

Commissie van Aanbestedingsexperts

Advies 505 | Samenvatting

De klacht ziet op een Europese openbare procedure voor een overheidsopdracht voor het inrichten en exploiteren van het Centraal Meldpunt Vrachtwagenbergingen.

De ondernemer stelt dat aanbesteder in strijd handelt met de beginselen van gelijke behandeling en proportionaliteit, doordat de transitieperiode van drie maanden voor nieuwe toetreders te kort is.

Door de duur van de transitieperiode tijdens de inlichtingenfase niet ter discussie te stellen en pas twee dagen vóór het verstrijken van de uiterste termijn voor indiening van de inschrijvingen een klacht in te dienen, heeft de ondernemer haar bezwaren te laat kenbaar gemaakt bij de aanbesteder. De Commissie is er niet van overtuigd dat de ondernemer die bezwaren niet eerder naar voren had kunnen brengen. Potentiële inschrijvers zullen zich tijdig in de opdracht en de aanbestedingsstukken moeten verdiepen. De Commissie neemt aan dat de ondernemer eerder moet hebben beseft dat een transitieperiode van drie maanden mogelijk problematisch zou zijn voor hem.

Deze handelwijze van de ondernemer staat er aan in de weg dat hij in dit stadium nog een beroep kan doen op strijd met de beginselen van gelijke behandeling en proportionaliteit. Om die reden acht de Commissie de klacht ongegrond.

Ten overvloede gaat de Commissie nog inhoudelijk op de klacht in. Aangezien de inschrijvers niet expliciet de mogelijkheid is geboden om in hun inschrijving een andere transitieperiode voor te stellen, zullen alle redelijk geïnformeerde en normaal zorgvuldige inschrijvers de aanbestedingsstukken op dezelfde wijze uitleggen in die zin dat zij niet mogen afwijken van de termijn van drie maanden. Anders zouden de inschrijvingen niet vergelijkbaar zijn.

Ook indien de ondernemer zijn bezwaren tijdig kenbaar had gemaakt, had de Commissie de klacht ongegrond geacht, omdat de ondernemer zijn klacht – mede in het licht van de reactie op de klacht – onvoldoende heeft onderbouwd.

Commissie van Aanbestedingsexperts

Advies 505

1. Feiten

- 1.1. Aanbesteder heeft op 23 oktober 2018 namens een opdrachtgever een Europese openbare procedure aangekondigd voor een overheidsopdracht voor diensten voor het inrichten en exploiteren van het Centraal Meldpunt Vrachtwagenbergingen. Het ARW 2016 is van toepassing verklaard.
- 1.2. In de Aanbestedingsleidraad van 29 november 2018 is, onder meer, het volgende bepaald:

2 Opdrachtomschrijving, contractvorm en planning

2.1 Opdrachtomschrijving

2.1.1 Startsituatie

[Opdrachtgever] is een samenwerkingsverband van [Aanbesteder en diverse andere organisaties].

Deze partijen hebben zich bereid verklaard om de zorg op zich te nemen voor de inrichting en de exploitatie van een Centraal Meldpunt voor Vrachtwagenbergingen (CMV) op het gehele hoofdwegennet en onderliggende wegennet (...).

Doel van [de Opdrachtgever] staat voorop:

Verbeteren van de afhandeling van incidenten met vrachtauto's. Naast samenwerking en het (laten) inrichten van het Centraal Meldpunt Vrachtwagenbergingen (CMV) gaat het om het bevorderen kwaliteit, snelheid en zorgvuldigheid in die afhandeling. Met deze aanbesteding wil [de Opdrachtgever] bereiken dat de Inschrijver die gecontracteerd wordt op een eenduidige en professionele wijze de processen uitvoert zoals die door [de Opdrachtgever] zijn neergelegd ten behoeve het Centraal Meldpunt Vrachtwagenbergingen.

Deze opdracht betreft het inrichten en exploiteren van een Centraal Meldpunt Vrachtwagenbergingen (CMV). Het betreft CMV ten behoeve van alle wegen in Nederland waarop IM (Incident Management) van toepassing is, inclusief daarmee samenhangende activiteiten zoals beschreven in de Vraagspecificatie Algemeen en Vraagspecificatie Dienstverlening. Daarbij is het streven dat processen worden geoptimaliseerd en dat de afhandeling van vrachtwagenbergingen kwalitatief wordt verbeterd of geoptimaliseerd.

(...)

De uitwerking van deze dienstverlening is dat meldingen van incidenten met zware voertuigen met alle aanvullende informatie, volledig en tijdig worden doorgezet naar de juiste partijen en dat de financiële afhandeling tussen alle betrokken partijen zorgvuldig en efficiënt wordt afgerond.

