

Rapportage Aanbestedingsbeleid Gemeente Utrecht 2012

Inhoudsopgave

1	Ontwikkelingen inkoopfunctie in Utrecht	4
1.1	Inkoop in beweging	4
1.2	De productgroepeigenaar: inkoopstrategie op inhoud, maatschappelijke doelen en financiën	4
2	Maatschappelijke doelstellingen en resultaten	6
2.1	Doelstellingen	6
2.2	Klimaat- en milieuvriendelijk inkopen	6
2.3	Sociaal inkopen	6
2.4	Lokaal ondernemerschap en MKB	7
3	Financiële, juridische en organisatorische aspecten	9
3.1	Analyse meldingen naar wijze van aanbesteden	9
3.2	Analyse meldingen enkelvoudig onderhands	11
3.3	Juridische procedures	12

Bijlage 1: weergave ontwikkeling verdeling opdrachten per locatie (gemeente, regio, rest)

Bijlage 2: analyse meldingen bij Concerninkoop

Bijlage 3: ontwikkeling verhouding geraamde waarde en gegunde waarde in de jaren

Inleiding

Voor u ligt de rapportage aanbestedingsbeleid 2012. Het doel van de rapportage is om te laten zien welke ontwikkeling de inkoopfunctie in Utecht heeft doorgemaakt en in de nabije toekomst zal maken.

Bij voorgaande edities van deze rapportage en langs andere wegen¹, is de hoofdlijn van de ontwikkeling gepresenteerd. Deze rapportage geeft in hoofdstuk 1 een overzicht van de recente en toekomstige ontwikkelingen van de inkooporganisatie. Hoofdstuk 2 behandelt de prestaties voor het realiseren van maatschappelijke doelen via inkoop. Aan de hand van beschrijving en cijfers wordt toegelicht hoe Utrecht presteert op het vlak van milieu- en klimaatvriendelijk inkopen, het via inkoop mensen met achterstand tot de arbeidsmarkt kansen bieden, het stimuleren van de lokale economie en zzp-ers, zp-ers en het MKB. Hoofdstuk 3 bevat de analyse van de doorlopen inkooptrajecten op basis van de meldingenadministratie van Concerninkoop.

¹ Onder andere door middel van de financiële verantwoording, voortgangsrapportages organisatievernieuwing, de reactie van het College op het recente rekenkamerrapport betreffende inkoop.

1 Ontwikkelingen inkoopfunctie in Utrecht

1.1 Inkoop in beweging

Het belang van inkoop is de laatste jaren sterk gegroeid. Utrecht benut inkoop als een belangrijk middel om de maatschappelijke doelstellingen uit het collegeprogramma 'Groen, open en sociaal' te realiseren en om te komen tot een financieel gezonde stad.

Besparing is een doelstelling om met inkoop te realiseren: van € 12 miljoen in 2012 naar € 15 miljoen structureel per jaar met ingang van 2014. Dit is een fors bedrag. Het raakt de hele organisatie en er moeten structurele besparingen worden bereikt door incidentele inkoopresultaten. Dat maakt het inboeken van inkoopbesparingen ingewikkelde materie.

Inmiddels is de te behalen besparing ingeboekt in de begroting en technisch verdeeld over de organisatieonderdelen. Deze verdeling is tot stand gekomen op basis van de verdeling van inkoopuitgaven. Deze passendheid van deze verdeling wordt gezien aan de hand van de ontwikkeling van de inkoopuitgaven. Over de realisatie van de begroting, inclusief de inkooptaakstelling, wordt bij de twee berap-momenten gerapporteerd indien een organisatieonderdeel merkt dat de taakstelling niet gehaald kan worden op inkoop. Dit is dus een rapportage op afwijkingen, zoals voor gehele begroting is afgesproken.

De maatschappelijke doelstellingen voor inkoop zijn vertaald naar drie pijlers, te weten milieu- en klimaatvriendelijk inkopen, sociaal inkopen en inkopen met oog voor de lokale en kleinschalige werkgelegenheid. Deze doelen in strategische zin verwerken in de inzet van inkoop, maximaliseert de resultaten op deze doelen.

De organisatie rondom inkoop is in ontwikkeling. Deze ontwikkeling richt zich, naast besparen met maximaliseren van kansen voor maatschappelijke doelen, kortweg op de volgende doelstellingen:

- het vergroten van marktmacht van de gemeente;
- het vergroten van de zelfreflectie door de inkoopbehoefte beter te beoordelen;
- het realiseren van bewustzijn in de organisatie dat men deel uitmaakt van één organisatie, ondermeer door betere sturing op inkoop en het inrichten van samenwerking binnen de gemeentelijke organisatie binnen productgroepen.

1.2 De productgroepeigenaar: inkoopstrategie op inhoud, maatschappelijke doelen en financiën

Daadwerkelijk realiseren van de besparingen vraagt professionalisering. De basis van deze professionalisering is het verder ontwikkelen van inkoop door het verdelen van het inkoopvolume in productgroepen. Per productgroep wordt door de productgroepeigenaar een productgroepstrategie opgesteld. Over deze strategie wordt expliciet besloten door de tenderboard, een bijzondere vergadering van de directieraad. Dit geeft de productgroepeigenaar de mogelijkheid om krachtig en slagvaardig te opereren in de organisatie van de productgroep. Met deze werkmethode kan de productgroepeigenaar het potentieel van de productgroep maximaal benutten.

