

Advies 600 | Samenvatting

De klacht ziet op een Europese niet-openbare procedure van een raamovereenkomst met één ondernemer voor sociale en andere specifieke diensten, te weten beveiligings- en receptiediensten. Geklaagd wordt dat de aanbesteder in strijd handelt met het proportionaliteitsbeginsel door 1) een te laag plafondbedrag voor de prijs te hanteren; 2) de consumentenprijsindexering te hanteren en 3) door de prijsindexatie te koppelen aan de behaalde KPI-score.

Indien een aanbestedende dienst gebruik wil maken van de procedure voor sociale en andere specifieke diensten als bedoeld in de artikelen 2.38 en 2.39 Aw 2012 zal hij dat in de aanbestedingsstukken duidelijk moeten aangeven. Aanbesteder heeft een aankondiging gepubliceerd voor sociale en specifieke diensten. Vervolgens duidt aanbesteder de procedure in de Selectieleidraad en het Beschrijvend Document aan als een 'niet-openbare Europese procedure'. In deze documenten wordt niet meer gesproken over (een procedure voor) sociale of andere specifieke diensten. Bij de concrete invulling van de procedure wijkt aanbesteder ook overigens niet af van het reguliere kader voor Europese niet-openbare procedures. Daaruit leidt de Commissie af dat aanbesteder heeft gekozen voor een reguliere Europese niet-openbare procedure.

Klachtonderdelen 1 en 2

In klachtonderdelen 1 en 2 klaagt de ondernemer dat de aanbesteder in strijd handelt met het proportionaliteitsbeginsel door een te laag plafondbedrag voor de prijs te hanteren en door de consumentenprijsindexering te hanteren. De ondernemer stelt zich in dat kader op het standpunt dat het niet mogelijk is om kostendekkend in te schrijven op de aanbestedingsprocedure als gevolg van de verplichte naleving van de cao Particuliere Beveiliging en het gestelde plafondbedrag in combinatie met de prijsverhogingen op basis van de consumentenprijsindexering.

Zoals de ondernemer al aangeeft, zullen de inschrijvers bij de bepaling van de hoogte van de initiële tarieven rekening moeten houden met het feit dat de tarieven enkel verhoogd kunnen worden volgens de consumentenprijsindexering. Bij de bepaling van het initiële tarief zullen zij dus rekening moeten houden met eventuele toekomstige kostprijsverhogingen boven de consumentenprijsindexering. Het plafondbedrag zal daar voldoende ruimte voor moeten laten. Naar het oordeel van de Commissie heeft de ondernemer onvoldoende onderbouwd dat niet kostendekkend kan worden ingeschreven. Op basis van de haar ter beschikking staande stukken kan de Commissie dan ook niet tot het oordeel komen dat het hanteren van het plafondbedrag in combinatie met de prijsverhogingen op basis van de consumentenprijsindexering niet proportioneel is. Daarmee acht de Commissie klachtonderdelen 1 en 2 ongegrond.

Ten overvloede wijst de Commissie op de aanbeveling die zij in Advies 499 aan aanbestedende diensten heeft gedaan:

'Indien een aanbestedende dienst een bovengrens voor de prijs bepaalt, beveelt de Commissie aan om deze in ieder geval niet te laag vast te stellen. Anders bestaat het risico dat de inschrijvers noch op prijs, noch op kwaliteit kunnen concurreren. Het is de vraag of dan nog wel wordt gegund op basis van het gunningscriterium economisch meest voordelige inschrijving in de zin van artikel 2.114 Aw

2012 en of de aanbestedende dienst zoveel mogelijk maatschappelijke waarde voor de publieke middelen realiseert (artikel 1.4, lid 2, Aw 2012).'

Klachtonderdeel 3

In het derde klachtonderdeel klaagt de ondernemer dat het in strijd is met het proportionaliteitsbeginsel om de hoogte van de prijsindexatie te koppelen aan de behaalde KPI-score. Deze regeling zorgt voor een prikkel voor de opdrachtnemer om een bepaald kwaliteitsniveau te behalen. Naar het oordeel van de Commissie kan deze regeling worden aangemerkt als een bonus/malusregeling. Bij een hoge kwaliteit krijgt de opdrachtnemer een hogere prijs, bij een lagere kwaliteit krijgt opdrachtnemer een lagere prijs.

De mogelijkheden om een bonus/malusregeling te hanteren zijn niet onbegrensd. Zo moet de regeling, onder meer, proportioneel zijn: de situaties waarin malussen worden opgelegd moeten voldoende verband houden met en in een redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht. Ook moet het gaan om situaties die de opdrachtnemer kan beheersen (Voorschrift 3.9 A Gids Proportionaliteit) aangezien de regeling immers is bedoeld als stimulans om de kwaliteit van de dienstverlening op peil te houden. Verder moet de hoogte van de malussen in een redelijke verhouding staan tot de te leveren dienst en de prijs (op het niveau van een specifieke malus, maar ook ten opzichte van het totaal).

De voorliggende vraag is of de bonus/malusregeling in een redelijke verhouding staat tot de te leveren dienst en de prijs, zeker in combinatie met het plafondbedrag. Ook in dat kader heeft de ondernemer zijn klacht echter onvoldoende onderbouwd. Op basis van de haar ter beschikking staande informatie kan de Commissie voorgaande vraag niet beantwoorden. Daarmee acht de Commissie ook klachtonderdeel 3 ongegrond.

Ten overvloede merkt de Commissie het volgende op. Hoewel een aanbestedende dienst een bonus/malus- of boeteregeling mag hanteren om een goede kwaliteit te bevorderen, acht de Commissie de koppeling met de jaarlijkse verhoging van de tarieven op basis van de consumentenprijsindexering minder gelukkig. Deze koppeling is niet nodig en veronderstelt een verband dat er niet hoeft te zijn.

Aanbeveling

De Commissie beveelt aanbestedende diensten aan om in geval van sociale en andere specifieke diensten duidelijk in de aanbestedingsstukken aan te geven voor welke procedure de aanbestedende dienst kiest: die voor sociale en andere specifieke diensten als bedoeld in artikel 2.38 en 2.39 Aw 2012 of een andere procedure uit de Aanbestedingswet 2012.

Commissie van Aanbestedingsexperts

Advies 600

1. Feiten

- 1.1. Aanbesteder heeft op 22 april 2020, mede namens een andere aanbestedende dienst, aanbestedende dienst B, een Europese niet-openbare procedure aangekondigd van een raamovereenkomst met één ondernemer voor sociale en andere specifieke diensten, te weten beveiligings- en receptiediensten.
- 1.2. In het Beschrijvend Document van 1 september 2009 is, onder meer, het volgende bepaald:

1 Inleiding

De aanleiding voor deze aanbesteding is het expireren van de huidige Overeenkomst "Beveiligings- en Receptiediensten". Aanbestedende dienst is derhalve op zoek naar een geschikte leverancier om deze dienst uit te voeren vanaf februari 2021. De selectie zal met maximale transparantie plaatsvinden middels deze niet-openbare Europese aanbesteding.

(...)

2 Overzicht aanbesteding

2.1 Doel van de aanbesteding

Het doel van de aanbesteding is het selecteren en contracteren van één leverancier, waarmee een Overeenkomst wordt aangegaan voor het leveren van Beveiligings- en Receptiediensten in [het gebouw van Aanbesteder en van Aanbestedende dienst B] in [plaats K] en de [locatie van Aanbesteder] in [plaats L], conform de eisen en wensen gesteld in de aanbestedingsdocumenten.

2.2 Inhoud van de opdracht

De onderhavige opdracht betreft Beveiligings- en Receptiediensten ten behoeve van gebouwen, personen, processen en terreinen van Opdrachtgevers ([Aanbesteder] en [Aanbestedende dienst B]). De dienstverlening bestaat uit vaste- en ad hoc inhuur. Voor ad hoc inhuur geldt dat levering binnen 24 uur moet kunnen plaatsvinden. Indien gewenst, bijvoorbeeld bij een calamiteit, geldt een maximale levertijd van drie uur. Beveiligings- en Receptiediensten omvat de inhuur van personeel. Opdrachtnemer neemt zijn eigen communicatiemiddelen (portofoons) mee. De taken van de beveiliging en receptie zijn onder te verdelen in een aantal hoofdtaken:

- Beveiliging gebouwen [Aanbesteder]/[Aanbestedende dienst B];
- Toegangsbeheer [Aanbesteder];
- Brandwachtwerkzaamheden [Aanbesteder]/[Aanbestedende dienst B];

- Receptiewerkzaamheden [Aanbesteder]/[Aanbestedende dienst B];
- Telefoniewerkzaamheden [Aanbesteder]/[Aanbestedende dienst B];
- Postwerkzaamheden [Aanbesteder].

De totale opdrachtwaarde over een periode van zeven (7) jaar wordt geschat op €8.500.000,- tot €9.500.000,- exclusief btw.