De ambities voor deze aanbesteding zijn:

- Afhandeltijd van incidenten met 25% terug brengen;
- Verbetering kwaliteit van de bergingen en het proces hierom heen;
- Verbetering van de service. Met name tijdig gegarandeerd aanrijden.

Doel van deze aanbesteding is:

- Het bevorderen van de doorstroming na een incident waarbij vrachtauto's zijn betrokken;
- Het borgen van correcte en doelmatige aansturing van de zware bergers en deskundigen;
- Het efficiënt (administratief) afhandelen van de incidenten.

De Opdrachtgever en de Opdrachtnemer werken in het kader van de Opdracht onderling samen, overigens met inachtneming van elkaars belangen en doelstellingen.

2.1.2 Werkzaamheden

De opdracht betreft meer in detail het verlenen van diensten rondom de afhandeling van incidenten met zware voertuigen zoals vrachtauto's, bussen etc. met een Gross Vehicle Weight (GVW) van meer dan 3500 kg.

Het gaat hier in grote lijnen om:

- het exploiteren van een alarmcentrale die permanent (24/7) operationeel is en voldoende (zowel kwalitatief als kwantitatief) bezet is;
- het adequaat verwerken en vastleggen van gegevens, zodat enerzijds een effectieve controle en samenhang met de hulpverlening plaatsvindt en anderzijds (management-) informatie kan worden verstrekt aan partijen;
- de actieve deelname vanuit de expertise van het CMV in de regionale en landelijke overlegvormen in het kader van Incident Management.
- de uitvoering van het administratieve afhandelingsproces, hetgeen kan geschieden tijdens kantooruren, waaronder de controle van facturen van de zware bergers en de deskundigen op gebied van Voertuig-, Lading-, en milieu;
- het monitoren van zware bergers inclusief het voeren van systeem-, product- en procesaudits;
- het aansturen van de deskundigen op gebied van Voertuig-, Lading-, en milieu en het voeren van een helpdesk voor de weginspecteur en de officier van dienst (...) of overige bij IM aangesloten wegbeheerders.

De jaarlijkse omvang van bovengenoemde werkzaamheden betreft circa 5000 meldingen van incidenten met zware voertuigen. Het resultaat van deze dienstverlening is dat meldingen van incidenten met zware voertuigen met alle aanvullende informatie, volledig en tijdig worden doorgezet naar de juiste partijen en dat de financiële afhandeling tussen alle betrokken partijen zorgvuldig en efficiënt wordt afgerond.

De opdrachtnemer zal de nodige hardware beschikbaar stellen voor de hosting van de door [Aanbesteder] ontwikkelde softwaretools: Berger Informatie Systeem. De opdrachtnemer draagt zorg voor het functioneel beheer en onderhoud van deze door [Aanbesteder] ontwikkelde softwaretools.

Alle werkzaamheden volgens de overeenkomst dienen verricht te worden op basis van een projectmanagementsysteem. Dit projectmanagementsysteem, inclusief zijn onderliggende processen, dient gebaseerd te zijn op een kwaliteitsmanagementsysteem, of in geval van een combinatie eventueel meerdere kwaliteitsmanagementsystemen, dat is (die zijn) gecertificeerd door een daartoe geaccrediteerde certificatie-instelling op basis van de vigerende versie van de norm NEN-EN-ISO 9001 of gelijkwaardig.

(...)

2.3 Planning

Voor de aanbestedingsprocedure geldt onderstaande indicatieve planning.

Activiteit	Datum/weeknummer
Verzenden aankondiging door publicatie op www.tenderned.nl	23-10-2018
Inschrijvingsfase	
1e inlichtingenbijeenkomst verstrekken nadere inlichtingen	06-11-2018
Verstrekken nadere inlichtingen in geval van een gerechtvaardigd economisch belang	14-11-2018
Uiterste datum indienen verzoeken om nadere inlichtingen	19-11-2018
Publicatie nota van inlichtingen inschrijvingsfase	23-11-2018
Uiterste datum ontvangst van de inschrijvingen tot 15:00 uur	14-12-2018
Beoordelingsfase	
(...)	(...)
Verzenden gunningsbeslissing	22-01-2019
(...)	(...)
Verzenden opdracht	20-02-2019
Start transitie periode	20-02-2019
Einde transitie periode	31-05-2019
Start opdracht	01-06-2019

Aan bovenstaande planning kunnen geen rechten worden ontleend. De planning die is opgenomen in TenderNed prevaleert. De aanbesteder behoudt zich het recht voor de planning te wijzigen. De planning is derhalve indicatief, waarbij de grootst mogelijke zorg in acht wordt genomen om de uiterste datum voor de ontvangst van de inschrijvingen aan te houden.

(...)

