijver de Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI) heeft ingediend ofwel de Inschrijving die het hoogste totaal aantal punten heeft gescoord op de gunningscriteria.

5.3.1. Prijs (Exploitatievoorstel)

De beoordeling vindt plaats aan de hand van een door de Inschrijver in te vullen calculatiemodel. Dit model is opgenomen in de Bijlage 5: Bijlage 5a voor schoonmaakdiensten; 5b voor glasbewassing en 5c voor sanitaire voorzieningen. Let wel: de in te vullen tarieven en percentages zijn de tarieven en percentages welke, na gunning aan de betreffende Inschrijver, opgenomen worden in de Overeenkomst.

De genoemde aantallen in de Bijlagen zijn inschattingen, er kunnen geen rechten, anders dan omschreven in de Overeenkomst, aan ontleend worden. (...).'

- 1.4. In Deel 1 ("Algemeen") van de Offerteaanvraag is op p. 22 onder andere bepaald:

6 Gunningsprocedure

6.1 Gunning

De opdracht wordt, per perceel, verstrekt aan de Inschrijver met de Economisch Meest Voordelige Inschrijving. Dit betekent dat zowel de prijs als de kwaliteitsaspecten betrokken worden bij de beoordeling van de Offerte. (...)

Voor de bepaling van de economisch meest voordelige inschrijving is de volgende puntenverdeling van toepassing.

(...)

Perceel 3 Sanitaire Voorzieningen	Maximale punten
Financiële aspecten	600
Kwalitatieve aspecten (ondernemingsplan)	400
<i>Totaal te behalen punten maximaal</i>	<i>1.000</i>

(...)'

- 1.5. In Deel 2 ("Perceel 1 Schoonmaakdiensten") van de Offerteaanvraag is op p. 33 e.v. het volgende bepaald:

4 Financiële en administratieve aspecten contract

4.1 Algemeen

De aanneemsom en de integrale tarieven dienen in calculatiemodellen, die als bijlage 5: "calculatiemodel" bij het aanbestedingsdocument zijn opgenomen, te worden verwerkt en opgenomen. Bij eventuele aanpassingen dient Opdrachtne-mer altijd deze modellen te hanteren.

(...)

4.3 Jaarlijkse aanpassing

De jaarlijkse prijsaanpassing (voor het eerst in 2016) wordt, indien van toepassing, uitsluitend per 1 januari toegepast. De prijswijziging zal worden bepaald op grond van de CBS index (Dienstenprijzen CPA 8121 Algemene reiniging van gebouwen; index 2008 = 100). De door Leverancier voorgestelde prijsaanpassing is gemaximaliseerd tot de in de benoemde CBS index aangegeven stijging over 12 maanden. De berekenwijze inzake de prijsverhoging zal als volgt zijn; (indexcijfer kwartaal 3 huidig jaar – indexcijfer kwartaal 3 voorgaand jaar) / indexcijfer kwartaal 3 voorgaand jaar) * 100% = indexering komend jaar. Een eventuele aanpassing kan pas worden doorgevoerd na akkoord van Opdrachtgever.

4.4 Tussentijdse aanpassing

Na vaststelling van de contractjaarprijs worden tussentijdse prijsverhogingen lopende een contractjaar niet geaccepteerd, met uitzondering van de bindende bepalingen van overheidswege.

4.5 Facturering, verzending en betaling

De facturering dient telkens na één maand plaats te vinden in de vorm van één twaalfde deel van de contractwaarde. Er dient één verzamel factuur te worden aangeboden.

Per gebouw dient de vaste maandwaarde exclusief en inclusief BTW vermeld te worden. Daarnaast dient de factuur per gebouw op kostenplaats gespecificeerd te zijn.

Aanvullende extra werkzaamheden dienen op een aparte factuur te worden aangeleverd voorzien van juiste referenties en getekende werk/orderbon. (...)'

- 1.6. In Deel 4 ("Perceel 3 Levering en onderhoud sanitaire voorzieningen") van de Offerteaanvraag is op p. 39 e.v. onder andere bepaald:

1 Beschrijving van de Opdracht

1.1 Doelstellingen

1.1.1 Algemene doelstellingen

Opdrachtgever beoogt flexibilisering en professionalisering van de dienstverlening. Opdrachtgever wenst een betrouwbare samenwerking op basis van een partnerschap. De partner is daarbij een Leverancier die de dienstverlening efficiënt, beheersbaar en eenduidig organiseert met behoud van kwaliteit. Deze Leverancier dient daarbij de regie te nemen waardoor Opdrachtgever ontzorgt wordt.

[Beklaagde] wil een contract afsluiten voor sanitaire voorzieningen dat aansluit op de behoefte uit de organisatie, flexibel is en meebeweegt met de ontwikkeling van de organisatie. Eenduidigheid binnen verschillende locaties, efficiëntie in het beheer van het contract, goede communicatie (korte lijnen) en heldere afspraken zijn daarbij belangrijk.

De schoonmaakdienstverlening dient aan te sluiten op het primaire proces binnen de locaties van Opdrachtgever en dient te voldoen aan de verwachtingen die daaraan gesteld worden door Opdrachtgever als organisatie, medewerkers en bezoekers.

1.1.2 Financiële doelstellingen

Primair wenst opdrachtgever de kwalitatieve doelstellingen te realiseren tegen marktconforme kosten. Het continu grip houden op het kostenniveau en het streven naar een optimale en efficiënte prestatie van de dienstverlening is voor opdrachtgever een uitgangspunt.

1.1.3 Organisatorische doelstellingen

In het kader van ontzorging wenst Opdrachtgever om één aanspreekpunt te hebben voor de operationele aansturing van de 3 percelen. Dit betekent dat de gegunde Leverancier van perceel 1 schoonmaakdiensten tevens verantwoordelijk is voor de operationele coördinatie van de werkzaamheden die onder perceel 3, sanitaire voorzieningen, vallen. Onder operationele coördinatie vallen onder andere het bestellen/leveren van sanitaire supplies, melden van storingen en planning/oplevering van de werkzaamheden. Voor de gegunde leverancier van perceel 3 betekent dit dat deze communicatie via de Leverancier van perceel 1 loopt.

1.2 Omvang- huidige situatie

De omvang van de Opdracht betreft 14 locaties, verspreid door heel Nederland (zie ook Deel 1; 1.4).

Er is sprake van meerdere Leveranciers, huur-eigendom situatie en grote diversiteit in apparatuur en supplies.

Daarnaast zijn er verschillen in de operationele werkzaamheden. Bij het merendeel van de vestigingen is de organisatie, levering en facturatie van de sanitaire voorzieningen ondergebracht bij de Leverancier van de schoonmaak.