De productgroepeigenaar kijkt bij de vorming en uitvoering van de strategie naar alle aspecten, van besparen, kwaliteits- en procesverbetering tot het realiseren van maatschappelijke doelen. Elk aspect wordt verwerkt in de productgroepstrategie. De productgroepeigenaar wordt hierbij ondersteund door specialisten op het gebied van de maatschappelijke doelen. Door middel van deze aanpak is maximaal

activering van de uitgaven binnen de productgroep voor de doelen mogelijk. Bovendien is maatwerk op productgroepe niveau gefundeerd vorm te geven.

Inzicht in inkoopbewegingen en kennis van inkoop zijn cruciaal. De inkoopspecialisten van het Intern Bedrijf Concerninkoop en de inrichting van een, aan het financiële systeem gekoppeld, inkoopstelsel ondersteunen de productgroepeigenaar hierbij.

In 2012 zijn al een aantal zaken bereikt. De bijeenkomsten van de tenderboard hebben geresulteerd in een structurele bespreking van projecten op onderwerpen financiën en maatschappelijke doelen. Er is een stelsel op basis van de financiële administratie door Concerninkoop ontwikkeld om inkoopanalyses te maken op basis van de uitgaven van de gemeente. Deze analyses kunnen tot op product- en leveranciersniveau worden uitgevoerd en kunnen, theoretisch, elke dag de stand van zaken weergeven. De processen van strategische inkoop analyse en tactische inkoop zijn door middel van LEAN geoptimaliseerd. De basis van informatieverwerving en marktbenadering is daardoor versterkt.

Eind 2013 zijn de productgroepeigenaren geïnstalleerd en vullen zij hun rol, zoals hierboven beschreven, in. De productgroepeigenaar organiseert het inkoopvolume organisatiebreed. De productgroepeigenaar creëert een basis voor kwalitatief hoogwaardige ramingen, passend bij de productgroep, en werkt met nacalculatie. Het effect van de nacalculatie is duiding van de afwijkingen en onderzoek naar de leerpunten voor andere/volgende trajecten. Daardoor is er (steeds meer) grip op het inkooppakket en de betreffende leveranciersmarkt.

De rest van de inkooporganisatie ontwikkelt daarin mee. Intern bedrijf Concerninkoop voorziet de productgroepeigenaren van strategisch advies en noodzakelijke stuurinformatie en stelt de organisatie in staat om strategisch contract- en leveranciersmanagement voor alle belangrijke leveranciers te doen. Alle betrokken bij inkoop zijn door middel van een bewustwordingsprogramma meegenomen in de werking en doelen van inkoop in Utrecht. Dit zorgt voor kennis, draagvlak en inkoopbesef. Sluitstuk is een duidelijk belegde rol van kaderstelling, sturing en monitoring van de inkoopfunctie, die in staat is strategisch inkoopadvies te geven op het allerhoogste bestuurlijke niveau en dit kan vertalen naar de organisatie.

2 Maatschappelijke doelstellingen en resultaten

2.1 Doelstellingen

Inkoop is een belangrijk middel om de doelstellingen uit het collegeprogramma 'Groen, open en sociaal' te realiseren. Op een praktische en zichtbare wijze geeft inkoop vorm aan de doelstellingen van een groene, duurzame, sociale en financieel gezonde gemeente.

De maatschappelijke doelstellingen relevant voor inkoop zijn vertaald naar drie pijlers, te weten milieu- en klimaatvriendelijk inkopen, sociaal inkopen en inkopen met oog voor de lokale werkgelegenheid.

De kaders van maatschappelijke doelstellingen worden geconcretiseerd in de productgroepstrategie. Dit is een belangrijke ontwikkeling. De benutting van het inkoopvolume voor maatschappelijke doelen is daarmee maximaal. Er is een goede verbinding tussen de doelen en de mogelijkheden van de productgroep en de kaders zijn helder om direct te adopteren in concrete inkooptrajecten. Het neemt onduidelijkheid en vertaalslagen binnen concrete inkooptrajecten weg.

2.2 Klimaat- en milieuvriendelijk inkopen

In 2012 is in 28 inkooptrajecten concreet geadviseerd over de toepassing van duurzaamheid in het aanbestedingstraject. Door middel van het voorleggen van de mogelijkheden aan de tenderboard en, meer nog, door actieve bespreking van dit punt in het voorbereidingsteam van een aanbesteding, is maatwerk geleverd op dit vlak. Dit zijn vooral adviezen die aanvullend op de standaard toepassing van de duurzaamheidscriteria van AgentschapNL worden gehanteerd. Daarmee is er in 2012 werk gemaakt van het streven om een hogere ambitie te realiseren dan die van de standaardcriteria. Vooral de vroegtijdige betrokkenheid van experts op dit vlak werpt zijn vruchten af. De sturingsmogelijkheden zijn dan nog maximaal.

Maximaliseren van klimaat- en milieuvriendelijk inkopen vraagt expertise op het gebied van het effect van maatregelen en kennis van de grenzen voor toepassing in inkooptrajecten. Klimaat- en milieuvriendelijk inkopen is vaak vormgegeven door standaards en certificeringssystemen voor duurzaam inkopen als kader op te nemen bij inkooptrajecten. Spanning met de aanbestedingsrechtelijke grenzen ontstaat als grote delen van de markt niet aan de kaders kunnen voldoen. Dit hindert in sommige gevallen de innovatie. Een goede afweging is bij toepassing van kaders dus vereist.

