

Advies 174

1. Feiten

1.1. Beklaagde is een Europese aanbesteding gestart met als doel het sluiten van een raamovereenkomst met één ondernemer. Er is gekozen voor een concurrentiegericht dialoge.

1.2. Beklaagde is een besloten vennootschap die ten behoeve van bepaalde onderwijsinstellingen een ICT-infrastructuur exploiteert. Aandeelhouder van beklagde is de Stichting X waarbij bepaalde onderwijsinstellingen zijn aangesloten.

1.3. Klager is een advieskantoor dat namens drie met name genoemde ICT-bedrijven en een anoniem ICT-bedrijf, alsmede namens zichzelf, een klacht heeft ingediend bij de klachtencommissie van beklagde en bij de Commissie.

1.4. In de op 19 september 2014 op TenderNed gepubliceerde aankondiging van de opdracht is onder I.2 ("Type of the contracting authority and main activity or activities") onder meer het volgende vermeld:

'The contracting authority is purchasing on behalf of other contracting authorities: no'

1.5. In hoofdstuk 1 ("Introduction") van het Qualification Document is op blz. 5 het volgende bepaald omtrent de doelstellingen van beklagde:

'Throughout the duration of the contract, [beklaagde] and the Innovation Partner will work together to create an innovative centrally managed Wi-Fi service providing eduroam services and wireless access to the [beklaagde] network for [beklaagde]'s connected Institutions. The specific technical, legal and financial issues with respect to the envisioned managed Wi-Fi service and partnership will be discussed with the Tenderers in this tender procedure.'

1.6. In paragraaf 1.2 ("About Wi-Fi-as-a-Service (WaaS)") van het Qualification Document is op blz. 6 en 7 het volgende bepaald:

'With the advances in technology, it has become easier to manage multiple large scale Wi-Fi networks from a central location. As a result of the larger scale, cost savings can be realized. Various Institutions have therefore asked [beklaagde] to consider offering a service in which [Beklaagde] takes full responsibility for both the delivery of (local) Wi-Fi connectivity and the management of the Wi-Fi infrastructure. This service (referred to as Wi-Fi-as-a-Service or WaaS) is centrally managed, and provides eduroam services with its security (and privacy) features. The service allows Institutes connected to the [beklaagde] network to offer Wi-Fi connectivity to students, guests and staff. The Wi-Fi sites will have similar radio planning and installation rules, and operate on the same or at least interoperable hardware. WaaS is a service, exclusively for the research and higher education community.

The basis of the architecture is that the user traffic from the Wi-Fi access points can be easily connected to the [beklaagde] infrastructure and that the Wi-Fi components at the various institutions can be easily managed from a central management platform, see Figure 1.

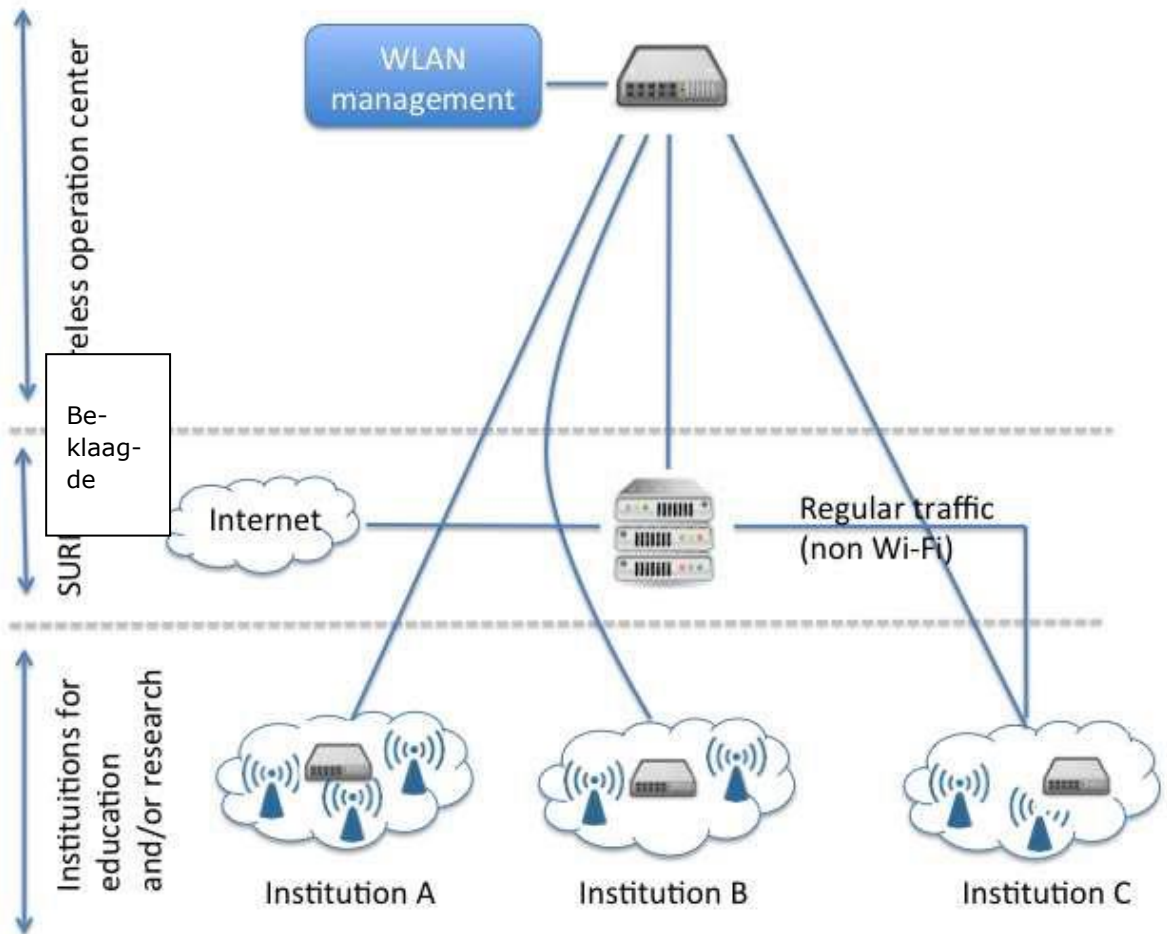


Figure 1 Conceptual schematic overview of the desired solution with centralized WLAN management.

WaaS should provide [beklaagde]'s connected Institutions the following benefits:

- A fully managed Wi-Fi network without efforts from the Institutions;
- Better price/quality ratio than today's installations as a result of economies of scale advantages;
- Lower administrative burden, reduce of FTE and/or expertise needed to support the (local) Wi-Fi network;
- Better user experience by
 - Uniform implementation of eduroam across all sites;
 - Increased flexibility and speed on the implementation of new functionalities;
 - Uniform quality of service levels with respect to the service offering of WaaS.'

