

1.1 Aanvullende motivatie perceelindeling

Het COA is een Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO) en is actief in de asielketen. Tot op heden heeft het COA als onderdeel van de asielketen deel kunnen nemen aan de Rijksbrede contracten voor de levering van elektriciteit en gas. Het volume elektriciteit en gas dat het COA jaarlijks afneemt is tot op zekere hoogte onzeker als gevolg van de wettelijke taken die op het COA rusten. Immers, in geval van een toestroom van asielzoekers en (tijdelijke) realisatie van opvanglocaties die door heel Nederland verspreid kunnen zijn kan de behoefte aan elektriciteit en gas evenals het aantal aansluitingen dat benodigd is sterk toenemen. En omgekeerd, wanneer de toestroom van asielzoekers afneemt, kan de behoefte aan elektriciteit en gas inclusief het aantal aansluitingen sterk dalen. Om die reden presenteert het COA zich expliciet als groei- en krimporganisatie zoals beschreven in paragraaf 1.1 hierboven. Bovendien maakt het COA gebruik van zowel vaste als tijdelijke opvanglocaties te land en te water waarvoor energie geleverd moet worden. Hierbij geldt dat de vaste locaties van het COA meer zekerheid opleveren ten aanzien van het volume elektriciteit en gas en het aantal aansluitingen dan de tijdelijke locaties. Immers, tijdelijke locaties kunnen plotseling beschikbaar komen voor gebruik door het COA en gedurende (zeer) korte tot relatief lange perioden in gebruik zijn. Waarbij eventuele verlenging van de gebruiksmogelijkheid veelal sterk afhankelijk is van lokale politieke besluitvorming en/of vergunningverlening.

Binnen het Rijksbrede contract voor levering van elektriciteit en gas geldt het COA als relatief kleine gebruiker, maar wel als gebruiker met een sterk fluctuerende afname. Specifiek voor het COA zijn afwijkende contractuele afspraken gemaakt in het thans beschikbare Rijksbrede contract. Om verschillende redenen is in aanloop naar een nieuw Rijksbrede contract besloten dat het COA niet kan deelnemen aan het Rijksbrede contract. Om toch verzekerd te blijven van de levering van elektriciteit en gas is het noodzakelijk voor het COA om zelfstandig een contract tot stand te brengen via de onderhavige aanbestedingsprocedure. Ter voorbereiding van de onderhavige aanbestedingsprocedure heeft het COA een marktconsultatie uitgevoerd. Als onderdeel van de onderhavige aanbestedingsprocedure heeft het COA een verslag op hoofdlijnen van de desbetreffende marktconsultatie gepubliceerd. Potentiële leveranciers hebben het COA geïnformeerd dat het klantprofiel van het COA in beperkte mate interessant is. Inschatting van het COA is dat dit te wijten is aan het relatief grote aantal aansluitingen dat verspreid is over heel Nederland en sterk kan fluctueren.

Voorts geldt dat het COA belast is met een complexe wettelijke taak en haar eigen organisatie onder druk staat als het gaat om personele capaciteit, maatschappelijke aandacht in politiek en media, geopolitieke omstandigheden en complexiteit en afhankelijkheid in de samenwerking met partners in de asielketen zoals gemeenten, provincies en het Rijk. Gelet op de belasting van haar eigen organisatie acht het COA het zowel van belang als wenselijk zoveel mogelijk ontlast te worden. Dit uit zich dan ook in de doelstelling voor de onderhavige aanbesteding om te komen tot een samenwerking met één opdrachtnemer voor de levering van duurzame elektriciteit en gas zoals weergegeven in paragraaf 1.2 hierboven.

Beleidsmatig wil het COA haar bijdrage leveren aan de energietransitie en de voorbeeldfunctie van de Nederlandse overheid. Om die reden kiest het COA bewust voor duurzame energie. In dat verband acht het COA het logisch en wenselijk om middels GvO's te waarborgen dat de energie die het COA gebruikt duurzaam opgewekt is. Op basis van de handreiking opgesteld door het Public Procurement Research Centre kiest het COA voor levering van fysieke energie en GvO's door één leverancier.

Gelet op de hierboven omschreven context en doelstelling van het COA komt het COA tot de volgende opzet van de aanbesteding.

De aanbestedende dienst voegt in de onderhavige aanbestedingsprocedure de levering van elektriciteit, gas en GvO's samen tot één opdracht. Daarmee worden de levering van twee vormen van fysieke energie én de levering van garanties van oorsprong samengevoegd.