Per 1 april 2013 is de aanbestedingswet van kracht. Onderdeel van de wet is dat het gunningscriterium 'de laagste prijs' niet meer mogelijk is bij Europese aanbesteding, tenzij er voor afwijking een deugdelijke reden bestaat. Voor klimaat- en milieuvriendelijk inkopen betekent dit dat meer trajecten een weging zullen krijgen tussen prijs en kwaliteit, waarbij de inschrijvende ondernemer de kans krijgt om bijvoorbeeld op het vlak van klimaat- en milieuvriendelijkheid zijn deskundigheid kunnen te laten zien.

2.3 Sociaal inkopen

Sociaal inkopen betekent het door middel van inkoop mensen met een achterstand tot de arbeidsmarkt helpen. Dit gebeurt langs meerdere wegen. Allereerst door middel van het verplichten van

opdrachtnemers om een deel van de opdrachtwaarde te benutten voor inzet van de doelgroep. Dit wordt het Social Return-beleid genoemd. Daarnaast kunnen opdrachten onder bepaalde omstandigheden worden voorbehouden aan de sociale werkvoorziening. In deze rapportage wordt de ontwikkeling op Social Return en op de inzet van de sociale werkvoorziening belicht.

Daarnaast is ook het economische beleid rondom inkopen relevant voor het aspect sociaal inkopen. Het gaat dan om het stimuleren van lokaal en kleinschalig ondernemerschap, ook expliciet voor arbeid dat een lager opleidingsniveau vereist.

Social Return-beleid

Het afgelopen jaar zijn de resultaten van de inzet op Social Return positief te noemen. In 2012 zijn 328 mensen uit de doelgroep geplaatst. De verwachting uit de vorige rapportage van 100 plaatsingen is daarmee ruim overschreden. De stijging door de jaren heen is opvallend. In 2010 was nog sprake van 63 werk(ervarings-)plaatsen, in 2011 werden 81 mensen uit de doelgroep geplaatst. De stijging is vooral te danken aan de sterke samenwerking tussen de inkoopkant, die de contractuele kaders moet mogelijk maken, en de uitvoering aan de kant van het werkgeversservicepunt, welke verantwoordelijk is voor de plaatsing en begeleiding van opdrachtnemer en geplaatste persoon.

De verwachting is dat in 2013 het aantal plaatsingen verder stijgt. Onduidelijk is nog wat de effecten van de economische situatie zijn op de resultaten van Social Return. Om de stijging mogelijk te maken is er in de afgelopen periode onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om meer inkoopvolume onder het beleid van social return te brengen.

De ontwikkeling van social return vindt daarmee plaats langs een aantal assen. Allereerst wordt gekeken naar het uitbreiden van het aantal sectoren waarop social return toepasselijk is. Het inrichten van productgroepen levert de mogelijkheid op om hier ook daadwerkelijk strategie op te maken, passend bij de mogelijkheden van de productgroep en de potentie van social return. Daarnaast is er een mogelijkheid om het inkoopvolume van andere organisaties en bedrijven te mobiliseren. Hierbij wordt gedacht aan bijvoorbeeld, NS, Prorail, UMC, UU, HU, maar ook woningbouwcorporaties of grote Utrechtse ondernemingen.

Sociale werkvoorziening

Door contractering van UW-Bedrijven heeft de gemeente Utrecht werk kunnen bieden aan 46,5 formatieplaatsen in 2012. Hierin is een sterke stijging zichtbaar ten opzichte van vorig jaar.² Het gaat hierbij om rechtstreekse afspraken tussen Gemeente Utrecht en UW, voor bijvoorbeeld schoonmaak. Ook wordt steeds vaker een opdrachtnemer verplicht om mensen van UW in te zetten. Ook hierbij geldt dat de productgroepstrategie de mogelijkheid van inzet van de sociale werkvoorziening belicht.

2.4 Lokaal ondernemerschap en MKB

Inkopen met oog voor lokale werkgelegenheid, lokaal ondernemerschap en het MKB wordt ingevuld door per inkooptraject te kijken naar de kansen van dergelijke partijen.

Als eerste dient de productgroepstrategie duidelijke aandacht te geven aan het bepalen van de omvang van de opdrachten en de mogelijkheden voor het opsplitsen in kleinere delen. Het opsplitsen van grote opdrachten in kleinere percelen vergroot de kansen voor het MKB. Dit geeft deels invulling aan de overgenomen motie in het kader van de raadsbehandeling van 'Werken in de Wijk', eind 2012. Per productgroep moet wel strikt bezien worden of hiermee ook voldaan wordt aan doelstellingen van besparen en kwaliteit van uitvoering.

² Vorige jaren : 25,5 formatieplaatsen in 2010 en 38,5 formatieplaatsen in 2011.

Het stellen van eisen aan de ervaring en economische draagkracht van de marktpartij kan de mogelijkheid voor het lokale MKB en startende ondernemers verminderen. Wij zijn daarom blij met de stimulans die de nieuwe aanbestedingswet per 1 april 2013 biedt om de mogelijkheden voor het MKB te vergroten. Daarbij wordt de markt gestimuleerd tot het aangaan van samenwerkingsverbanden om gezamenlijk aan de gemeentelijke vraag te kunnen voldoen. De gemeente doet dit onder andere door middel van voorlichtingsbijeenkomsten, al dan niet in samenwerking met de Kamer van Koophandel,.