1.7. In paragraaf 1.4 ("Scope of the intended Contract") van het Qualification Document is op blz. 8 onder andere het volgende bepaald:

'The result of this tender will be the awarding of Contract to Innovation Partner to cover the agreed activities. Initially, the duration of the contract period is four (4) years, but [beklaagde] has the option to extend the contract two (2) times with a period of one (1) year. When the contract is renewed, the commercial conditions may be revised to take into account price reductions in the market during the ini-

tial four-year period. As a first order estimation, SURFnet targets 5-10% of the educational and research Institutions to have joined within 2 years after launch of the service. As a first estimate this would comprise about:

- 10 – 20 Institutions
- 5.000 - 15.000 access points'

1.8. In paragraaf 2.1 ("General") van het Qualification Document is op blz. 6 onder andere het volgende bepaald:

'The Innovation Partner will be contracted via a Competitive Dialogue Procedure. The process of selecting the Innovation Partner for the [beklaagde] Wi-Fi-as-a-Service will comply with the Dutch 'Aanbestedingswet 2012'⁴ on public procurement.'

1.9. In paragraaf 2.2.2 "Tender-related complains" van het Qualification Document is op blz. 12 het volgende bepaald:

'[Beklaagde] is committed to public sector best practice. Competitive processes are governed by EU law and Dutch legislation. If you are of the opinion that [beklaagde], in dealing with this tender, is not abiding by the applicable rules, you are entitled under the [Beklaagde] Regulation on Handling Tender-Related Complaints 2014 to lodge an objection with the Complaints Committee via: klachtencommissie.aanbestedingen@[...]'

1.10. In de Nota van Inlichtingen I van 20 oktober 2014 zijn, voor zover relevant, de volgende vragen met bijbehorende antwoorden opgenomen:

1.10.1. 'Question 5: Have we assumed right, that the institutions whom will buy a WaaS solution from [beklaagde], do not need to write their own tender anymore?

Answer: Correct.'

1.10.2. 'Question 6: Have we read the tender right that [beklaagde] wants to contract only one contractor, and only this party will fill in the order for the upcoming 6(maximum) years.

Answer: Correct.'

1.10.3. 'Question 7: [Beklaagde] has estimated approx. 5000-15.000 AP's. Is this an estimation over a period of three years? On which information is this amount of AccessPoints based.

Answer: As stated, the estimated amount of access points is based on a two year time frame. Since it is yet unknown how many institutions will use the [beklaagde] WaaS in the coming years, this is the estimate at this time, based on internal market research.'

1.10.4. 'Question 34: Is it the intention of [beklaagde] that the selected partner will work with [beklaagde] exclusively in the Education Market? In other words, will the selected partner be allowed to independently offer Wi-Fi products and services to the education segment?

Answer: The selected partner will work with [beklaagde] exclusively with the WaaS towards the (potential) customers of [beklaagde]. Other - non-[beklaagde]-WaaS - independent propositions is outside the scope of this tender.'

1.10.5. Question 40: Explanation from our point of view:

1. Only a few large parties in the Netherlands are able to participate in the dialogue or even to fulfil this aggregated assignment because virtually all potential demand from the educational institutions is aggregated/combined (in dutch: "vraagbundeling") into a (very) large assignment: initially in the first two years 10 up to 20 educational institutions and 5,000 up to 15,000 access points. According to us, this is contrary to the anti-cluster regulations as included in Article 1.5 Aw 2102. Smaller companies are consequently unnecessarily excluded now and in the future because this procurement procedure could directly lead to the situation that other comparable or similar assignments are no longer publicly accessible by a large number of educational institutions via a newly organized procurement under free competition. Therefore entrepreneurs are not treated on an equal and non-discriminatory manner in accordance with Article 1.8 Aw 2012.

2. The target group of [beklaagde] concerns WO, HBO and increasingly MBO educational institutions. A very large part of the educational market will acquire wifi services and products via the granted supplier by [beklaagde]. Free competition is in our viewpoint (unintentionally) disadvantaged. Although educational institutions are possibly given the freedom to either acquire these services from the winning supplier of this present procurement procedure or to individually organize a procurement procedure independently, competition is still at stake. If an educational institution chooses to acquire wifi services from the winning supplier then consequently competition is directly avoided and the obligation to hold a procurement procedure evaded. Also our experience in similar cases is that educational institutions will often conveniently choose to acquire services and products via [beklaagde] because of a lack in time, the corresponding costs of organizing a new procurement procedure or for other reasons. Therefore we would like to stress that competition is not an option, but an obligation imposed by the European and national legislators.

3. The setup of the current procurement procedure by [beklaagde] does not contribute to the transparency in accordance to in Article 1.9 Aw 2012. Only during and most likely after completion of the competitive dialogue (initially only for the companies which participate in this dialogue initially) it will explicitly clear what the precise scope and size of the wifi services and products within this assignment are. According to your documentation the scope may substantially vary from design, development, planning, delivery, installation and configuration up to the management and support of the targeted wireless services and products. Therefore it is not clear what the consequences will be for (potential interested) suppliers and your members (too) of the substantial evaporation or loss of potential demand and therefore future assignments. Also, the chosen procurement procedure, the competitive dialogue, inevitably leads to significant administrative burdens for smaller companies raising the threshold for participation. This also seems to be contradictory with Article 1.6 of Aw 2012.

Instead of directly submitting a formal complaint to the formal, internal window of complaints, our proposal is to let the CAE verify and justify the setup of this procurement procedure in accordance with the points mentioned above by us above. We will respect the results and conclusions of the CAE. This approach leads to clarity even on the part of [beklaagde] which, after all, aims to fully service its members. Our question is whether you are willing to do so on a short notice and consequently postponing the current procurement procedure?

We currently have frequent contacts with a number of ICT companies (wireless specialists, system integrators, specialists in secondment and hardware resellers), which are active in the (higher) education market, of which can be directly or indirectly affected by the consequences of the decline of free competition as a result of this procurement procedure. On request these companies are willing to express their point of views and visions to the CAE.

Finally, we wonder what the exact role of [beklaagde] is? According to your website "[Beklaagde] promotes and develops new ICT applications that make the most advanced results possible. Our innovations lead to improved services for the affiliated institutions, to greater efficiency and effectiveness and to lower costs." In short, acting as formal ordering party as well as contractor on behalf of its members as well as the actual marketing (and exploitation) of wireless services and products as described in this procurement procedure does not seem to be a part of this role.

We are looking forward to your response to these questions and our proposal as soon as possible. A copy of these questions will also be sent to the companies of which we are in frequent contact with concerning this case.

