

Commissie van Aanbestedingsexperts

Advies 456

1. Feiten

- 1.1. Beklaagde heeft op 6 november 2017 een aantal ondernemingen een uitnodiging tot het doen van een inschrijving gestuurd voor een nadere opdracht voor diensten voor bouwkundig vooronderzoek van belendingen te X in het kader van een raamovereenkomst voor ingenieursdiensten. Beklaagde heeft het ARW 2012 van toepassing verklaard.
- 1.2. In de Vraagspecificatie van 6 november 2017 behorend bij de Nadere overeenkomst is, onder meer, het volgende bepaald:

1. Inleiding

1.1 Identificatie

Deze vraagspecificatie maakt onderdeel uit van de Nadere overeenkomst met zaaknummer (...) ten behoeve van het project: Onderzoek belendingen (nulmeting) [X].

Dit onderzoek wordt uitgevoerd in het kader van de planstudie voor het project Dijkversterking [X].

De vraagspecificatie is als bijlage A opgenomen bij de Uitnodiging tot inschrijving en is tevens de basis m.b.t. de te stellen eisen.
(...)

De eisen in deze vraagspecificatie zijn ingedeeld naar een aantal producten, herkenbaar in de verschillende hoofdstukken. Per product zijn proces- en producteisen geformuleerd. Naast een top-eis kunnen er per proces of product onderliggende eisen zijn geformuleerd.

Hiermee heeft de Opdrachtgever beoogd het volledige proces niet geheel voor te schrijven. De Opdrachtnemer zal niet kunnen volstaan met slechts invulling te geven aan de gestelde eisen maar zal zo nodig zelf ook eisen moeten formuleren om aan de doelstelling van het project te kunnen voldoen.

1.2 Algemene beschrijving Dijkversterking [X]

De omringdijk van [X] wordt versterkt naar aanleiding van het afkeuren van de dijk in de derde toetsronde. (...)

1.3 Aanleiding Bouwkundig onderzoek

In en aangrenzend aan het projectgebied dijkversterking [X] zijn belendingen aanwezig. Langs het traject van de dijkversterking op Marken staan (monumentale) huizen en gebouwen. Op één uitzondering na betreft dit de bebouwing rondom de haven en op [buurtschap Y].

Het gaat om circa 250 [Noot 1: Dit aantal is voor de interessepeiling onder voorbehoud.] kadastrale percelen. Dit aantal is ingeschat op basis van ruwe 100 meter afstand tot de [Z].

De bewoners op [X] maken zich zorgen over schade als gevolg van de dijkversterking van de Zuid- en Westkade op [X]. [Beklaagde] wil de zorg van de bewoners wegnemen, de risico's beter in kunnen schatten (en begroten) en waar mogelijk reduceren en een juist en accuraat beeld van het risico aan de aannemers bieden tijdens de tenderfase.

Voorliggende opdracht dient als een eerste inventarisatie en analyse. [Beklaagde] beoogt bij de start van de realisatie een tweede Bouwkundige vooropname uit te laten voeren in opdracht van de toekomstig aannemer.

Voor [buurtschap Y] bestaat de optie om funderingsherstelwerkzaamheden uit te laten voeren voorafgaand aan de dijkversterking van de Zuidkade. De opdrachtgever beoogt het resultaat van deze opdracht mee te nemen in de overweging voor deze maatregel. Het is daarom van groot belang dat [buurtschap Y] aandachtig, grondig en zo spoedig mogelijk in de opdracht wordt beschouwd.

Voor het Dijkversterkingsproject is het van belang om goede, actuele en accurate informatie te bezitten over deze belendingen. De informatie met betrekking tot de bouwkundige toestand van de aangrenzende belendingen is van belang voor de uitwerking van het ontwerp en/of de werkwijze van de aannemer. Ook is de informatie relevant voor de uitsluiting van onterechte schadeclaims gedurende de realisatie. Echter ontbreken momenteel de gegevens over de bouwkundige toestand van deze woningen en andere objecten. Het is de opdracht aan de opdrachtnemer om te voorzien in deze informatie.

De opdrachtnemer dient samen te werken met het ingenieursbureau vanwege de grote relatie tussen de planuitwerkingsfase en de voorliggende opdracht. Het kan gaan om bijvoorbeeld de relatie met het dijkversterkingsontwerp, uitvoeringswijze en uitvoeringsrisico's, etc.).

(...)

1.4 Beschrijving van de opdracht

Het voorbereiden, uitvoeren en rapporteren van een inventariserend vooronderzoek Bouwkundige toestand van de belendingen. Deze opdracht is de eerste in een serie van 3 bouwkundige opnames ten behoeve van de planstudie activiteiten. De overige opnames vallen buiten deze scope en zullen in de realisatiefase worden ondergebracht.

Het doel is om tenminste alle prominente, bijzondere en kwetsbare gebouwen op te nemen in het onderzoek. De opdrachtnemer dient tenminste de volgende werkzaamheden uit te voeren.

De opdracht bestaat in hoofdlijnen uit de volgende activiteiten en producten.

Vorbereiding

- Project Start Up organiseren met kennismaking, verwachtingen delen en nadere uitleg over details van het project. Dit wordt gecombineerd met een locatiebezoek.
- Uitvoeren van gebiedsanalyse, achterhalen funderingsgegevens (t.b.v.) en opstellen Plan van aanpak
- Startoverleg organiseren en voorbereiden, waaronder presentatie van eerste analyse en aanpak.
- Met bewoners of vertegenwoordigers van bewoners de aanpak en planning afstemmen op een bewonersavond op 19 januari 2018.