1.3 Leveringen en Onderhoud

Het betreft het leveren en onderhouden (technisch) van apparatuur en supplies:

- handdoekautomaten
- zeepdispensers
- toiletrol dispensers
- hygiënecontainers
- toiletborstels met houder
- luchtverfrissers
- seatcleaners
- sensorkranen (daar waar deze reeds aanwezig zijn)
- inloopmatten (daar waar deze reeds aanwezig zijn)

2 Programma van Eisen

2.1 Randvoorwaarden

Naast de geformuleerde doelstelling zijn de onderstaande randvoorwaarden van toepassing:

- a. Uitvoering van onderhoud en levering dient het primaire proces van Opdrachtgever niet te belemmeren.
- b. Leverancier dient flexibel om te gaan met mutaties gedurende de contractperiode.
- c. Alle tarieven en prijzen dienen te zijn gebaseerd op het prijspeil van het jaar 2015 en opgegeven te worden exclusief de verschuldigde B.T.W.

(...)

2.2 Specifieke voorwaarden

2.2.1 Algemeen

Opdrachtgever wil diverse artikelen afnemen op basis van huur all-in.

Het staat de leverancier vrij zelf een lijn sanitaire voorzieningen aan te bieden. De artikelen dienen te voldoen aan de specificaties zoals beschreven in Bijlage perceel 3: "Productspecificatie"..

Leverancier garandeert dat de aangeboden productlijn inclusief verbruiksartikelen gedurende de maximale contractduur leverbaar is. Indien een product door innovaties niet meer leverbaar is, levert de Leverancier een minimaal gelijkwaardig equivalent, waarbij een eenduidige uitstraling wordt behouden.

De Leverancier dient voor de verschillende artikelen prijzen op te geven conform Bijlage 5 : "calculatiemodel". De opgegeven aantallen zijn indicatief. Uit deze indicatieve aantallen kunnen geen rechten worden ontleend. In Informatiebijlage "Bezoekersaantallen" is een overzicht opgenomen van de bezoekers a per locatie en in Bijlage 5: "calculatiemodel" is het aantal werkplekken inzichtelijk gemaakt.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat locatie Zwolle niet vermeld staat als "schoonmaaklocatie", maar wel sanitaire voorzieningen geplaatst/onderhouden moeten worden. Locatie Den Bosch zijn sanitaire benodigdheden niet van toepassing.

De op te geven prijzen zijn gebaseerd op de informatie uit de aanbestedingsdocumenten en "all-in". Dit wil zeggen dat alle kosten hierbij zijn inbegrepen zoals onderhoud en eventuele vervanging van de dispensers. Kosten die niet in de Inschrijving genoemd worden en niet verdisconteerd zijn in de prijsstelling, maar toch noodzakelijk blijken te zijn voor een goed functioneren van het product of de dienstverlening, conform de in de aanbestedingsdocumenten gestelde eisen, zijn voor rekening van de Leverancier.

Afhankelijk van de gegunde Leverancier zullen na gunning op de betreffende locaties de huidige aanwezige sanitaire voorzieningen van deze Leverancier worden vervangen. Uitzondering daarop is de apparatuur, die reeds voldoet aan de huidige eisen (gelijk in merk, type, nieuwstaat enz.). Dit betekent dat de indicatief genoemde aantallen na gunning lager kunnen zijn. Hiermee dient Leverancier rekening te houden en akkoord te gaan.

Opdrachtgever is vrij om niet alle uitgevraagde artikelen af te nemen.

(...)

2.2.4 Voorraadbeheer

De Leverancier is verantwoordelijk voor het voorraadbeheer van sanitaire artikelen op de locaties van Opdrachtgever. (...).

De Leverancier van perceel 1 is verantwoordelijk voor het dagelijks bijvullen van de dispensers.

2.2.5 Service en onderhoud

De Leverancier is verantwoordelijk voor het optimaal functioneren en in bedrijf houden van de te leveren dispensers. Minimaal de volgende activiteiten dienen hiervoor door de Leverancier te worden uitgevoerd:

- het ter beschikking stellen en onderhouden van dispensers;
- het ter beschikking stellen van alle benodigde verbruiksartikelen;
- het controleren van alle functies van de dispensers;
- het verrichten van preventief onderhoud;
- het kosteloos vervangen van (defecte) onderdelen, mits defecten niet aantoonbaar dan wel aannemelijk t.g.v. vandalisme zijn ontstaan.

(...)

4 Financiële en administratieve aspecten contract

Voor perceel 3 Sanitaire voorzieningen zijn dezelfde financiële en administratieve aspecten van toepassing zoals verwoord in hoofdstuk 4 van Deel 2 Schoonmaakdiensten.'

1.7. Bij de Offerteaanvraag zijn diverse Appendices en Bijlagen gevoegd.

1.7.1. In artikel 6 van Appendix 1-P3 ("Conceptovereenkomst Sanitaire Voorzieningen") is het volgende bepaald:

'Artikel 6. Aanneemsom

De Opdrachtgever is verplicht de Dienstverlener jaarlijks een vaste vergoeding te betalen. De Dienstverlener is verplicht, op basis van het volledig ingevulde calculatiemodel, de Opdrachtgever aan te geven welke artikelen geleverd worden voor deze vergoeding.'

1.7.2. In artikel 9 lid 1 van Appendix 1-P3 ("Conceptovereenkomst Sanitaire Voorzieningen") is onder andere het volgende bepaald:

'Artikel 9. Duur van de overeenkomst

1. De looptijd van de overeenkomst zal ingaan op 1 juli 2015 De duur van de overeenkomst is twee (2) jaar met een optie tot verlenging twee (2) keer één (1) jaar.
2. (...).'

- 1.7.3. In de Bijlage 5c ("Calculatiemodel Perceel 3 Sanitaire Voorzieningen"), een excelsheet, moet de inschrijver een aantal tarieven invullen. Het gaat hierbij om stuksprijzen die vermenigvuldigd worden met aantallen en daarna opgeteld tot een getal dat in het excelsheet "Totaal contractbedrag per jaar" wordt genoemd.
- 1.7.4. In een Bijlage ("Bezoekers aantallen [Beklaagde]") zijn de bezoekersaantallen per locatie van beklagde per maand (voor de maanden april t/m september) opgenomen.
- 1.7.5. In de Bijlage P3 ("Inventarisatie sanitaire benodigdheden") zijn verschillende sanitaire artikelen opgenomen, inclusief aantallen per locatie, waarbij telkens is aangegeven of er sprake is van eigendom of huur. In deze bijlage zijn – voor zover relevant – de volgende artikelen opgenomen:

'Handdoekdispenser losse handdoekjes
Handdoekdispenser rolhanddoek katoen
Handdoekdispenser rolhanddoek katoen sensor
Handdoekdispenser rolhanddoek papier'.