Van doorslaggevend belang hiervoor zijn de volgende aspecten:

- In relatie tot artikel 1.5 lid 1 sub a Aanbestedingswet 2012:
 - Voor een door Aanbestedende dienst openbaar aangekondigde marktconsultatie ter voorbereiding van de onderhavige aanbestedingsprocedure hebben diverse geïnteresseerden antwoord gegeven op door Aanbestedende dienst gestelde vragen. Op basis van de beantwoording meent Aanbestedende dienst dat de onderhavige Opdracht voor diverse leveranciers alleen interessant is wanneer de Opdracht betrekking heeft op

de levering van een combinatie van elektriciteit en gas. Aanbestedende Dienst voegt hier levering van GvO's aan toe, omdat deze administratief reeds tot stand komen als gevolg van de opwekking van duurzame energie. De leveranciers die de marktconsultatie van Aanbestedende dienst beantwoord hebben betreffen leveranciers die landelijk opereren en zodoende in staat geacht kunnen worden om aan te sluiten bij de behoefte van Opdrachtgever om met zo min mogelijk administratieve belasting te kunnen beschikken over een landelijk dekkend- en kwalitatief uniform aanbod van elektriciteit en gas inclusief GvO's. Door het maken van voornoemde combinatie van de levering van elektriciteit, gas en GvO's is de Opdracht wellicht minder beheersbaar voor ondernemers uit het midden- en kleinbedrijf, zij het dat de feitelijke toegang tot de Opdracht noch deelname aan de onderhavige aanbestedingsprocedure door ondernemers uit het midden- en kleinbedrijf niet uitgesloten is. Aanbestedende dienst acht deelname door ondernemers uit het midden- en kleinbedrijf, al dan niet in de vorm van een samenwerkingsverband of in combinatie met derden, niet uitgesloten.

- Hoewel GvO's los verhandelbaar zijn (dus onafhankelijk van de fysieke energie) en er momenteel een markt specifiek voor de handel in GvO's te onderscheiden is van de markt voor levering van fysieke energie, is Aanbestedende dienst van opvatting dat de samenvoeging van de levering van fysieke energie en GvO's in deze Opdracht gerechtvaardigd is. Aanbestedende dienst heeft immers primair belang bij de levering van fysieke energie. Aanbestedende dienst wil secundair zeker stellen dat de desbetreffende energie duurzaam is opgewerkt en om die reden voorzien is van een GvO. Door samenvoeging van de opdrachten tot levering van fysieke energie en levering van GvO's sorteert Aanbestedende dienst voor op het marktsegment van partijen die zowel fysieke energie als GvO's leveren. Aanbestedende dienst acht het marktsegment dat zich uitsluitend richt op de levering van GvO's minder relevant omdat marktpartijen die zich uitsluitend richten op de levering van GvO's niet kunnen voorzien in de primaire behoefte van Aanbestedende dienst, te weten de fysieke energie. Zij het dat dergelijke ondernemers zelfstandig een keuze kunnen maken om al dan niet over te gaan tot levering van energie en voor zover vereist de daarvoor bedoelde leveringsvergunning aan te vragen.
- Aanbestedende dienst is van opvatting dat de onderhavige opdracht evenwel toegankelijk is voor voldoende ondernemers uit het midden- en kleinbedrijf gelet op het feit dat in Nederland een ruim aantal ondernemers beschikt over een door de Autoriteit Consument en Markt afgegeven vergunning voor het leveren van gas of elektriciteit. Aanbestedende dienst baseert zich hiervoor op informatie afkomstig van de Autoriteit Consument en Markt en constateert dat er een ruim aanbod van leveranciers is voor de levering van duurzame elektriciteit en gas dat tevens behoort tot het midden- en kleinbedrijf. (<https://www.acm.nl/nl/energie/elektriciteit-en-gas/energie-verkopen/energie-leveren-met-vergunning/energieleveranciers-met-een-vergunning>)
- In relatie tot artikel 1.5 lid 1 sub b Aanbestedingswet 2012:
 - Aanbestedende dienst is een organisatie die overal in Nederland actief is en wil beschikken over een aanbod dat zowel landelijk dekkend is en op al haar locaties voldoet aan uniforme kwaliteitseisen. Gelet op de reeds grote organisatorische belasting die op Aanbestedende Dienst rust gelet op haar specifieke wettelijke taken en onder meer de personele capaciteit, de politieke- en maatschappelijke aandacht, et cetera, is het voor Aanbestedende dienst van belang zoveel mogelijk ontlast te worden. De combinatie van behoefte aan landelijke dekking, met een uniforme kwaliteit en zo groot mogelijke ontlasting van de organisatie van Aanbestedende dienst, acht Aanbestedende dienst het zeer wenselijk de opdrachten tot levering van elektriciteit, gas en GvO's samen te voegen zodat geprofiteerd kan worden van organisatorische voordelen én risico's voor Opdrachtgever beperkt kunnen worden. Organisatorisch vergt dit van de te contracteren ondernemer een zekere omvang/capaciteit om landelijk te opereren en een zekere mate van risicobeheersing en belastbaarheid, welke minder eenvoudig te realiseren is voor ondernemers uit het midden- en kleinbedrijf, maar doordat inschrijven in samenwerkingsverband en/of combinatie toegestaan is, acht Aanbestedende dienst de samenvoeging niet onnodig en niet ontoelaatbaar, temeer omdat er een ruim aantal ondernemingen beschikbaar is dat in staat geacht kan worden zowel fysieke energie te leveren en GvO's te leveren en dat behoort tot het midden- en kleinbedrijf.
- In relatie tot artikel 1.5 lid 1 sub c Aanbestedingswet 2012:

- Aanbestedende dienst heeft de keuze om de opdrachten tot levering van elektriciteit en gas samen te voegen gebaseerd op reacties van deelnemers aan de marktconsultatie die Opdrachtgever middels openbare aankondiging bekend gemaakt heeft op TenderNed ter voorbereiding op de onderhavige aanbestedingsprocedure. Deelnemers aan de marktconsultatie hebben aangegeven dat beide opdrachten voor levering van elektriciteit en gas alleen in samenhang voldoende interessant zijn. Om de slagingskans van de onderhavige aanbestedingsprocedure positief te beïnvloeden heeft Opdrachtgever de opdrachten tot levering van elektriciteit en gas derhalve samengevoegd. Gelet op de reacties van geïnteresseerden op de marktconsultatie, acht Opdrachtgever de samenvoeging van deze elementen niet onnodig.
- Opdrachtgever heeft de keuze om de levering van fysieke energie en GvO's samen te voegen omdat GvO's automatisch tot stand komen als gevolg van opwekking van duurzame energie. GvO's hangen vanaf het moment dat zij ontstaan per definitie samen met fysieke energie, sterker nog, GvO's komen slechts tot stand wanneer fysieke energie duurzaam wordt opgewekt en kunnen op het moment van ontstaan niet los van elkaar worden gezien. Dat GvO's thans los verhandelbaar zijn, dus onafhankelijk van de fysieke energie, is een administratief instrument waarmee de energietransitie gestimuleerd kan worden. Aanbestedende dienst benadrukt in dit verband dat het primaire belang berust bij de levering van fysieke energie. Daarbij is de meest eenvoudige stap die Aanbestedende dienst kan zetten om te beschikken over duurzame energie, om voor te sorteren op de levering van fysieke energie waar de GvO's nog steeds aan gekoppeld zijn.
- In relatie tot artikel 1.5 lid 3 Aanbestedingswet 2012. Aanbestedende dienst acht het niet wenselijk de opdracht onder te verdelen in percelen omdat:
 - 1) Het COA is een organisatie met locaties verspreid door heel Nederland. Het COA wenst met één solide partner te werken die gelijke service en kwaliteit biedt op alle locaties van het COA en die eindverantwoordelijk is voor de leveringen/dienstverlening. Op basis hiervan is het niet wenselijk de Opdracht in meerdere percelen te verdelen;
 - 2) Het aanbesteden van één opdracht zorgt voor het beperken van de beheer last bij het COA. Het opsplitsen in meerdere percelen leidt tot de situatie dat het COA mogelijk te maken krijgt met meer contractpartners en meer coördinatiewerkzaamheden. De beheer last zal hierdoor toenemen; deze contractuele relaties moeten gemanaged worden, processen moeten op elkaar afgestemd worden, afspraken moeten worden gemonitord en worden gecoördineerd. Ook de uniformiteit in afspraken en naleving moet worden bewaakt. Om de beheer last in de uitvoering van de Leveringsovereenkomst tot een acceptabel niveau te beperken, is een opsplitsing van de aanbesteding in percelen onwenselijk.
 - 3) Het COA vraagt in haar uitvraag om veel flexibiliteit en houdt er rekening mee dat er veel switches, aanpassingen, et cetera plaatsvinden. Het opdelen van de opdrachten tot levering van elektriciteit, gas en GvO's in meerdere percelen acht het COA niet passend omdat dit ook inhoudelijk leidt tot uitwisseling van bijvoorbeeld meetgegevens van energieleveranciers en GvO-overzichten om te waarborgen dat sprake is van correcte afboeking van de GvO's. Naast uitwisseling van gegevens worden ook controlestappen en eventuele correctie van meetgegevens en (af)boekingen achteraf vermeden door de opdracht niet op te delen in percelen, wat bijdraagt aan de verdere ontlasting van het COA.
 - 4) Het besluit dat het COA niet kan deelnemen aan het Rijksbrede contract voor levering van elektriciteit en gas is mede gebaseerd op het gegeven dat het COA een klantprofiel heeft dat beperkt interessant is voor potentiële leveranciers. Dit beeld is bevestigd in de marktconsultatie die heeft plaatsgevonden ter voorbereiding van de onderhavige aanbesteding. Om geen afbreuk te doen aan het belang van leveringen met een gelijke service en kwaliteit door heel Nederland én het beperken van de beheer last voor de eigen organisatie, en de opdracht toch zo interessant mogelijk te maken, acht het COA het van belang de opdracht niet op te delen in percelen. Dit heeft als voordeel dat potentiële omzet afgezet tegen de benodigde inspanningen beter in balans zijn waardoor de opdracht aantrekkelijker kan worden voor het marktsegment waar het COA zich op richt. Bovendien heeft dit als voordeel dat de complexiteit van de opdracht beperkt wordt, immers, het COA heeft slechts één aanspreekpunt en de Opdrachtnemer hoeft geen rekening te houden met andere toeleveranciers van Opdrachtgever, er is geen sprake van arbitraire afbakening van een werkgebied of noodzaak om operaties op elkaar af te stemmen zoals dat wel aan de orde kan zijn bij een overeenkomst met diverse opdrachtnemers die ieder een beperkt aandeel voor rekening nemen.

