



Dienst Justitiële Inrichtingen
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Bijlage 14 Motivering clustering opdrachten

Europese aanbesteding

**Rijksbrede Beveiligingsdiensten ten behoeve van de Rijks
Beveiligings Organisatie 2024-2028**

Openbare Procedure

Datum: 21 april 2023

Colofon

Projectnaam	Rijksbrede Beveiligingsdiensten ten behoeve van de Rijks Beveiligings Organisatie 2024-2028
Projectnummer	RBO IUCDJI/2023/LvHJW
Afzendgegevens	Inkoop Uitvoerings Centrum Dienst Justitiële Inrichtingen Team Europees aanbesteden Bezuidenhoutseweg 20 2594 AV DEN HAAG Postbus 90829 2509 LV DEN HAAG
Contactpersoon	Mevr. J. Karbaat-Waterreus <i>Senior Adviseur Europees aanbesteden</i> Dhr. L. van Heeswijk <i>Adviseur Europees aanbesteden</i>
Auteurs	Projectgroep Europese Aanbesteding Rijksbrede Beveiligingsdiensten ten behoeve van de Rijks Beveiligings Organisatie 2024-2028

Nota motivering clustering opdracht rijksbrede Beveiligingsdiensten

In aanvulling op het bepaalde in het Beschrijvend document, wordt in deze nota een nadere uiteenzetting van overwegingen gegeven die hebben geleid tot clustering van opdrachten in één aanbesteding.

Deze aanbesteding wordt uitgevoerd ten behoeve van de Rijks Beveiligings Organisatie (RBO) en betreft de uitvoering van diverse Beveiligingsdiensten. De RBO zal voor een deel van haar Dienstverlening gebruik maken van particuliere beveiligingsorganisaties (PBO's). Het is voor de RBO van groot belang om capabele contractpartners te selecteren die – zowel kwalitatief als kwantitatief - in staat zijn om het totale pakket aan benodigde diensten te kunnen leveren.

Deze aanbesteding voor de levering van Beveiligingsdiensten t.b.v. de RBO, wordt uitgevoerd door categoriemanagement Beveiliging/BHV Rijk welke is gesitueerd onder het IUC DJI. Categoriemanagement binnen de Rijksoverheid is mede ingericht om kansen te benutten om zo efficiënt mogelijk in te kopen binnen bepaalde productgroepen en waar mogelijk schaalvoordelen te behalen. Schaalvoordelen kunnen leiden tot lagere transactiekosten en lagere prijzen/marges voor de Rijksoverheid. Beveiligingsdiensten is zo'n homogene productgroep waarbij het behalen van schaalvoordelen mogelijk is. Daarnaast zorgt het houden van één aanbesteding voor het beperken van de beheerslast bij zowel de RBO als de markt.

In het kader van deze aanbesteding worden de volgende Diensten van de markt betrokken. De betreffende Diensten worden gezamenlijk uitgevraagd:

- a. Objectbeveiliging
- b. Receptie/host(ess) dienstverlening
- c. Coördinatie beveiliging
- d. Mobiele surveillance
 1. structureel (openen en sluiten, controlerondes conform uitvraag)
 2. incidenteel (alarmopvolging, keyholding, vlaggen (hijsen en strijken), controlerondes en openen en sluiten op verzoek)
- e. Meldkamerdienstverlening
- f. Brandwacht dienstverlening
- g. Evenementenbeveiliging
- h. Beveiliging met behulp van honden
- i. Persoonsbegeleiding
- j. Particuliere alarmcentrale (PAC inclusief abonnement per aansluiting PAC pand per jaar)

1.1. Samenvoegen meerdere gelijksoortige opdrachten

In deze aanbesteding worden de Beveiligingsdiensten gebundeld. Deze diensten dienen te worden verricht ten behoeve van de RBO. De RBO werkt voor verschillende rijksdiensten met een landelijke spreiding. Deze vorm van samenvoegen wordt in de Gids Proportionaliteit aangeduid als het samenvoegen van **gelijksoortige opdrachten binnen één aanbestedende dienst**. De opdracht zal mede gelet op de wet- en regelgeving uit de Aanbestedingswet 2012, opgesplitst worden in 3 Percelen. Zie voor de volledige perceelindeling paragraaf 1.2.1 van het Beschrijvend document.