2.3 De Overeenkomst

De Overeenkomst zal worden afgesloten voor de duur van drie (3) jaar met vier (4) keer de mogelijkheid tot een verlenging van één (1) jaar. De maximale contractduur is dus zeven (7) jaar. Het is de intentie van Aanbestedende dienst om de maximale contractduur te benutten, maar Aanbestedende dienst is vrij in het niet verlengen van de Overeenkomst zonder opgaaf van reden. Van invloed op het besluit van Aanbestedende dienst om de Overeenkomst al dan niet te willen continueren, zijn de prestaties van de Opdrachtnemer, alsmede in hoeverre de prijsstelling tegen die tijd nog marktconform is.

Indien de Opdrachtgever gebruik wenst te maken van de optie tot verlenging van de Overeenkomst zal de Opdrachtgever dit uiterlijk drie (3) maanden voor de einddatum van de Overeenkomst schriftelijk aan de Opdrachtnemer kenbaar maken.

De concept Overeenkomst zal bij dit Beschrijvend document worden verstrekt.

[...]

4 Gewenste situatie

4.1 Doelstelling

De realisatie van een dienstverlening met een dienstverlener voor Beveiligings- en Receptiediensten, die nauw aansluit bij de complexiteit (24/7) en snelheid (ad hoc) van Aanbestedende dienst, haar huurders en [Aanbestedende dienst B]. De leverancier heeft, gedurende de gehele contractperiode, oog voor optimale veiligheid en beveiliging, kosten-efficiënte oplossingen, behoud van een hoog service- en kwaliteitsniveau, maximale klanttevredenheid en maximale ontzorging van Aanbestedende dienst.

4.2 Algemene kernwaarden

[Aanbesteder] en [Aanbestedende dienst B] stellen zich ten doel te zorgen voor een veilige [operationele] en werkomgeving. Opdrachtnemer is verantwoordelijk voor de dienstverlening welke gericht is op veiligheid en beveiliging van medewerkers, bezoekers, eigendommen en gebouwen van [Aanbesteder] en [Aanbestedende dienst B] zonder daarbij de gastvrijheid uit het oog te verliezen.

Opdrachtgever is op zoek naar een leverancier van Beveiligings- en Receptiediensten die in staat is beide organisaties voor de duur van het contract op maat te bedienen. Continuïteit in de dienstverlening voor de komende contractperiode wil Opdrachtgever terugzien in het voldoende beschikbaar zijn van benodigd personeel (vaste bezetting en ad hoc) en daarnaast continuïteit in een vaste, toegewijde, bezetting per pand. Kwalitatief hoogwaardige dienstverlening en een professionele instelling zijn hierbij essentieel.

[...]

4.3 Dienstverlening

De dienstverlening omvat een afname van:

Beveiligingsdiensten		Receptiediensten	
4.4	Beveiligingsbeambte	4.5	Receptionist/Telefonist
4.6	Brandwacht		

4.3.1 Vaste dienstverlening

De vaste reguliere inzet van Beveiligings- en Receptiemedewerkers op de verschillende panden, is het grootste bestanddeel van de werkzaamheden. Zie ook paragraaf 3.7 Huidige bezetting [Aanbesteder] en paragraaf 3.8 Huidige bezetting [Aanbestedende dienst B].

Opdrachtgever is van mening dat voor een effectieve taakuitvoering een optimale kennis van een locatie is vereist. Om die reden vraagt Opdrachtgever een vaste bezetting per object ([Aanbesteder]/[Aanbestedende dienst B]). De vaste bezetting mag alleen met toestemming van Opdrachtgever worden vervangen.

Opdrachtgever wil één aanspreekpunt voor de dagelijkse operationele zaken. Dit aanspreekpunt vertegenwoordigt Opdrachtnemer tevens op tactisch niveau. Opdrachtnemer organiseert de werkzaamheden en inzet van de beveiligingsdiensten zodanig dat de regels conform de collectieve arbeidsovereenkomst (cao) Particuliere Beveiliging worden nageleefd.

4.3.2 Extra dienstverlening

Ad hoc:

Naast het basispakket kan er behoefte zijn aan extra inzet op korte termijn (ad hoc). De benodigde expertise wijkt niet af van de reguliere inzet maar omvat dienstverlening op aanvraag. Deze inzet betreft calamiteiten, noodsituaties en onverwachte aanvragen binnen de organisaties. Het ad hoc tarief is van toepassing voor alle aanvragen waarbij levering binnen drie uur moet plaatsvinden. Voor ad hoc aanvragen mag een specifiek tarief berekend worden.

Overige opdrachten op aanvraag :

Naast het basispakket kan er behoefte zijn aan extra inzet. De benodigde expertise wijkt niet af van de reguliere inzet (zie paragraaf 4.4). Anders dan ad hoc, zal de levering van deze inzet niet binnen drie uur plaats vinden en valt derhalve onder regulier tarief.

4.4 Beveiligingsbeambte

De algemene taakstelling van de meldkamerdienst en overige werkzaamheden waarvoor een beveiligingsbeambte wordt ingezet, bestaat uit onder meer de volgende werkzaamheden:

[...]

4.4.1 Functieprofiel beveiligingsbeambte

De beveiligingsbeambte (receptie en meldkamer) is verantwoordelijk voor het signaleren en voorkomen van incidenten en onveilige situaties. De medewerker dient tevens op te treden bij incidenten en calamiteiten binnen het beveiligingsbeleid om gebruikers en bezoekers in staat te stellen gebruik te maken van veilige gebouwen en terreinen. Tenslotte wordt van deze medewerker gevraagd zorg te dragen voor een efficiënte en effectieve afhandeling van meldingen en aansturing van beveiligingsactiviteiten bij calamiteiten, volgens regels en voorschriften van de Opdrachtgever, om de dagelijkse veiligheid van de medewerkers en bezoekers in de

gebouwen en terreinen te bevorderen. Eenmaal per kwartaal vindt een werkoverleg plaats tussen de beveiligingsbeambte(s) van Opdrachtnemer en taakverantwoordelijke van Opdrachtgever. Dit overleg vindt plaats op locatie van Opdrachtgever, Opdrachtnemer dient het overleg te organiseren.

Kwalificaties

[...]

Competenties

[...]

(...)

4.7 Plafondbedragen

De aangeboden dienstverlening moet onder de volgende plafondbedragen blijven:

Beveiligingsdiensten [...]

- [Aanbesteder] : € 656.500,- excl. BTW
- [Aanbestedende dienst B] : € 474.500,- excl. BTW

De waarde van de aanbieding voor bovenstaande beveiliging inzet voor de vaste dienstverlening mag niet hoger zijn dan het plafondbedrag € 1.131.000,- excl. BTW.

Receptiediensten [...]

- [A] : € 59.500,- excl. BTW
- [B] : € 61.000,- excl. BTW

De waarde van de aanbieding voor bovenstaande receptie inzet voor de vaste dienstverlening mag niet hoger zijn dan het plafondbedrag € 120.500,- excl. BTW.

Brandwacht [...]

- [A] : €16.850,- excl. BTW
- [B] : € 6.650,- excl. BTW

De waarde van de aanbieding voor bovenstaande brandwacht inzet voor de vaste dienstverlening mag niet hoger zijn dan het plafondbedrag € 23.500,- excl. BTW.

5 Gunningscriteria

Voor de opdracht geldt dat gunning plaatsvindt aan de Inschrijver met de Beste prijs- kwaliteitverhouding. Welke Inschrijver de Beste prijs-kwaliteitverhouding heeft gedaan wordt aan de hand van de kwaliteitwensen, het interview en het prijsdocument bepaald.

1. Prijs (25%)
2. Kwaliteit;
 - a. Kwaliteitswensen (65%)
 - b. Interview (10%)

5.1 Gunningseisen

Opdrachtgever hanteert als gunningseisen het genoemde in bijlage 3 van dit Beschrijvend document Beveiligings- en Receptiediensten. Indien Inschrijver niet onvoorwaardelijk akkoord gaat en/of niet kan voldoen aan deze eisen dan zal hij worden uitgesloten van verdere deelname aan de aanbesteding.

5.2 Kwaliteitswensen

De Aanbestedende dienst wenst een maximale kwaliteit van dienstverlening, levering en opties te bereiken. Om dit te toetsen heeft de Aanbestedende dienst vier kwaliteitswensen als kwalitatieve criteria opgesteld.

Per Kwaliteitswens KW-1 t/m KW-4 geldt een wegingspercentage.

Nr	Kwaliteitswensen	Weging
KW-1	Klanttevredenheid	20 %
KW-2	Personeel	20 %
KW-3	Visie op dienstverlening	15 %
KW-4	Implementatie	10 %

De kwalitatieve criteria zijn in onderstaande tabel uitgewerkt. In de kolom aandachtspunten staan de punten die de Aanbestedende dienst verwacht terug te zien bij de uitwerking van het betreffende criterium. Benoem hierbij ook de rol van eventueel in te zetten Oderaannemers. Bij de beoordeling van de stukken zal de Beoordelingscommissie scherp letten op deze aandachtspunten. Deze staan in willekeurige volgorde.

(...)