- 1.7.6. In een Bijlage ("Merken – Typen automaten en dispences") is per locatie en per sanitair artikel de naam van de leverancier en de artikelnaam opgenomen.
- 1.7.7. In een bijlage ("Productspecificatie sanitaire voorzieningen") zijn diverse sanitaire artikelen opgenomen met een beschrijving van hun kenmerken. Hierin is onder andere bepaald:

'Enkele handdoekautomaat (katoenen rollen of papierrollen)

- (...)
- (...)
- inclusief de levering van witte (deels) katoenen handdoekrollen of papierrollen.

(...)

Handdoekrol

- (...)
- (...)
- Katoen en papier toegestaan

(...)'

- 1.8. In de eerste Nota van Inlichtingen van 11 maart 2015 zijn – voor zover relevant – de volgende vragen met bijbehorende antwoorden opgenomen:

- 1.8.1. Vraag 5: Kunt u ons aangeven hoeveel FTE werkzaam is op de locaties? Voor het berekenen van de kostprijzen voor perceel is dat een erg belangrijke indicator.

Antwoord: Totaal aantal FTE circa 1450 (excl. uitzendkrachten/inhuur: dit varieert) Verwachte terugloop komende 3 jaar naar 1000-1100 medewerkers, afhankelijk van voortgang digitalisering

Medewerkers huurders circa 450-500 verdeeld over 8 locaties'

- 1.8.2. Vraag 6: Om u een goede aanbieding te kunnen doen moeten wij een juiste inschatting kunnen maken over het verbruik van sanitaire supplies. Wij verzoeken u dan ook om het aantal gebruikers kenbaar te maken. Graag zouden wij het aantal werknemers en bezoekers van [Beklaagde] over 2014 weten.

Antwoord: Zie vraag 5

Bezoekers 2014: circa 350.000'

- 1.8.3. 'Vraag 7: Hier is aangegeven dat naast de bezoekersaantallen van alle locaties er ook inzicht is gegeven in de aantal werkplekken van betreffende locaties, te weten in bijlage 5 "calculatiemodel. Deze is niet te vinden. Wel is te zien in de "offerteaanvraag [Beklaagde] 2" pagina 12, 3. Hoofdkantoor [Beklaagde] / Dependance [Beklaagde] 2, dat er in Utrecht 180 flexwerkplekken zijn en in Woerden 200+ werkplekken.

1. Kunt u per locatie aangeven wat het werkelijk aantal medewerkers van [Beklaagde] is?

2. Of kunt u een gemiddelde bezetting aangeven?

En wat zijn de kantoor tijden van de betreffende medewerkers?

Antwoord: Zie antwoord vraag 5

1. Per locatie is dit niet precies aan te geven.

2. Gemiddelde bezetting hangt mede af van soort locatie en dag van de week. Gemiddeld kan men stellen dat de Regiokantoren/Hoofdkantoor een bezetting hebben van 80%. Hoofdkantoor Utrecht en Woerden 90%. Bij frontofficekantoren rond de 60%, afhankelijk van het aantal afspraken.

Over het algemeen genomen: 07.30 – 18.00 uur'

- 1.8.4. 'Vraag 8: U heeft het over bezoekers. Bevat het aantal bezoekers ook de deelnemers aan de verschillende bijeenkomsten?

Zo nee, kunt u een indicatie geven van het aantal deelnemers van bijeenkomsten op de diverse locaties?

Antwoord: Bezoekers inclusief deelnemers bijeenkomsten circa 350.000 (...)'

- 1.8.5. 'Vraag 107: U geeft aan dat de opgegeven aantallen indicatief zijn. Daarbij vraagt u artikelen uit op basis van huur all inn. Op deze manier liggen alle risico's bij de inschrijvers gezien het zomaar kan zijn dat de opgegeven aantallen niet aansluiten bij de werkelijkheid. Wij verzoeken de aanbestedende dienst op te nemen dat inschrijvers aan de hand van een stijging en/of daling van minimaal 10% in het bezoekers en werknemers aantal de prijzen aan mogen passen. Gaat u hiermee akkoord? Zo niet, kunt u een nadere toelichting geven?

Antwoord: Na gunning worden definitieve aantallen bepaald en verrekend tegen de aangeboden prijzen.'

- 1.8.6. 'Vraag 139: In de bijlage "Inventarisatie sanitaire benodigheden" staat voor alle locaties vermeld of het eigendom is of huur en of het bijvoorbeeld gaat om handdoekrollen of papieren handdoekjes. In Woerden bijvoorbeeld gaat het om een rvs design lijn met losse papieren handdoekjes en traditionele 400 vels toiletpapier. In de bijlage "calculatiemodel perceel 3 sanitaire voorzieningen" praat men over een kostenanalyse van in totaal 202 handdoekdispensers.

1. Betreft dit rollen??

2. Betekent dit dat bij alle locaties waar papieren handdoekdispensers aanwezig zijn dit moet worden omgebouwd naar handdoekrolautomaten?

Antwoord: 1. wij gaan van de nieuwe situatie: katoenen handdoekrollen

2. ja.'

- 1.9. In de tweede Nota van Inlichtingen van 18 maart 2015 zijn – voor zover relevant – de volgende vragen met bijbehorende antwoorden opgenomen:

- 1.9.1. 'Vraag 1: U geeft aan geen aantal fte te kunnen opgeven. Wij verzoeken u toch deze aantallen te verstekken.

Om een juiste calculatie te kunnen maken hebben wij een specificatie per kantoor nodig en de terugloop in fte per kantoor per jaar.

In vraag 179 geeft u een aantal FTE op, graag deze ook voor de andere locaties opgeven.

Wij verzoeken u nogmaals de aantallen fte te verstekken.

Antwoord: FTE per locatie is niet mogelijk om aan te geven. Medewerkers worden in de gelegenheid gesteld om flex te werken en maken hiervan gebruik. De aantallen hieronder geven een indicatie van de standplaatsen

Utrecht : 273

Woerden : 414

Regio Noordwest : 336

(A'dam, bijkantoren Alkmaar, Amersfoort)

Regio Zuidwest : 237

(R'dam, bijkantoren Den Haag, Middelburg)

Regio Oost : 200

(Arnhem, bijkantoren Enschede, Zwolle (alleen san.voorz))

Regio Noord : 125

(Groningen, bijkantoor Leeuwarden)

Regio Zuid: Eindhoven valt buiten de scope. Bijkantoren

Den Bosch en Breda vallen wel binnen de scope.'