4 Inschrijvingsfase

4.1 Procedurebeschrijving inschrijvingsfase

De inschrijvingsfase verloopt als volgt. De fase vangt aan met een algemene, voor alle ondernemers toegankelijke inlichtingenbijeenkomst. Ondernemers hebben vervolgens de mogelijkheid tot het verzoeken van nadere inlichtingen. Vervolgens dienen de ondernemers een inschrijving in.

4.2 Nadere inlichtingen

4.2.1 Nadere inlichtingen als bedoeld in artikel 2.22 van het ARW 2016

Nadere inlichtingen over deze aanbestedingsleidraad, de contractdocumenten en de overige aanbestedingsstukken kunnen tot uiterlijk **19 november 2018** worden aangevraagd door middel van TenderNed, "Vragen en antwoorden".

(...)

De via TenderNed gestelde vragen en de daarop gegeven antwoorden worden door de aanbesteder, na sluiting van de termijn voor inlichtingen, vastgelegd in een nota van inlichtingen. Deze nota wordt gepubliceerd op TenderNed.

Nadere inlichtingen kunnen tevens mondeling worden aangevraagd tijdens een inlichtingenbijeenkomst.

De inlichtingenbijeenkomst vindt plaats op **06 november 2018** om **9:30** uur.

(...)

Indien nodig organiseert de aanbesteder meerdere inlichtingenbijeenkomsten.

(...)

Zo spoedig mogelijk na een gehouden inlichtingenbijeenkomst wordt een nota van inlichtingen opgesteld. Deze nota wordt gepubliceerd op TenderNed.

4.2.2 Nadere inlichtingen als bedoeld in artikel 2.23 van het ARW 2016

Een ondernemer die voornemens is in te schrijven kan verzoeken om nadere inlichtingen als bedoeld in artikel 2.23 van het ARW 2016.

Een dergelijk verzoek om inlichtingen kan worden ingediend door middel van TenderNed, "Vragen en antwoorden". In TenderNed dient dan verzocht te worden om de vraag individueel te behandelen en dient in de vraag het gerechtvaardigd economisch belang te worden gemotiveerd. Dergelijke inlichtingen worden uitsluitend verstrekt in de periode van **23 oktober** tot en met **14 november 2018**.

Daarnaast kan een ondernemer die voornemens is in te schrijven eenmalig verzoeken om een bijeenkomst inzake bedoelde nadere inlichtingen. Een dergelijk verzoek dient vóór **12 november 2018** vóór **12.00** uur te zijn ingediend door middel van TenderNed, "Berichten". (...)

Indien het verzoek door de aanbesteder wordt gehonoreerd, worden in overleg met de betreffende ondernemer een datum en een tijdstip voor een bijeenkomst vastgesteld, binnen de periode van **12 november** tot en met **16 november 2018**.

(...)

4.4 Bij inschrijving te verstrekken documenten

4.4.2 Bij de inschrijving te verstrekken prijsdocument

(...)

De Ondernemer dient in zijn prijs per dossier ook op te nemen werkzaamheden ten behoeve van transitieperiode begin opdracht en einde opdracht.

(...)

4.4.3 Bij de inschrijving te verstrekken kwalitatieve documenten

De inschrijver dient bij zijn inschrijving de hierna volgende kwalitatieve documenten te verstrekken.

criterium	Kwalitatief document	Maximaal aantal pagina's
1 Plan van aanpak	1.1 Realisatie dienstverlening 1.2 Uitwerking transitieperiode 1.3 Top 5 risico's	10 pagina's
2 Borging kwaliteit en continuïteit	2.1 Borging kwaliteit 2.2 Borging continuïteit	6 pagina's
3 Flexibiliteit	3.1 Flexibel binnen 3.2 Flexibel buiten	4 pagina's

- 1.3. In Bijlage G ("Uitwerking BPKV-criteria voor de beste prijs-kwaliteitverhouding") bij de Aanbestedingsleidraad is bij subcriterium 1.2 Uitwerking transitieperiode onder 'Aandachtspunten' en 'Doelstelling Aanbesteder' vermeld:

Aandachtspunten: 'Het document Plan van Aanpak toont aan dat de Inschrijver de opdracht goed heeft begrepen.

In het document dienen de volgende onderwerpen tenminste opgenomen te zijn:

- Een duidelijke en passende beschrijving van welke activiteiten op welke wijze gedurende de transitieperiode (opstart & afronding van de opdracht) worden ondernomen om tot een tijdige en juiste inrichting van de organisatie en ondersteunende systemen ten behoeve CMV, conform planning te komen.
- Expliciet dient hier te worden vermeld welke inspanning wanneer van Opdrachtgever wordt verwacht. Alle hiermee gepaard gaande kosten, aan de zijde van Opdrachtnemer, dienen inbegrepen te zijn in de inschrijvingsom.
- De wijze waarop de inschrijver invulling geeft aan een efficiënte overdracht van de huidige CMV en het effectief inwerken van de eigen projectorganisatie.
- (...)