Uitvoering en rapportage

- Samen met bewoners plannen van bezichtigingen
- Locatiebezoek bij bewoners met enquête
- Beoordeling eenduidig bouwkundige staat (van binnen en buiten) en schaderisico conform richtlijnen. Het gaat om circa 250 kadastrale percelen.
- De panden met het hoogste risicoprofiel (waaronder de panden op [buurtschap Y]) ondervinden een bouwkundige vooropname met bouwtechnische keuring.
- Tussentijdse (tweewekelijkse) overleggen met opdrachtgever
- Rapporteren van de bouwkundige staat per perceel in een rapportage
- Opstellen, afstemmen van een monitoringsplan

2 Bouwkundige vooropname

2.1 Doelstelling

Het beheersen en reduceren van het risico op schade, door het bieden van een volledig, juist en actueel beeld van de bouwkundige staat van de belendingen in de nabijheid van het projectgebied Dijkversterking Omringkade [X]. Voor de risicovolle belendingen wordt een monitoringsplan opgesteld. Het eindresultaat dient tevens voor de inschatting van het schaderisico door de opdrachtgever en (tenderende) aannemers.

2.2 Output

- Plan van Aanpak Bouwkundige vooropname [X]
- Rapportage Bouwkundige vooropname [X], incl.:
 - CD-rom/DVD met digitale foto's van alle objecten
 - samenvattend risicobeschoouwing met GIS kaart met risico contouren en risicoprofielen per object
 - herfunderingsadvies (o.a. maatregelen en kosten) voor [buurtschap Y].
- Monitoringsplan

(...)

2.3 Kwaliteitseisen proces

(...)

2.3.3 Bouwkundige vooropname

2.3.3.1. De bouwkundige vooropnamen worden uitgevoerd conform BRL 5024 en de richtlijnen welke door de Kamer Opname van het NIVRE (Richtlijn Bouwkundige Opname) zijn opgesteld.

2.3.3.2. Bij de monumentale percelen met het hoogste risicoprofiel, waaronder [buurtschap Y], dient zowel een bouwkundige vooropname als ook een bouwtechnische keuring te worden uitgevoerd.

2.3.3.3. De monumentale percelen op [buurtschap Y] worden tot op heden gezien als meest risicovolle belendingen langs de waterkering. Dit deel dient voldoende uitgebreid beschreven en beschouwd te worden in de bouwkundige vooropname en in het licht van de toekomstige bouwwerkzaamheden te worden geanalyseerd, zodanig dat er een goede onderbouwing ontstaat voor eis 2.3.3.6.

2.3.3.4. De fundering van de objecten op [buurtschap Y] dient geanalyseerd te worden door een constructeur. Zie notitie 1, bijlage 2.

2.3.3.5. De bouwkundige opname dient afgestemd en overlegd te worden aan de bewoners.

2.3.3.6. De bouwkundige analyse dient te resulteren in een risicobeeld van de objecten, een inschatting van de benodigde maatregelen en de beoordeling van de maatregelen uitgedrukt in onder andere hinder, risico's en geld.

2.3.3.7. Opdrachtnemer adviseert (samen met het huidige ingenieursbureau), de opdrachtgever over de te nemen maatregelen voor [buurtschap Y]. Dit advies opnemen in bouwkundige rapportages.

(...)

2.4 Kwaliteitseisen product

2.4.1 Algemeen en bouwkundige vooropname

2.4.1.1. Alle producten voldoen tenminste aan de NIVRE Richtlijn Bouwkundige Opname en BRL 5024.

2.4.1.2. De bouwkundige vooropname dient plaats te vinden conform BRL 5024.

2.4.2 Plan van Aanpak (PvA)

(...)

2.4.2.2. Een Opdrachtnemer laat een expert die aan de hierboven gestelde voorwaarden voldoet met een gebiedsanalyse (op basis van literatuur en gebouwenmerken) een risico-inventarisatie maken per perceel aan de hand van de voorgenomen bouwwerkzaamheden en neemt dit op in het PvA. Dit betreffen risico's ten aanzien van mogelijk te verwachten schade t.g.v. de bouwwerkzaamheden. 2.4.3.6. De risico-inventarisatie wordt door Opdrachtnemer vastgelegd op een kaart, waarop de risicocontouren worden aangegeven.

(...)

2.4.2.6. Voor zover uit de risico-inventarisatie en risicocontouren van de Opdrachtnemer blijkt dat objecten, installaties of landbouwgronden risico lopen, dient de bovengenoemde expert Bouwkundige vooropnamen uit te voeren.

(...)

2.4.3 Rapportage, bouwkundige opname per perceel

2.4.3.1. De rapportage dient van voldoende kwaliteit (en volledig) te zijn om opgenomen te worden in het contractdossier van de contractvoorbereiding van de realisatie.

Zodanig dat een aannemer een goed beeld heeft van het risicoprofiel van de percelen/objecten en keuzes kan maken in de werkwijze.

2.4.3.2. De rapportage dient van voldoende kwaliteit te zijn voor de afhandeling van schadeclaims. Gebreken aan/in belendingen dienen beschreven te zijn op een manier dat het slechts voor één uitleg vatbaar is en juridisch houdbaar is.

2.4.3.3. De bouwkundige vooropname dient van voldoende kwaliteit (volledigheid en juistheid) te zijn om een besluit te kunnen maken in het al dan niet uitvoeren van funderingsherstelmaatregelen, o.a. op [buurtschap Y] (zie notitie 1, bijlage 2), en kwetsbare percelen langs de haven.

2.4.3.4. Als gevolg van de werkzaamheden voor de dijkversterking kunnen nabij de dijk gelegen bouwwerken schade ondervinden. Per bouwwerk wordt het risico op schade zo goed mogelijk ingeschat door op basis van de inventarisatiegegevens de globale bouwkundige staat te beoordelen. Daarbij wordt behalve de staat van het casco ook het funderingstype en de positie/afstand van het bouwwerk tot de huidige dijk in beschouwing genomen.

2.4.3.5. Funderingsadvies, [buurtschap Y]

2.4.3.6. Voor de locaties met een hoog risicoprofiel adviseert de opdrachtnemer de opdrachtgever over de te nemen (o.a. preventieve) maatregelen (incl. funderingsherstel). Dit advies bevat een beschouwing van de mogelijke maatregelen, een beoordeling van de maatregelen (o.a. voor- en nadelen, kosten) en eindad-

vies. Dit geldt voor tenminste de percelen op [buurtschap Y]. De eisen t.a.v. de kostenanalyse dient afgestemd te worden met [kostendeskundige van beklagde].