5.9 Prijsdocument

U dient uw prijs voor de gevraagde dienstverlening aan te geven op het daarvoor bestemde Prijsdocument, welke u kunt vinden als bijlage 2. U dient alle groene cellen van het document in te vullen. In de prijs dienen alle bijkomende kosten te zijn inbegrepen (exclusief BTW).

5.10 Toetsing prijs

De Aanbestedingscommissie toetst de inschrijfprijs aan het plafondbedrag. Inschrijvingen met een inschrijfprijs hoger dan het plafondbedrag worden terzijde gelegd en komen niet voor beoordeling in aanmerking. Om de kwaliteit los van de prijs te kunnen beoordelen, worden de inschrijfprijzen niet bekendgemaakt aan de Beoordelingscommissie. Het Prijsdocument wordt pas na de beoordeling van de Kwaliteitsdocumenten en het interview bekend gemaakt aan de Beoordelingscommissie.

(...)

6.6 De indiening van de Inschrijving

(...)

De envelop met het Prijsdocument dient uiterlijk 26 oktober om 14:00 uur te worden bezorgd bij Aanbestedende dienst met daarop de duidelijke vermelding:

[Aanbesteder]
t.a.v. de heer [naam]
[adres]

VERTROUWELIJK – NIET OPENEN!

De Aanbestedingscommissie toetst de inschrijfprijs aan het plafondbedrag. Inschrijvingen met een inschrijfprijs hoger dan het plafondbedrag worden terzijde gelegd en komen niet voor beoordeling in aanmerking. Om de kwaliteit los van de prijs te kunnen beoordelen, worden de inschrijfprijzen niet bekend gemaakt aan de Beoordelingscommissie. Het Prijsdocument wordt pas na de beoordeling van de Kwaliteitsdocumenten en de interviews bekend gemaakt aan de Beoordelingscommissie.

(...)

8 De Overeenkomst

(...)

8.3 Duur van de Overeenkomst

[Herhaling van de tekst in paragraaf 2.3 hiervoor, Commissie]

De concept Overeenkomst zal bij de aanbestedingsdocumenten in de inschrijvingsfase worden verstrekt.

8.4 Prestatie indicatoren

Hieronder staan tien KPI's tijdens de uitvoering van de overeenkomst. Bij iedere KPI-beoordeling kunt u het te behalen punten bereiken of nul punten. Voldoet u aan een KPI dan behaalt u het te behalen aantal punten. Voldoet u niet, dan behaalt u op dit onderdeel geen punten. Voldoet u boven de norm dan worden er bonuspunten behaald.

Nr.	Prestatie indicator	Aantal te behalen punten
KPI-1	[...]	55 per kwartaal
KPI-2	[...]	55 per kwartaal
KPI-3	[...]	160 per jaar
KPI-4	[...]	40 per kwartaal
KPI-5	[...]	15 per kwartaal
KPI-6	[...]	15 per kwartaal
KPI-7	[...]	10 per kwartaal
KPI-8	[...]	10 per kwartaal
KPI-9	[...]	10 per kwartaal
	Maximale KPI jaarscore (excl bonus)	1000

In het maandelijks Operationeel Overleg worden alle meldingen vastgesteld. In het Kwartaaloverleg wordt na de evaluatie vastgesteld of de KPI's behaald zijn.

Opdrachtnemer zorgt voor een werkbare template voor het vastleggen van meldingen, en levert de 3-maandelijke evaluatie minimaal 5 werkdagen voorafgaand aan het kwartaaloverleg aan. Indien de Opdrachtnemer niet maximaal scoort per KPI tijdens het kwartaaloverleg, stelt Opdrachtnemer een verbeterplan op (Volgens bijlage KPI) om tot een maximale score te komen in het volgende kwartaal. De som van de 4 kwartaalscores bepaalt de KPI-jaarscore.

De prestatie-indicatoren worden jaarlijks door de Opdrachtgever geëvalueerd en indien nodig in overleg met de Opdrachtnemer opnieuw vastgesteld.

8.5 Prijsverhogingen

Prijsverhogingen zijn uitsluitend afhankelijk van het prijsindexcijfer consumentenindex (CPI afgeleid), reeks alle huishoudens (2015=100), gepubliceerd door het CBS, voor het eerst vanaf 1 januari 2022. Eventuele cao-verhogingen en wijzigingen in wet- en regelgeving zijn derhalve niet van invloed op prijsverhogingen.

Bij een uitstekende dienstverlening (KPI-jaarscore >1000) mag u indexeren met 1,25 maal het prijsindexcijfer. Bij een lagere KPI Jaarscore (>550 - 1000) kunt u maximaal een prijsverhoging behalen volgens de onderstaande formules:

Behaalde KPI-jaarscore/Maximale jaarscore (1000 punten) = indexatiefactor (mits deze kleiner of gelijk is aan 1)

Voorbeeld 1:

Uw gemiddelde jaarscore op de KPI's = 960 punten

Uw indexatiefactor is $960/1000=0,96$

Uw voorgestelde prijswijziging mag maximaal bedragen $0,96 \times$ prijsindexcijfer.

Voorbeeld 2:

Uw gemiddelde jaarscore op de KPI = 1075 punten

Uw voorgestelde prijswijziging mag $1,25\% \times$ prijsindexcijfer zijn.

Bij een onvoldoende score (550 of lager) wordt een prijsverhoging niet geaccepteerd.

(...)'

- 1.3. In de Nota van Inlichtingen van 8 mei 2020 zijn, onder meer, de volgende vragen en antwoorden opgenomen:
 - 1.3.1. Vraag 1 (met betrekking tot paragrafen 4.7 en 5.10): 'In paragraaf 5.10 van het Beschrijvend Document geeft u aan dat inschrijvingen met een inschrijfprijs hoger dan het plafondbedrag terzijde worden gelegd en niet in aanmerking komen voor beoordeling. Het huidige plafondbedrag van €1.275.000,- is gezien conform de huidige markt onrealistisch, ook gezien de eisen uit de uitvraag. Het aangegeven plafondbedrag zou namelijk betekenen dat het basis dagtarief voor een beveiligingsbeambte niet hoger dan € 31,85 per uur mag bedragen. De door u vereiste kwalificaties aan een beveiligingsbeambte, zoals het Certificaat BBMI en Liftbeveiliging, leiden tot een tarief dat hoger ligt. Daarnaast moet Inschrijver vanwege de in paragraaf 8.5 omschreven indexatiemethodiek bij inschrijving een extra toeslag opnemen om de stijgingen vanuit de cao Particuliere Beveiliging op te vangen (in

verband met de hierin opgenomen arbeidsduurverkortings in 2023) en de kostprijsstijging van overheidswege. Om deze redenen verzoekt Inschrijver u om af te zien van een plafondbedrag.

a. Gaat Opdrachtgever hiermee akkoord?

b. Zo niet, dan stellen wij voor om het totale plafondbedrag te verhogen naar € 1.450.000. Gaat u hier mee akkoord? Wanneer u hier niet mee akkoord gaat, dan vernemen wij graag een beargumenteerd antwoord.'

Antwoord: 'a. niet akkoord

b: niet akkoord zie antwoord op vraag 18'

1.3.2. Vraag 18 (met betrekking tot paragraaf 8.5): 'In deze eis geeft u aan dat de tarieven voor het eerst op 1 januari conform CPI (consumentenprijsindexcijfer) mogen worden berekend. Om in staat te zijn aan de sectordoelestellingen te voldoen en daarmee continu een goede kwaliteit te leveren en medewerkers overeenkomstig te waarderen is het essentieel dat opdrachtnemers binnen de beveiligingsbranche in staat worden gesteld kostprijsverhogende elementen, waaronder de cao, sociale premies en pensioenpremies, door te voeren. Op basis van de door uw voorgestelde indexeringsmethode dienen inschrijvers ongewenste reserveringen te maken om het verschil tussen de CBS-indexering en de werkelijke verhogingen (bv. CAO: 2022: + 4,4% en 2023: +9,5%) te compenseren voor de totale contractduur van 7 jaar. Dit is absoluut onwenselijk omdat hierin veel voorbehouden worden gemaakt welke voor Opdrachtgever resulteren in een relatief hoog tarief. Wij stellen dan ook voor om u jaarlijks (voor het eerst op 1 januari 2022) te voorzien van een onderbouwde tariefsaanpassing, gebaseerd op de werkelijke kostprijsverhogende ontwikkelingen in:

- (i) kostprijsverhogende elementen die voortkomen uit de CAO Particuliere,
- (ii) aanpassingen van de -van overheidswege vastgestelde- wettelijke premies, belastingen, lasten en andere heffingen, en
- (iii) veranderingen in pensioenpremies, waarover vervolgens in gezamenlijk overleg een besluit wordt genomen.

Wij zijn ervan overtuigd dat dit proces noodzakelijk is om onze dienstverlening aan uw organisatie ook in de toekomst te kunnen borgen. Gaat u hier mee akkoord? Zo nee, kunt u dit nader onderbouwen?'