1.1.1. Juridisch kader m.b.t. samenvoegen

Eén van de doelstellingen van de wetgever bij de Aanbestedingswet 2012 (hierna: Aw2012) is het verbeteren van de toegang van midden- en kleinbedrijven (hierna MKB) tot het verwerven van overheidsopdrachten. Voor deze aanbesteding is voor motivering van het samenvoegen en de perceelindeling artikel 1.5 (Aw2012) relevant. De motivering voor het samenvoegen wordt gedaan langs de lijnen van artikel 1.5; Artikel 1.5 van de Aanbestedingswet luidt:

“1. Een aanbestedende dienst (...) voegt opdrachten niet onnodig samen. Alvorens samenvoeging plaatsvindt, wordt in ieder geval acht geslagen op:

- a. de samenstelling van de relevante markt en de invloed van de samenvoeging op de toegang tot de opdracht voor voldoende bedrijven uit het midden- en kleinbedrijf;
- b. de organisatorische gevolgen en risico's van de samenvoeging van de opdrachten voor de aanbestedende dienst (...) en de ondernemer;
- c. de mate van samenhang van opdrachten.

2. Indien samenvoeging van opdrachten plaatsvindt, wordt dit door de aanbestedende dienst (...) gemotiveerd in de aanbestedingsstukken.

3. Een aanbestedende dienst (...) deelt een opdracht op in meerdere percelen, tenzij hij dit niet passend acht, in welk geval de aanbestedende dienst (...) dit motiveert in de aanbestedingsstukken”.

1.1.2. Motivering samenvoegen in één aanbesteding volgens art. 1.5- lid 1 a/b/c

In de scope van de opdracht is sprake van clustering van opdrachten welke nauw verband houden met elkaar (de inzet van de diverse beveiligingsfuncties en daarnaast de diensten ten behoeve van alarmopvolging).

De Aanbestedende dienst heeft om verschillende redenen gekozen voor clustering van beveiligingsopdrachten in één aanbesteding

- a. De clustering van opdrachten past binnen de markt van beveiligingsdiensten.

Uit de analyse van de markt, waarbij onder andere gebruik is gemaakt van het omzetonderzoek PBO's van het vakblad Securitymanagement (2019) blijkt het volgende: de 3 grote landelijk opererende spelers in de beveiligingsbranche realiseren circa 90% van de omzet in deze top 10. Van deze ranglijst behoren de nummers 4 t/m 10 tot de categorie middelgroot en klein van het MKB (conform definitie Europese commissie). De organisaties buiten deze top 10 moeten we dus volgens dezelfde definitie rekenen tot de groep micro MKB.

Alleen rekening houdend met de omzetcijfers/omvang hebben naar verwachting alle bedrijven van deze ranglijst (rekening houdend met de perceelverdeling) de mogelijkheid zelfstandig in te schrijven op een of meer Percelen van deze aanbesteding. Daarnaast geldt dat alle ondernemingen in samenwerkingsverbanden of met hoofd-/onderaannemersconstructies mogen

inschrijven, waardoor ook kleinere bedrijven reële kansen hebben op gunning van één of meerdere Overeenkomsten voor de diverse onderscheidende Percelen in deze aanbesteding.

Kennis van de markt bevestigt bovendien dat onderlinge samenwerking tussen (micro) MKB en grote partijen praktijk is. Dit geldt in ieder geval voor de mobiele surveillance, deze wordt vrijwel altijd door micro MKB partijen uitgevoerd. Dit vanwege de locatie en regionale binding van kleine PBO's waardoor efficiency (operationeel en financieel) kan worden behaald bij de uitvoering van beveiligingsopdrachten.

- b. De clustering van opdrachten biedt voordelen voor zowel de RBO als de ondernemers op het gebied van eenduidige aansturing.

Ook is met de clustering van de gelijksoortige Beveiligingsdiensten rekening gehouden met de wijze waarop de RBO is georganiseerd. De aansturing van de locaties waar de RBO verantwoordelijk is voor de beveiliging, gebeurt door een beperkt aantal (thans drie) regiomanagers. De RBO is verantwoordelijk voor de levering en aansturing van Beveiligingsdiensten binnen het Rijk. Hierbij is het streven naar zo min mogelijk externe dienstverleners, opdat de aansturing van de contractpartijen zo efficiënt mogelijk kan plaatsvinden. De geografische spreiding/versnippering van gelijksoortige locaties/diensten behoeft eenduidige aansturing/kennis etc. bij voorkeur door zo weinig mogelijk partijen.

Door clustering wordt de RBO ontzorgd bij de uitvoering van de Dienstverlening doordat er een beperkt aantal dienstverleners is en deze volledig verantwoordelijk worden gesteld voor de uitvoering van alle Beveiligingsdiensten die onder de scope van de Opdracht vallen met daarbij één aanspreekpunt voor Opdrachtgever.

Eén contactpunt zorgt voor kennisbundeling over de uitvoering van de Dienstverlening en bevordert het snel kunnen schakelen ten aanzien van de uitvoering van de Dienstverlening.

Gevolgen voor ondernemers van de clustering van de opdracht betreft voornamelijk dat er door de eenduidige aansturing duidelijkheid voor de ondernemers ontstaat ten aanzien van de verantwoordelijkheden. Een ondernemer is verantwoordelijk voor alle Dienstverlening binnen zijn/haar Perceel. Hierdoor kan beter worden gestuurd op naleving op de bepalingen uit de overeenkomst. Er ontstaat meer regie op de uitvoering voor de ondernemers.