In short our questions are:

1. How does [beklaagde] see our objections and particularly in regard to the following topics which are explained above?
 - a. Unnecessarily merging of multiple assignments of individual educational institutions into one, very large assignment.
 - b. Evaporation of (future) potential demand on wireless services and products by educational institutions.
 - c. Unequal treatment of potential interested companies.
 - d. Facilitating voluntary competition instead of mandatory competition prescribed by legislation; educational institutions unconsciously evade procurement and antitrust laws.
 - e. The current documentation and usage of the competitive dialogue procedure in this case leading to:
 - i. an unclear and indistinctive size and scope of the assignment.
 - ii. high administrative burden for smaller companies and therefore raising the threshold for participation.
2. Could you please carefully and soundly motivate the following topics:
 - a. Merger of multiple assignments for wireless services and products into one assignment.
 - b. The application of the "Competitive dialogue" procurement procedure.
3. Do you consider to let the CAE verify and justify the setup of this procurement procedure in accordance with the points mentioned above by us above on a short notice and consequently postpone the current procurement procedure until the CAE has communicated its verdict?

Answer: The answers to these questions follows as soon as possible.'

- 1.11. Beklaagde heeft de in 1.10.5 weergegeven vraag 40 van klager vervolgens beantwoord in de Nota van Inlichtingen II van 22 oktober 2014:

'Competitive dialogue

The public contract at hand is innovative, both for [beklaagde] and the future contract partner. The innovative character of the contract is related to the nature of the services, i.e. [beklaagde] and the Institutions require the provision – in the form of a service – of (i) a distributed but centrally managed Wi-Fi network and (ii) functionality for both individual Institutions and all Institutions and [beklaagde] jointly, in a financially responsible, operationally manageable, accessible (ease of use) and safe manner.

Due the innovative character of the contract [beklaagde] came to the conclusion that it is not capable of defining the means of satisfying the needs of [beklaagde] and the Institutions and/or of assessing what the market can offer in terms of technical, financial and legal solutions without interacting with the market. Examples of topics that require discussion with the market are:

- The workload related to the installation of access points largely depends on the local conditions of each site and the possibilities of the on-site owner to take specific measures. As these conditions and possibilities cannot sufficiently be determined upfront, the related workload would be too big of an uncertainty for the Tenderers. Therefore [beklaagde] has adopted the basic assumption that the Institutions itself should remain responsible for the installation of the access points. However even then quite a number of details concerning the practical implications thereof remain unclear. What specific arrangements and agreements need to be made between [beklaagde], the Institutions and the Innovation Partner to have the hardware properly installed by the Institutions, while at the same time transferring the responsibility of managing the hardware to the Innovation Partner? Does such a construction have an impact on hardware warranties? Is there an impact on service levels? Which requirements do Tenderers set on the installation of the hardware by the Institutions?
- Another uncertainty is that the distribution of risks and costs between the [beklaagde], the Innovation partner (contractor, including subcontractor(s)) and the institution (site owner) cannot unilaterally be specified in advance. [Beklaagde] would like the Innovation Partner to be the owner of all hardware, but is such a legal requirement feasible? And what is the impact of such legal requirement on the overall price of the services? Furthermore, [beklaagde] prefers to remain the 'single point of sales contact' towards the Institutions. Is this acceptable for the market? Which measures does the market propose to safeguard that [beklaagde] adequately fulfils this role?
- [Beklaagde] currently sees positive aspects in group functionality, i.e. functionality offered to both all Institutions and [beklaagde] jointly (for example eduroam), but also in individual functionality, i.e. functionality offered to individual Institutions (for example local break-out of data). Because both types of functionality may have different or even conflicting technical and/or architectural requirements, [beklaagde] needs to hear from the Tenderers to what extent group functionality can be combined with individual functionality.

Because the open and restricted procedure do not allow for the flexibility which is required in this case, [beklaagde] has chosen to organise this Wi-Fi-as-a-Service Innovation Partner as a competitive dialogue procedure.

Aggregation of demand

The decision to aggregate the demand of [beklaagde] and the Institutions into one contract is based on the following grounds:

1. Suitable for smaller integrators

[Beklaagde] is familiar with the Wi-Fi market and the different kind of enterprises which operate in it:

- Several (large) global operating Wi-Fi manufactures but also 'challengers' which (yet) are not large scale but do have promising and possible innovative solutions.
- Companies (mostly small or medium sized) who are specialised in specific Wi-Fi network related activities such as radio planning, designing Wi-Fi networks or network management.
- Integrators, consisting of several large enterprises but also small companies. Integrators do not manufacture Wi-Fi hardware themselves but work closely together with one or more manufactures and may work closely with one or more companies specialised in specific Wi-Fi network related activities.

As stated in section 1.4 of the Qualification Document [beklaagde] is seeking an Innovation Partner that will take part in the development and operation of WaaS and is able to think critically and seek chances to create a world class Wi-Fi network service within the demanding (but rewarding) field of higher education and research. It is important for [beklaagde] that the Innovation Partner relieves [beklaagde] of the management of all the complex tasks and activities which are required to implement and operator WaaS. Hence, [beklaagde] seeks an integrator as innovative partner. At the same time, [beklaagde] has adopted the basic assumption that the Institutions itself should remain responsible for the installation of the access points and the first line services. The integrator therefore is not required to have a large (service) organisation in order to be able to carry out the contract. Both large and small integrators are capable of fulfilling the role of Innovation Partner.

2. Effects of aggregation + coherence

The essence of the WaaS is an innovative centrally managed service for the delivery of Wi-Fi connectivity to multiple institutions (sites). As such WaaS provides the Institutions and [beklaagde] the following benefits:

- A fully managed Wi-Fi network without efforts from the Institutions;
- Better price/quality ratio than today's installations as a result of economies of scale advantages;
- Lower administrative burden, reduce of FTE and/or expertise needed to support the (local) Wi-Fi network;
 - Better user experience by uniform implementation of eduroam across all sites;
 - Increased flexibility and speed on the implementation of new functionalities;
 - Uniform quality of service levels with respect to the service offering of WaaS;
- Increased compliance with the required high (and increasing) security standards.

To achieve the successful development of WaaS and consequently the aforementioned benefits, WaaS requires economy of scale and standardisation of technique, both of which would be non-existent or at least jeopardised if the separate demand of the Institutions would not have been aggregated or if more than one market player would be contracted instead of only one Innovation Partner. Firstly, some Institutions lack the expertise and financial strength for high up-front investments to organise their Wi-Fi network in a good and innovative man-

ner. Secondly, seen from the market side innovations require a flexible proving ground and the forecast of a potentially big enough market to ensure technical and commercial success. Thirdly, a centrally managed service requires the Wi-Fi sites to have similar radio planning and installation rules, and operate on the same or at least interoperable hardware. Such standardisation of technique would be seriously hindered if multiple parties would be involved in delivering the involved hardware and software.

By creating the WaaS [beklaagde] intends to inspire and stimulate the market by setting an example of what the innovation of Wi-Fi services for the research and educational sector may (or should) be. This intended effect aligns well with [beklaagde]'s mission to boost the quality of higher education and research through the support, innovation, development and operation of an advanced, reliable and interconnected ICT infrastructure, enabling the potential of ICT to be harnessed to its full extent.