Antwoord: 'Nee, hier gaat Aanbestedende dienst niet mee akkoord. Aanbestedende dienst is niet bereid het plafondbedrag aan te passen en/of CAO verhogingen toe te staan. Om voor haar moverende redenen kiest Aanbestedende dienst voor verhogingen op basis van de CPI.

Het is de intentie van Aanbestedende dienst om, onder meer vanwege continuïteit, de volledige contractduur met de uiteindelijke Opdrachtnemer te benutten. Aan gezien Opdrachtnemer een verbintenis met Aanbestedende dienst aangaat voor 7 jaar, begrijpt Aanbestedende dienst dat de (lengte van deze) periode voor Opdrachtnemer wellicht bepaalde risico's met zich brengt. Aanbestedende dienst wil de Inschrijvers daarom tegemoet komen. Om het risico voor Opdrachtnemer aangaande de (eventueel) te verwachten kostprijsstijgingen te mitigeren, zal aan Opdrachtnemer na vier jaar een eenmalig openbreekmoment worden geboden. Opdrachtnemer heeft eenmalig de mogelijkheid de overeenkomst na vier jaar schriftelijk op te zeggen, met inachtneming van een opzegtermijn van een jaar. Opdrachtnemer dient in dat geval uiterlijk voor 1 februari 2024 op te zeggen, zodat de overeenkomst per 1 februari 2025 wordt beëindigd.'

1.3.3. Vraag 25 (met betrekking tot paragraaf 3.4.1): 'In deze paragraaf geeft u aan dat opdrachtnemer de werkzaamheden en inzet van de beveiligingsdiensten zodanig dient te organiseren dat de regels conform de collectieve arbeidsovereenkomst Particuliere Beveiliging worden nageleefd. Inschrijver juicht dit toe echter

correspondeert dit niet helemaal met de wijze van indexering die afwijkend is van deze CAO. Kunt u dit u dit nader toelichten?’

Antwoord: ‘De cao Particuliere Beveiliging (inclusief de loonafspraken) betreft een afspraak tussen Inschrijver en haar personeel. De afspraken tussen Aanbestedende dienst en Inschrijver staan hier los van.’

- 1.3.4. Vraag 28 (met betrekking tot paragraaf 4.7): ‘In deze paragraaf geeft u voor alle diensten een plafond bedrag aan. Inschrijver begrijpt dat u een bepaald budget heeft, echter willen wij het volgen met u delen:
- conform CAO Particuliere Beveiliging artikel 95b dienen wij de medewerkers van de latende leverancier over te nemen.
 - De tarieven bestaan voor circa 86% uit loonkosten.
 - Deze medewerkers hebben een relatief hoog uurloon, hebben wij te maken met kostprijsverhogende elementen die voortkomen uit de CAO Particuliere Beveiliging en aanpassingen van de -van overheidswege vastgestelde- wettelijke premies, belastingen, lasten en andere heffingen.
 - In 2023 verwachten wij een indexering van >8% in verband met in de CAO overeengekomen arbeidstijdverkorting.

Voor al deze aspecten dienen wij in ons tarief een reservering op te nemen. Dit heeft als gevolg dat wij en alle overige serieuze inschrijvers het plafond bedrag ruim overschrijden. Bent u om deze reden bereid het plafondbedrag aan te passen dan wel te niet te verklaren?’

Antwoord: ‘Nee, daar is Aanbestedende dienst niet toe bereid. Zie het antwoord op vraag 18.’

- 1.3.5. Vraag 31 (met betrekking tot paragraaf 8.5): ‘U geeft aan dat prijsverhogingen uitsluitend afhankelijk zijn van het prijsindexcijfer consumenten index. Op basis van de CAO Particuliere Beveiliging verwachten wij de komende jaren minimaal de volgende indexeringen door te voeren: 2022: + 4,40%, 2023: + 9,50% (extreme verhoging in verband met overeengekomen arbeidstijdverkorting). Deze verhogingen sluiten niet aan bij uw voorstel. Om in staat te zijn aan de sectordoelestellingen te voldoen en daarmee continu een goede kwaliteit te leveren en medewerkers overeenkomstig te waarderen is het essentieel dat opdrachtnemers binnen de beveiligingsbranche in staat worden gesteld kostprijsverhogende elementen, waaronder de cao, sociale premies en pensioenpremies, door te voeren. Wij stellen dan ook voor om u jaarlijks (voor het eerst op 1 januari 2022) te voorzien van een onderbouwde tariefsaanpassing, gebaseerd op de werkelijke kostprijsverhogende ontwikkelingen in:

- (i) kostprijsverhogende elementen die voortkomen uit de CAO Particuliere Beveiliging
- (ii) aanpassingen van de -van overheidswege vastgestelde- wettelijke premies, belastingen, lasten en andere heffingen, en
- (iii) veranderingen in pensioenpremies, waarover vervolgens in gezamenlijk overleg een besluit wordt genomen.

Wij zijn ervan overtuigd dat dit proces noodzakelijk is om onze dienstverlening aan uw organisatie ook in de toekomst te kunnen borgen. Gaat u hier mee akkoord? Zo nee, kunt u aangeven waarom niet?’

Antwoord: ‘Nee, daar gaat Aanbestedende dienst niet mee akkoord. Zie het antwoord op vraag 18.’

- 1.3.6. Vraag 32 (met betrekking tot paragraaf 8.5): ‘U geeft in deze paragraaf aan dat bij een uitstekende dienstverlening geïndexeerd mag worden met 1,25. Bij een lagere KPI jaarscore ligt het % <1. Net als opdrachtgever heeft Inschrijver belang

bij een kwalitatieve dienstverlening. Om hier het indexering% aan te koppelen begrijpt Inschrijver niet. prijsverhogingen zijn noodzakelijk om de volgende kosten te dekken: kostprijsverhogende elementen die voortkomen uit de CAO Particuliere Beveiliging, aanpassingen van de -van overheidswege vastgestelde- wettelijke premies, belastingen, lasten en andere heffingen, en veranderingen in pensioenpremiës. Deze kosten staan niet in relatie met de kwaliteit. Bent u om deze reden bereid de prijsverhoging los te koppelen van KPI Jaarscore?’

Antwoord: ‘Nee, daar is Aanbestedende dienst niet toe bereid. Zie ook het antwoord op vraag 18.’

- 1.3.7. Vraag 34 (met betrekking tot artikel 11.2 van de Concept Overeenkomst): ‘Kunt u bevestigen dat Inschrijver gerechtigd is om de overeenkomst na de initiële looptijd van drie jaar op te zeggen?’

Antwoord: ‘Nee. Op grond van artikel 11.2 is er geen sprake van wederkerigheid. Het is de intentie van Aanbestedende dienst om, onder meer vanwege continuïteit, de volledige contractduur met de uiteindelijke Opdrachtnemer te benutten. Aangezien Opdrachtnemer een verbintenis met Aanbestedende dienst aangaat voor 7 jaar, begrijpt Aanbestedende dienst dat de (lengte van deze) periode voor Opdrachtnemer wellicht bepaalde risico's met zich brengt. Aanbestedende dienst wil de Inschrijvers daarom tegemoet komen. Er zal aan Opdrachtnemer na vier jaar een eenmalig openbreekmoment worden geboden. Opdrachtnemer heeft eenmalig de mogelijkheid de overeenkomst na vier jaar schriftelijk op te zeggen, met inachtneming van een opzegtermijn van een jaar. Opdrachtnemer dient in dat geval uiterlijk voor 1 februari 2024 op te zeggen, zodat de overeenkomst per 1 februari 2025 wordt beëindigd.’

- 1.3.8. Vraag 36 (met betrekking tot paragraaf 8.5): ‘De indexatie is op basis van het prijsindexcijfer consumentenindex (CPI afgeleid).

Op basis van dit CPI indexcijfer is het niet mogelijk om de jaarlijkse kostenverhogingen, waar inschrijver mee te maken heeft en die buiten de directe invloedssfeer van Opdrachtnemer liggen, rechtvaardig door te voeren naar de kostprijs.

Met het niet (volledig) kunnen doorbelasten van deze kostenverhogingen kan de budgettering van het contract in het geding komen en daarmee de kwaliteit van dienstverlening.

Wij stellen voor om de indexatie op basis van DPI 801 (particuliere beveiliging) toe te passen, die beter aansluit op de daadwerkelijke kostenontwikkeling binnen de gevraagde dienstverlening.

Gaat u hiermee akkoord? Zo niet, kunt u uw antwoord dan voorzien van een inhoudelijke motivatie?’

Antwoord: ‘Nee, daar gaat Aanbestedende dienst niet mee akkoord. Zie het antwoord op vraag 18.’