Bij de beoordeling wordt gelet op: de volledigheid en consistentie van de acties en de belasting voor Opdrachtgever. En in welke mate de aanpak effectief bijdraagt aan het behalen van de doelstelling.'

Doelstelling: 'De doelstelling van de Aanbesteder is een aanpak door Opdrachtnemer waaruit blijkt dat het proces zodanig is ingericht zodat Opdrachtgever vertrouwen heeft dat de ON bij start naadloos de werkzaamheden worden opgepakt en zullen voldoen aan de gestelde eisen, met een zo laag mogelijke belasting van Opdrachtgever.'

- 1.4. Op 12 december 2018 heeft ondernemer per e-mail de volgende klacht ingediend bij het klachtenmeldpunt van aanbesteder.

'In de afgelopen weken is door [Ondernemer] intensief gewerkt aan het voorstel en plan van aanpak voor de aanbesteding voor het inrichten en exploiteren van het Centraal Meldpunt Vrachtwagenbergingen.

[Ondernemer] is overtuigd een positieve bijdrage te kunnen leveren aan de gestelde ambities en doelstellingen van de aanbesteding. Om oponthoud, inefficiëntie en vergeefse ritten te minimaliseren moet *first-time-right* berging de norm zijn.

Dit kan alleen wanneer alle betrokken partijen zo snel mogelijk in het proces een goed beeld kunnen vormen van de situatie. Het uitgangspunt hierbij is *real-time* kennisdeling. Hiervoor is automatisering en digitalisering van incidentmeldingen noodzakelijk – van incidentlocatie, betrokken contactpersonen, voertuiggegevens, kennis van de lading tot en met aansturing en informeren van alle relevante partijen en validatie van bijbehorende facturen.

Het CMV dient garant te staan voor een efficiënt incident managementproces, een kwalitatieve front- en backoffice, en een proactieve houding van het medewerkers. Met [Onderaannemer] beschikt [Ondernemer] over alle randvoorwaarden voor een succesvolle exploitatie van het CMV.

Als nieuwe toetreder in de markt voor vrachtwagenberging dient [Ondernemer] het systeem ten behoeve van de specifieke functionaliteit voor exploitatie van het CMV om aan de contractuele verplichtingen en KPI's te laten voldoen, vanaf de grond op te bouwen.

De beoogde investering die [Ondernemer] hiervoor moet doen, onderstreept de ambitie van een lange termijn relatie met [Opdrachtgever], met kwalitatief hoge dienstverlening tegen een scherp tarief.

De planning in de aanbestedingsprocedure gaat uit van een transitieperiode tussen 20-02-2019 tot 01-06-2019. Hoewel de planning indicatief is behoudt aanbesteder zich het recht voor de planning te wijzigen. De opmerking "waarbij de grootst mogelijke zorg in acht wordt genomen om de uiterste datum voor ontvangst van de inschrijvingen aan te houden" suggereert dat de gestelde transitieperiode hierin niet is meegenomen en daarmee niet indicatief is. Het is tevens niet duidelijk of de inschrijver mag afwijken van de indicatieve planning, zonder uitsluiting van deelneming.

[Ondernemer] acht de gestelde transitieperiode van ruim 3 maanden voor de ontwikkeling en inrichting van een nieuw systeem namelijk niet haalbaar, en betwist ten eerste of een nieuwe toetreder in staat is een dergelijk nieuw systeem met externe koppelingen te ontwikkelen, zonder in te leveren op de beoogde voorwaarden, gestelde doelen en kwaliteit van dienstverlening. Dit is in strijd met het gelijkheidsbeginsel dat geldt in het Europese aanbestedingsrecht.

Partijen die reeds kunnen voortborduren op bestaande infrastructuur en systemen zullen geen hinder ondervinden van de voorgestelde termijn, en lijken daarmee een voordeel te hebben.

Wetend dat [Ondernemer] op voorhand de transitieplanning met de start van de opdracht op 01-06-2019 niet kan halen, en het onduidelijk is of de inschrijver mag afwijken van de indicatieve planning zonder direct uitgesloten te worden, acht [Ondernemer] het niet mogelijk zich te kunnen inschrijven.

In alle redelijkheid, en op grond van ongelijke behandeling van deelnemende partijen, verzoekt [Ondernemer] de transitieperiode, en daarmee de start van de opdracht, te verlengen tot tenminste 01-10-2019, alsmede de mogelijkheid om, in afwachting van de behandeling van deze klacht, nog voor de gunningsbeslissing op 22-01-2019 in te schrijven op de aanbesteding na het verlopen van de uiterste ontvangstdatum van inschrijvingen op 14-12-2019.

(...)'