2.4.4 Rapportage, Samenvattende beschouwing

2.4.4.1. Alle verzamelde informatie van de inventarisatie wordt verwerkt in Excel-bestanden. Per bouwwerk worden voor zover bekend de volgende items vastgelegd: adres, bouwjaar, positie/afstand tot huidige dijk, materiaal casco, funderingstype, kelder, kruipruimte, etc. Dit wordt vertaald naar een kwalificatie van de bouwkundige staat. Daarnaast wordt per belending een maatwerkvoorstel gedaan voor deformatie-eisen. Deze gegevens worden verwerkt en ook opgeleverd in GIS bestand.

2.4.4.2. De risico-inventarisatie wordt door Opdrachtnemer geactualiseerd op basis van de uitgevoerde projectwerkzaamheden, waaronder de bouwkundige opnames en bouwtechnische keuringen. Opdrachtnemer dient de inventarisatie (en hierop gebaseerde resultaten) te wijzigen als gevolg van gewijzigde inzichten in de uitvoeringsmethode of werkzaamheden van het ingenieursbureau voor de planuitwerking.

2.4.4.3. Naast de individuele, separate, rapportages wordt een Samenvattende risicobeschouwing van het projectgebied Marken opgeleverd. Een GIS kaart met de bouwkundige staat / het schaderisico per bouwwerk door middel van de kleurcodes (groen, geel, oranje, rood) aangegeven en met behulp van risico contouren. Via het GIS worden ook de overige gegevens van ieder pand ontsloten (foto's, gegevens vanuit de spreadsheet en eventuele archiefgegevens). De opdracht nemer maakt inzichtelijk op welke wijze en criteria het risico heeft bepaald.

2.4.5 Meet- en Monitoringsplan belendingen

2.4.5.1. Opdrachtnemer dient een Meet- en Monitoringsplan Belendingen uit te werken voor de meest risicovolle percelen.

2.4.5.2. Het plan is gebaseerd op de informatie en producten, zoals geïnventariseerd en geproduceerd in deze opdracht.

2.4.5.3. Het plan bevat tenminste: inmeten vloer- en kelderpeilen, nauwkeurigheidswaterpassing, vloer- en lintvoegmetingen, plaatsing van freatische peilbuizen en nulmeting achtergrondtrilling en -geluid. Per type meting worden de gewenste hoeveelheden en kwaliteitseisen omschreven.

2.4.5.4. Het uitvoeren van het plan valt buiten de scope van de opdracht.'

- 1.3. In de Samenwerkingsovereenkomst Ingenieursdiensten is, onder meer, het volgende bepaald:

'5. Abnormaal lage inschrijving

5.1 In aanvulling op het bepaalde in artikel 7.18 van het ARW 2012 geldt, dat in het geval vermoed wordt dat een Inschrijving abnormaal laag is, indien:

1. bij de inschrijving ten minste drie Inschrijvingen zijn ontvangen, en;
2. het bedrag van de Inschrijving meer dan 50% lager is dan het gemiddelde bedrag van alle overige Inschrijvingen, en;
3. het bedrag van de Inschrijving meer dan 20% lager is dan het bedrag van de, qua Prijs, opvolgende inschrijving.
4. (...)'

1.4. In de Nota van Inlichtingen van 27 november 2017 zijn, onder meer, de volgende vragen en antwoorden opgenomen:

1.4.1. Vraag 3: 'Hier wordt gesproken over een object. Dienen ook niet bewoonde bouwwerken geïnspecteerd te worden? Niet bewoonde bouwwerken zijn bijvoorbeeld schuurtjes, deze liggen vaak buiten de terpen.'

Antwoord: 'De beschouwing welke objecten geïnspecteerd moeten worden en welke niet is onderdeel van de opdracht, dit in verband met de relevantie voor het behalen van de doelstelling van de opdracht. (...).'

1.4.2. Vraag 7: 'Bouwkundige vooropname bij monumentale percelen; moet er van worden uitgegaan dat alle opstallen en bouwwerken op dat perceel worden opgenomen? Kunt u aangeven welke opstallen en bouwwerken bedoeld worden, bijvoorbeeld hekken, erfscheidingen en verhardingen?'

Antwoord: 'Nee, daar kan niet van uitgegaan worden. Op welke opstallen en bouwwerken op een perceel een bouwkundige vooropname en bouwtechnische keuring moet worden uitgevoerd moet blijken uit onder meer de risico-inventarisatie. Dit geldt ook voor niet-risicovolle percelen, waar de bouwtechnische keuring overigens niet aan de orde is.

Hekken, erfscheidingen, verhardingen en dergelijk vallen in principe niet onder opstallen en bouwwerken, wat daar wel toe behoort zal bepaald moeten worden aan de hand van de risico-inventarisatie en de overweging of een en ander bijdraagt aan de doelstelling van de opdracht. Zie ook antwoord op vraag 3.'

1.4.3. Vraag 8: 'Is een bouwkundige analyse uitsluitend bij monumentale percelen op [Y] noodzakelijk?'

Antwoord: 'De bouwkundige analyse betreft een analyse van alle bouwkundige informatie van alle beschouwde percelen.'

1.4.4. Vraag 11: 'Kunt u de volgende begrippen duidelijker omschrijven, deze worden nu door elkaar heen gebruikt:

- nulopname
- bouwkundige vooropname
- bouwkundige opname'

Antwoord: 'Overall waar in de tekst van de vraagspecificatie de term 'nulopname' of 'bouwkundige opname' wordt gebruikt, moet worden gelezen 'bouwkundige vooropname'.'

1.5. In het proces-verbaal van opening van de inschrijvingen van 13 december 2017 staat onder meer het volgende:

'Belendingen (nulmeting) [X] ten behoeve van [Beklaagde]

(...)

1. Wijze van aanbesteding: Meervoudig onderhandse procedure volgens het ARW 2012

2. Gunningscriterium: Laagste prijs

Van de ingekomen inschrijvingen is door de Aanbestedingscommissie onderstaande staat opgemaakt.

Nr.	Naam en vestigingsplaats inschrijver	Nr. KvK	Inschrijvingsom (excl. OB)*	Bijzonderheden
1	Klager	(...)	[Prijs klager, 332% van prijs A]	nvt
2	[A]	(...)	[Prijs A, laagste prijs]	nvt
3	[B]	(...)	[prijs B, 483% van prijs A]	nvt
4				

(...)