- 1.9.2. 'Vraag 2: U geeft het aantal bezoekers aan. Kunt u aangeven welk aantal bezoekers er gedurende de gehele dag aanwezig zijn en welke voor een kort bezoek? Dit hebben wij nodig voor een correcte calculatie.

Antwoord: Dit is niet aan te geven, omdat dit niet bijgehouden wordt. (...).'

- 1.9.3. 'Vraag 20: Naar ons idee is uw antwoord [op vraag 107 in de Nota van Inlichtingen 1, Commissie] geen antwoord op de gestelde vraag. De fluctuatie van bezoekers is pas gedurende de uitvoering van het contract te bepalen, terwijl u aangeeft dat dit bij gunning definitief vastgesteld wordt. Wij verzoeken u het voorstel wat in vraag 107 gedaan wordt, over te nemen. Als u hier niet mee akkoord gaat, kunt u dan aangeven wat uw motivatie daarvoor is?

Antwoord: Ten aanzien van de dispensers worden deze na gunning op basis van feitelijkheid doorgerekend. Verbruikers is aan de leverancier hier een inschatting van te maken.'

- 1.9.4. 'Vraag 36: U geeft de voorkeur aan katoen. Echter, het proces van katoenen handdoekrollen is belastender voor het milieu en minder hygiënisch dan papier. Daarnaast heeft papier als voordeel dat dit optimaal en volledig gebruikt wordt. In het bestek staat u papieren handdoekjes wel toe. Wilt u hier duidelijkheid over verschaffen?

Antwoord: Papieren handdoekjes vervallen in het bestek. Op een aantal locaties wordt nu nog gebruik gemaakt van papieren handdoekjes, vandaar dat deze abusievelijk meegenomen is in het bestek. U dient uit te gaan van katoenen handdoekrollen.'

- 1.9.5. 'Vraag 46: U geeft aan dat na gunning de definitieve aantallen worden bepaald en verrekend tegen de aangeboden prijzen [zie het antwoord op vraag 107 in de Nota van Inlichtingen 1, Commissie].

U vraagt inschrijvers een all in prijs af te geven op basis van onbeperkt verbruik. Doordat de aantallen nog kunnen wijzigen vraagt u inschrijvers een groot risico te nemen vooral gezien de beoordeling van de prijs voor 60% telt. Ter illustratie een voorbeeld:

In een pand werken 100 medewerkers wat gelijk staat aan ongeveer 10 dozen toiletpapier per week. 1 doos toiletpapier kost € 10,-. 1 toiletrolautomaat kost € 5,-

Wanneer inschrijvers een all in prijs op basis van onbeperkt voor 1 dispenser kost deze in dit specifieke voorbeeld $(10 \times 10) + 5 = € 105,-$. Wanneer er op deze locaties 5 toiletrolautomaten hangen kost deze dispenser $(10/5) \times 10 + 5 = € 25$

Wanneer het aantal dispensers dus wijzigt ontstaat er een ander kostenplaatje. Wij vragen de aanbestedende dienst hierom het prijzenblad nogmaals te heroverwegen en aan te passen naar een facturatie op basis van daadwerkelijk verbruik. In de beoordeling kunt u de ingeschatte aanneemsom gewoon behouden zodat u iedere inschrijver op hetzelfde beoordeeld. Gaat u hiermee akkoord? Zo niet, kunt u een nadere toelichting geven? Zo ja, kunt u dan de inschrijvers de mogelijkheid geven prijzen op te geven voor de verbruiksartikelen met een indicatieartikel?

Antwoord: De leverancier dient uit te gaan van een gemiddelde prijs per auto-
maat voor het gehele contract.'

1.10. In de vierde Nota van Inlichtingen van 26 maart 2015 zijn – voor zover relevant – de volgende klachten met bijbehorende antwoorden opgenomen:

1.10.1. Klacht 1: Er is onvoldoende informatie gegeven om een reële offerte in te dienen voor wat betreft perceel 3; levering sanitaire artikelen. Tot twee keer toe is gevraagd om cijfers betreffende het verbruik en het aantal FTE van de panden. Deze cijfers zijn tot nu toe niet , of niet compleet verstrekt. De aantallen betreffende het verbruik zijn van belang omdat een prijs moet worden opgegeven inclusief het verbruik. Om die reden is ook van belang wat het werkelijke verbruik is per pand, dus niet een theoretisch aantal (aantal formatieplaatsen), maar het werkelijke verbruik. Het huidige verbruik van sanitaire voorzieningen is op basis van de gegeven cijfers dus niet bekend. Zonder deze cijfers is het niet mogelijk om een realistische calculatie te maken. Daar komt bij dat er gezien de geplande wijzigingen in het gebruik van de panden een extra grote onzekerheid is over de verbruikscijfers. Daarmee ontstaat een onevenredig groot risico voor een hoger verbruik, een risico dat volledig bij de inschrijver wordt gelegd. Perceel 3, de sanitaire voorzieningen, is zeer geschikt voor een kleinere inschrijver. Maar door het risico zo onevenredig groot te maken wordt het voor een dergelijke inschrijver nagenoeg onmogelijk om in te schrijven. Hiermee wordt niet voldaan aan het proportionaliteitsbeginsel. Daarom de vraag om alsnog de gevraagde aantallen op te leveren, en om het risico van een hoger gebruik van sanitaire artikelen dan ge-
calculeerd, bij [Beklaagde] te leggen en niet eenzijdig bij de inschrijver.

Antwoord: Op basis van het aantal gegeven medewerkers, de bezoekersaantallen per locatie conform informatiebijlage algemeen, bezoekersaantallen per locatie en de gegevens vanuit de ruimtestaat van perceel 1, waarin de vierkante meters per locatie, afmetingen van sanitair groepen en de daar waar bekend de werkplekken zijn aangegeven, zijn wij van mening dat dienstverleners op basis van expertise in staat moeten zijn te komen tot een gemiddelde aanbieding per locatie. Daarnaast zijn in het calculatiemodel de aantallen dispensers inzichtelijk gemaakt.

Indien de bezoekers aantallen en werknemers aantallen stijgen en/of dalen, wordt een bandbreedte van 10% gehanteerd om de prijzen aan te mogen passen, zoals vermeld bij vraag 19 [*bedoeld zal zijn: vraag 20, Commissie*] in de tweede Nota van Inlichtingen (vervolg op vraag 107 eerste Nota van Inlichtingen).’