- 1.3.9. Vraag 84 (met betrekking tot paragraaf 8.5): ‘In paragraaf 8.5 benoemt u de mogelijkheid tot indexeren. Op basis van dit artikel is het niet mogelijk om de jaarlijkse kostenverhogingen, waar Opdrachtnemer mee te maken heeft en die buiten de directe invloedssfeer van Opdrachtnemer liggen, rechtvaardig door te voeren naar de kostprijs. Met het niet (volledig) kunnen doorbelasten van deze kostenverhogingen kan de budgettering van het contract in het geding komen en daarmee de kwaliteit van dienstverlening. Wij stellen voor om jaarlijks een onderbouwde tariefsaanpassing, gebaseerd op de werkelijke kostprijsverhogende

ontwikkelingen in: (i) kostprijsverhogende elementen die voortkomen uit de CAO Particuliere Beveiligingsorganisaties en (ii) aanpassingen van de -van overheidswege vastgestelde- wettelijke premies, belastingen, lasten en andere heffingen schriftelijk bij Opdrachtgever in te dienen, waarover vervolgens in gezamenlijk overleg een besluit wordt genomen. Gaat Opdrachtgever hiermee akkoord? Zo niet, kunt u uw antwoord dan voorzien van een inhoudelijke motivatie lettend op de arbeidstijdverkorting die in 2023 vanuit de cao Particuliere Beveiliging wordt ingevoerd?'

Antwoord: 'Nee, daar gaat Aanbestedende dienst niet mee akkoord. Zie het antwoord op vraag 18.'

- 1.3.10. Vraag 87 (met betrekking tot artikel 7.1 van de Concept Overeenkomst): 'In dit artikel geeft u aan dat bij extra, niet contractueel overeengekomen diensten die binnen 24 uur worden aangevraagd (behoudens voor afroep binnen 3 uur) het dan geldende uurtarief geldt. Inschrijver geeft hierbij aan dat dit geen ruimte biedt om de verschuivingstoelagen van artikel 47 uit de cao Particuliere Beveiliging in de aanbieding op te nemen. Kunt u bevestigen dat Inschrijver de toeslagpercentages uit de cao kan hanteren bij het afroepen en annuleren van diensten voor de volgende tijdsvakken:
- $x < 24$ uur: 20%;
 - 1 dag $< x < 7$ dagen: 10%;
 - 7 dagen $< x < 28$ dagen: 5%.
- Gaat Opdrachtgever hiermee akkoord? Zo niet, dan vernemen wij graag een beargumenteerd antwoord.'

Antwoord: 'Nee, de CAO Particuliere Beveiliging (inclusief de loonafspraken) betreft een afspraak tussen Inschrijver en haar personeel. De afspraken tussen Aanbestedende dienst en Inschrijver staan hier los van. Zie verder D1 Gunningseisen.'

- 1.4. Op 29 september 2020 heeft ondernemer per brief een klacht ingediend bij aanbesteder. Nadat ondernemer na de selectiefase is uitgenodigd tot inschrijving heeft ondernemer vragen 1, 18 en 32 gesteld (zie 1.3.1, 1.3.2 en 1.3.6 hiervoor). Op basis van het Beschrijvend Document, de schouw op locatie en de antwoorden in de Nota van Inlichtingen is ondernemer van mening dat hij – ondanks dat hij dit graag wenst – geen inschrijving kan doen. Ondernemer onderbouwt zijn klacht als volgt:

'De 3 vragen en antwoorden hebben betrekking op één onderwerp namelijk de financiële inschrijving van Gegadigde met onderstaande de sub onderwerpen:

- a. Plafondbedrag
- b. Prijsverhogingen (CPI)
- c. Prijsverhogingen (KPI-jaarscore)

(...)

Onderstaand, wordt per sub onderwerp (a, b en c) de klacht geformuleerd en verduidelijkt. De klachten per sub onderwerp hebben daarnaast gezamenlijk betrekking op een onmogelijke financiële inschrijving van Gegadigde.

- a. Conform de eis van Aanbestedende Dienst (paragraaf 4.3.1 van het Beschrijvend Document) organiseert Opdrachtnemer de werkzaamheden en inzet van de beveiligingsdiensten zodanig dat de regels conform de cao Particuliere Beveiliging worden nageleefd. Dit houdt concreet in:

- Verplichte Overname van de beveiligers van latende leverancier conform Artikel 95B. Deze medewerkers hebben een gemiddeld CAO uurloon van

circa € 14,73 (2020) + cao verhoging van 2,5% voor 2021: € 15,90 (exclusief stijging loonsschaal).

- Reservering om de reeds algemeen verbindend verklaarde cao Particuliere Beveiliging na te leven. Dit houdt in dat op basis van de gehanteerde CPI index er jaarlijks een groot verschil ontstaat tussen de daadwerkelijke kosten versus de cao Particuliere Beveiliging + overheidswege en de gewenste indexatie van de Aanbestedende Dienst. Om dit te compenseren dienen de verschillen in de hoogte van de indexatie meegenomen te worden als reservering zonder dat dit leidt tot resultaatverbetering. De CPI is een algemene indexatie die op geringe wijze rekening houdt met de afspraken uit de CAO Particuliere Beveiliging.

Ook met de clause waarin na 4 jaar een eenmalig opbreekmoment wordt aangeboden is het voor elke serieuze gegadigde die de CAO Particuliere Beveiliging naleeft niet mogelijk om onder het plafondbedrag van € 31,85 basisdag tarief aan te bieden. Dit bedrag is gebaseerd op het plafondbedrag beveiligingsdiensten [Aanbesteder] (€656.500) gedeeld door het uitgevraagde volume [Aanbesteder] (17.968 uur), waarbij rekening is gehouden met onregelmatigheidstoelagen. Gegadigde dient om deze reden een klacht in over het plafondbedrag en verzoekt Aanbestedende Dienst om deze reden het plafondbedrag te herzien of om het plafondbedrag nietig te verklaren. Hierbij wijst Gegadigde eveneens op het geven dat er binnen de beveiligingsmarkt een gezonde marktwerking heerst, met vele Gegadigden en competitieve tarieven.

b. Ook met een contractduur van 4 jaar waarin Gegadigde een ongewenste reservering dient te maken om het verschil tussen de CPI- indexering en de werkelijke verhogingen te compenseren is het onmogelijk onder het plafondbedrag te blijven. Gegadigde dient om deze reden een klacht in over de indexatiemethodiek. Gegadigde verzoekt Aanbestedende Dienst de door Gegadigde voorgestelde methodiek te hanteren (zoals voorgesteld in de NVI) en/of het plafondbedrag te herzien of nietig te verklaren.

c. Aangezien Gegadigde de CAO Particuliere Beveiliging volgt, heeft zij jaarlijks minimaal te maken met cao loonstijgingen. Deze loonstijging komt ten goede aan haar medewerkers en staat los van de geleverde kwaliteit. Gegadigde dient om deze reden een klacht in om de KPI score te koppelen aan een indexatiefactor. Loonstijgingen dienen voor een gezonde bedrijfsvoering te allen tijde doorgevoerd te kunnen worden. Gegadigde stelt voor: een boete te hanteren van € 1.000 EUR bij een onvoldoende KPI-score zodat er namens Gegadigde een drive is om een voldoende kwaliteit te leveren. Bij een uitstekende KPI-score wordt een bonus van € 1.000 uitgekeerd welke volledig ten goede komt aan het beveiligingsteam.'

1.5. Op 7 oktober 2020 heeft aanbesteder het onderstaande antwoord aan ondernemer gestuurd:

'(...)

Vanzelfsprekend heeft Aanbestedende dienst voorafgaand aan de aanbestedingsprocedure onderzoek gedaan en relevante informatie ingewonnen om de procedure correct te doorlopen. Op basis van deze informatie alsmede de op dit moment bekende informatie omtrent de financiering van [onder meer Aanbesteder en Aanbestedende dienst B] heeft Aanbestedende dienst besloten om het plafondbedrag in beginsel op €1.275.000,- vast te stellen.

Omwille van transparantie en om te voorkomen dat eventuele inschrijfkosten aan de kant van de inschrijvers onnodig oplopen, heeft Aanbestedende dienst bewust ervoor gekozen het beschikbare budget vooraf bekend te maken.

Uw klacht is nog voor het verstrekken van de tweede Nota van Inlichtingen binnengekomen. Ondanks dat Aanbestedende dienst van mening is dat zij in de voorbereidende fase een zorgvuldige raming van de opdracht heeft gemaakt, heeft zij - mede gelet op de gestelde vragen in de tweede Nota van Inlichtingen - alsnog besloten om het plafondbedrag van het sub-onderdeel "beveiligingsdiensten" te verhogen. Hierdoor wordt het totale plafondbedrag verhoogd naar €1.305.000,-. Aanbestedende dienst stelt hiermee afdoende ruimte te bieden aan de inschrijvende partijen voor het aanbieden van een passend basis uurtarief. Tevens komt zij hiermee marktpartijen tegemoet om eventuele prijsverhogingen e.d. te kunnen ondervangen.