- 1.6. Op 14 december 2017 heeft klager het volgende bericht aan beklagde verzonden:

'Wij hebben geconstateerd dat er een aanmerkelijk prijsverschil zit tussen de inschrijvingsommen van de 3 inschrijvers.

Kunt u aangeven of u gebruik gaat maken van artikel 5 (5.1) van de Samenwerkingsovereenkomst Ingenieursdiensten 3 (Abnormaal lage inschrijving)?

(...)

- 1.7. Op 22 december 2017 heeft beklagde via TenderNed de mededeling van de gunningsbeslissing aan klager verzonden:

'(...)

In totaal zijn 3 inschrijvingen ontvangen. Korthedshalve verwijs ik u naar het proces-verbaal van opening van de inschrijvingen, dat u reeds eerder is toegezonden

In deze aanbestedingsprocedure geldt als gunningscriterium de laagste prijs.

(...)

GUNNINGSBESLISSING

1. Winnende inschrijving

Hierbij bericht ik u dat ik voornemens ben voornoemde opdracht te gunnen aan [A].

2. Uw inschrijving

U komt niet in aanmerking voor de gunning van deze Nadere Overeenkomst om de volgende reden:

U heeft niet de laagste prijs aangeboden.

(...)

- 1.8. Op 22 december 2017 heeft klager het volgende bericht aan beklagde verzonden:

'Op 14 december 2017 hebben wij bericht aan OG / de heer [K] gezonden dat wij geconstateerd hebben dat er een aanmerkelijk prijsverschil zit tussen de inschrijfsommen en hem gevraagd of hij gebruik gaat maken van artikel 5 (5.1)

van de Samenwerkingsovereenkomst Ingenieursdiensten 3 (Abnormaal lage inschrijving). Hierop hebben wij geen reactie mogen ontvangen. Op 22 december 2017 10.20 uur hebben wij OG / de heer [K] erop gewezen dat de gunningsbeslissing stond gepland voor 21 december en gevraagd wanneer wij die tegemoet kunnen zien. Op 22 december 2017 13.48 uur ontvingen wij via TenderNed de gunningsbeslissing dat opdracht naar de laagste inschrijver gaat, [A]. Onze combinatie is het niet eens met deze gunningsbeslissing. Aan ons bericht over de 'abnormaal lage inschrijfsom' wordt volledig voorbijgegaan, noch weerlegd in de gunningsbeslissing richting [Klager]. Wij vinden dit een bijzonder gang van zaken en verzoeken u dit nader te onderzoeken. Wij tekenen derhalve bezwaar aan tegen deze gunning aan [A]. (...)'

- 1.9. Het klachtenmeldpunt van beklagde heeft op 8 januari 2018 als volgt gereageerd op het bezwaar van klager:

'U heeft geconstateerd dat er aanmerkelijke prijsverschillen zitten tussen de drie bij deze aanbesteding ontvangen inschrijvingen, hetgeen voor u reden was om op 14 december 2017 de aanbesteder te bevragen op een vermeend abnormaal lage inschrijving, zoals bedoeld in art. 5 van de Samenwerkingsovereenkomst Ingenieursdiensten. De aanbesteder heeft hier niet op gereageerd.

De betreffende artikelen in de genoemde Samenwerkingsovereenkomst, het ARW 2012 (art. 7.18) en de Aanbestedingswet 2012 (art. 2.116) bieden een aanbesteder de mogelijkheid een abnormaal lage inschrijving terzijde te leggen, overigens na het doorlopen van een verificatieprocedure. Een lage inschrijvingsom kan weliswaar een indicatie zijn voor een abnormaal lage inschrijving, maar een inschrijver moet in de gelegenheid worden gesteld zijn inschrijvingsom nader toe te lichten en het vermoeden te weerleggen.

In de onderhavige aanbesteding heeft de aanbesteder de samenstelling van de inschrijving onderzocht en heeft de inschrijver gevraagd om de nodig geachte verduidelijkingen. De aanbesteder heeft daarop geconcludeerd dat er geen sprake is van een abnormaal lage inschrijving, te meer omdat de inschrijvingsom slechts in geringe mate afweek van de eigen begroting.

Bovendien is er sprake van een bevoegdheid voor de aanbesteder, geen verplichting, om een abnormaal lage inschrijving terzijde te leggen. Uw bezwaar tegen de gunningsbeslissing wordt dientengevolge ongegrond verklaard.

Volledigheidshalve merk ik op dat de aanbesteder evenmin gehouden is om de uitkomsten van een eventueel onderzoek naar aanleiding van een vermoeden van een abnormaal lage inschrijving op te nemen in een gunningsbeslissing. Een reactie van de aanbesteder op uw vraag van 14 december 2017 had overigens wel in de rede gelegen.'

2. Beschrijving klacht

Beklaagde heeft ten onrechte de laagste inschrijving van A niet als abnormaal laag terzijde gelegd.

3. Onderbouwing klacht

- 3.1. Klager realiseert zich dat een opdrachtgever niet verplicht is een inschrijving op basis van een abnormaal lage prijsaanbieding terzijde te leggen. Echter in dit geval deelt klager de mening van beklagde niet.