- 1.5. Naar aanleiding van deze klacht heeft aanbesteder de uiterste termijn voor het indienen van de inschrijvingen uitgesteld tot 21 december 2018 om 12.00 uur.
- 1.6. Het klachtenmeldpunt van aanbesteder heeft op 18 december 2018 als volgt op de klacht gereageerd:

\`(...)

Oordeel

Uw klacht wordt ongegrond verklaard aangezien I. de genoemde transitieperiode van 3 maanden proportioneel is en II. er geenszins sprake van strijd met het gelijkheidsbeginsel.

I. Duur transitieperiode

[Aanbesteder] is tot dit oordeel gekomen gelet op het feit dat er geen indicaties zijn dat deze termijn door de markt als (te) kort wordt beschouwd. Ten eerste is de duur van deze transitieperiode gebaseerd op ervaring van een eerdere aanbesteding. Uit de eerdere aanbesteding is gebleken dat de transitieperiode voldoende is. Ten tweede is tijdens de inlichtingenfase noch door u, noch door een van de andere gegadigden de duur van de transitieperiode aan de orde gesteld. Dit terwijl de transitieperiode reeds vanaf de aankondiging van deze aanbesteding bekend is.

II. Gelijkheidsbeginsel

Door [Ondernemer] is beroep gedaan op het gelijkheidsbeginsel omdat [Ondernemer] als nieuwe toetreder betwist in staat te zijn een nieuw systeem te ontwikkelen, zonder in te leveren op de beoogde voorwaarden, gestelde doelen en kwaliteit van dienstverlening. Conform de geschiktheidseisen in paragraaf 3.2 van de Aanbestedingsleidraad wordt echter gevraagd naar ervaring met het exploiteren van een meldpunt/alarmcentrale voor wegvoertuigen en het ingesteld zijn op de processen bij afhandeling van incidenten op IM-wegen. Op dit vlak is [Ondernemer] geen nieuwkomer en zijn de genoemde systemen reeds bij [Ondernemer] bekend.

Bovendien kan de duur van de transitieperiode geen marktobstakel opleveren voor (nieuwe) marktpartijen wat mogelijke ongelijkheid met zich meebrengt. Het uitgangspunt van eerlijke mededinging komt immers niet in het gedrang wanneer bij het formuleren van selectie- of gunningscriteria niet of maar beperkt rekening wordt gehouden met de omstandigheid dat de ene inschrijver beter is toegerust dan de ander om een winnende inschrijving in te zenden.'

2. Beschrijving klacht

Aanbesteder handelt in strijd met de beginselen van gelijke behandeling en proportionaliteit, doordat de transitieperiode van drie maanden voor nieuwe toetreders te kort is.

3. Onderbouwing klacht

- 3.1. Het klachtenmeldpunt van aanbesteder is niet ingegaan op de vraag of de inschrijver mag afwijken van de indicatieve planning of dat een inschrijving bij afwijking direct als ongeldig terzijde wordt gelegd. Om deze reden heeft ondernemer geen inschrijving ingediend. Dit mede ter voorkoming de uit de inschrijving voortvloeiende verplichtingen in een later stadium niet te kunnen nakomen, hetgeen voor alle betrokken partijen negatieve gevolgen zou kunnen hebben.
- 3.2. Indien de planning van aanbesteder wel degelijk indicatief is, zou ondernemer graag nog een inschrijving willen indienen. Ondernemer wil een eerlijke beoordeling van zijn plan van aanpak met benodigde transitieperiode, behorend bij een nieuwe toetreder in de markt voor vrachtwagenberging.
- 3.3. Wat betreft de duur van de transitieperiode betwist ondernemer ten eerste dat een nieuwe toetreder binnen de gestelde transitieperiode in staat is een nieuw systeem met externe koppelingen te ontwikkelen, zonder in te leveren op de in de Aanbestedingsleidraad gestelde voorwaarden, doelen en gevraagde kwaliteit van

dienstverlening. Dit brengt met zich mee dat ondernemer, als nieuwe toetreders, niet in staat wordt gesteld op gelijke basis als partijen die beschikken over een bestaand systeem, deel te nemen aan deze aanbesteding. Dit is in strijd met het beginsel van gelijke behandeling.