- 1.10.2. Klacht 2: In de offerteaanvraag wordt bij deel 4: Perceel Levering en Onderhoud sanitaire voorzieningen, onder punt 1.3 (Leveringen en Onderhoud) gesproken over handdoekautomaten, bij bijlage P3 Productspecificatie sanitaire voorzieningen “Dispensers” over enkele handdoekautomaat (katoenen rollen of papierrollen) en bij “verbruiksartikelen – Handdoekrol “katoen en papier toegestaan”. Bij bijlage P3 Inventarisatie sanitaire benodigdheden wordt er gesproken over “losse handdoekjes, rolhanddoek katoen en rolhanddoek papier, en bij Bijlage 5c Calculatiemodel perceel 3 sanitaire voorzieningen worden er alleen “rollen” benoemd. in de 2e Nota van Inlichtingen is dit veranderd in katoenen rollen. Dit is een wijziging van een essentiële eis gedurende de procedure. Dit is vanuit het aanbestedingsrecht niet toegestaan.

Antwoord: Dit is een omissie in de beantwoording van vraag 139 in de eerste Nota van Inlichtingen en van vraag 36 In de tweede Nota van Inlichtingen. U dient uit te gaan van de omschrijving in bijlage P3 Productspecificatie, waarin is gesteld dat de rollen van de handdoek automaat zowel van (deels) katoen als papier mogen zijn.’

- 1.11. In de vijfde Nota van Inlichtingen van 3 april 2015 zijn – voor zover relevant – de volgende klachten met bijbehorende antwoorden opgenomen:

Vraag: De locatie Breda is geheel op afroep. Echter dienen we wel twee mensen over te nemen vanuit de huidige leverancier. Is dit juist?
Indien dit juist is kunt u aangeven hoe vaak de schoonmaak op afroep voor deze locatie zal plaatsvinden?

Antwoord: U dient uit te gaan van de overname gegevens vanuit de huidige leverancier. Schoonmaak van de begane grond dient dagelijks plaats te vinden conform bijgevoegde bijlage. Leverancier dient de oplever frequentie zelf in te vullen in het calculatiemodel. De schoonmaak frequentie van de kelder zal na gunning worden afgestemd. De termijn voor het inleveren van de offerten blijft gehandhaafd [*onderstreping Commissie*].

Deze vraag kwam onlangs binnen. We vinden dat wij deze nog moesten beantwoorden, ondanks dat de termijn voor indiening offertes kort dag is. De bedrijven, die reeds hun offerte hebben ingediend of reeds voor verzending klaar hebben, hebben de mogelijkheid hun calculatieblad (bijlage 5a) zelf nog aan te passen en deze separaat in te dienen voor vrijdag 10 april ovv aangepast calculatiemodel bijlage 5a. In een bijgevoegde brief dient u ons opdracht te geven om het ingediende calculatiemodel 5a te verwijderen en deze te vervangen door het nieuwe model. Het nieuwe calculatiemodel kunt u per e-mail verzenden. U ontvangt een schriftelijk en per e-mail een bevestiging van ontvangst en vervanging. Excuus voor het ongemak.’

- 1.12. Klager heeft uiteindelijk niet op de onderhavige opdracht ingeschreven.

2. Beschrijving klacht

2.1. De klacht heeft betrekking op perceel 3: Levering van diensten en producten sanitaire voorzieningen, zie par. 1.5 ("Perceelindeling") van Deel 1 ("Algemeen") van de Offerteaanvraag (zie 1.2 hiervoor).

2.2. Klachtonderdeel 1

Op basis van de door beklagde gegeven cijfers kan geen realistische calculatie worden gemaakt.

2.3. Klachtonderdeel 2

Klager vindt dat er geen duidelijkheid is over de te leveren producten, en tevens dat een essentiële eis is gewijzigd tijdens de procedure.

3. Onderbouwing klacht

3.1. Klachtonderdeel 1

3.1.1. Aangezien er om een all-in prijs wordt gevraagd [*bedoeld wordt een prijs inclusief verbruik van handdoekrollen/papieren doekjes, Commissie*] voor het gehele perceel 3, kan er vanuit worden gegaan dat er gelet op het transparantiebeginsel duidelijkheid moet zijn omtrent de verbruikscijfers.

3.1.2. Op basis van de door beklagde gegeven cijfers kan volgens klager geen realistische calculatie worden gemaakt; het proportionaliteitsbeginsel is hier in het geding. Want een inschrijver kan ervoor kiezen om van de minste aantallen uit te gaan, waardoor hij het risico loopt om te laag in te schrijven. Indien de inschrijver uit gaat van een ruime calculatie kan de prijs in vergelijking met de overige inschrijvers hoog zijn, waardoor inschrijver direct geen kans op gunning maakt.

3.1.3. In de vierde Nota van Inlichtingen wordt gesteld dat op basis van expertise een berekening mogelijk moet zijn. Dit is zeker waar, indien de juiste gegevens bekend zijn. Het risico van een te lage of hoge berekening is van grote invloed op een kleinere inschrijver, omdat hij een eventueel verlies niet op de andere percelen kan "compenseren". Op basis van de gegeven cijfers is een kleinere inschrijver niet in staat in te schrijven. Om inschrijvers een eerlijke, gelijke kans te geven om in te schrijven op de opdracht moet er sprake zijn van een level playing field: alle inschrijvers moeten meer duidelijkheid hebben over de aantallen, dan wel het verbruik in de voorgaande jaren.

3.2. Klachtonderdeel 2

3.2.1. Er is geen duidelijkheid over de te leveren producten. In eerste instantie is op diverse plaatsen in de aanbestedingsdocumentatie besproken over handdoekrollen. Katoen en papier zijn toegestaan. In de tweede Nota van Inlichtingen wordt echter aangegeven dat de papieren handdoekjes vervallen in het bestek. Hierdoor is het voor klager niet meer mogelijk om in te schrijven. In de vierde Nota van Inlichtingen wordt aangegeven dat het een omissie betreft en papier wel wordt toegestaan.

3.2.2. Volgens klager is er sprake van een wijziging van een essentiële eis gedurende de procedure, wat aanbestedingsrechtelijk niet is toegestaan.