- 3.2. Hoewel klager niet de inhoud van het verificatiegesprek met de laagste inschrijver kent, is het naar haar mening per definitie onmogelijk om de door beklagde gevraagde diensten en producten te leveren voor de door A geboden prijs (zie 1.5 hiervoor). Dat de geboden laagste prijs kennelijk in de buurt zit van de interne raming van beklagde verbaast klager en klager plaatst daarom vraagtekens bij die raming.
- 3.3. De geboden laagste prijs is ongeveer 30% van de prijs die klager heeft geboden en ongeveer 20% van de hoogste aanbieder.
- 3.4. Klager kan zich er nog wel iets bij voorstellen dat zij haar prijs met betrekking tot het plan van aanpak en de rapportage met 30% vermindert, maar heeft daarbij wel haar twijfels.
- 3.5. Als het gaat om de essentie van de opdracht, namelijk het binnen en buiten uitvoeren van 200 vooropnames en 50 vooropnames inclusief een bouwtechnische keuring van risicovolle dan wel monumentale percelen, dan is het naar mening van klager onmogelijk deze voor veel minder dan de door haar geboden prijs uit te voeren.
- 3.6. Uit de door klager aangeboden prijsopgave voor de vooropnames (binnen en buiten) kan afgeleid worden dat zij daarvoor ongeveer 4 uur per eenheid heeft uitgetrokken. Bij de risicovolle percelen en monumenten is naast een grondige opname ook een zorgvuldige verwerking van gegevens nodig. Dat vraagt naar de mening van klager om zeker 2 dagen werk per perceel. Daarnaast komt daar ook nog een zorgvuldige omgang met en informatievoorziening naar perceeleigenaren bij, hetgeen volgens klager ook de nodige tijd vergt.

4. Reactie beklagde

- 4.1. Beklagde merkt op dat zij, zoals zij ook in haar reactie van 8 januari 2018 (zie 1.9 hiervoor) aan klager heeft aangegeven, de samenstelling van de inschrijving (van de winnende inschrijver A) heeft onderzocht en inschrijver A heeft gevraagd om verduidelijking en nadere specificaties van de inschrijvingsom.
- 4.2. Volgens beklagde zijn bij de verificatie geen fouten, afwijkingen of onjuiste interpretaties geconstateerd. Beklagde heeft dan ook geen aanleiding gezien om de kwaliteit van de door kostprijsdeskundigen opgestelde en getoetste raming in twijfel te trekken.
- 4.3. Over de essentie van de opdracht merkt beklagde op dat klager mogelijk de zwaarte van de opdracht verkeerd heeft ingeschat. De opdracht betreft slechts de 'inventariserende' vooropnames. De bouwkundige vooropnames en bouwkundige opnames zitten niet in de scope van de opdracht. Dit blijkt volgens beklagde bijvoorbeeld uit de vraagspecificatie op pagina 6, derde alinea (zie 1.2 hiervoor):

'Voorliggende opdracht dient als een eerste inventarisatie en analyse. [Beklagde] beoogt bij de start van de realisatie een tweede Bouwkundige vooropname uit te laten voeren in opdracht van de toekomstige aannemer.'
- 4.4. Bovendien ziet de opdracht op een inventarisatie van risico's met betrekking tot schade aan woningen (belendingen) en daarbij op een eerste 'globale' bouwkundige inspectie. De resultaten van deze inventariserende vooropnames dienen tot betere inschatting van de mogelijke impact van bouwwerkzaamheden en betref-

fen adviezen voor eventueel funderingsherstel en in overweging te nemen monitoringswerkzaamheden in het vervolg van het project.

5. Nadere inlichtingen

- 5.1. Naar aanleiding van de reactie op de klacht van beklagde heeft de Commissie, onder meer en onder verwijzing naar relevante passages uit de Vraagspecificatie (zie 1.2 hiervoor) en het antwoord op vraag 11 in de Nota van Inlichtingen van 27 november 2017 (zie 1.4.4 hiervoor), de volgende vraag aan beklagde voorgelegd:

'U schrijft dat klager mogelijk de zwaarte van de opdracht verkeerd heeft ingeschat, dat de opdracht slechts de 'inventariserende' vooropnames betreft, dat de bouwkundige vooropnames en bouwkundige opnames niet in de scope van de opdracht zitten en dat de opdracht ziet op een eerste 'globale' bouwkundige inspectie. Dit kan de Commissie moeilijk rijmen met de tekst van de Vraagspecificatie van 6 november 2017 en het antwoord op vraag 11 in de Nota van Inlichtingen van 27 november 2017, waaruit de Commissie afleidt dat voor de risicovolle panden niet slechts een 'inventariserende' of 'globale' vooropname wordt gevraagd, maar een bouwkundige vooropname en bouwtechnische keuring.'

- 5.2. Daarop heeft beklagde als volgt geantwoord:

'Uit de vraag van de Commissie heeft beklagde opgemaakt dat de crux zit in het aan de ene kant in de uitvraag gebruiken van het woord 'globale' en aan de andere kant specificeren van een aanvullende bouwtechnische keuring op de risicovolle panden. Het woord 'globale' verwijst naar een 'globaal beeld' met voldoende kwaliteit om een correct beeld te krijgen van de risico's op projectniveau zoals verwoord in de doelstelling van de opdracht. Dat specifieke werkzaamheden, onderdelen van de opdracht, wel degelijk grondiger en dieper gaan om daarmee dat correcte beeld te bieden doet niet af aan het globale, voorbereidende, karakter van de totale opdracht die beklagde voor ogen heeft. Beklagde vermoedt dus, nog steeds, dat klager de opdracht als totaal, het karakter, te zwaar heeft ingeschat.'

- 5.3. De Commissie heeft klager vervolgens verzocht te reageren op het bovenstaande antwoord van beklagde. Klager heeft hierop als volgt gereageerd:

'Zoals aangegeven bij de indiening van de klacht vraagt beklagde in de vraagspecificatie niet alleen om het uitvoeren van de bouwtechnische keuringen, maar ook om een plan van aanpak, een gedegen rapportage en goede communicatie naar bewoners en naar beklagde als opdrachtgever. Ook het maken van afspraken voor het plannen van de keuringen hoort tot de scope van de opdracht. De prijsverschillen tussen klager en de winnende aanbieder zijn extreem hoog. Om voornoemde redenen is klager ervan overtuigd dat de inschrijfsom van de winnende aanbieder als een abnormaal lage prijsaanbieding kwalificeert. De vraag van de Commissie en het antwoord van beklagde gaan over de keuringen zelf. Klager meent die niet te zwaar te hebben ingeschat en kan dat als volgt onderbouwen. Het gaat om eerste inventariserende opnames. Klager heeft per eenheid gerekend met een inzet van 4 uur. In die 4 uur zit de voorbereiding (contact opnemen met eigenaar, plannen van een afspraak), het uitvoeren van de inspectie zelf en de verwerking van de gegevens. Daarnaast is er een grondiger opname gevraagd bij risicovolle percelen en monumenten. De uitvraag is helder: het gaat om het binnen en buiten uitvoeren van 200 vooropnames en 50 vooropnames inclusief een bouwtechnische keuring van risicovolle/monumentale percelen. Terugkijkend op de interne calculatie zou klager ongetwijfeld verdere optimalisaties

hebben gevonden, maar als het gaat om de totale prijs (voor alle gevraagde producten en diensten uit de vraagspecificatie) zou dat dan maximaal tot een ongeveer 5 procent lagere aanbidding leiden. Klager blijft er dan ook van overtuigd dat de prijs van de winnende aanbieder – gezien de aantallen inventariserende opnames en de verder gevraagde diensten en rapportages - abnormaal laag is.'