De regeling met betrekking tot de KPI-jaarscore, zoals deze is opgesteld in paragraaf 8.4 van het Beschrijvend document, blijft ongewijzigd. Bij het formuleren van de KPI's en het vaststellen van de te behalen punten heeft Aanbestedende dienst in alle redelijkheid rekening gehouden met een standaarduitvoering van de dienstverlening. Ingeval opdrachtnemer een voor de branche gebruikelijke c.q. standaard dienstverlening levert, zal er reeds een prijsverhoging plaatsvinden op basis van het prijsindexcijfer consumentenindex (CPI afgeleid). Aanbestedende dienst gaat er overigens vanuit dat een opdrachtnemer zonder al te veel moeite ook de bonuspunten kan verkrijgen.

Voorts is Aanbestedende dienst van mening dat het Beschrijvend document, inclusief het herziene plafondbedrag, de bijbehorende bijlagen en de Nota van Inlichtingen, voldoende informatie omvat om de inschrijvers in staat te stellen zowel de omvang van de opdracht te bepalen alsmede de bijbehorende risico's in te kunnen schatten.

Op basis van het voorgaande, is Aanbestedende dienst van mening dat zij met het verhogen van het plafondbedrag tijdig een corrigerende maatregel heeft getroffen. (...)'

- 1.6. Op 8 oktober 2020 heeft ondernemer de onderstaande brief aan aanbesteder gestuurd:

'(...)

Het stemt [Ondernemer] tevreden dat Aanbestedende dienst nogmaals kritisch heeft gekeken naar het plafondbedrag. Een maximaal in te dienen basisdag tarief voor een beveiligers in 2021 (waarbij rekening wordt gehouden met de over te nemen beveiligers van de latende leverancier en de vereiste kwalificaties) van € 32,70 blijft desalniettemin scherp en uitermate uitdagend om de gewenste kwaliteit te kunnen garanderen.

Aanbestedende dienst gaat echter voorbij het feit dat Inschrijver vanwege de in paragraaf 8.5 omschreven indexatiemethodiek bij inschrijving een extra reservering dient te maken om het verschil tussen de CPI-indexering (afgelopen 10 jaar gemiddeld ± 1,7%) en de werkelijke verhogingen op basis van cao Particuliere Beveiliging (2022: +4,4% en 2023: +9,5%) + kostprijsstijging van overheidswege te compenseren voor de totale contractduur van minimaal 4 jaar. Een scherp tarief aanbieden < € 34,00 is voor elke serieuze Inschrijver die cao particuliere Beveiliging naleeft onmogelijk.

Om deze reden dient [Ondernemer] nogmaals een klacht in over de hoogte van het plafondbedrag en verzoekt Aanbestedende dienst plafondbedrag te herzien, waarbij rekening wordt gehouden met het indexeringsverschil tussen CPI en de cao Particuliere Beveiliging of om het plafondbedrag nietig te verklaren.

(...)'

- 1.7. Op 16 oktober 2020 heeft aanbesteder het onderstaande antwoord aan ondernemer gestuurd:

'(...)

Hartelijk dank voor uw brief van 8 oktober jl. Wij hebben kennis genomen van de inhoud van deze brief en respecteren uw standpunt.

Niettemin stelt Aanbestedende dienst dat zij zowel in de voorfase van de aanbesteding alsmede gedurende de (lopende) procedure zorgvuldig heeft gehandeld met inachtneming van de beginselen van het aanbestedingsrecht.

In lijn met de Gids Proportionaliteit heeft Aanbestedende dienst voorafgaand aan de publicatie van de opdracht een reële raming gemaakt. Mede aan de hand van deze raming zijn de opdracht en de voorwaarden nader ingevuld. De raming is zorgvuldig uitgevoerd en is gebaseerd op marktconforme tarieven voor vergelijkbare beveiligingsdiensten met inbegrip van de verrekening van aankomende cao mutaties. Het verhogen van het plafondbedrag bij de laatste Nota van Inlichtingen was bedoeld als een aanvulling om partijen extra (financiële) ruimte te bieden. Uit de informatie waarover Aanbestedende dienst op dit moment beschikt, zou het mogelijk moeten zijn om de gevraagde dienstverlening binnen het beschikbaar gestelde budget uit te kunnen voeren.

Het plafondbedrag op basis van het beschikbare budget is wellicht scherp, maar ons inziens niet disproportioneel. Zoals reeds eerder vermeld, heeft Aanbestedende dienst ervoor gekozen om het beschikbare budget van te voren kenbaar te maken. Enerzijds is deze invulling van het transparantiebeginsel voornamelijk bedoeld om te voorkomen dat geïnteresseerde partijen tijd en energie steken in het opstellen van een inschrijving die vervolgens door een te hoge inschrijfprijs als onaanvaardbaar wordt aangemerkt. Anderzijds ligt er aan de kant van Aanbestedende dienst simpelweg een zorgplicht om correct om te gaan met publieke middelen. Dat laatste neemt overigens niet weg dat zij rekening heeft gehouden met de economische positie van geïnteresseerde marktpartijen.

Op basis van het voorgaande en met het beginsel van contractsvrijheid als uitgangspunt, blijft Aanbestedende dienst bij haar standpunt dat er voorafgaand aan de procedure een zorgvuldige raming heeft plaatsgevonden. Zij ziet dan ook geen reden om de (financiële) voorwaarden van de te gunnen opdracht op dit moment te wijzigen en/of om de gehele procedure (al dan niet tijdelijk) te staken.

(...)'

2. Beschrijving klacht

2.1. Klachtonderdeel 1

Het plafondbedrag van € 1.305.000 is in strijd met het proportionaliteitsbeginsel (zie paragraaf 4.7 van het Beschrijvend Document en de brief van aanbesteder van 7 oktober 2020 in 1.2 en 1.5 hiervoor).

2.2. Klachtonderdeel 2

Het hanteren van een indexeringsmethodiek op basis van het prijsindexcijfer consumentenindex (CPI afgeleid) is in het kader van de onderhavige

overheidsopdracht in strijd met het proportionaliteitsbeginsel (zie paragraaf 8.5 van het Beschrijvend Document in 1.2 hiervoor).

2.3. Klachtonderdeel 3

Het is in strijd met het proportionaliteitsbeginsel om de hoogte van de prijsindexatie te koppelen aan de behaalde KPI-score (zie paragraaf 8.5 van het Beschrijvend Document in 1.2 hiervoor).

3. Onderbouwing klacht

3.1. Klachtonderdeel 1

3.1.1. Ter onderbouwing van klachtonderdeel 1 herhaalt ondernemer hetgeen hij in zijn brief van 8 oktober 2020 heeft aangevoerd (zie 1.6 hiervoor).

3.1.2. Ondernemer vraagt om het plafondbedrag te herzien of te laten vervallen. In dat kader wijst hij er op dat er binnen de beveiligingsmarkt een gezonde marktwerking heerst, met vele ondernemers en competitieve tarieven.

3.2. Klachtonderdeel 2

3.2.1. Op basis van de gehanteerde CPI index ontstaat er jaarlijks een groot verschil tussen de daadwerkelijke kosten op basis van de collectieve arbeidsovereenkomst (cao) Particuliere Beveiliging en de kostprijsverhogende overheidsmaatregelen enerzijds en de indexatie van aanbesteder. Om dit te compenseren dient een reservering opgenomen te worden, zonder dat dit leidt tot resultaatverbetering. De CPI is een algemene indexatie die op geringe wijze rekening houdt met de afspraken uit de cao Particuliere Beveiliging.

3.2.2. Ondernemer stelt de volgende methodiek voor (zie ook vraag 18 bij de eerste Nota van Inlichtingen, zoals verwoord in vraag 18 in 1.3.2 hiervoor). Ondernemer stelt voor om aanbesteder jaarlijks (voor het eerst op 1 januari 2022) te voorzien van een onderbouwde tariefsaanpassing, gebaseerd op de werkelijke kostprijsverhogende ontwikkelingen in:

- (i) kostprijsverhogende elementen die voortkomen uit de cao Particuliere Beveiliging;
- (ii) aanpassingen van de – van overheidswege vastgestelde – wettelijke premies, belastingen, lasten en andere heffingen en
- (iii) veranderingen in pensioenpremies, waarover vervolgens in gezamenlijk overleg een besluit wordt genomen.

3.3. Klachtonderdeel 3

3.3.1. Aangezien ondernemer de cao Particuliere Beveiliging volgt, heeft hij jaarlijks minimaal te maken met cao loonstijgingen. Deze loonstijging komt ten goede aan zijn medewerkers en staat los van de geleverde kwaliteit. Ook heeft ondernemer te maken met kostprijsverhogende maatregelen van de overheid, zoals aanpassingen van de wettelijke premies, belastingen, lasten en andere heffingen en veranderingen in pensioenpremies. Ook deze kosten staan niet in relatie met de geleverde kwaliteit. Ondernemer acht het om deze reden niet proportioneel om de KPI-score te koppelen aan een indexatiefactor. Loonstijgingen dienen voor een gezonde bedrijfsvoering te allen tijde doorgevoerd te kunnen worden.

3.3.2. Ondernemer stelt voor om een boete te hanteren van € 1.000 bij een onvoldoende KPI-score zodat er voor de opdrachtnemer een prikkel is om een voldoende

kwaliteit te leveren. Daarnaast stelt ondernemer voor om bij een uitstekende KPI-score een bonus van € 1.000 uit te keren die volledig ten goede moet komen aan het beveiligingsteam.