- 3.4. Ondernemer reageert op de volgende stellingen van het klachtenmeldpunt in haar brief van 18 december 2018 (zie 1.5 hiervoor).
 - 3.4.1. Het klachtenmeldpunt heeft overwogen dat het de transitieperiode proportioneel acht, 'gelet op het feit dat er geen indicaties zijn dat deze termijn door de markt als (te) kort wordt beschouwd'. Voor ondernemer is onduidelijk wie hier als 'de markt' worden beschouwd en op welke wijze aanbesteders dit met feiten kan staven. Enkel het feit dat er bij aanbesteders geen indicaties zijn, maakt nog niet dat de gestelde transitieperiode realistisch is.
 - 3.4.2. Verder stelt het klachtenmeldpunt dat de duur van de transitieperiode is gebaseerd op ervaring van een eerdere aanbesteding waaruit is gebleken dat de duur van de transitieperiode voldoende is. In dit kader vraagt ondernemer zich af naar welke eerdere aanbesteding aanbesteders verwijst en in hoeverre deze concreet te vergelijken is met de onderhavige aanbestedingsprocedure.
 - 3.4.3. In de onderhavige aanbestedingsprocedure vraagt aanbesteders nadrukkelijk een bijdrage te leveren aan verbetering van het huidige proces en doorlooptijden te verkorten. De oplossing zit volgens ondernemer niet alleen in de proactieve houding van het CMV, maar ook in de onderliggende processen en middelen. De functionele eisen die daarbij worden gesteld, bepalen de impact op de ontwikkeling van het systeem.
 - 3.4.4. Het klachtenmeldpunt heeft ook opgemerkt dat tijdens de inlichtingenfase noch door ondernemer, noch door anderen de duur van de transitieperiode aan de orde is gesteld. In dat kader voert ondernemer aan dat hij de inlichtingenfase heeft gebruikt voor inhoudelijke vragen om de processen en context goed te begrijpen. Ondernemer stelt dat hij gedurende de inlichtingenfase niet over de noodzakelijke informatie en inzichten beschikte om reeds een oordeel te kunnen vormen over de toereikendheid van de duur van de transitieperiode. Ondernemer heeft na de inlichtingenfase het plan van aanpak uitgewerkt. Daarbij is ondernemer tot het inzicht gekomen dat voor de ontwikkeling van de benodigde oplossing de beschikbare 3 maanden doorlooptijd voor de transitie niet realistisch is.
 - 3.4.5. Ten slotte heeft het klachtenmeldpunt in het kader van het beroep op het gelijkheidsbeginsel gesteld dat ondernemer geen nieuwkomer is op het vlak van het exploiteren van een meldpunt voor wegvoertuigen en het ingesteld zijn op de processen bij afhandeling van incidenten op IM-wegen (Incident Management-wegen). Ondernemer beaamt dat hij met de exploitatie van het Landelijk Centraal Meldpunt (LCM) ervaring heeft met afhandeling van incidenten op IM-wegen. Volgens hem zijn de processen en de informatievoorziening voor exploitatie van het CMV ten opzichte van het LCM significant anders. Voor ondernemer zijn de processen, de informatievoorziening en de benodigde systemen nieuw. Ondernemer stelt op dit gebied wel degelijk een nieuwe toetreders te zijn, in tegenstelling tot onderneming A en onderneming B, die ervaring hebben met de exploitatie van het CMV en daarvoor een voordeliger uitgangspositie hebben.

4. Reactie aanbestede

- 4.1. Aanbestede stelt dat de planning voor hem indicatief is omdat zich tijdens de aanbestedingsprocedure tot aan de gunning omstandigheden kunnen voordoen waarbij aanbestede de planning dient te herzien. In paragraaf 2.3 ("Planning") van de Aanbestedingsleidraad is bepaald (zie 1.2 hiervoor):

'Aan bovenstaande planning kunnen geen rechten worden ontleend. De planning die is opgenomen in TenderNed prevaleert. De aanbestede behoudt zich het recht voor de planning te wijzigen. De planning is derhalve indicatief, waarbij de grootst mogelijke zorg in acht wordt genomen om de uiterste datum voor de ontvangst van de inschrijvingen aan te houden.'