Separate questions

We trust that the above clarification sufficiently covers the remarks/questions which were submitted. However to avoid any omissions, the answer to each specific question is:

1a. [Beklaagde] does not regard the aggregation of demand 'unnecessary'. On the contrary, [beklaagde] strongly believes that a WaaS service is the next step in the development of Wi-Fi services, by fully utilising and stimulating further developments of the technology. Moreover, we envision that the WaaS business model will be exemplary for future connectivity services for the (higher) education and research community. Please see the clarification above for further underlying reasoning.

1b. [Beklaagde] believes that the demand for wireless services and products will actually benefit from this contract, seeing that innovation creates new demands.

1c. All potentially interested companies are treated equally in the WaaS tender procedure.

1d. [Beklaagde] aggregates the demand of educational institutions and enables these institutions to purchase ICT service in a more efficient manner, whilst at the same time allowing for more innovative solutions, which, especially for small and mid sized educational institutions, would otherwise not be possible. [Beklaagde] nor the Institutions are evading any procurement law, as this tender procedure is also conducted on behalf of the Institutions.

1e-i. The size and scope of the intended contract is described in sections 1.2, 1.3 and 1.4 of the Qualification Document and conforms to the level of detail required in this phase of a restricted tender procedure like the competitive dialogue procedure. In the invitation to tender document, the scope of the intended contract will be further specified. Thereby [beklaagde] will strive to describe the size and scope of the intended contract and the main functional features of the envisioned WaaS as detailed as possible.

1e-ii. [Beklaagde] conducts a 'lean and mean' competitive dialogue, thus aiming at avoiding any administrative burden or at least keeping it as low as possible. Should there nonetheless be any administrative burden, then (i) such is unavoidable in order to jointly come to the right mix of detailed requirements and legal and financial terms and (ii) such burden is equal to both smaller and larger

companies. Ad (i): [beklaagde] would like to point out that the market has actually reacted in a positive way on [beklaagde]'s decision to conduct a competitive dialogue, because it enables the market to provide [beklaagde] with valuable insights which improves the demand specification and prevents [beklaagde] from over-demanding.

2a/b. Please see the clarification above.

3. In reference to the clarification above [beklaagde] sees no reason to consider such verification or to postpone the current procedure.'

2. Beschrijving klacht

2.1. Klachtonderdeel 1

2.1.1. Klachtonderdeel 1A

Er is sprake van handelen in strijd met art. 1.5 en art. 1.10 Aw 2012 doordat een groot aantal gelijksoortige opdrachten van individuele onderwijsinstellingen onnodig worden samengevoegd tot één grote opdracht.

2.1.2. Klachtonderdeel 1B

Er is sprake van handelen in strijd met de verplichting tot uitnodiging tot mededinging doordat in de huidige opzet van de aanbestedingsprocedure individuele onderwijsinstellingen de keuze wordt gegeven om achteraf gebruik te maken van de door beklagde met de leverancier gesloten overeenkomst dan wel alsnog zelfstandig aan te besteden. Als (veelal) aanbestedingsplichtige organisaties dienen gelijksoortige opdrachten in veruit de meeste gevallen zonder uitzondering middels een Europese procedure aanbesteed te worden. Dit is geen keuze maar een wettelijke plicht.

2.1.3. Klachtonderdeel 1C

Er is sprake van handelen in strijd met het transparantiebeginsel van artikel 1.9 *jo.* artikel 2.15 Aw 2012, doordat uit de aankondiging blijkt dat de scope (aard), opdrachtomvang en reikwijdte van de mogelijkerwijs beoogde leveringen en diensten nog gedurende de procedure substantieel kan wijzigen en feitelijk nog ingevuld moet worden. Daarnaast is het zo dat op het moment van de aankondiging voor potentiële inschrijvers volstrekt helder dient te zijn wat de omvang en de reikwijdte van de opdracht is en wie de deelnemende aanbestedende diensten zijn conform artikel 1.9 Aw 2012, mede om te bepalen wat de reikwijdte van de opdracht is conform artikel 2.15 Aw 2012.

2.1.4. Klachtonderdeel 1D

Met de keuze voor de concurrentiegericht dialoge handelt beklagde in strijd met artikel 1.6 Aw 2012.

2.2. Klachtonderdeel 2

De beoogde rol van beklagde is mogelijk in strijd met haar in de akte van oprichting (statuut) vermelde organisatiedoelstellingen. Uit de statuten van beklagde en uit nadere publieke informatie blijkt immers niet dat beklagde als

(inkoop)organisatie namens en door haar deelnemers is gemandateerd om ten behoeve van deze deelnemers een formele aanbestedingsprocedure te starten en doorlopen.

2.3. Klachtonderdeel 3

Beklaagde heeft drie maal geweigerd de integrale tekst van de door klager gestelde vragen in de Nota van Inlichtingen te publiceren. Dit is in strijd met art. 2.53 Aw 2012 en de algemene beginselen waaronder in het bijzonder het transparantiebeginsel.

3. **Onderbouwing klacht**

3.1. Klachtonderdeel 1

- 3.1.1. Klager stelt in een algemene inleiding op de klachtonderdelen 1A t/m 1D dat de opzet van deze aanbesteding mogelijk strijdig is met de Aanbestedingswet 2012, de Gids Proportionaliteit en het mededingingsrecht vanwege de door beklagde onbedoelde beperking van de vrije concurrentie door onder andere het onnodig samenvoegen van opdrachten conform artikel 1.5 Aw 2012. Volgens klager wordt tevens onvoldoende deugdelijk gemotiveerd conform artikel 1.10 Aw 2012 waarom voor deze procedurevorm is gekozen. Tevens blijkt uit het Qualification Document dat de scope van de aanbesteding tijdens de concurrentiegerichte dialoog nog zal worden vastgesteld gedurende de dialoog (waardoor de precieze impact voor het MKB en grootbedrijven in deze fase nog onduidelijk is) waarna er uiteindelijk aan één (vermoedelijk grote) leverancier gegund gaat worden.
- 3.1.2. Deelname van de leden van beklagde zal vanwege de ontzorging (deelnemers hoeven immers niet zelf een aanbesteding te organiseren) zeer aantrekkelijk worden waardoor de vrije mededinging schade zal kunnen worden aangebracht. Een groot aantal bedrijven die in deze sector momenteel vergelijkbare diensten aanbiedt, zal hierdoor gedurende vier tot zes jaren hun omzet mogelijk zelfs geheel zien verdampen. Een aantal marktpartijen richt zich nota bene voor een belangrijk deel van de omzet op het onderwijsveld. Het aanbod vanuit beklagde zal immers dermate aantrekkelijk zijn dat de leden alleen al vanwege het feit dat men bij deelname niet meer hoeft aan te besteden, naar verwachting van klager graag zullen deelnemen. Klager stelt dat als er op het moment van de publicatie geen expliciete duidelijkheid is gegeven welke onderwijsinstellingen mee zullen doen (voorzien van bijvoorbeeld een duidelijke mandatering die aan de markt ten tijde van de aankondiging is kenbaar gemaakt), deze in een latere fase niet achteraf alsnog kunnen aansluiten.
- 3.1.3. De door beklagde in ongewijzigde vorm ingezette aanbestedingsprocedure zal mogelijkerwijs kunnen leiden tot het "op slot zetten" van de markt voor draadloze infrastructures binnen het mbo, hbo en wo onderwijs; in het ergste geval zal het grootste deel van voornoemde onderwijsinstellingen de komende 6 jaren via beklagde draadloze netwerkdiensten van één winnende leverancier afnemen.
- 3.1.4. Klager heeft haar in 3.1.1 t/m 3.1.3 weergegeven standpunt vervolgens voor de afzonderlijke klachtonderdelen 1A t/m 1D nader toegelicht.

