



Dienst Justitiële Inrichtingen
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Motivering clustering en keuze percelen

Bijlage 12

Beveiligingsdiensten

ten behoeve van de Dienst Justitiële Inrichtingen

1 Motivering clustering opdracht

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 Europese aanbesteding.

Deze Europese aanbesteding wordt uitgevoerd ten behoeve van Dienst Justitiële Inrichtingen gevangeniswezen (DJI GW) en betreft de uitvoering van diverse Beveiligingsdiensten. DJI, specifiek de afdeling Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O) zal voor een deel van haar dienstverlening gebruik maken van particuliere beveiligingsorganisaties. Het is 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 Europese aanbesteding voor de levering van Beveiligingsdiensten t.b.v. DJI, 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 Europese aanbesteding voor het beperken van de beheerslast bij zowel de DJI als de markt.

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

- A. Complexbeveiliging;
- B. Toezichtbouw beveiliging;
- C. Aspirant toezichtbouw beveiliging;
- D. Mobiele surveillance;
- E. Particuliere alarmcentrale.

1.1 Samenvoegen meerdere gelijksoortige opdrachten

In deze Europese aanbesteding worden de Beveiligingsdiensten gebundeld. Deze diensten dienen te worden verricht ten behoeve van DJI DV&O. DJI DV&O werkt voor verschillende locaties 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 tweetal Percelen. Zie voor de volledige perceelindeling het Beschrijvend document, paragraaf 2.2.2.

1.1.1 Juridisch kader m.b.t. samenvoegen

Eén van de doelstellingen van de wetgever bij de Aanbestedingswet 2012 is het verbeteren van de toegang van MKB-bedrijven tot het verwerven van overheidsopdrachten. Voor deze Europese aanbesteding is de motivering van het samenvoegen en de perceelindeling (artikel 1.5 Aanbestedingswet 2012) relevant. De motivering voor het samenvoegen wordt gedaan langs de lijnen van artikel 1.5 en luidt als volgt:

“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 Aw

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

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 particuliere beveiligingsorganisaties 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 volgens dezelfde definitie gerekend worden 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 Europese 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 Overeenkomst voor de diverse onderscheidende Percelen in deze Europese aanbesteding.

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

B. De clustering van opdrachten biedt voordelen voor zowel DJI als de ondernemers op het gebied van eenduidige aansturing.

Ook is met de clustering van de gelijksoortige Beveiligingsdiensten rekening gehouden met de wijze waarop DJI DV&O is georganiseerd. De aansturing van de locaties waar DJI DV&O verantwoordelijk is voor de inzet van particuliere beveiliging, gebeurt door een beperkt aantal accountmanagers. 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 behoeft eenduidige aansturing/kennis etc. bij voorkeur door zo weinig mogelijk partijen.

Door clustering wordt de DJI DV&O grotendeels ontzorgd bij de uitvoering van de Dienstverlening doordat er een beperkt aantal dienstverleners is en deze verantwoordelijk worden gesteld voor de uitvoering van de Beveiligingsdiensten die onder de scope van de Opdracht vallen met daarbij een aanspreekpunt voor Opdrachtgever. Dit 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 betreffen voornamelijk dat er door de eenduidige aansturing duidelijkheid voor de ondernemers ontstaat ten aanzien van de verantwoordelijkheden. Een ondernemer is verantwoordelijk voor de Dienstverlening binnen het Perceel. Hierdoor kan beter worden gestuurd op naleving op de bepalingen uit de Overeenkomst en 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 mobiele surveillance apart worden uitgevoerd door verschillende particuliere beveiligingsorganisaties, er vaak onvoldoende kennis is van een specifiek pand. Dit is bij alarmopvolging onwenselijk. Wanneer een opdrachtnemer uitsluitend een contract heeft voor alarmopvolging en er is sprake van meerdere Locaties (zoals bij deze Europese 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 mobiele surveillance ook de alarmopvolging uitvoert,

ontstaat een logische keten tussen het pand openen, het pand sluiten, het 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 mobiele surveillance medewerkers worden ingezet voor de dienst van het 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 kennis van betreffende locatie(s), de reactiesnelheid op alarmmeldingen en inzet van de juiste Dienstverlening/hulpdiensten zijn essentieel bij het afhandelen van de alarmmeldingen. Indien de afhandeling over meerdere schijven (partijen) loopt is de kans op tijdverlies, onjuist handelen te groot. Om deze reden worden de diensten alarmopvolging, keyholding en objectbeveiliging samengebracht in één Opdracht en één Perceel. 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 DJI DV&O 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 van onnodig samenvoegen van verschillende diensten in één Europese aanbesteding.

1.2 Perceelverdeling

Om de toegang van het MKB tot de Opdracht te vergroten, heeft Aanbestedende dienst de Opdracht opgedeeld in twee regionale Percelen, te weten Noord en Zuid.

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. DJI is opgedeeld in regio's. In totaal bestaat de Europese aanbesteding derhalve uit twee regionale percelen. De perceelindeling is gemaakt op basis van de volgende basisuitgangspunten:

- Risicospreiding. DJI 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 DJI als Opdrachtgever.
- Kansen voor het MKB creëren.

De twee regionale Percelen zijn geografisch verdeeld op basis van:

- Geografische samenhang;
- Volumes van Dienstverlening in uren;
- Organisatie van DJI DV&O. DJI DV&O heeft verschillende accountmanagers voor de aansturing van de Particuliere beveiliging op de diverse locaties. De in deze Europese aanbesteding gedefinieerde percelen sluiten aan op de organisatie van de DJI DV&O.