- 5) Het COA realiseert zich dat door het niet opdelen van de opdracht in percelen ondernemers uit het midden- en kleinbedrijf ingeperkt worden in hun toegang tot de onderhavige opdracht. En dat handelaren in GvO's eveneens ingeperkt worden in hun toegang tot de onderhavige opdracht. Echter, gelet op de vrije toegang tot de energiemarkt in Nederland en de samenhang tussen fysieke energie ende GvO's die bij opwekking van duurzame energie automatisch ontstaan enerzijds en de toenemende vraag naar duurzame energie in Nederland anderzijds, acht het COA het niet onredelijk om de onderhavige opdracht vorm te geven op een manier die primair tegemoet komt aan de belangen van het COA. Het COA heeft een klantprofiel dat al in beperkte mate interessant gevonden wordt door de organisaties die het beste in staat geacht kunnen worden om te voorzien in de behoeften van het COA. Om de slagingskans van de onderhavige aanbesteding zo groot mogelijk te maken en nu tijdens de aanbestedingsprocedure, maar ook straks tijdens de uitnutting van het contract de belasting van het COA zo beperkt mogelijk te houden (gegeven de reeds complexe context waarin het COA opereert) heeft het COA een gerechtvaardigd belang de opdracht vorm te geven zoals thans het geval is. Indien en voor zover opdrachten in de energiesector beperkt toegankelijk zouden zijn, zou het naar opvatting van het COA logisch zijn als het aanbod eveneens beperkt zou zijn. Gelet op het aantal ondernemers dat actief is in de energiesector en het aantal ondernemers dat beschikt over een vergunning en/of handelt in GvO's acht het COA geenszins sprake van een beperkt toegankelijke markt. In deze context acht het COA het redelijk om voorrang te geven aan haar eigen belangen in plaats van de belangen van ondernemers uit het midden- en kleinbedrijf.
- 6) Opdrachtgever ziet samenhang tussen de levering van fysieke energie en de GvO's en heeft dit in het Programma van Eisen tot uitdrukking gebracht. Naar opvatting van het COA is sprake van één activiteit. Dat GvO's losgekoppeld kunnen worden van de levering van fysieke energie doet naar opvatting van het COA geen afbreuk aan het feit dat er in basis sprake is van samenhang.