6. Beoordeling

- 6.1. De Commissie stelt vast dat beklagde op 6 november 2017 een aantal ondernemingen een uitnodiging tot het doen van een inschrijving heeft gestuurd voor een nadere opdracht voor diensten voor bouwkundig vooronderzoek van belendingen te X in het kader van een raamovereenkomst voor ingenieursdiensten. Op de aanbestedingsprocedure voor de raamovereenkomst en de procedure voor de nadere overeenkomst zijn onder andere de volgende bepalingen van toepassing: Deel 1 en 2, meer in het bijzonder Afdeling 2.4.1 van de ten tijde van de aankondiging van de raamovereenkomst geldende Aw 2012. Voorts heeft beklagde de regels voor de meervoudig onderhandse procedure van hoofdstuk 7 van het ARW 2012 van toepassing verklaard op de procedure voor de nadere overeenkomst.
- 6.2. Alvorens de klacht te kunnen behandelen, zal de Commissie eerst onderzoeken of de opdrachtoomschrijving voldoende transparant is.
 - 6.2.1. Bij de beoordeling van de klacht moet worden vooropgesteld dat een aanbestedende dienst op grond van artikel 1.9, eerste lid, Aw 2012 transparant dient te handelen. Naar het oordeel van de Commissie blijft dit artikel immers na het sluiten van de Europees aanbestede raamovereenkomst van toepassing en dient het dan ook te worden toegepast bij de procedure voor een nadere overeenkomst onder de raamovereenkomst op basis van artikel 2.143, lid 1, sub b of c, Aw 2012.
 - 6.2.2. De te beantwoorden vraag is of beklagde aan haar hiervoor bedoelde verplichting heeft voldaan, in die zin dat zij de inhoud en omvang van de opdracht in de aanbestedingsstukken zodanig heeft geformuleerd dat alle redelijk geïnformeerde en normaal zorgvuldige inschrijvers de opdracht op dezelfde wijze zullen uitleggen. In het geval dat deze vraag bevestigend kan worden beantwoord, komt vervolgens de vraag aan de orde welke uitleg aan de omschrijving van de opdracht moet worden gegeven. Bij de beantwoording van deze onderling met elkaar verband houdende vragen geldt als uitgangspunt dat voor de uitleg van de aanbestedingsdocumenten de bewoordingen van de bepalingen, gelezen in het licht van de gehele tekst van die stukken, in beginsel van doorslaggevende betekenis zijn. Daarbij komt het aan op de betekenis die naar objectieve maatstaven volgt uit de bewoordingen waarin de stukken zijn gesteld.
 - 6.2.3. In de Vraagspecificatie van 6 november 2017 behorend bij de Nadere overeenkomst (zie 1.2 hiervoor) is, onder meer, het volgende bepaald (onderstrepingen aangebracht door de Commissie):

1. Inleiding

1.1 Identificatie

(...)

De eisen in deze vraagspecificatie zijn ingedeeld naar een aantal producten, herkenbaar in de verschillende hoofdstukken. Per product zijn proces- en producteisen geformuleerd. Naast een top-eis kunnen er per proces of product onderliggende eisen zijn geformuleerd. Hiermee heeft de Opdrachtgever beoogd het vol-

ledige proces niet geheel voor te schrijven. De Opdrachtnemer zal niet kunnen volstaan met slechts invulling te geven aan de gestelde eisen maar zal zo nodig zelf ook eisen moeten formuleren om aan de doelstelling van het project te kunnen voldoen.

(...)

1.3 Aanleiding Bouwkundig onderzoek

(...)

Voorliggende opdracht dient als een eerste inventarisatie en analyse. [Beklaagde] beoogt bij de start van de realisatie een tweede Bouwkundige vooropname uit te laten voeren in opdracht van de toekomstig aannemer.

Voor [buurtschap Y] bestaat de optie om funderingsherstelwerkzaamheden uit te laten voeren voorafgaand aan de dijkversterking van de Zuidkade. De opdrachtgever beoogt het resultaat van deze opdracht mee te nemen in de overweging voor deze maatregel. Het is daarom van groot belang dat [buurtschap Y] aandachtig, grondig en zo spoedig mogelijk in de opdracht wordt beschouwd.

Voor het Dijkversterkingsproject is het van belang om goede, actuele en accurate informatie te bezitten over deze belendingen. De informatie met betrekking tot de bouwkundige toestand van de aangrenzende belendingen is van belang voor de uitwerking van het ontwerp en/of de werkwijze van de aannemer. Ook is de informatie relevant voor de uitsluiting van onterechte schadeclaims gedurende de realisatie. Echter ontbreken momenteel de gegevens over de bouwkundige toestand van deze woningen en andere objecten. Het is de opdracht aan de opdrachtnemer om te voorzien in deze informatie.

De opdrachtnemer dient samen te werken met het ingenieursbureau vanwege de grote relatie tussen de planuitwerkingsfase en de voorliggende opdracht. Het kan gaan om bijvoorbeeld de relatie met het dijkversterkingsontwerp, uitvoeringswijze en uitvoeringsrisico's, etc.).

(...)

1.4 Beschrijving van de opdracht

Het voorbereiden, uitvoeren en rapporteren van een inventariserend vooronderzoek Bouwkundige toestand van de belendingen. Deze opdracht is de eerste in een serie van 3 bouwkundige opnames ten behoeve van de planstudie activiteiten. De overige opnames vallen buiten deze scope en zullen in de realisatiefase worden ondergebracht.