Het aantal gunningen van de gemeente Utrecht aan Utrechtse bedrijven is in 2012 toegenomen van 179 naar 274. Niet alleen het aantal opdrachten stijgt, maar er worden ook aan meerdere verschillende opdrachtnemers opdrachten verstrekt. In de regio rondom Utrecht (exclusief de gemeente Utrecht) blijft het aantal opdrachten en de spreiding naar ondernemers constant ten opzichte van vorig jaar. Het aantal gunningen buiten gemeente en regio is afgenomen. In bijlage 1 zijn de cijfers, inclusief de resultaten van afgelopen jaren, opgenomen.

Van de 638 (in 2011: 509) verschillende bedrijven waaraan in 2012 opdrachten gegund zijn, zijn er 546 (86%) MKB-bedrijven en 92 (14%) grootbedrijven. Dit is een lichte stijging ten gunste van het MKB ten opzichte van 2011. De geraamde financiële omvang van aan het MKB gegunde opdrachten bedraagt € 93,1 miljoen van de totale geraamde waarde van € 196,5 miljoen.

Wordt gekeken naar de verhouding tussen verdeling van type ondernemingen (MKB/geen MKB) naar de locatie van vestiging van de bedrijven, dan ontstaat het beeld zoals weergegeven in tabel 1.

	MKB		Grootbedrijf	
	aantal	omvang	aantal	omvang
Gemeente	136	€ 34	22	€ 47
Regio, exclusief gemeente Utrecht	112	€ 21	18	€ 8
Rest	298	€ 38	52	€ 48
Totaal	546	€ 93	92	€ 103

Tabel 1: verdeling van aantallen opdrachten en totale geraamde waarde per type en locatie onderneming, bedragen in miljoenen

3 Financiële, juridische en organisatorische aspecten

De uitvoering van het aanbestedingsbeleid door de organisatieonderdelen van de gemeente Utrecht wordt door Concerninkoop geregistreerd. Hiertoe is in het aanbestedingsbeleid opgenomen dat alle opdrachten met een geraamde waarde hoger dan € 10.000 vóór aanbesteding gemeld worden bij Concerninkoop.

De eerste melding (fase 1) wordt gedaan bij de start van het inkooptraject en bevat een opdrachtomschrijving, de kenmerken ten aanzien van (maatschappelijke) beleidsdoelen en een raming van de waarde. Wanneer de gunning van deze opdracht heeft plaatsgevonden krijgt Concerninkoop een tweede melding (fase 2) van de opdracht. Hierin is de prijs vermeld waarvoor een opdrachtnemer de opdracht gaat uitvoeren en de naam van de opdrachtnemer. Deze meldingen worden in de rapportage verwerkt in dit hoofdstuk. In bijlage 2 is een verantwoording opgenomen van het aantal ontvangen meldingen en de trend van de afgelopen jaren.

3.1 Analyse meldingen naar wijze van aanbesteden

Voor 2012 zijn 1082 complete meldingen ontvangen die een geraamd bedrag van € 196,5 miljoen vertegenwoordigen. Het gaat daarbij om twee categorieën uitgaven.

1. De inkoop van werken in de grond-, weg- en waterbouwen de utiliteitsbouw die in 2012 zijn gemeld.

Er zijn 313 meldingen van deze werken met een geraamde waarde van € 112 miljoen. Uit de vergelijking van de meldingenadministratie en de crediteurenadministratie blijkt dat de meldingsdiscipline in de werkensfeer hoog is. Het verschil tussen de spend in 2012 in de werkensfeer, en de waarde van de meldingen (circa € 200 miljoen) wordt vrijwel uitsluitend verklaard door grote projecten die vóór 2012 zijn aanbesteed (bijvoorbeeld Muziekpaleis en P+R De Uithof) en enkele omvangrijke eerder aanbesteede raamovereenkomsten voor bijvoorbeeld het stationsgebied en Leidsche Rijn. Deze zijn in de voorgaande jaren gemeld.

2. Inkoop van leveringen en diensten, die niet onder reeds bestaande (raam-)overeenkomsten vallen.

De meldingenadministratie bevat 769 meldingen van leveringen en diensten met een geraamde waarde van € 84 miljoen. De spend aan leveringen en diensten in 2012 is circa € 205 miljoen. Het verschil tussen de spend in 2012 aan leveringen en diensten en de waarde van de meldingen wordt vooral verklaard door afname uit (raam-)overeenkomsten die al voor 2012 zijn aanbesteed en gemeld à € 95 miljoen³ en in mindere mate door de lagere meldingsbereidheid in deze categorie à circa € 25 miljoen. Bij dit laatste is overigens sprake van een dalende trend en dus een groeiende meldingsbereidheid. In eerdere jaren lag het verschil tussen beide administraties gemiddeld jaarlijks op 45 miljoen. Dit is een direct effect van verdere professionalisering van het inkoopbeleid en koppeling van de meldingen- en verplichtingenadministratie.

³ Te denken valt aan bijvoorbeeld raamovereenkomsten voor inhuur van personeel (uitzendkrachten en payroll), raamovereenkomst voor facilitaire zaken en ICT. Daarnaast gaat het om dienstspecifieke overeenkomsten als WMO-gerelateerde zaken, inhuur van specifiek personeel (ICT, ingenieursdiensten, groenonderhoud) en leveringen als ICT-middelen en groen. Deze overeenkomsten zijn voor 2012 aanbesteed en gemeld.