3.2. Klachtonderdeel 1A

3.2.1. Slechts enkele grote partijen in Nederland zijn volgens klager in staat om aan deze aanbestedingsprocedure mee te doen c.q. de samengevoegde opdracht uit te voeren aangezien er feitelijk potentiële vraag vanuit de onderwijsinstellingen wordt samengevoegd (vraagbundeling) tot een relatief zeer grote opdracht: in eerste instantie 10 tot 20 onderwijsinstellingen, 5.000 tot 15.000 access points. Dit is volgens klager strijdig met het samenvoegingsverbod als bedoeld in artikel 1.5 Aw 2102. Ook is het volgens klager strijdig met artikel 1.10 lid 1 Aw 2012, omdat de "voorwaarden en criteria aan de inschrijvers en de inschrijvingen" eveneens niet in een redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht. Ook worden de samenvoeging en de gehanteerde samenvoeging en voorwaarden onvoldoende inhoudelijk gemotiveerd conform artikel 1.10 lid 2 en lid 4 Aw 2012.

3.2.2. Hiermee worden volgens onnodig kleinere bedrijven uitgesloten, omdat deze aanbesteding mogelijk zou kunnen faciliteren dat vergelijkbare c.q. gelijksoortige opdrachten door een groot aantal onderwijsinstellingen niet afzonderlijk als overheidsopdracht onder mededinging in de markt worden gezet. Hiermee worden ondernemers niet op gelijke en niet-discriminerende wijze behandeld conform artikel 1.8 Aw 2012. Tevens wordt vooraf geen helderheid verschaft over het aantal onderwijsinstellingen, de namen van de onderwijsinstellingen, het aantal access points waarbij het nog maar de vraag is of de betrokken onderwijsinstellingen een mandaat voor deelname aan de aanbesteding hebben verstrekt aan Surfnet B.V. Het wel of niet deelnemen aan een aanbestedingsprocedure wordt immers in belangrijke mate bepaald door het volume en een heldere scoping van de te gunnen opdracht.

3.3. Klachtonderdeel 1B

De doelgroep van beklagde betreft het WO, HBO en in toenemende mate het MBO onderwijs. Een zeer groot deel van de onderwijsmarkt zal dienstverlening van beklagde betrekken via de door beklagde voorgedragen marktpartij. De vrije concurrentie zal volgens klager hierdoor (onbedoeld) worden benadeeld. Ondanks dat onderwijsorganisaties mogelijk de vrijheid krijgen om ofwel de diensten bij de winnende leverancier van dit onderhavige aanbestedingstraject af te nemen ofwel zelfstandig aan te besteden, is de mededinging in het geding. Indien een onderwijsorganisatie ervoor kiest om (onrechtmatig, aldus klager) bij de winnende leverancier wifi diensten af te nemen, wordt mededinging hiermee direct vermeden en de aanbestedingsplicht ontweken. Het is de praktijkervaring van klager dat onderwijsorganisaties in dat geval omwille van tijdnood, kosten van een nieuwe aanbestedingsprocedure of om andere redenen de "makkelijke" route via beklagde verkiezen. Klager merkt hierbij op dat mededinging geen vrije keuze is, maar een verplichting opgelegd door de Europese en nationale wetgever.

3.4. Klachtonderdeel 1C

3.4.1. De door beklagde gehanteerde aanbestedingsprocedure draagt niet bij aan de transparantie zoals bedoeld in artikel 1.9 Aw 2012. Gedurende de dialoog zal immers pas (in eerste instantie alleen voor de deelnemende partijen aan deze dialoog) helder worden wat de precieze scope, reikwijdte en omvang van de dienstverlening gaat worden. Deze scope kan volgens de documentatie van beklagde variëren van ontwerp, ontwikkeling, planning, levering, installatie en configuratie tot en met het beheer en de ondersteuning van de beoogde draadlo-

ze dienstverlening. Dit is volgens klager strijdig met artikel 2.15 Aw 2012, omdat de opdrachtwaarde geenszins bepaald kan worden ten tijde van de aankondiging. Hierdoor zal het voor leveranciers en leden van beklaagde (te) laat duidelijk worden wat de consequenties van de door klager verwachte vraaguitval gaat worden.

- 3.4.2. Het is volgens klager niet toegestaan (zonder een nieuwe separate aanbesteding) dat er in een later stadium nieuwe aanbestedende diensten (bijvoorbeeld MBO-, HBO- en WO-onderwijsinstellingen) zich achteraf aansluiten bij de afgesloten overeenkomst (als resultaat van de onderhavige aanbesteding) om bijvoorbeeld een eigen aanbesteding te ontwijken. Onderwijsinstellingen die via beklaagde op rechtmatige wijze van de te contracteren dienstverlener gebruik willen maken, dienen uiterlijk op het moment van aankondiging individuele mandaten te hebben gegeven aan beklaagde om eveneens namens hen aan te besteden.

3.5. Klachtonderdeel 1D

De door beklaagde gekozen aanbestedingsprocedure, de concurrentiegerichte dialoog, zorgt voor aanzienlijke administratieve (inschrijf)lasten voor kleinere marktpartijen. Dat is volgens klager in strijd met artikel 1.6 Aw 2012.

3.6. Klachtonderdeel 2

Klager vraagt zich af wat de precieze rol van beklaagde is. Volgens de website van beklaagde stimuleert en ontwikkelt zij nieuwe ICT-toepassingen, die de meest geavanceerde resultaten mogelijk maken. Haar innovaties zouden leiden tot betere dienstverlening voor de aangesloten instellingen, tot grotere efficiëntie en effectiviteit en tot lagere kosten. Kortom, het optreden als formele opdrachtgever namens haar leden alsmede het daadwerkelijk vermarkten (realiseren en exploiteren) van draadloze diensten zoals opgenomen in de onderhavige aanbesteding voor haar deelnemende instellingen lijkt hier geen onderdeel van. Klager vraagt zich af of dit niet conflicteert met de statutaire doelstellingen van beklaagde zoals vermeld in de oprichtingsakte. Bovendien lijkt het formele mandaat van beklaagde om namens haar deelnemers in te kopen en in het bijzonder een formele aanbestedingsprocedure te starten te ontbreken. Mandatering blijkt in ieder geval niet uit de aankondiging (middels Tendered), uit de statuten van beklaagde en ook niet uit andere publiek toegankelijke bronnen.