- 4.2. Aanbestede acht het van belang een eenduidige planning te hanteren zodat in de aanbesteding voor alle gegadigden een gelijk speelveld ('level playing field') blijft bestaan. De planning kan slechts eenzijdig door aanbestede worden gewijzigd indien daarvoor gegronde redenen bestaan. Dit deed zich voor in de onderhavige aanbestedingsprocedure. Aanbestede heeft de uiterste datum voor indiening van de inschrijvingen van 14 december 2018 verschoven naar 21 december 2018 in verband met de door ondernemer op 12 december 2018 ingediende klacht. Aanbestede stelt zich op het standpunt dat niet door individuele inschrijvers kan worden afgeweken van de planning, omdat daarmee het gelijke speelveld zou worden verstoord en sprake zou zijn van strijd met het beginsel van gelijke behandeling.
- 4.3. Wat betreft de duur van de transitieperiode geeft aanbestede aan dat gedurende de aanbesteding vanuit de markt op geen enkel moment signalen zijn afgegeven dat de transitieperiode van drie maanden te kort zou zijn. Ook zijn er geen inlichtingen gevraagd over de duur van de transitieperiode. Aanbestede merkt de partijen die interesse hebben getoond in de onderhavige aanbesteding in dit kader als 'markt' aan.
- 4.4. Daarnaast zijn uit een voorgaande aanbesteding uit 2011 van het CMV – waar de transitieperiode eveneens 3 maanden betrof – geen feiten bekend die de duur van de transitieperiode problematiseren. In deze voorgaande aanbesteding heeft een partij die voorheen geen CMV heeft uitgevoerd de dienstverlening van zijn voorganger probleemloos overgenomen en is daarmee de transitieperiode van drie maanden succesvol ten uitvoer gelegd. Dit werd bevestigd door het met succes afleggen van de proeve van bekwaamheid voor aanvang van de dienstverlening. In de onderhavige aanbesteding zijn de werkzaamheden die worden voorzien voor de komende transitieperiode vergelijkbaar met de voorgaande CMV-aanbesteding.
- 4.5. Aanbestede merkt ondernemer overigens niet aan als een nieuwkomer. Aanbestede heeft de aanbesteding juist opengesteld voor partijen die ervaring hebben met het uitoefenen van een alarmcentrale voor wegvoertuigen. In de geschiktheidseisen heeft aanbestede namelijk niet geëist dat de inschrijver specifiek ervaring moet hebben op het gebied van bergingen van vrachtauto's. Gezien de ervaring van ondernemer met het Landelijk Centraal Meldpunt (LCM) op het gebied van de afhandeling van incidentmeldingen op IM-wegen (zogenoemde Incident Management-wegen) voor wegvoertuigen wordt ondernemer door aanbestede niet als nieuwkomer gezien. Ondernemer heeft zich ingeschreven voor de LCM-aanbesteding uit 2018 en deze gewonnen. Voor die opdracht geldt dezelfde startdatum van het contract (begin juni 2019) als in de onderhavige aanbesteding. Dat betekent dat de transitieperiode in de LCM-aanbesteding momenteel nog ten uitvoer wordt gelegd en gelijkloopt aan de planning van onderhavige aanbesteding waarvoor ondernemer heeft besloten zich niet in te schrijven.

- 4.6. Anders dan wat ondernemer concludeert zijn de processen voor personenautobergingen en vrachtautobergingen volgens aanbesteder niet significant anders. In beginsel gaat het om het doorgeven van ontvangen meldingen aan bergers en de controle van facturen. Het verschil tussen LCM en CMV is enkel op te merken in de uitvoering waarbij LCM voornamelijk standaard situaties moet behandelen en bij CMV meer sprake is van tussentijdse vastlegging ten tijde van een melding.

5. Beoordeling

- 5.1. De Commissie stelt vast dat aanbesteder op 23 oktober 2018 namens een opdrachtgever een Europese openbare procedure heeft aangekondigd voor een overheidsopdracht voor diensten voor het inrichten en exploiteren van het Centraal Meldpunt Vrachtwagenbergingen. Op deze aanbestedingsprocedure zijn onder andere de volgende bepalingen van toepassing: Deel 1 en 2 van de Aw 2012 en de Gids Proportionaliteit. Het ARW 2016 is van toepassing verklaard.
- 5.2. De Commissie zal allereerst onderzoeken of klager de klacht tijdig bij beklagde onder de aandacht heeft gebracht.
- 5.2.1. Volgens bestaande jurisprudentie mag van een (potentiële) gegadigde of inschrijver een proactieve houding worden verwacht. Dit houdt in dat een inschrijver – mogelijke – inbreuken op het op de aanbestedingsprocedure van toepassing zijnde recht bij de aanbesteder dient te signaleren zodra hij die redelijkerwijze behoorde op te merken. De ratio daarvan is dat de aanbesteder daarmee mogelijk in staat wordt gesteld (de gevolgen van) die inbreuk ongedaan te maken in een stadium waarin de nadelige gevolgen daarvan voor alle betrokken partijen zoveel mogelijk beperkt kunnen blijven.
- 5.2.2. Nadat het klachtenmeldpunt heeft gesteld dat tijdens de inlichtingenfase noch door ondernemer, noch door een andere potentiële inschrijver de duur van de transitieperiode aan de orde is gesteld (zie 1.6 hiervoor), heeft ondernemer dat niet weersproken (zie de reactie op de klacht onder 3 hiervoor). Door de duur van de transitieperiode tijdens de inlichtingenfase niet ter discussie te stellen en pas op 12 december 2018 een klacht bij aanbesteder in te dienen – slechts twee dagen vóór het verstrijken van de uiterste termijn voor indiening van de inschrijvingen – heeft ondernemer voormelde verplichting niet nageleefd. De Commissie is van oordeel dat ondernemer haar bezwaren daarmee op een te laat tijdstip naar voren heeft gebracht. De Commissie is er niet van overtuigd dat ondernemer die bezwaren niet eerder naar voren had kunnen brengen (zie 3.7 hiervoor). Potentiële inschrijvers zullen zich tijdig in de opdracht en de aanbestedingsstukken moeten verdiepen. In zijn klacht van 12 december 2018 stelt ondernemer een transitieperiode van zeven maanden voor, in plaats van drie maanden. De Commissie neemt dan ook aan dat ondernemer eerder moet hebben beseft dat een transitieperiode van drie maanden mogelijk problematisch zou zijn voor hem.
- 5.2.3. Deze handelwijze van ondernemer staat er aan in de weg dat hij in dit stadium nog een beroep kan doen op strijd met de beginselen van gelijke behandeling en proportionaliteit.
- 5.2.4. De klacht is derhalve ongegrond.
- 5.3. Ten overvloede gaat de Commissie hierna nog inhoudelijk op de klacht in.
- 5.3.1. Aangezien de inschrijvers niet expliciet de mogelijkheid is geboden om in hun inschrijving een andere transitieperiode voor te stellen, zullen alle redelijk geïnformeerde en normaal zorgvuldige inschrijvers de aanbestedingsstukken op dezelfde