In 2012 bedroegen de totale materiële uitgaven van Gemeente Utrecht € 660 miljoen. € 196,5 miljoen hiervan is in 2012 gemeld, € 183 miljoen in eerdere jaren en circa € 280 miljoen niet. Het bedrag van € 280 miljoen is als volgt opgebouwd.

- Materiële uitgaven die niet aanbesteed hoeven te worden (en dus ook niet gemeld). In totaal in 2012 € 230 miljoen. Deze categorie is in 2012 sterk beïnvloed door de betaling van een deel van het Stads kantoor (€ 165 miljoen). Daarnaast gaat het o.a. om de betaling van belastingen en afdrachten, samenwerkingen met andere aanbestedende diensten bijvoorbeeld ProRail, Rijkswaterstaat, BRU, VRU. Ook bepaalde bijdragen aan maatschappelijke organisatie vallen in deze categorie.
- Opdrachten onder de € 10.000 worden niet gemeld bij Concerninkoop. Op basis van de verplichtingenadministratie is vastgesteld dat in deze categorie een spend van ongeveer € 25 miljoen behelst.
- En ten slotte nog de € 25 miljoen niet gemelde bestedingen, zoals hierboven omschreven onder 2.

Het vergroten van het inzicht in en sturing op de laatste twee punten zal door middel van de inrichting van de productgroepen, de inzet door de productgroepeigenaren en de ondersteunende systemen worden vormgegeven.

De geraamde totale waarde van gemelde opdrachten bedraagt € 196,5 miljoen. Deze ontvangen meldingen verdelen over de gehanteerde aanbestedingsprocedures levert het beeld op als weergegeven in tabel 2.⁴ Hierin is tevens het verschil weergegeven tussen de geraamde waarde en de gegunde waarde.

Type procedure	Totaal raming	Gunningwaarde	Voordeel tov raming
Enkelvoudig onderhands	€ 90,6	€ 87,1	€ 3,5
Meervoudig onderhands	€ 15,0	€ 13,8	€ 1,2
Nationaal	€ 18,4	€ 14,3	€ 4,1
Europees	€ 72,5	€ 60,0	€ 12,5
Totaal	€ 196,5	€ 175,1	€ 21,4

Tabel 2: verdeling ramingvolume naar aanbestedingsprocedure, bedragen in miljoenen

De gegunde opdrachtwaarde over de gemelde opdrachten bedraagt in totaal € 175,1 miljoen.. Zaken die het verschil kunnen verklaren tussen geraamde waarde en gegunde waarde zijn bijvoorbeeld misramingen, het aanpassen van het ambitieniveau tijdens de (voorbereiding van een) aanbesteding en prijsconcurrentie tussen aanbieders. Concerninkoop heeft geen gegevens over de uiteindelijk werkelijke kosten van de opdrachten (nacalculatie van een contract/project) en kan dus niet de netto besparing ten opzichte van de raming of de gegunde waarde bepalen zoals aangegeven. Een verschil tussen de gegunde waarde en de gerealiseerde waarde kan ontstaan door bijvoorbeeld meerwerkopdrachten, minder of meer afnemen van een product in een raamovereenkomst en bonus malus regelingen in de overeenkomst. De productgroepeigenaren gaan inzicht geven in het verschil tussen raming, gunning en realisatie en gaan hierop sturen. Als dit is ingericht kan hierop worden gerapporteerd.

⁴ In het aanbestedingsbeleid (geldend tot 1 januari 2013) is vastgelegd dat bedragen onder de € 50.000 één op één mogen worden gegund, tussen €50.000 en €91.000 meervoudig onderhands worden aanbesteed en tussen €91.000 en de Europese drempelwaarden (in 2012: diensten en leveringen €200.000 en werken €5.000.000) openbaar worden aanbesteed.

Per procedurevorm kennen de getallen uit tabel 2 de volgende ontwikkeling en toelichting.

- **Enkelvoudig onderhands aanbesteden**

Het verschil tussen geraamde en gegunde bedragen is circa 4% in het voordeel van de gemeente Utrecht. In 2011 was er een voordeel van 3 %.

- **Meervoudig onderhands aanbesteden**

Het verschil tussen de geraamde bedragen en de gegunde bedragen is circa 8% in het voordeel van de gemeente Utrecht. Dit is constant ten opzichte van 2011 (8%). Het voordeel past bij de trend van voorgaande jaren.

- **Nationaal aanbesteding**

In 2012 zijn 31 projecten nationaal aanbesteed en gegund. Hier is een voordeel behaald van circa 22% ten opzichte van de raming. Dit is ongeveer gelijkblijvend ten opzichte van 2010 (24 %).

- **Europese aanbestedingen**

In 2012 zijn 31 projecten Europees aanbesteed en gegund. Het aantal uitgevoerde aanbestedingen wordt sterk beïnvloed door het feit dat in het laatste half jaar vele Europese aanbestedingstrajecten zijn opgestart. Dit vindt vooral plaats in de context van het nieuwe stadskantoor. Deze aanbestedingen waren nog niet gereed op 31-12-2012. Deze zijn daarom niet meegenomen in deze rapportage. Het aantal Europese aanbestedingen zal volgend jaar naar verwachting ruim hoger liggen door dit effect. De gunningen bij Europese aanbestedingen zijn 17% voordeliger uitgevallen dan geraamd, dat was in 2011 24%.