Het doel is om tenminste alle prominente, bijzondere en kwetsbare gebouwen op te nemen in het onderzoek. De opdrachtnemer dient tenminste de volgende werkzaamheden uit te voeren.

De opdracht bestaat in hoofdlijnen uit de volgende activiteiten en producten.

Vorbereiding

- Project Start Up organiseren met kennismaking, verwachtingen delen en nadere uitleg over details van het project. Dit wordt gecombineerd met een locatiebezoek.
- Uitvoeren van gebiedsanalyse, achterhalen funderingsgegevens (t.b.v.) en opstellen Plan van aanpak

- Startoverleg organiseren en voorbereiden, waaronder presentatie van eerste analyse en aanpak.
- Met bewoners of vertegenwoordigers van bewoners de aanpak en planning afstemmen op een bewonersavond op 19 januari 2018.

Uitvoering en rapportage

- Samen met bewoners plannen van bezichtigingen
- Locatiebezoek bij bewoners met enquête
- Beoordeling eenduidig bouwkundige staat (van binnen en buiten) en schaderisico conform richtlijnen. Het gaat om circa 250 kadastrale percelen.
- De panden met het hoogste risicoprofiel (waaronder de panden op [buurtschap Y]) ondervinden een bouwkundige vooropname met bouwtechnische keuring.
- Tussentijdse (tweewekelijkse) overleggen met opdrachtgever
- Rapporteren van de bouwkundige staat per perceel in een rapportage
- Opstellen, afstemmen van een monitoringsplan

2 Bouwkundige vooropname

2.1 Doelstelling

Het beheersen en reduceren van het risico op schade, door het bieden van een volledig, juist en actueel beeld van de bouwkundige staat van de belendingen in de nabijheid van het projectgebied Dijkversterking Omringkade [X]. Voor de risicovolle belendingen wordt een monitoringsplan opgesteld. Het eindresultaat dient tevens voor de inschatting van het schaderisico door de opdrachtgever en (tenderende) aannemers.

2.2 Output

- Plan van Aanpak Bouwkundige vooropname [X]
- Rapportage Bouwkundige vooropname [X], incl.:
 - CD-rom/DVD met digitale foto's van alle objecten
 - samenvattend risicobeschoouwing met GIS kaart met risico contouren en risicoprofielen per object
 - herfunderingsadvies (o.a. maatregelen en kosten) voor [buurtschap Y].
- Monitoringsplan

(...)

2.4 Kwaliteitseisen product

(...)

2.4.2 Plan van Aanpak (PvA)

(...)

2.4.2.2. Een Opdrachtnemer laat een expert die aan de hierboven gestelde voorwaarden voldoet met een gebiedsanalyse (op basis van literatuur en gebouwenmerken) een risico-inventarisatie maken per perceel aan de hand van de voorgenomen bouwwerkzaamheden en neemt dit op in het PvA. Dit betreffen risico's ten aanzien van mogelijk te verwachten schade t.g.v. de bouwwerkzaamheden. 2.4.3.6. De risico-inventarisatie wordt door Opdrachtnemer vastgelegd op een kaart, waarop de risicocontouren worden aangegeven.

(...)

2.4.2.6. Voor zover uit de risico-inventarisatie en risicocontouren van de Opdrachtnemer blijkt dat objecten, installaties of landbouwgronden risico lopen, dient de bovengenoemde expert Bouwkundige vooropnamen uit te voeren.

(...)

2.4.3 Rapportage, bouwkundige opname per perceel

2.4.3.1. De rapportage dient van voldoende kwaliteit (en volledig) te zijn om opgenomen te worden in het contractdossier van de contractvoorbereiding van de realisatie. Zodanig dat een aannemer een goed beeld heeft van het risicoprofiel van de percelen/objecten en keuzes kan maken in de werkwijze.

2.4.3.2. De rapportage dient van voldoende kwaliteit te zijn voor de afhandeling van schadeclaims. Gebreken aan/in belendingen dienen beschreven te zijn op een manier dat het slechts voor één uitleg vatbaar is en juridisch houdbaar is.

2.4.3.3. De bouwkundige vooropname dient van voldoende kwaliteit (volledigheid en juistheid) te zijn om een besluit te kunnen maken in het al dan niet uitvoeren van funderingsherstelmaatregelen, o.a. op [buurtschap Y] (zie notitie 1, bijlage 2), en kwetsbare percelen langs de haven.

2.4.3.4. Als gevolg van de werkzaamheden voor de dijkversterking kunnen nabij de dijk gelegen bouwwerken schade ondervinden. Per bouwwerk wordt het risico op schade zo goed mogelijk ingeschat door op basis van de inventarisatiegegevens de globale bouwkundige staat te beoordelen. Daarbij wordt behalve de staat van het casco ook het funderingstype en de positie/afstand van het bouwwerk tot de huidige dijk in beschouwing genomen.

2.4.3.5. Funderingsadvies, [buurtschap Y]

2.4.3.6. Voor de locaties met een hoog risicoprofiel adviseert de opdrachtnemer de opdrachtgever over de te nemen (o.a. preventieve) maatregelen (incl. funderingsherstel). Dit advies bevat een beschouwing van de mogelijke maatregelen, een beoordeling van de maatregelen (o.a. voor- en nadelen, kosten) en eindadvies. Dit geldt voor tenminste de percelen op [buurtschap Y]. De eisen t.a.v. de kostenanalyse dient afgestemd te worden met [kostendeskundige van beklagde].

2.4.4 Rapportage, Samenvattende beschouwing

2.4.4.1. Alle verzamelde informatie van de inventarisatie wordt verwerkt in Excel-bestanden. Per bouwwerk worden voor zover bekend de volgende items vastgelegd: adres, bouwjaar, positie/afstand tot huidige dijk, materiaal casco, funderingstype, kelder, kruipruimte, etc. Dit wordt vertaald naar een kwalificatie van de bouwkundige staat. Daarnaast wordt per belending een maatwerkvoorstel gedaan voor deformatie-eisen. Deze gegevens worden verwerkt en ook opgeleverd in GIS bestand.