wijze uitleggen in die zin dat zij niet mogen afwijken van de termijn van drie maanden. Anders zouden de inschrijvingen niet vergelijkbaar zijn.

- 5.3.2. Wat betreft de duur van de transitieperiode betwist ondernemer dat een nieuwe toetreder binnen drie maanden in staat is een nieuw systeem met externe koppelingen te ontwikkelen, zonder in te leveren op de in de Aanbestedingsleidraad gestelde voorwaarden, doelen en gevraagde kwaliteit van dienstverlening (zie 3.3 hiervoor). In de onderhavige aanbestedingsprocedure vraagt aanbesteder nadrukkelijk een bijdrage te leveren aan verbetering van het huidige proces en doorlooptijden te verkorten. De oplossing zit volgens ondernemer niet alleen in de proactieve houding van het CMV, maar ook in de onderliggende processen en middelen (zie 3.4.3 hiervoor). Verder beaamt ondernemer dat hij met de exploitatie van het Landelijk Centraal Meldpunt (LCM) ervaring heeft met afhandeling van incidenten op IM-wegen. Volgens hem zijn de processen en de informatievoorziening voor exploitatie van het CMV ten opzichte van het LCM echter significant anders. Voor ondernemer zijn de processen, de informatievoorziening en de benodigde systemen bij het CMV nieuw. Ondernemer stelt daarom een nieuwkomer te zijn in het kader van de onderhavige aanbesteding (zie 3.4.5 hiervoor).
- 5.3.3. Daarop heeft aanbesteder aangevoerd dat er geen (andere) signalen uit de markt zijn gekomen dat de duur van de transitieperiode te kort zou zijn (zie 4.3 hiervoor). Ook heeft aanbesteder opgemerkt dat uit een voorgaande aanbesteding uit 2011 van het CMV – waar de transitieperiode eveneens 3 maanden betrof – geen feiten bekend zijn die de duur van de transitieperiode problematiseren (zie 4.4 hiervoor). In dat kader heeft aanbesteder aangevoerd dat een partij die voorheen geen CMV had uitgevoerd na die aanbesteding de dienstverlening probleemloos van zijn voorganger had overgenomen met een transitieperiode van drie maanden. Volgens aanbesteder zijn de werkzaamheden die worden voorzien voor de komende transitieperiode vergelijkbaar met de voorgaande CMV-aanbesteding. Verder merkt aanbesteder ondernemer in het kader van de onderhavige aanbesteding niet aan als een nieuwkomer, aangezien ondernemer ervaring heeft met het Landelijk Centraal Meldpunt (LCM). Volgens aanbesteder verschillen de processen voor personenautobergingen en vrachtautobergingen niet significant (zie 1.6, 4.5 en 4.6 hiervoor).
- 5.3.4. Ondernemer heeft zijn klacht – mede in het licht van de reactie op de klacht – onvoldoende onderbouwd om tot de conclusie te kunnen komen dat de duur van de transitieperiode van drie maanden in strijd is met het beginsel van gelijke behandeling of het beginsel van proportionaliteit.

6. Advies

De Commissie acht de klacht **ongegrond** aangezien ondernemer een onvoldoende proactieve houding heeft aangenomen en dat staat er aan in de weg dat hij in dit stadium nog kan opkomen tegen het handelen van aanbesteder. Maar ook indien ondernemer zijn bezwaren tijdig kenbaar had gemaakt, had de Commissie de klacht ongegrond geacht.

Den Haag, 1 februari 2019

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

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

Mr. drs. T.H. Chen
Commissielid