Nationaal aanbesteden vertegenwoordigt, uitgedrukt in procenten, de grootste verschillen tussen raming en gunning. Europees aanbesteden laat een vergelijkbaar resultaat met de voorgaande jaren. 2011 was daarin duidelijk een uitzondering. De trend blijft dat het relatieve voordeel op openbaar en Europees structureel hoger is dan de onderhandse aanbestedingen.

3.2 Analyse meldingen enkelvoudig onderhands

Bij de raadsbehandeling van de rapportage aanbestedingsbeleid over 2011 is toegezegd dat in het vervolg voor de aanbestedingsvorm enkelvoudig onderhands een uitsplitsing gegeven wordt voor de verschillende gronden om enkelvoudig onderhands aan te besteden. Voor de meldingen over 2012 zie tabel 3.

Categorie	Aantal meldingen	Bedrag
1. Onder de drempelwaarde	463	€ 10
2. Onder EU-drempel met toestemming directeur	24	€ 12
3. Boven EU-drempel met toestemming directeur	8	€ 5
4. Afgenomen uit bestaande overeenkomst	37	€ 7
5. 2B-dienst	251	€ 12
6. Alleenrecht	2	€ 0,4
7. Verlenging	10	€ 5
8. Meerwerk/Extra werk op bestaande overeenkomst	52	€ 13
9. Samenwerking andere overheden/wettelijke plicht	34	€ 23
10. Geen inkoop	14	€ 3
Totaal	895	€ 91

Tabel 3: verdeling meldingen enkelvoudig onderhands over verschillende categorieën, bedragen in miljoenen

Categorie 1 betreft meldingen met een waarde onder de € 50.000. Categorie 2 zijn meldingen met een waarde boven de € 50.000, waarbij de directeur van de dienst, conform de mogelijkheden van het

aanbestedingsbeleid, toestemming heeft gegeven om van het beleid af te wijken. In categorie 3 heeft deze afwijking plaatsgevonden bij meldingen met een waarde groter dan de Europese aanbestedingsdrempel. Dit kan slechts als er sprake is van een rechtvaardigingsgrond. Twee opdrachten met een totale waarde van circa € 4 miljoen kennen een zodanig mix van 2A- en 2B-diensten, dat dit als 2B-dienst geplaatst mag worden. De overige opdrachten betreffen zeer specialistische opdrachten, zoals bijvoorbeeld de restauratie van het monumentale behang in het landhuis "Nieuw Amelisweerd". Uiteindelijk blijven een tweetal opdrachten (engineeringopdracht en de bouw van een website) met een totale waarde van circa € 0,5 miljoen over welke enkelvoudig onderhands zijn aanbesteed, welke eigenlijk Europees hadden gemoeten. Hierop heeft ook, zoals gebruikelijk en ondanks dat een dergelijke afwijking binnen de marges van de accountantscontrole valt, actie gevolgd om herhaling van dergelijk afwijkingen te voorkomen. Categorie 4 betreft gemelde inkopen uit reeds bestaande overeenkomsten. Categorie 5 betreft 2B-diensten welke onder een verlicht Europees regime vallen. Categorie 6 betreffen opdracht op basis van alleenrechten, welke verstrekt zijn aan andere aanbestedende diensten. Samenwerking met UW Holding B.V. is een voorbeeld hiervan. Categorie 7 betreft rechtmatige verlengingen van reeds aanbestede contracten. Categorie 8 zijn meldingen die meer- of extrawerk vormen op reeds bestaande overeenkomsten. Categorie 9 betreft (verplichte) samenwerkingsvormen met andere aanbestedende diensten, meestal op basis van een wettelijke bepaling. De samenwerking met Prorail in spoorse omgeving is hiervan een voorbeeld. In categorie 10 zitten onder andere betalingen aan andere gemeenten en overheidsorganisaties welke uiteindelijk niet als inkoop zijn te kwalificeren.

De groep 2B-diensten valt vervolgens uiteen in de categorieën als gegeven in tabel 4.

Categorie	Aantal meldingen	Bedrag
Vervoersondersteunende activiteiten	2	€ 57
Rechtskundige diensten	17	€ 609
Arbeidsbemiddeling	142	€ 6.975
Opsporing en beveiliging	4	€ 87
Onderwijs	33	€ 861
Gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening	15	€ 2.938
Cultuur, sport en recreatie	31	€ 785
Overige diensten	7	€ 141
Totaal	251	€ 12.453

Tabel 4: verdeling meldingen 2B-diensten over verschillende dienstencategorieën, bedragen in duizenden

3.3 Juridische procedures

In 2012 is de gemeente viermaal opgekomen als gedaagde in een gerechtelijke procedure over aanbestedingsrechtelijk geschil. Hieronder worden de procedures nader toegelicht.

In twee verschillende aanbestedingen, de aanbesteding Concessie cameratoezicht Dienstencentrum Beveiliging en de aanbesteding Openbare verlichting is de gemeente door een klagende partij aangesproken op de waardering op gunningcriteria van de winnaar van de aanbesteding. In beide gevallen is de gemeente door de voorzieningenrechter in het gelijk gesteld. De gemeente heeft de beoordelingsprocedure correct doorlopen en de winnaar op de juiste wijze gewaardeerd. Beide opdrachten zijn vervolgens gegund aan de winnaar van de aanbesteding. Bij de aanbesteding Concessie cameratoezicht Dienstencentrum Beveiliging heeft de klagende partij een bodemprocedure opgestart, welke in 2013 zal dienen.