4. Reactie aanbesteder

- 4.1. Aanbesteder kan zich niet vinden in de klacht en betwist nadrukkelijk dat hij in strijd handelt met de Aanbestedingswet.
- 4.2. Aanbesteder heeft voorafgaand aan de publicatie van de opdracht een reële raming gemaakt. Mede aan de hand van deze raming zijn de opdracht en de voorwaarden nader ingevuld. Aanbesteder geeft aan dat de raming zorgvuldig is uitgevoerd en is gebaseerd op marktconforme tarieven voor vergelijkbare beveiligingsdiensten met inbegrip van de verrekening van aankomende cao mutaties. Voor aanbesteder is er op dit moment geen aanleiding om te concluderen dat de gevraagde dienstverlening niet past binnen het beschikbare budget.
- 4.3. Aanbestedende dienst heeft bewust in de aanbestedingsstukken duidelijk kenbaar gemaakt dat er voor de uitvoering van de dienstverlening een vastgelegd budget beschikbaar is. Hij meent daarmee oog voor de positie van geïnteresseerde partijen aan te tonen. Aanbesteder heeft op deze wijze willen voorkomen dat ondernemers tijd en energie steken in het opstellen van een inschrijving die later bij de beoordeling door een hoge inschrijfprijs niet voor gunning in aanmerking kan komen.
- 4.4. Ten aanzien van de omstandigheid dat prijsverhogingen op basis van de CPI indexering plaatsvinden, stelt aanbesteder dat dit zeer gebruikelijk is. Voor zover al van invloed heeft aanbesteder bij het vaststellen van het beschikbare budget rekening gehouden met de reeds aangekondigde mutaties. Tevens heeft aanbesteder gehoor gegeven aan het verzoek om de uiteindelijke opdrachtnemer een mogelijkheid te bieden de overeenkomst tussentijds te beëindigen. Voorts stelt aanbesteder dat de regeling met betrekking tot de KPI-jaarscore redelijk is en dat daarbij een standaard dienstverlening als uitgangspunt is genomen.
- 4.5. Op basis van het voorgaande en met het beginsel van contractsvrijheid als uitgangspunt, blijft aanbesteder bij zijn standpunt dat er voorafgaand aan de procedure een reële raming heeft plaatsgevonden. Naar de mening van aanbesteder heeft hij, zowel in de voorfase van de aanbesteding alsmede gedurende de lopende procedure, zorgvuldig gehandeld met inachtneming van de beginselen van het aanbestedingsrecht. Hij ziet dan ook geen reden om de (financiële) voorwaarden van de te gunnen opdracht op dit moment te wijzigen.

5. Beoordeling

- 5.1. De Commissie stelt vast dat aanbesteder op 22 april 2020, mede namens een andere aanbestedende dienst, aanbestedende dienst B, een Europese niet-openbare procedure heeft aangekondigd van een raamovereenkomst met één ondernemer voor sociale en andere specifieke diensten, te weten beveiligings- en receptiediensten.
- 5.2. De Aanbestedingswet 2012 geeft aanbestedende diensten in artikel 2.38, lid 1, de mogelijkheid om voor, onder meer, opsporings- en beveiligingsdiensten de procedure voor sociale en andere specifieke diensten toe te passen. Kiest een aanbestedende dienst voor toepassing van die procedure, dan moet hij de in artikel 2.39, lid 1, vermelde stappen doorlopen en zijn op grond van artikel 2.39, lid 2, uitsluitend de paragrafen 2.3.1.2, 2.3.2.1, 2.3.2.2 en 2.3.3.1 en paragraaf 2.3.8.9 van

hoofdstuk 2.3 van de Aanbestedingswet 2012 van toepassing. Indien in het kader van die procedure uitsluitingsgronden of geschiktheidseisen worden gesteld, dient een eigen verklaring te worden verlangd en te worden aangegeven welke gegevens en inlichtingen daarbij moeten worden verstrekt. Afdeling 2.3.4 van de wet is dan van overeenkomstige toepassing. Daarnaast zijn afdelingen 1.2.1 en 1.2.2 van deel 1 van de Aanbestedingswet 2012 van toepassing (zie Advies 441, overweging 5.4.3).

- 5.3. Indien een aanbestedende dienst gebruik wil maken van de procedure voor sociale en andere specifieke diensten als bedoeld in de artikelen 2.38 en 2.39 Aw 2012 zal hij dat in de aanbestedingsstukken dus duidelijk moeten aangeven.
- 5.4. Aanbesteder heeft een aankondiging gepubliceerd van een raamovereenkomst voor sociale en specifieke diensten. Vervolgens duidt aanbesteder de procedure in de Selectieleidraad en het Beschrijvend Document aan als een 'niet-openbare Europese procedure'. In deze documenten wordt niet meer gesproken over (een procedure voor) sociale of andere specifieke diensten. Bij de concrete invulling van de procedure wijkt aanbesteder ook overigens niet af van het reguliere kader voor Europese niet-openbare procedures. Daaruit leidt de Commissie af dat aanbesteder heeft gekozen voor een reguliere Europese niet-openbare procedure. Op deze aanbestedingsprocedure zijn onder andere de volgende bepalingen van toepassing: Deel 1 en 2 van de Aw 2012 en de Gids Proportionaliteit.
- 5.5. Klachtonderdelen 1 en 2
 - 5.5.1. Artikel 1.10, lid 1, Aw 2012 bepaalt:

'Een aanbestedende dienst (...) stelt bij de voorbereiding van en het tot stand brengen van een overheidsopdracht (...) uitsluitend eisen, voorwaarden en criteria aan (...) de inschrijvingen die in een redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht.'
 - 5.5.2. In beginsel staat het een aanbestedende dienst vrij te bepalen welke prijs hij wil betalen voor een dienst, zoals het een ondernemer vrij staat te bepalen of hij voor de geboden prijs bereid is de gevraagde dienst te verlenen (zie Vzr. Rechtbank Midden-Nederland 30 januari 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:312, r.o. 4.19). Daarbij zal de aanbestedende dienst uiteraard wel de Aanbestedingswet 2012 – meer in het bijzonder artikel 1.4, lid 2, Aw 2012 – in acht moeten nemen (zie Advies 499, overweging 5.4).
 - 5.5.3. Aanbesteder heeft in paragraaf 4.7 van het Beschrijvend document bepaald dat de prijs voor de beveiligingsdiensten voor aanbesteder moet blijven onder het bedrag van € 656.500 exclusief BTW en voor aanbestedende dienst B onder een bedrag van € 474.500 exclusief BTW (zie 1.2 hiervoor). Daarmee komt het plafondbedrag voor de beveiligingsdiensten in totaal uit op een bedrag van € 1.131.000. Tezamen met de plafondbedragen voor de receptiediensten en brandwacht bedraagt het plafondbedrag in totaal € 1.275.000.
 - 5.5.4. Naar aanleiding van vragen van potentiële inschrijvers heeft aanbesteder aangegeven het plafondbedrag van de beveiligingsdiensten te verhogen, waarmee het totale plafondbedrag voor alle diensten wordt verhoogd naar € 1.305.000 (zie de reactie van aanbesteder van 7 oktober 2020 op de klacht van ondernemer in 1.5 hiervoor).
 - 5.5.5. Verder heeft aanbesteder in paragraaf 8.5 van het Beschrijvend document bepaald dat prijsverhogingen uitsluitend gebaseerd zijn op het prijsindexcijfer

consumentenindex, voor het eerst vanaf 1 januari 2022. Eventuele cao-verhogingen en wijzigingen in wet- en regelgeving zijn niet van invloed op de prijs (zie 1.2 hiervoor).