3.7. Klachtonderdeel 3

- 3.7.1. Beklaagde persisteert in haar weigering om na drie expliciete verzoeken van klager de integrale tekst van de vragen van klager in de Nota van Inlichtingen te publiceren. Dit is volgens klager strijdig met artikel 2.53 Aw 2012 alsmede met de beginselen van het aanbestedingsrecht en in het bijzonder het transparantiebeginsel. Hieruit blijkt dat een aanbestedende dienst alleen op expliciet verzoek van de potentiële inschrijver c.q. ondernemer kan besluiten bepaalde informatie niet in de nota van inlichtingen op te nemen indien openbaarmaking van deze informatie schade zou toebrengen aan de gerechtvaardigde economische belangen van de onderneming.

4. Reactie beklaagde

- 4.1. Beklaagde stelt allereerst dat de Commissie de klacht op grond van art. 7 lid 1 van het Reglement van de Commissie niet in behandeling kan nemen, aangezien

klager een advieskantoor is dat aanbestedingen begeleidt. Ook wijst beklagde er op dat één van de tot klager behorende partijen (een ICT-bedrijf) anoniem klaagt, hetgeen op grond van artikel 7 lid 3 van het Reglement van de Commissie niet is toegestaan.

4.2. Klachtonderdeel 1A

4.2.1. Beklaagde maakt onderscheid tussen directe en indirecte vraagbundeling. Volgens beklagde kan alleen van directe vraagbundeling sprake zijn wanneer de instellingen bij deze aanbesteding als inkoopende organisaties optreden. Dat is niet het geval omdat beklagde de diensten voor eigen rekening en risico inkoopt en verrijkt met eigen kennis en middelen, waarna ze door de instellingen kunnen worden afgenomen van beklagde. Bij dit laatste kan de gecontracteerde leverancier als onderaannemer van beklagde worden ingeschakeld.

4.2.2. Beklaagde stelt dat het bij de aanbesteding gaat om het inkopen van een centraal aangestuurde WiFi-dienst die beklagde op zijn beurt ten behoeve van zijn eigen dienstverlening aan de instellingen beschikbaar stelt. Volgens beklagde betreft dit slechts indirecte vraagbundeling.

4.2.3. Beklaagde wijst er op dat de redenen voor vraagbundeling zoals weergegeven in het antwoord op vraag 40 van de Nota van Inlichtingen slechts van belang zijn voor zover de Commissie het onderscheid tussen directe en indirecte vraagbundeling niet onderschrijft. In dat geval geldt ten eerste dat de samenvoeging de toegang van kleine integrators tot de opdracht niet belemmert. Ten tweede geldt dat er sprake is van ontzorging van beklagde en de instellingen. Ten derde geldt dat de samenhang tussen de gelijksoortige opdrachten groot is, omdat (i) zonder het optellen van de losse behoeftes van de instellingen überhaupt geen innovatie tot stand kan worden gebracht en (ii) de aard van de opdracht ("centrally managed service") standaardisatie van techniek vereist.

4.2.4. Tot slot wijst beklagde er op dat van een schending van het percelengebod – waarover geen klacht is ingediend – geen sprake is omdat de voor de innovatie benodigde "economy of scale" en standaardisatie van techniek alleen kunnen worden bereikt als sprake is van één contractant.

4.3. Klachtonderdeel 1B

4.3.1. Beklaagde stelt dat aan de aanbestedingsplicht van beklagde is voldaan met de onderhavige aanbesteding en dat de aanbestedingsplicht van de instellingen wordt afgedekt door het inbestedingsmodel.

4.3.2. Verder wijst beklagde er op dat de instellingen een gesloten groep universiteiten, hogescholen en onderzoeksinstellingen vormen en er geen sprake is van een vrij toetredingsmodel tot de Stichting X.

4.4. Klachtonderdeel 1C

4.4.1. Beklaagde stelt dat een nadere invulling van de opdracht gedurende de aanbesteding inherent is aan het innovatieve karakter ervan. In de volgende fase zal een bestek verstrekt worden met meer details. Tijdens de dialoog wil beklagde met de marktpartijen de opdracht nader invullen binnen de contouren van het Selectiedocument.

4.4.2. Dienaangaande stelt beklagde in haar reactie op de klacht het volgende:

'Klagers stellen zich op het standpunt dat de waarde van de opdracht ten tijde van de aankondiging ten onrechte niet kan worden bepaald. [Beklaagde] stelt hier tegenover dat dit gewoonweg een feitelijk gevolg is van het innovatieve karakter van de diensten. Er staan op dit moment vragen open die met de markt moeten worden afgestemd en waarvan de uitkomst sterk waarde bepalend is. [Beklaagde] is bijvoorbeeld geïnteresseerd in een constructie waarbij de in te zetten apparatuur door de leverancier als een dienst wordt aangeboden, maar is er zich ook van bewust dat de markt traditioneel gezien eerder zal willen aankoersen op een constructie waarbij [beklaagde] de apparatuur meteen in eigendom aanschaft. Door middel van de dialoog wil [beklaagde] inzicht krijgen in de bereidheid van de markt om een dienstenconstructie aan te bieden en de kosten van voorfinanciering die hieraan verbonden zijn.

4.4.3. Klachtonderdeel 1D

4.4.4. Beklaagde stelt dat de kosten voor deelname aan de dialoog zo laag mogelijk gehouden worden door in beginsel slechts één dialoogronde te organiseren en de gehele dialoog binnen één maand af te ronden. In een eerdere marktverkenning zijn geen antwoorden gekomen op de vragen die beklagde in de dialoog wil afstemmen.

4.4.5. Beklaagde merkt verder op dat een pilot die het WiFi-netwerk van een drietal instellingen betreft wordt uitgevoerd door een MKB-onderneming. Verder hebben zich acht gegadigden afkomstig uit het MKB zich gekwalificeerd, hetgeen volgens beklagde aantoont dat de opdracht ook toegankelijk is voor partijen uit deze sector.

4.5. Klachtonderdeel 2

4.5.1. Beklaagde stelt dat de Stichting X een raad van afgevaardigden heeft waarin alle betrokken instellingen (in)direct zijn vertegenwoordigd. Op deze wijze houden de instellingen toezicht op het bestuur van X en stellen zij belangrijke strategische besluiten vast.