Een andere procedure betrof het volgende. De gemeente Utrecht heeft de sloop van de parkeergarage Jaarbeursplein aanbesteed en voorlopig gegund aan TN Sloopwerken BV. Een andere inschrijver maakte bezwaar tegen deze voorlopige gunning. De kern van het geschil was de vraag of TN Sloopwerken BV Concerninkoop

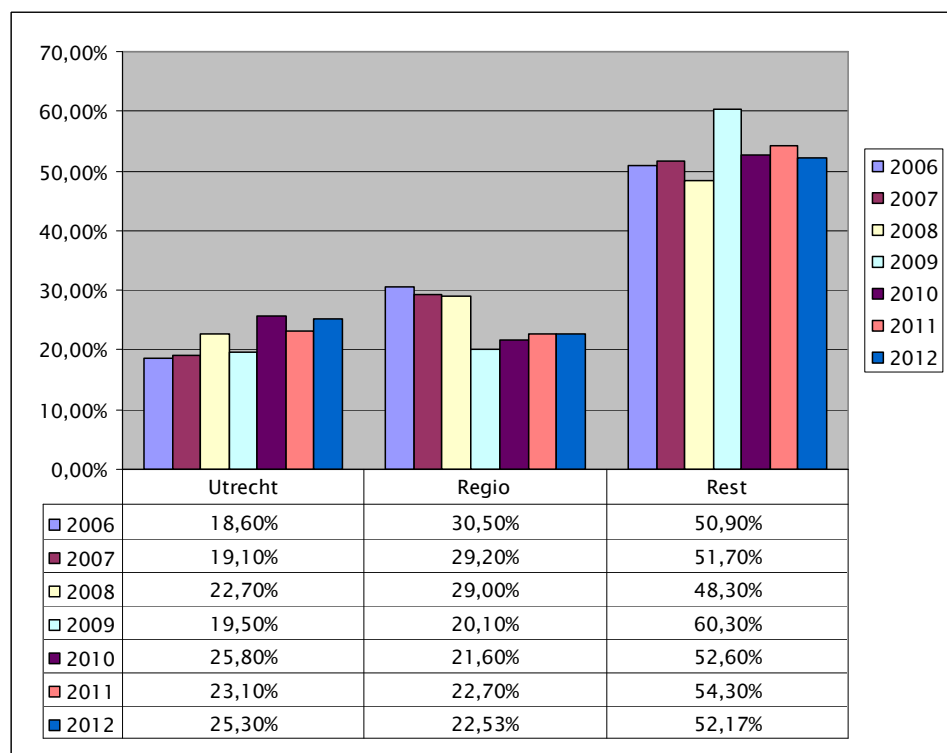
voldeed aan de gestelde referentie-eisen. TN Sloopwerken zou niet over de geëiste referenties beschikken. De rechtbank heeft op 22 februari 2012 de gemeente Utrecht in het gelijk gesteld. De gemeente Utrecht heeft de referenties zorgvuldig beoordeeld en terecht geoordeeld dat TN Sloopwerken BV voldeed aan de gestelde referentie-eisen.

In de rapportage van 2011 is reeds melding gemaakt van het feit dat de gemeente bij de aanbesteding afdrukkapparatuur is geconfronteerd met twee kort gedingen. In beide gevallen werd de gemeente in het gelijk gesteld. In één van deze procedures heeft de klagende partij, Xerox, hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak. Dit hoger beroep heeft op 9 oktober 2012 geleid tot een uitspraak van het Hof, welke ongunstig is voor de gemeente. Xerox stelde dat een ongeldige inschrijving (in casu Océ) wel in de beoordeling moest worden betrokken althans dat een eenmaal gedane beoordeling, ook al zat hier naar achteraf gebleken is een ongeldige inschrijving bij, niet meer ongedaan gemaakt kon worden. Het effect van het al dan niet meenemen van de ongeldige inschrijving heeft consequenties voor de rangorde van de overige partijen en de uiteindelijke gunning. De voorzieningrechter oordeelde in september 2011 dat de gemeente op terechte gronden een herbeoordeling zonder ongeldige partij had uitgevoerd en hierop de nieuwe gunningbeslissing mocht baseren. Het Hof oordeelde anders, namelijk dat de gemeente de herbeoordeling zonder ongeldige inschrijving niet had mogen verrichten en dat de oorspronkelijke rangschikking, met ongeldige inschrijvingen, de juiste was. Naar aanleiding van deze uitspraak heeft een door de uitspraak benadeelde partij, Ricoh, cassatie ingesteld bij de Hoge Raad. De gemeente heeft inmiddels besloten dat door tijdsverloop de aanbesteding overbodig is. De verhuizing naar het nieuwe stadskantoor eind 2014 komt snel dichterbij. Daarom heeft de gemeente besloten de aanbesteding uit 2011 te staken en de energie te richten op de start in het nieuwe stadskantoor.

Tegen het besluit van het staken van de aanbesteding heeft Xerox een kort geding aanhangig gemaakt. Xerox stelt dat de gemeente niet de vrijheid heeft om de aanbestedingsprocedure te staken. De voorzieningenrechter oordeelt dat de gemeente wel tot staking bevoegd was.