2.4.4.2. De risico-inventarisatie wordt door Opdrachtnemer geactualiseerd op basis van de uitgevoerde projectwerkzaamheden, waaronder de bouwkundige opnames en bouwtechnische keuringen. Opdrachtnemer dient de inventarisatie (en hierop gebaseerde resultaten) te wijzigen als gevolg van gewijzigde inzichten in de uitvoeringsmethode of werkzaamheden van het ingenieursbureau voor de planuitwerking.

2.4.4.3. Naast de individuele, separate, rapportages wordt een Samenvattende risicobeschouwing van het projectgebied Marken opgeleverd. Een GIS kaart met de bouwkundige staat / het schaderisico per bouwwerk door middel van de kleurcodes (groen, geel, oranje, rood) aangegeven en met behulp van risico contouren. Via het GIS worden ook de overige gegevens van ieder pand ontsloten (foto's, gegevens vanuit de spreadsheet en eventuele archiefgegevens). De opdracht nemer maakt inzichtelijk op welke wijze en criteria het risico heeft bepaald.

2.4.5 Meet- en Monitoringsplan belendingen

2.4.5.1. Opdrachtnemer dient een Meet- en Monitoringsplan Belendingen uit te werken voor de meest risicovolle percelen.

2.4.5.2. Het plan is gebaseerd op de informatie en producten, zoals geïnventariseerd en geproduceerd in deze opdracht.

2.4.5.3. Het plan bevat tenminste: inmeten vloer- en kelderpeilen, nauwkeurigheidswaterpassing, vloer- en lintvoegmetingen, plaatsing van freatische peilbuizen en nulmeting achtergrondtrilling en -geluid. Per type meting worden de gewenste hoeveelheden en kwaliteitseisen omschreven.

2.4.5.4. Het uitvoeren van het plan valt buiten de scope van de opdracht.'

- 6.2.4. In de Nota van Inlichtingen van 27 november 2017 (zie 1.4.4 hiervoor) zijn, onder meer, de volgende vraag en het volgende antwoord opgenomen (onderstreping aangebracht door de Commissie):

Vraag 11: 'Kunt u de volgende begrippen duidelijker omschrijven, deze worden nu door elkaar heen gebruikt:

- nulopname
- bouwkundige vooropname
- bouwkundige opname'

Antwoord: 'Overall waar in de tekst van de vraagspecificatie de term 'nulopname' of 'bouwkundige opname' wordt gebruikt, moet worden gelezen 'bouwkundige vooropname'.'

- 6.2.5. Naar het oordeel van de Commissie zullen alle redelijk geïnformeerde en normaal zorgvuldige inschrijvers de opdracht, zoals aangeduid in de hiervoor aangehaalde passages, uitleggen in de zin dat er voor de risicovolle panden (naar inschatting van klager ongeveer 50 van de 250 panden, zie 1.2 en 5.3 hiervoor) meer gevraagd wordt dan slechts een 'inventariserende' vooropname of een 'globale' bouwkundige inspectie, namelijk een bouwkundige vooropname én een bouwtechnische keuring.

- 6.2.6. De Commissie stelt vast dat beklagde in haar reactie op de klacht echter het volgende heeft geschreven (zie 4.3 en 4.4 hiervoor):

'4.3 Over de essentie van de opdracht merkt beklagde op dat klager mogelijk de zwaarte van de opdracht verkeerd heeft ingeschat. De opdracht betreft slechts de 'inventariserende' vooropnames. De bouwkundige vooropnames en bouwkundige opnames zitten niet in de scope van de opdracht. (...)

4.4 Bovendien ziet de opdracht op een inventarisatie van risico's met betrekking tot schade aan woningen (beleningen) en daarbij op een eerste 'globale' bouwkundige inspectie. De resultaten van deze inventariserende vooropnames dienen tot betere inschatting van de mogelijke impact van bouwwerkzaamheden en betreffen adviezen voor eventueel funderingsherstel en in overweging te nemen monitoringswerkzaamheden in het vervolg van het project.'

- 6.2.7. De Commissie is van oordeel dat beklagde met deze uitleg, die er op neerkomt dat de opdracht slechts 'inventariserende' vooropnames zou betreffen en dat bouwkundige vooropnames en bouwkundige opnames niet in de scope van de opdracht zouden zitten, de opdracht anders uitlegt dan alle redelijk geïnformeerde en normaal zorgvuldige inschrijvers die zullen hebben uitgelegd (zie 6.2.5 hiervoor). De Commissie is verder van oordeel dat de redelijk geïnformeerde en normaal zorgvuldige inschrijvers niet bedacht behoeften te zijn op de afwijkende uitleg van beklagde, die uitgaat van een beperktere scope van de opdracht. Het voorgaande betekent bovendien dat beklagde de inschrijvingen niet heeft beoordeeld volgens de vooraf kenbaar gemaakte scope van de opdracht (zie opnieuw 6.2.5 hiervoor) zodat beklagde de (nadere) opdracht niet op basis van deze beoordeling had mogen gunnen.

- 6.3. Het voorgaande betekent dat de Commissie niet meer kan toekomen aan de beantwoording van de vraag of beklagde ten onrechte heeft nagelaten de laagste inschrijver als abnormaal laag terzijde te leggen, waar de klacht op ziet. Daarmee neemt de Commissie de klacht verder niet meer in behandeling.

7. Advies

De Commissie komt tot het oordeel dat de opdrachtschrijving voldoende transparant is, maar dat beklagde achteraf een andere uitleg daaraan heeft gegeven bij de beoordeling van de ingediende inschrijvingen. De Commissie komt derhalve niet meer toe aan een inhoudelijk oordeel over de klacht dat beklagde ten onrechte heeft nagelaten de laagste inschrijver als abnormaal laag terzijde te leggen. Daarmee neemt de Commissie de klacht verder niet meer in behandeling.

Den Haag, 15 augustus 2018

w.g.:

Prof.mr. C.E.C. Jansen
Voorzitter

Mr. A.C.M Fischer-Braams
Vice-voorzitter

Mr. drs. T.H. Chen
Commissielid