- c. De mate van samenhang van de geclusterde opdrachten.

Een andere reden is dat de samenhang van de opdrachten groot is, aangezien alle componenten van de Opdracht gerelateerd zijn aan beveiligingsdienstverlening. De ervaring leert dat wanneer alarmopvolging en objectbeveiliging apart worden uitgevoerd door verschillende particuliere beveiligingsorganisaties, er vaak onvoldoende kennis is van een pand. Dit is bij alarmopvolging onwenselijk. Wanneer een opdrachtnemer uitsluitend een contract heeft voor alarmopvolging en er is sprake van veel panden (zoals bij deze aanbesteding) is de kans groot dat opdrachtnemer pas bij een alarm het pand voor de eerste keer meemaakt/opent. Een mobiele surveillant weet mogelijk niet alles te vinden binnen het pand of kan het pand zelfs niet in één keer vinden. Dit zijn factoren die de uitvoering van de dienst alarmopvolging belemmeren. Wanneer een bedrijf naast de alarmopvolging ook de dienst objectbeveiliging uitvoert, ontstaat een logische keten tussen het pand openen, het pand sluiten en overzetten op een particuliere alarmcentrale en vervolgens het uitvoeren van een alarmopvolging. Kennis van een pand is ook

bij alarmopvolging van belang. Wanneer deze diensten door één bedrijf worden uitgevoerd, kunnen ook mobiele surveillance medewerkers worden ingezet voor de dienst openen/sluiten, zodat de kennis van een pand/object actueel gehouden kan worden.

De aansluiting op een particuliere alarmcentrale (PAC) is meegenomen in deze Opdracht, omdat deze dienst logischerwijs verband houdt met de alarmopvolging. De dienst alarmopvolging en de aansluiting op de PAC zijn weliswaar afzonderlijke diensten, echter de samenhang is dusdanig van belang dat Opdrachtgever deze diensten niet los van elkaar wil en kan zien. Efficiency speelt hierbij een belangrijke rol. De reactiesnelheid op alarmmeldingen, inzet van de juiste Dienstverlening/hulpdiensten en kennis van betreffende locatie(s) zijn essentieel bij het afhandelen van alarmmeldingen. Indien de afhandeling over meerdere schijven (partijen) loopt is de kans op tijdverlies, onjuist handelen (onvoldoende kennis locatie) te groot. Om deze reden worden de diensten alarmopvolging, keyholding en objectbeveiliging samengebracht in één Opdracht. De Aanbestedende dienst heeft bewust de keuze gemaakt om hier geen aparte opdracht voor te formuleren. Een belangrijke reden is dat de dienst aansluiting PAC gedurende het contract kan worden afgebouwd. Er bestaan bedrijven in de markt die zich uitsluitend richten op aansluiting PAC. Wanneer de RBO hier een aparte opdracht van maakt, zal de hoeveelheid gedurende de uitvoering te maken krijgen met een wezenlijke wijziging van het volume. Hier heeft geen enkele marktpartij belang bij.

Conclusie:

Gelet op bovenstaande is er geen sprake is van onnodig samenvoegen van verschillende diensten in één aanbesteding.

1.2 Perceelverdeling

Om de toegang van het MKB tot de Opdracht voor rijksbrede Beveiligingsdiensten 2024 - 2028 te vergroten, heeft Aanbestedende dienst de Opdracht opgedeeld in vier regionale Percelen.

1.2.1 Toelichting perceelverdeling (artikel 1.5 lid 3)

In artikel 1.5 lid 3 van de aanbestedingswet staat vermeld dat een aanbestedende dienst (...) een opdracht opdeelt in meerdere percelen, tenzij hij dit niet passend acht, in welk geval de aanbestedende dienst (...) dit motiveert in de aanbestedingsstukken. De RBO is opgedeeld in vier regio's. In totaal bestaat de aanbesteding derhalve uit vier regionale Percelen. De huidige perceelindeling is gemaakt op basis van de volgende basisuitgangspunten:

- Risicospreiding. De Rijksoverheid wil niet té afhankelijk worden van de diensten van één dienstverlener. Anderzijds wil de Rijksoverheid ook voorkomen dat een dienstverlener te afhankelijk wordt van de Rijksoverheid als Opdrachtgever.
- Kansen voor het MKB creëren.

De drie regionale Percelen zijn geografisch verdeeld op basis van:

- Volumes Dienstverlening in uren;
- Geografische samenhang;
- Organisatie RBO, de RBO heeft vier regiomanagers voor de aansturing van de beveiliging op de diverse locaties. De in deze aanbesteding gedefinieerde regio's/Percelen sluiten aan op de organisatie van de Rijksbeveiligingsorganisatie.