Bijlage 1: weergave ontwikkeling verdeling opdrachten per locatie (gemeente, regio, rest)

In figuur 1-1 is de verdeling weergegeven naar locatie van het aantal gegunde opdrachten per locatie.

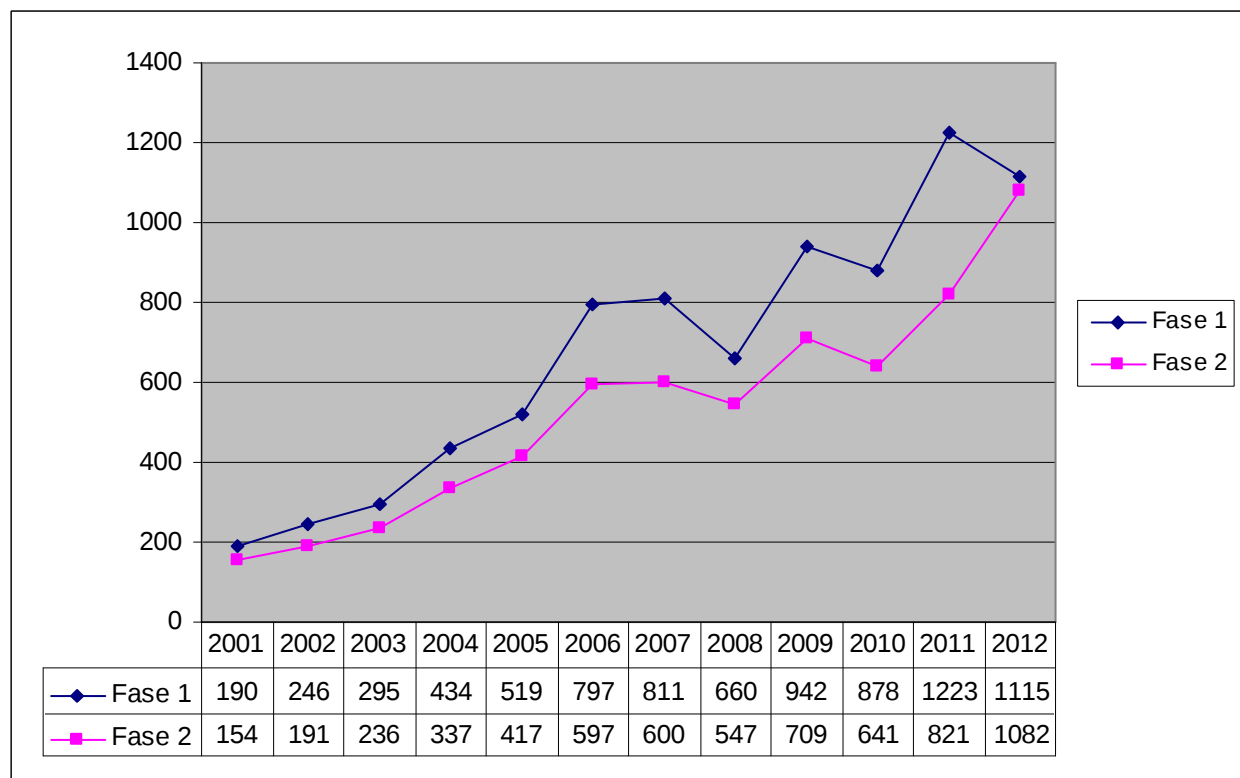


Figuur 1-1: aantal opdrachten gegund per locatie

Als naar het aantal verschillende opdrachtnemers wordt gekeken ontstaat ongeveer eenzelfde verdeling als hierboven gepresenteerd.

Bijlage 2: Analyse meldingen bij Concerninkoop (behorende bij hoofdstuk 3)

De onderstaande figuur geeft de trend in het aantal ontvangen meldingen fase 1 en fase 2 in de afgelopen jaren weer.



Figuur 2-1: ontwikkeling meldingen

De stijging van het aantal ingediende fase 2 meldingen in bovenstaand overzicht is te verklaren doordat Concerninkoop, nog meer dan afgelopen jaren, op meerdere momenten en meerdere malen de organisatie heeft herinnerd aan het indienen van het fase 2-formulier. Daarnaast hebben we voor enkelvoudig onderhandse aanbestedingen de reeds bekende gegevens uit fase 1 verwerkt in fase 2, waarmee deze dossiers door de indiener eerder als compleet gemeld konden worden. Om deze reden is ook het aantal compleet gemelde enkelvoudig onderhandse aanbestedingen sterk gestegen.

Van de 1082 opdrachten zijn er 31 Europees openbaar aanbesteed, 31 Nationaal aanbesteed en 1020 onderhands aanbesteed (waarvan 895 enkelvoudig en 125 meervoudig onderhands). De 1082 projecten betreffen in totaal een ramingbedrag van ca. € 196,5 miljoen.

In vergelijking met de afgelopen jaren geeft dit het volgende beeld:

- in 2012: 1082 opdrachten met een waarde van € 196,5 miljoen;
- in 2011: 810 opdrachten met een waarde van €175,9 miljoen;
- in 2010: 615 opdrachten met een waarde van €138,6 miljoen;
- in 2009: 713 opdrachten met een waarde van €143,1 miljoen;
- in 2008: 531 opdrachten met een waarde van €189,4 miljoen;