4. Reactie beklagde

4.1. Klachtonderdeel 1

- 4.1.1. Zoals vermeld in de Nota's van Inlichtingen en in het antwoord van 26 maart 2015 op eerder ingediende klachten (opgenomen in de vierde Nota van Inlichtingen, zie 1.10 hiervoor), is beklagde van mening dat potentiële inschrijvers op basis van hun expertise met de ter beschikking gestelde informatie in staat moeten zijn een gemiddelde aanbieding per locatie te doen op basis van realistische calculaties.
- 4.1.2. Beide partijen hebben uiteraard baat bij alle denkbare gegevens omtrent met name de omvang van de opdracht(en). Echter gegevens met betrekking tot het verleden en de toekomst zijn niet altijd (in detail) beschikbaar. In dit verband merkt beklagde op dat zij per 1 januari 2014 een nieuwe organisatie is, die voortkomt uit de samenvoeging van onder meer 12 zelfstandige onderdelen. Die bijzondere situatie maakt het extra lastig om meer exacte uitspraken te doen over ontwikkelingen in de toekomst.
- 4.1.3. Er is gekozen voor een beperkte contractduur van 2 jaar met een optie tot verlenging met twee keer 1 jaar. Deze keuze staat volgens beklagde haaks op haar doelstellingen op het gebied van duurzaamheid en doelmatigheid, maar dient het belang van de inschrijving, aangezien een periode van twee jaar is te overzien.
- 4.1.4. Daarnaast is in de conceptovereenkomst de mogelijkheid opgenomen van het doen van een voorstel tot prijswijziging en heeft beklagde in haar antwoord op klacht 1 in de vierde Nota van Inlichtingen van 26 maart 2015 (zie 1.10.1 hiervoor) een bandbreedte van 10% opgenomen om de prijzen te mogen aanpassen.
- 4.1.5. Het bovenstaande in aanmerking genomen is er naar het oordeel van beklagde geen disproportionele verdeling van risico's (mee- en tegenvallers in de exploitatie).
- 4.1.6. Beklagde acht de stelling van klager dat een kleinere inschrijver – een inschrijver die niet op andere percelen inschrijft – meer risico's loopt met een te hoge of te lage berekening, omdat die inschrijver een eventueel verlies niet op de andere percelen kan compenseren, een onjuiste veronderstelling. Er is juist met het oog op het belang van het MKB gekozen voor meerdere percelen. Dat een eventuele gunning van twee of meer percelen aan één inschrijver in voorkomend geval kan leiden tot een dergelijk compensatie acht beklagde evident, maar betekent volgens haar niet dat, zoals klager stelt, er sprake is van ongelijke kansen. In dit verband merkt beklagde op dat ook bij de andere twee percelen een vergelijkbare mate van onzekerheid bestaat, doordat niet alle specifieke gegevens omtrent bijvoorbeeld oppervlaktes beschikbaar zijn. Beklagde meent dan ook dat er geen sprake is van disproportionele verdeling van risico's.

4.2. Klachtonderdeel 2

- 4.2.1. De door klager veronderstelde onduidelijkheid wat betreft de te leveren producten heeft betrekking op de handdoekautomaten. In de Offerteaanvraag is voor perceel 3 als bijlage onder meer een inventarisatie opgenomen van sanitaire benodigdheden die thans worden gebruikt. In die inventarisatie wordt het gebruik van (losse) papieren handdoekjes vermeld. In de productspecificatie is duidelijk omschreven wat de onderhavige opdracht behelst, namelijk het leveren van handdoekautomaten (dispensers). Het leveren van losse handdoekjes is niet aan de orde, aldus beklagde.

- 4.2.2. Volgens beklagde is in de Offerteaanvraag duidelijk aangegeven dat het steeds gaat om handdoekautomaten met handdoekrollen van katoen of papier. Beklaagde geeft aan dat in de inlichtingenfase de communicatie met betrekking tot dit onderwerp aanvankelijk niet goed is verlopen, echter dat dat in de latere Nota van Inlichtingen is hersteld. Er is derhalve geen sprake van een wijziging van de Offerteaanvraag. Naar het oordeel van de beklagde resteerde er voldoende tijd om een inschrijving te doen.

5. Beoordeling

- 5.1. De Commissie stelt voorop dat beklagde op 25 februari 2015 een Europese openbare procedure heeft aangekondigd voor een raamovereenkomst met meerdere ondernemingen met betrekking tot het uitvoeren van schoonmaakdiensten, glasbewassing en het leveren van sanitaire voorzieningen. Op deze aanbestedingsprocedure zijn onder andere de volgende bepalingen van toepassing: Richtlijn 2004/18/EG; Deel 1 en 2 van de ten tijde van de aankondiging van de raamovereenkomst geldende Aw 2012 en de Gids Proportionaliteit.
- 5.2. De klacht spitst zich toe op de aanbesteding van het perceel sanitaire voorzieningen.
- 5.3. Klachtonderdeel 1
- 5.3.1. De Commissie stelt vast dat klager in haar onderbouwing van dit klachtonderdeel weliswaar het standpunt inneemt dat beklagde op grond van het transparantiebeginsel verplicht is om (meer) duidelijkheid te geven over het daadwerkelijke verbruik (zie 3.1.1 hiervoor), maar dat klager het beweerdelijk ontbreken van die duidelijkheid vervolgens hoofdzakelijk problematiseert in het licht van het proportionaliteitsbeginsel (zie 3.1.2 en 3.1.3 hiervoor). De kernvraag die klager daarmee aan de orde stelt, is of beklagde – gegeven de beperkte duidelijkheid die beklagde over het verbruik heeft gegeven – heeft voorzien in een regeling van het risico van een te hoge dan wel te lage inschatting van dat verbruik met inachtneming van het proportionaliteitsbeginsel.
- 5.3.2. Alvorens tot een beantwoording van deze vraag te komen, moet eerst worden nagegaan hoe beklagde in een regeling van het hiervoor bedoelde risico heeft voorzien. De Commissie stelt in dat verband vast dat beklagde de inschrijvers heeft gevraagd een vaste prijs per jaar aan te bieden en in hun inschrijvingen aan te geven welke artikelen zij beklagde voor deze vaste prijs zullen leveren (zie 1.7.1 en 1.7.2 hiervoor). Het risico van eventuele onzekerheden en fluctuaties in de aantallen werknemers en bezoekers van beklagde komt daarmee in beginsel voor risico van de inschrijver wiens inschrijving als beste uit de bus komt. Beklaagde heeft dat risico evenwel beperkt tot fluctuaties die zich voordoen binnen een bandbreedte van maximaal 10% afwijking (naar boven en naar beneden) van de in de aanbestedingsstukken genoemde aantallen werknemers en bezoekers. Daarmee komen afwijkingen van méér dan 10% voor risico van beklagde (zie 1.6, 1.10.1 en 4.1.4 hiervoor).
- 5.3.3. Bij de beantwoording van de vraag of beklagde met de hiervoor bedoelde regeling van het risico van een te hoge dan wel te lage inschatting van het daadwerkelijke verbruik in strijd met het proportionaliteitsbeginsel heeft gehandeld, gaat de Commissie uit van het navolgende toetsingskader. Op grond van artikel 1.10, eerste lid, Aw 2012 is beklagde verplicht om bij het voorbereiden van de onderhavige raamovereenkomst uitsluitend voorwaarden aan de inschrijvers en de inschrijvingen te stellen die in een redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht. Deze verplichting strekt zich blijkens artikel 1.10, tweede lid onder

h, Aw 2012 ook uit tot de voorwaarden van de overeenkomst. Het vierde lid van artikel 1.10 Aw 2012 verplicht beklagde om de voorschriften van de Gids Proportionaliteit toe te passen dan wel een afwijking van een of meer van die voorschriften in de aanbestedingsstukken te motiveren. Voorschrift 3.9 A Gids Proportionaliteit verplicht beklagde vervolgens om het risico te alloceren bij de partij die dat risico het best kan beheersen of beïnvloeden. In de toelichting op dit voorschrift is onder andere het volgende bepaald:

'Bij de risico-afweging moeten de volgende aspecten worden betrokken:

- de kans dat een risico zich verwezenlijkt en
- de gevolgen van de omstandigheid dat een risico zich verwezenlijkt.

Het bij een inschrijver neerleggen van een niet of nauwelijks voorzienbaar risico dat zich slechts in uitzonderlijke gevallen voordoet alsmede van een risico met in potentie effecten die de continuïteit van de leverancier kunnen of zullen ondermijnen is eerder disproportioneel dan een redelijkerwijs voorzienbaar risico met geringe of overzienbare effecten.'

- 5.3.4. Met inachtneming van het voorgaande beantwoordt de Commissie de kernvraag die beklagde met dit klachtonderdeel aan de orde stelt (zie 5.3.1) als volgt.
- 5.3.5. Vooropgesteld moet worden dat het aanbesteden op basis van een vaste prijs in de markt voor sanitaire voorzieningen gebruikelijk is. Voor de aanbestedende dienst heeft deze methode als voordeel dat de uitgaven worden beheerst en de contractkosten lager zijn. De factuurbedragen wisselen niet en de controlekosten zijn dienovereenkomstig lager. Dit administratieve voordeel doet zich deels ook voor bij de inschrijver aan wie de opdracht wordt gegund, omdat minder contacturen nodig zijn voor de factuurafhandeling.
- 5.3.6. Voorts geldt dat het aanbesteden van sanitaire voorzieningen – in vergelijking tot bijvoorbeeld schoonmaak en glasbewassing – een relatief doorsnee proces is en minder gevoelig is voor de menselijke factor. Dat maakt de kans op miscalculatie door de betrokken inschrijvers kleiner. Het voorgaande laat onverlet dat de aanbestedende dienst voor een aantal cruciale variabelen informatie aan de inschrijvers zal moeten verstrekken zodat deze een inschatting kunnen maken van het gebruik van de sanitaire voorzieningen, te weten: de ontwikkeling in het aantal fte's, het aantal bezoekers en de ontwikkeling in het gebouwenbestand. De Commissie stelt vast dat beklagde die informatie in ieder geval aan de inschrijvers heeft verstrekt.
- 5.3.7. Zelfs wanneer de aanbestedende dienst – zoals in het onderhavige geval is gebeurd – de hiervoor bedoelde informatie heeft verstrekt, zal er een restrisico blijven bestaan. Bij elke raming door de inschrijvers op basis van de door de aanbestedende dienst verstrekte informatie blijft immers het risico bestaan dat het daadwerkelijke verbruik van sanitaire voorzieningen afwijkt van die raming. In een geval als het onderhavige is dat restrisico zelfs groter dan normaal vanwege de reorganisatie van beklagde en de effecten daarvan op het personeel- en gebouwenbestand.
- 5.3.8. Het hiervoor bedoelde restrisico kan een aanbestedende dienst niet volledig wegnemen, tenzij hij zou afstappen van het aanbesteden op basis van een vaste prijs. Zoals hiervoor is overwogen, is die methode echter gebruikelijk in de markt voor sanitaire voorzieningen en heeft die methode ook overigens een aantal voordelen. Wat een aanbestedende dienst wel kan doen, is maatregelen treffen waarmee de gevolgen van de eventuele verwezenlijking van het restrisico voor de inschrijver aan wie de opdracht wordt gegund worden beperkt. De Commissie is van oordeel dat beklagde dat in het onderhavige geval heeft gedaan. Beklagde is immers bewust afgestapt van een langere contractduur en heeft daar-

naast het restrisico beperkt tot fluctuaties die zich voordoen binnen een bandbreedte van maximaal 10% afwijking (naar boven en naar beneden) van de in de aanbestedingsstukken genoemde aantallen werknemers en bezoekers. De Commissie merkt terzijde op dat beklagde bovendien de kans voor MKB bedrijven op het verwerven van de opdracht heeft vergroot door het perceel sanitaire voorzieningen af te splitsen van de percelen voor schoonmaak en glasbewassing.

- 5.3.9. De Commissie stelt vast dat het financiële restrisico voor de inschrijver aan wie de opdracht wordt gegund in theorie maximaal 10% van de opdrachtwaarde bedraagt. De Commissie schat in dat dit risico in de praktijk waarschijnlijk lager zal zijn. Verwacht mag immers worden dat de inschrijvers een winstmarge in hun inschrijvingen verdisconteren. Daarnaast staat het de inschrijvers vrij om ook een risicomarge in hun inschrijvingen op te nemen. De Commissie realiseert zich dat dit laatste een prijsverhogend effect heeft, maar is van oordeel dat daarmee nog niet kan worden gezegd dat inschrijvingen daardoor kansloos worden aangezien de opdracht voor wat betreft het perceel sanitaire voorzieningen immers voor 40% op kwaliteit wordt gegund (zie 1.4 hiervoor).
- 5.3.10. De Commissie is alles overwegende van oordeel dat beklagde met inachtneming van het proportionaliteitsbeginsel, zoals uitgewerkt in 5.3.3 hiervoor, heeft voorzien in een regeling van het risico van een te hoge dan wel te lage inschatting van het daadwerkelijke verbruik.
- 5.3.11. Het eerste klachtonderdeel is derhalve ongegrond.