4.5.2. Beklaagde stelt verder dat X enig aandeelhouder van beklagde is en de directie en de raad van commissarissen benoemt.

4.5.3. Verder stelt beklagde dat het ontwikkelen van nieuwe diensten geschiedt binnen de kaders van het meerjarenplan van X, waarin de beleidsvoornemens van de instellingen iedere vier jaar vastgelegd worden.

4.5.4. Tot slot stelt beklagde dat de onderhavige aanbesteding valt onder haar doelstellingen "het ontwikkelen en exploiteren van een internationaal toonaangevend breedbandnetwerkinfrastructuur in Nederland voor hoogwaardig gebruik in het Hoger Onderwijs en Onderzoek", alsook "een zo geavanceerd mogelijk pakket aan diensten, niet zijnde diensten van industriële of commerciële aard, tegen een zo laag mogelijk tarief aan te bieden waarbij de vennootschap geen winstmaximalisatie nastreeft".

4.5.5. Ter ondersteuning van deze stellingen heeft beklagde haar statuten aan de Commissie ter hand gesteld.

4.6. Klachtonderdeel 3

Beklaagde wijst op de tekst van artikel 2.53 Aw 2012 alsmede op de Memorie van Toelichting bij dit artikel, waaruit blijkt dat de plicht tot openbaarmaking alleen geldt voor de antwoorden en niet voor de gestelde vragen. Verder wijst beklagde er op dat de vraag voor zover wel weergegeven in de Nota van Inlichtingen afdoende de essentie van de oorspronkelijk gestelde vraag weergeeft.

5. Beoordeling

5.1. De Commissie stelt voorop dat beklagde een Europese aanbestedingsprocedure uitvoert op basis van de concurrentiegerichte dialoog. Op deze aanbestedingsprocedure zijn onder andere de volgende bepalingen van toepassing: Deel 2 Aw 2012.

5.2. Met betrekking tot de stelling van beklagde dat de Commissie de klacht niet in behandeling kan nemen (zie 4.1 hiervoor) overweegt de Commissie als volgt.

5.2.1. Klager behoort zelf niet tot de in artikel 7 lid 1 van het Reglement van de Commissie genoemde partijen die bij de Commissie een klacht kunnen indienen. De drie door klager met name genoemde ondernemingen kunnen dat echter wel en zij kunnen zich in dat kader door klager laten vertegenwoordigen.

5.2.2. De door klager niet met name genoemde onderneming die zij zegt te vertegenwoordigen kan – op grond van artikel 7 lid 3 van het Reglement van de Commissie – geen klacht indienen. Dat zou alleen anders zijn wanneer klager een brancheorganisatie als bedoeld in art. 7 lid 1 sub b van het Reglement van de Commissie zou zijn, hetgeen niet het geval is.

5.2.3. Het voorgaande betekent dat de Commissie de klacht in behandeling kan nemen voor zover klager deze heeft ingediend namens de drie door haar met name genoemde ICT-bedrijven.

5.3. Klachtonderdeel 1A

5.3.1. De Commissie stelt allereerst vast dat uit de hierboven in 1.6 geciteerde passages uit het Qualification Document blijkt dat beklagde heeft gekozen voor het (laten) ontwikkelen van centraal WLAN management waarmee de instellingen – gesteld dat zij er voor zouden kiezen om de dienst van beklagde af te nemen – worden bediend. Dit blijkt eveneens uit de in 1.6 weergegeven architectuur van de dienst die beklagde wenst te ontwikkelen.

5.3.2. De Commissie is gelet op het voorgaande van oordeel dat in het onderhavige geval geen sprake is van het samenvoegen van gelijksoortige opdrachten binnen één aanbestedende dienst – te weten: beklagde – in de zin van art. 1.5 lid 1 Aw 2012.

5.3.3. De Commissie stelt in de tweede plaats vast dat beklagde in de aankondiging van de opdracht heeft aangegeven (zie 1.4 hiervoor) dat zij het centraal WLAN management niet laat ontwikkelen namens andere aanbestedende diensten en dat zij in reactie op de klacht (zie 4.2.1 hiervoor) ook overigens heeft bevestigd dat zij de dienst voor eigen rekening en risico wil laten ontwikkelen. Dat ook klager dat laatste zo moet hebben begrepen, blijkt onder andere uit haar stelling dat in de huidige opzet van de aanbestedingsprocedure individuele onderwijsinstel-

lingen de keuze wordt gegeven om achteraf gebruik te maken van de door beklagde met de leverancier gesloten overeenkomst dan wel alsnog zelfstandig aan te besteden (zie klachtonderdeel 1B) en uit haar stelling dat beklagde geen mandaat zou hebben om de opdracht namens de instellingen aan te besteden (zie klachtonderdeel 2).

5.3.4. De Commissie is gelet op het voorgaande van oordeel dat in het onderhavige geval evenmin sprake is van het samenvoegen van gelijksoortige opdrachten door verschillende aanbestedende diensten – te weten: de instellingen – in de zin van art. 1.5 lid 1 Aw 2012.

5.3.5. Nu naar het oordeel van de Commissie geen sprake is van het samenvoegen van opdrachten in de zin van art. 1.5 Aw 2012, komt de Commissie niet toe aan de beantwoording van de vraag of beklagde op grond van die bepaling bestaande verplichting om opdrachten niet onnodig samen te voegen, heeft nageleefd.

5.3.6. Klachtonderdeel 1A is derhalve ongegrond.

5.4. Klachtonderdeel 1B

5.4.1. Zoals de Commissie hiervoor heeft vastgesteld in 5.3.3 heeft beklagde het voornemen om door middel van de onderhavige aanbesteding het centraal WLAN management niet namens de instellingen maar voor eigen rekening en risico te laten ontwikkelen. Indien klager van oordeel is dat het uitvoeren van deze aanbestedingsprocedure de facto er toe zal leiden dat de instellingen – in strijd met een mogelijk op hen rustende aanbestedingsplicht – zullen overgaan tot het aangaan van aanbestedingsplichtige overeenkomsten zonder voorafgaande oproep tot mededinging, kan zij die beweerdelijke schending niet door middel van een klacht tegen beklagde aan de orde stellen maar zal zij – desgewenst – een klacht tegen de instellingen moeten indienen of deze in rechte moeten betrekken.

5.4.2. Klachtonderdeel 1B is derhalve ongegrond.

5.5. Klachtonderdeel 1C

5.5.1. Voor zover klager met dit klachtonderdeel betoogt dat beklagde heeft gehandeld in strijd met art. 2.15 Aw 2012 kan de Commissie haar daarin niet volgen. Art. 2.15 Aw 2012 bevat net als de overige bepalingen van paragraaf 2.1.2.2 van de Aw 2012 immers "slechts" een aantal uitgangspunten en rekenregels die aanbestedende diensten moeten hanteren bij de raming van de waarde van een overheidsopdracht, ten einde te kunnen bepalen of de drempel voor toepassing van hoofdstuk 2 van de Aw 2012 al dan niet wordt overschreden. Niet ter discussie staat echter dat beklagde in het kader van de raming van de waarde van de onderhavige opdracht heeft vastgesteld dat de hiervoor bedoelde drempel werd overschreden en dat zij vervolgens tot Europese aanbesteding van de opdracht is overgegaan.