- 5.5.6. Op basis van het oorspronkelijke plafondbedrag voor de beveiligingsdiensten voor aanbesteder heeft ondernemer in zijn klachtbrief aangevoerd dat het voor elke serieuze potentiële inschrijver die de cao Particuliere Beveiliging naleeft niet mogelijk is om onder dit plafondbedrag in te schrijven (zie de klachtbrief van 29 september 2020 in 1.4 hiervoor). Ondernemer is tevreden dat aanbesteder het plafondbedrag vervolgens heeft verhoogd. Ten aanzien van het verhoogde plafondbedrag stelt ondernemer evenwel dat een maximaal in te dienen basisdagtarief voor een beveiligiger in 2021 van € 32,70 desalniettemin scherp blijft en dat het met dat tarief uitermate uitdagend is om de gewenste kwaliteit te kunnen garanderen, rekening houdend met de vereiste kwalificaties en het feit dat er beveiligers moeten worden overgenomen van de vorige leverancier.
- 5.5.7. Ondernemer voert aan dat de inschrijvers vanwege de in paragraaf 8.5 van het Beschrijvend Document omschreven indexatiemethodiek bij inschrijving rekening dienen te houden met een extra reservering om het verschil tussen de consumentenprijsindexering (die de afgelopen 10 jaar gemiddeld ongeveer 1,7% bedroeg) en de werkelijke verhogingen op basis van de cao Particuliere Beveiliging (in 2022: +4,4% en in 2023: +9,5% in verband met de hierin opgenomen arbeidsduurverkortingen) en ook de kostprijsverhogende overheidsmaatregelen te compenseren voor de totale contractduur van mogelijk minimaal 4 jaar (zie ook 3.2.1 hiervoor). Ondernemer stelt zich op het standpunt dat het voor elke serieuze inschrijver die de cao Particuliere Beveiliging naleeft onmogelijk is een tarief aan te bieden lager dan € 34.
- 5.5.8. Ondernemer vraagt om het plafondbedrag te herzien of te laten vervallen. In dat kader wijst hij er op dat er binnen de beveiligingsmarkt een gezonde marktwerking heerst, met vele ondernemers en competitieve tarieven.
- 5.5.9. Aanbesteder stelt zich op het standpunt dat hij voorafgaand aan de publicatie van de opdracht een reële raming heeft gemaakt. Mede aan de hand van deze raming heeft hij de opdracht en de voorwaarden nader ingevuld. Aanbesteder stelt de raming zorgvuldig te hebben uitgevoerd en stelt dat deze is gebaseerd op marktconforme tarieven voor vergelijkbare beveiligingsdiensten met inbegrip van de verrekening van aankomende cao mutaties. Het verhogen van het plafondbedrag was volgens aanbesteder bedoeld als een aanvulling om partijen extra (financiële) ruimte te bieden. Op basis van de informatie waarover aanbesteder beschikt, zou het mogelijk moeten zijn om de gevraagde dienstverlening binnen het beschikbaar gestelde budget te kunnen uitvoeren.
- 5.5.10. Het plafondbedrag op basis van het beschikbare budget is wellicht scherp, maar is naar de mening van aanbesteder niet disproportioneel. Aanbesteder heeft ervoor gekozen om het beschikbare budget van te voren kenbaar te maken. Enerzijds om te voorkomen dat geïnteresseerde partijen tijd en energie steken in het opstellen van een inschrijving die vervolgens door een te hoge inschrijfprijs als onaanvaardbaar wordt aangemerkt. Anderzijds om correct om te gaan met publieke middelen. Dat laatste neemt volgens aanbesteder niet weg dat hij rekening heeft gehouden met de economische positie van geïnteresseerde marktpartijen. Bovendien heeft aanbesteder gehoor gegeven aan het verzoek om de uiteindelijke opdrachtnemer een mogelijkheid te bieden de overeenkomst tussentijds te beëindigen (zie het antwoord op vraag 18 in de eerste Nota van Inlichtingen, de brief van aanbesteder van 16 oktober 2020 en de reactie op de bij de Commissie ingediende klacht in 1.3.2, 1.7 en 4.1-4.5 hiervoor). Ook stelt aanbesteder dat het zeer gebruikelijk is om prijsverhogingen te baseren op de consumentenprijsindexering.

- 5.5.11. De Commissie constateert dat aanbestede in paragraaf 4.3.1 van het Beschrijvend document heeft voorgeschreven dat de cao Particuliere Beveiliging wordt nageleefd (zie 1.2 hiervoor). Dat is overigens al een wettelijke plicht omdat die cao algemeen verbindend is verklaard. Verder plaatst de Commissie vraagtekens bij de stelling van aanbestede dat het zeer gebruikelijk is om prijsverhogingen in geval van opdrachten van zakelijke dienstverlening te baseren op de consumentenprijsindexering.
- 5.5.12. Uit het voorgaande leidt de Commissie af dat ondernemer zich op het standpunt stelt dat het niet mogelijk is om kostendekkend in te schrijven op de onderhavige aanbestedingsprocedure als gevolg van de verplichte naleving van de cao Particuliere Beveiliging en het gestelde plafondbedrag in combinatie met de prijsverhogingen op basis van de consumentenprijsindexering.
- 5.5.13. Zoals ondernemer al aangeeft, zullen de inschrijvers bij de bepaling van de hoogte van de initiële tarieven rekening moeten houden met het feit dat de tarieven enkel verhoogd kunnen worden volgens de consumentenprijsindexering. Bij de bepaling van het initiële tarief zullen zij dus rekening moeten houden met eventuele toekomstige kostprijsverhogingen boven de consumentenprijsindexering. Het plafondbedrag zal daar voldoende ruimte voor moeten laten.
- 5.5.14. Naar het oordeel van de Commissie heeft ondernemer onvoldoende onderbouwd dat niet kostendekkend kan worden ingeschreven. Op basis van de haar ter beschikking staande stukken kan de Commissie dan ook niet tot het oordeel komen dat het hanteren van het plafondbedrag in combinatie met de prijsverhogingen op basis van de consumentenprijsindexering niet proportioneel is.
- 5.5.15. Daarmee acht de Commissie klachtonderdelen 1 en 2 ongegrond.
- 5.5.16. Ten overvloede wijst de Commissie op de aanbeveling die zij in Advies 499 aan aanbestedende diensten heeft gedaan:

'(...)

Indien een aanbestedende dienst een bovengrens voor de prijs bepaalt, beveelt de Commissie aan om deze in ieder geval niet te laag vast te stellen. Anders bestaat het risico dat de inschrijvers noch op prijs, noch op kwaliteit kunnen concurreren. Het is de vraag of dan nog wel wordt gegund op basis van het gunningscriterium economisch meest voordelige inschrijving in de zin van artikel 2.114 Aw 2012 en of de aanbestedende dienst zoveel mogelijk maatschappelijke waarde voor de publieke middelen realiseert (artikel 1.4, lid 2, Aw 2012).'

5.6. Klachtonderdeel 3

- 5.6.1. In paragraaf 8.5 van het Beschrijvend document heeft aanbestede bepaald dat de opdrachtnemer bij een uitstekende dienstverlening met een KPI-jaarscore van meer dan 1000 mag indexeren met 1,25 maal het consumentenprijsindexcijfer. Bij een KPI-jaarscore tussen de 550 en 1000 mag de prijs volgens een bepaalde formule met een deel van het consumentenprijsindexcijfer worden verhoogd en bij een KPI-jaarscore van 550 of lager mag de opdrachtnemer de prijs helemaal niet indexeren (zie 1.2 hiervoor).
- 5.6.2. Deze regeling zorgt voor een prikkel voor de opdrachtnemer om een bepaald kwaliteitsniveau te behalen. Naar het oordeel van de Commissie kan deze regeling worden aangemerkt als een bonus/malusregeling. Bij een hoge kwaliteit krijgt de

opdrachtnemer een hogere prijs, bij een lagere kwaliteit krijgt opdrachtnemer een lagere prijs.

- 5.6.3. Zoals de Commissie in overweging 5.3.4 van Advies 426-II reeds heeft geoordeeld, zijn de mogelijkheden om een bonus/malusregeling te hanteren niet onbegrensd. Zo moet de regeling, onder meer, proportioneel zijn: de situaties waarin malussen worden opgelegd moeten voldoende verband houden met en in een redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht. Ook moet het gaan om situaties die de opdrachtnemer kan beheersen (Voorschrift 3.9 A Gids Proportionaliteit) aangezien de regeling immers is bedoeld als stimulans om de kwaliteit van de dienstverlening op peil te houden. Verder moet de hoogte van de malussen in een redelijke verhouding staan tot de te leveren dienst en de prijs (op het niveau van een specifieke malus, maar ook ten opzichte van het totaal).
- 5.6.4. De voorliggende vraag is of de bonus/malusregeling in een redelijke verhouding staat tot de te leveren dienst en de prijs, zeker in combinatie met het plafondbedrag. Ook in dat kader heeft ondernemer zijn klacht echter onvoldoende onderbouwd. Op basis van de haar ter beschikking staande informatie kan de Commissie voorgaande vraag niet beantwoorden.
- 5.6.5. Daarmee acht de Commissie ook klachtonderdeel 3 ongegrond.
- 5.6.6. Ten overvloede merkt de Commissie het volgende op. Hoewel een aanbestedende dienst een bonus/malus- of boeteregeling mag hanteren om een goede kwaliteit te bevorderen, acht de Commissie de koppeling met de jaarlijkse verhoging van de tarieven op basis van de consumentenprijsindexering minder gelukkig. Deze koppeling is niet nodig en veronderstelt een verband dat er niet hoeft te zijn.

6. Advies

De Commissie acht alle klachtonderdelen **ongegrond**.

7. Aanbeveling

De Commissie beveelt aanbestedende diensten aan om in geval van sociale en andere specifieke diensten duidelijk in de aanbestedingsstukken aan te geven voor welke procedure de aanbestedende dienst kiest: die voor sociale en andere specifieke diensten als bedoeld in art. 2.38 en 2.39 Aw 2012 of een andere procedure uit de Aanbestedingswet 2012.

Den Haag, 7 december 2020

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

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

Mr. drs. T.H. Chen
Commissielid