5.4. Klachtonderdeel 2

- 5.4.1. Klager stelt met dit klachtonderdeel in de kern dat beklagde in strijd zou hebben gehandeld met de voor de onderhavige aanbesteding geldende regels door een essentiële eis van de opdrachtspecificatie (zie 1.7.7 hiervoor) gedurende de aanbestedingsprocedure te wijzigen.
- 5.4.2. De Commissie is van oordeel dat beklagde in de loop van de aanbestedingsprocedure weliswaar verwarring bij klager heeft opgeroepen over de inhoud van de door klager bedoelde eis maar dat beklagde die eis uiteindelijk niet heeft gewijzigd. Die eis liet ten tijde van de aankondiging van de opdracht immers de levering van handdoekautomaten met handdoekrollen van zowel katoen als papier toe. Dat die eis inderdaad aldus diende te worden begrepen, heeft beklagde uiteindelijk nog eens bevestigd op 26 maart 2015 in de vierde Nota van Inlichtingen (zie 1.10.2 hiervoor).
- 5.4.3. Het tweede klachtonderdeel is derhalve ongegrond.
- 5.4.4. De Commissie overweegt ten overvloede nog het volgende.
- 5.4.5. Dat beklagde de hiervoor bedoelde eis uiteindelijk niet heeft gewijzigd gedurende de aanbestedingsprocedure, laat onverlet dat de vraag kan worden gesteld of de abusievelijk met de tweede Nota van Inlichtingen door beklagde veroorzaakte verwarring de potentiële inschrijvers – waaronder klager – zodanig op het verkeerde been heeft gezet dat zij ook na correctie van die vergissing in de vierde Nota van Inlichtingen niet meer in staat waren tijdig een inschrijving in te dienen. De Commissie beantwoordt die vraag als volgt.
- 5.4.6. In artikel 2.54 Aw 2012 is bepaald dat de aanbestedende dienst nadere inlichtingen over de aanbestedingsstukken uiterlijk zes dagen voor de uiterste datum voor het indienen van de inschrijvingen verstrekt. De Commissie stelt vast dat beklagde op zich aan deze verplichting heeft voldaan, aangezien zij op 26 maart

2015 duidelijkheid over de betreffende eis verschafte en de inschrijvingstermijn op 10 april 2015 afliep. Daarmee is echter nog niet gezegd dat de potentiële inschrijvers als gevolg daarvan voldoende tijd hadden hun inschrijvingen tijdig daarop aan te passen.

- 5.4.7. In dit verband kan worden gewezen op Voorschrift 3.6 Gids Proportionaliteit en de toelichting op dat voorschrift. De Commissie is van oordeel dat beklagde op grond daarvan diende te overwegen of de op 26 maart 2015 nog resterende inschrijvingstermijn reëel en proportioneel was in relatie tot de situatie die vanaf dat moment voor de inschrijvers ontstond in vergelijking met de situatie zoals die op grond van de tweede Nota van Inlichtingen nog bestond. In het verlengde daarvan is de te beantwoorden vraag of beklagde de inschrijvingstermijn vervolgens had moeten verlengen. De Commissie beantwoordt deze vraag als volgt.
- 5.4.8. De Commissie overweegt dat de betreffende eis van de opdrachtspecificatie de inschrijvers noopte tot een – in de markt voor sanitaire voorzieningen gebruikelijke en veelvuldig voorkomende – keuze tussen het aanbieden van papieren dan wel stoffen handdoeken. Nog afgezien van het feit dat het in de praktijk gebruikelijk is dat een inschrijver in staat is beide producten aan te bieden, gaat het hier ook overigens niet om een onderscheid dat van cruciale invloed is op het proces van het voorbereiden van een inschrijving. Onder zowel deze als de in 5.4.6 genoemde omstandigheden mag naar het oordeel van de Commissie van een inschrijver in beginsel worden verwacht dat hij in staat is om, ondanks het relatief late tijdstip waarop beklagde definitieve duidelijkheid verschafte, zijn op de keuze voor stoffen handdoeken gebaseerde inschrijving in wording aan te passen aan de consequenties van een eventuele keuze voor papieren handdoeken. Dat beklagde niet professioneel heeft gehandeld door pas in een laat stadium duidelijkheid te verschaffen – daar waar zij dit eerder had kunnen doen dan zij heeft gedaan – en door geen gebruik te maken van de mogelijkheid om de inschrijvingstermijn te verlengen, doet aan het voorgaande oordeel niet af.
- 5.4.9. Het voorgaande wordt eventueel anders in het geval dat beklagde rekening had moeten houden met de mogelijkheid dat een potentiële inschrijver alleen in staat is papieren handdoeken aan te bieden. In een dergelijk geval had beklagde immers tevens rekening moeten houden met de mogelijkheid dat zo'n inschrijver, als gevolg van de abusievelijk door beklagde in de tweede Nota van Inlichtingen gedane mededeling, zou besluiten de voorbereiding van zijn inschrijving te staken. En in het verlengde daarvan zou beklagde vervolgens ook rekening hebben moeten houden met de mogelijkheid dat de duidelijkheid die zij in de vierde Nota van Inlichtingen verschafte tot gevolg zou hebben dat de opdracht opnieuw de interesse van de betreffende inschrijver zou wekken. In dat geval zou het op de weg van beklagde hebben gelegen uitvoering te geven aan Voorschrift 3.6 Gids Proportionaliteit en de inschrijvingstermijn te verlengen.
- 5.4.10. Of klager tot de in 5.4.9 bedoelde categorie van inschrijvers behoort – zij lijkt dat te suggereren in haar onderbouwing van het klachtonderdeel (zie 3.2.1) – kan naar het oordeel van de Commissie in het midden blijven. Nog afgezien van het feit dat klager bij de Commissie niet klaagt over het verzuim van beklagde om de inschrijvingstermijn te verlengen, is de Commissie van oordeel dat beklagde in dit geval geen rekening behoefde te houden met de mogelijkheid dat klager als gevolg van de abusievelijk in de tweede Nota van Inlichtingen gedane mededeling zou besluiten de voorbereiding van haar inschrijving te staken. In de eerste plaats niet, omdat – zoals de Commissie hiervoor heeft overwogen (zie 5.4.8) – beklagde er in beginsel van mocht uitgaan dat een inschrijver in staat is beide producten aan te bieden. In de tweede plaats niet, omdat klager zich ook na het verschijnen van de tweede Nota van Inlichtingen is blijven gedragen als een in de opdracht geïnteresseerde potentiële inschrijver en beklagde uit de in dat kader

door klager gedane uitlatingen (zie 1.10.2) niet behoefde te begrijpen dat klager alleen in staat was papieren handdoeken aan te bieden.

6. Advies

De Commissie acht beide onderdelen van de klacht **ongegrond**.

7. Aanbeveling

De Commissie ziet geen kans tot het doen van een aanbeveling

De Commissie heeft zich ten behoeve van dit advies laten bijstaan door drs. P. Specker die als Branche-Expert aan de Commissie is verbonden.

Den Haag, 26 juli 2016

w.g.:

Mr. J.G.J. Janssen
Voorzitter

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

Mr. drs. T.H. Chen
Commissielid