5.5.2. Voor zover klager met dit klachtonderdeel betoogt dat beklagde handelt in strijd met art. 1.9 Aw 2012 omdat 'op het moment van de aankondiging voor potentiële inschrijvers volstrekt helder dient te zijn (...) wie de deelnemende aanbestedende diensten zijn', kan de Commissie haar daarin evenmin volgen. Niet ter discussie staat immers dat duidelijk is dat beklaagde voor eigen rekening en risico als aanbestedende dienst voor de onderhavige opdracht optreedt. Dat er potentiële afnemers van de door beklagde te ontwikkelen dienst bestaan – al dan niet zijnde aanbestedende diensten – die voornemens zijn om achteraf gebruik te

maken van de door beklagde met de leverancier gesloten overeenkomst, en dat beklagde ten tijde van de aankondiging van de onderhavige opdracht nog niet kan aangeven welke afnemers dat zullen zijn, brengt op zichzelf nog niet mee dat beklagde in strijd handelt met art. 1.9 Aw 2012.

- 5.5.3. Voor zover beklagde met dit klachtonderdeel betoogt dat beklagde handelt in strijd met art. 1.9 Aw 2012 omdat zij op het moment van de aankondiging van de opdracht niet helder kan aangeven wat de omvang en de reikwijdte van de opdracht is, overweegt de Commissie het volgende.
- 5.5.4. Vooropgesteld dient te worden dat een aanbestedende dienst in het kader van de procedure van een concurrentiegerichte dialoog – gelet op het bepaalde in art. 2.29 sub f Aw 2012 – voorafgaande aan de dialoog zijn behoeften zal moeten formuleren, ten einde tijdens de dialoog met de geselecteerde gegadigden te kunnen bepalen welke middelen geschikt zijn om zo goed mogelijk aan die behoeften te kunnen voldoen en een keuze te kunnen maken welke oplossing of oplossingen aan die behoeften kunnen voldoen. Deze verplichting veronderstelt naar het oordeel van de Commissie dat een aanbestedende dienst zijn behoeften – ook wat betreft de omvang en de reikwijdte daarvan – zodanig zal moeten formuleren dat de geselecteerde gegadigden daardoor in ieder geval in staat worden gesteld tijdens de dialoog oplossingen voor te stellen die aansluiten op die behoeften.
- 5.5.5. Uit de in punt 1.7 geciteerde passage uit het Qualification Document blijkt dat beklagde verwacht dat in de eerste twee jaar van de overeenkomst 5%-10% (= 10-20) van de instellingen van de WaaS-dienst gebruik zullen maken. Omdat de overeenkomst inclusief verlengingsopties een looptijd van zes jaar heeft, zal het uiteindelijk gaan om tussen de 10% en 100% van de instellingen, wat naar het oordeel van de Commissie een te ruime onzekerheidsmarge is. In het Qualification Document ontbreekt ten onrechte een indicatie van het uiteindelijke percentage van de instellingen dat van de WaaS-dienst gebruik zal maken. De Commissie is van oordeel dat beklagde daarmee niet heeft voldaan aan haar in 5.5.4 omschreven verplichting.
- 5.5.6. Klachtonderdeel 1C is derhalve gegrond.

5.6. Klachtonderdeel 1D

Bij gebrek aan voldoende onderbouwing van dit klachtonderdeel en mede gelet op de reactie van beklagde dat slechts één consultatieronde zal plaatsvinden en dat de duur van de gehele dialoog tot één maand beperkt zal zijn, is de Commissie van oordeel dat dit klachtonderdeel ongegrond is.

5.7. Klachtonderdeel 2

Klager betoogt met dit klachtonderdeel in de kern dat beklagde mogelijk in strijd handelt met haar eigen statutaire doelstellingen en dat zij geen formeel mandaat van de bij haar aangesloten instellingen zou hebben ontvangen om de onderhavige aanbestedingsprocedure te starten. De Commissie vermag niet in te zien dat met het voorgaande sprake is van handelen of nalaten van beklagde dat binnen de werkingssfeer van de Aanbestedingswet 2012 valt. Dat betekent dat dit klachtonderdeel niet voldoet aan de omschrijving van art. 1 sub c van het Reglement van de Commissie. De Commissie kan dit klachtonderdeel derhalve niet in behandeling nemen.

5.8. Klachtonderdeel 3

- 5.8.1. De Commissie heeft in de haar toegezonden stukken niet de tekst aangetroffen die volgens klager ten onrechte niet zou zijn opgenomen in de Nota van Inlichtingen. Daardoor kan de Commissie alleen in abstracto een oordeel geven over de stelling van klager dat de integrale tekst van de door haar gestelde vragen door beklagde in de Nota van Inlichtingen had moeten worden opgenomen.
- 5.8.2. Beklaagde stelt naar het oordeel van de Commissie op zichzelf terecht dat artikel 2.53 Aw 2012 een aanbestedende dienst er enkel toe verplicht de antwoorden op de gestelde vragen in de Nota van Inlichtingen op te nemen: het artikel bevat geen expliciete verplichting om ook de door een ondernemer gestelde vragen daar integraal in op te nemen.
- 5.8.3. De Commissie is echter tevens van oordeel dat een aanbestedende dienst op grond van het transparantiebeginsel van art. 1.9 lid 1 Aw 2012 verplicht is om in ieder geval de essentie van de gestelde vragen in de Nota van Inlichtingen op te nemen, opdat alle redelijk geïnformeerde en normaal zorgvuldige gegadigden en/of inschrijvers in staat zijn de eveneens in de Nota van Inlichtingen opgenomen antwoorden op die vragen op dezelfde wijze te interpreteren.
- 5.8.4. Bij gebrek aan kennis van de tekst van de door klager gestelde vragen die niet integraal in de Nota van Inlichtingen zou zijn opgenomen, kan de Commissie dit klachtonderdeel niet inhoudelijk beoordelen en moet het onderdeel ongegrond worden verklaard wegens gebrek aan onderbouwing.

6. Advies

De Commissie acht de onderdelen 1A, 1B, 1D, 2 en 3 van de klacht **ongegrond** en onderdeel 1C van de klacht **gegrond**.

7. Aanbeveling

De Commissie ziet geen kans tot het doen van een aanbeveling.

De Commissie heeft zich ten behoeve van dit advies laten bijstaan door mr. drs. T.H. Chen die als Commissie-Expert aan de Commissie is verbonden.

Den Haag, 30 januari 2015

w.g.:
Mr. J.G.J. Janssen
Voorzitter

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