Provinciehuis Westerbrink 1, Assen
Postadres Postbus 122, 9400 AC Assen
www.drenthe.nl
T (0592) 36 55 55
F (0592) 36 57 77

provincie Drenthe

Aan:
de voorzitter en leden van
provinciale staten van Drenthe

Assen, 27 maart 2013
Ons kenmerk 13/3.1/2013002381
Behandeld door de heer C. Opten (0592) 36 58 30
Onderwerp: Aanbestedingsvoordelen

Geachte voorzitter/leden,

Tijdens uw vergadering van 14 november 2012 hebt u vragen gesteld over gerealiseerde aanbestedingsvoordelen bij provinciale aanbestedingen. U wenst geïnformeerd te worden over aanbestedingsvoordelen die de afgelopen jaren zijn gerealiseerd, bijvoorbeeld bij infra en natuur. Daarnaast vraagt u inzage in wat er met de aanbestedingsvoordelen is gebeurd.

Hierna geven wij u inzicht in de wijze waarop aanbestedingsvoordelen tot stand komen en hoe met deze voordelen wordt omgegaan. Daarnaast treft u een overzicht aan van gerealiseerde aanbestedingsvoordelen bij de programma's 2, 7 en 10 (vertrouwelijk).
Uw vraag spitst zich toe op gerealiseerde aanbestedingsvoordelen; wij willen echter nadrukkelijk vermelden dat er ook nadelen zijn gerealiseerd, zowel bij aanbestedingen als in de uitvoering en/of exploitatie.

Totstandkoming aanbestedingsvoordelen

Het realiseren van voordelen is in essentie altijd toe te schrijven aan verschillen in prijs, kwaliteit en/of hoeveelheid tussen het moment van begroten en de realisatie van projecten. Hierna treft u hierop een nadere toelichting aan.

Alvorens een inkooppost uit de begroting daadwerkelijk opdracht wordt, wordt eerst een bestek met bijbehorende besteksraming opgesteld. Deze besteksraming is onder andere bedoeld om te bepalen welke aanbestedingsprocedure gekozen moet worden. Tussen het moment van vaststellen van de begroting en het moment van de besteksraming kunnen er aanpassingen zijn geweest in bijvoorbeeld hoeveelheid en of kwali-

teit, waardoor de besteksraming afwijkt van het budget. Het voorbereidingstraject voor een opdracht vindt in de praktijk immers veelal pas maanden na de goedkeuring van de begroting plaats. In deze periode kunnen er bovendien prijswijzigingen zijn geweest.
Er kan overigens niet geconcludeerd worden dat eventuele aanbestedingsvoordelen direct een verlaging van het budget kunnen bewerkstelligen, omdat met de aanbesteding alleen nog niet de volledige projectkosten in beeld zijn gebracht. Er kan daarom ook beter gesproken worden over een begrotingsvoordeel.

Onderstaand volgt voor de programma's 2, 7 en 10 een beschrijving hoe voordelen tot stand komen.

Programma 2
Vanuit programma 2 en het investeringsbudget Verkeer en Vervoer (VV) worden projecten geprogrammeerd.

In de begroting worden onder de projectkosten de totale kosten meegenomen. Naast de kosten van de aanbesteding van het werk zijn dit onder andere kosten voor de projectvoorbereiding en overige interne projectgerelateerde kosten.

Onder direct aanbestedingsvoordeel wordt door ons verstaan het verschil tussen de besteksraming en de eindafrekening. Echter, dit is een schijnvoordeel. Pas na de daadwerkelijke eindafrekening van het project kan inzichtelijk worden gemaakt wat eventueel daadwerkelijk de financiële voordelen zijn van het werk.
Wij ramen onze projecten op basis van reële marktprijzen. Doordat wij de laatste jaren in staat zijn om steeds professioneler (betere marktkennis) te ramen, zijn de verschillen tussen realisatie (gefactureerd) en besteksraming steeds kleiner geworden. En op basis van deze ervaring kan ook steeds nauwkeuriger – lees 'marktconformer' - worden begroot.
De afgelopen jaren was een trend waarneembaar dat vanuit een 'hongerige' markt lager werd ingeschreven dan was geschat bij de besteksraming. Deze verschillen ontstonden mede doordat wij onvoorziene risico's, die voortvloeien uit een risico-inventarisatie bij de start van een project, meenamen in de besteksraming en doordat aannemers vaak een eenmalige korting aanboden die door ons niet werd meegenomen in de besteksraming.
De verschillen tussen projectafrekening en projectbegroting zijn vrijwel steeds naar de Algemene middelen teruggevloeid en daarmee beschikbaar gekomen voor integrale afweging. Dit blijkt ook uit de bestuursrapportages.
Het procentuele verschil tussen besteksraming en eindafrekening is sinds 2009 dalende doordat de bodem qua marktprijzen in zicht is. Anno 2013 bestaat nu zelfs het risico dat wij bestekken hoger moet ramen.

Programma 7
In de sector natuur (pMJP) ligt de uitvoering van (meerjaren)opdrachten van het onderdeel inrichting bij de Dienst Landelijk Gebied (DLG). Wij hebben mandaat verstrekt aan de DLG om tot voorbereiding en uitvoering van opdrachten over te gaan. Bewaking van de aankopen en aanbestedingen binnen de projectbudgetten gebeurt door de DLG binnen de met ons aangegane overeenkomst.
Nieuwe opdrachten worden momenteel niet of nauwelijks verstrekt. Op dit moment is vooral sprake van de afwikkeling van de lopende projecten. Eventuele voor-/nadelen

in aanbestedingen leiden tot een voor- of nadelig saldo ten opzichte van het door ons toegekende projectbudget.
Er is geen automatisme om aanbestedingsvoordelen onmiddellijk af te romen door het verminderen van de toegekende budgetten aan DLG. Deze voordelen worden benut binnen de kaders van de overeenkomst tussen ons en DLG. Overigens zijn wij vaak één van de partners (financiers) in de natuurprojecten.

Overige leveringen en diensten
Voor de inkoop van de overige leveringen en diensten (buiten infra en natuur) wordt een raming gemaakt om de juiste inkoopprocedure (Europees, meervoudig onderhands, enkelvoudig) te kiezen. Deze raming kan afwijken van het in de begroting opgenomen bedrag.
Aangezien overige inkopen van leveringen en diensten in de begroting in één post Overige goederen en diensten zijn opgenomen, vloeit het verschil in realisatie 'geconsolideerd' terug naar de Algemene middelen. Aanbestedingsvoordelen ten opzichte van de begroting zijn daarmee veelal niet per project zichtbaar.

Overzicht aanbestedingsvoordelen

Programma 2
In de bijlage zijn de aanbestedingsvoordelen op werken (infra: investeringen en Verkeer en Vervoer; onderhoudsprojecten) in 2010 en 2011 weergegeven.

Programma 7
Voor Natuur zijn de afgelopen jaren geen aanbestedingen gehouden. Bij Natuur wordt beleid gemaakt en vindt de uitvoering, door de verschillende natuurorganisaties en particulieren, plaats op basis van afspraken en pakketten. Deze kunnen dus werkzaamheden hebben aanbesteed, maar volledig voor eigen rekening en verantwoording.

Bij het pMJP worden subsidies verstrekt. Hier is wel sprake van onderbesteding in de projecten, maar dit gebeurt door de aanvragers van de projecten. Wij hebben (veelal) geen zicht op de aanbesteding van aanvragers. Dat hebben wij alleen in die gevallen waar sprake is van actieve participatie door de provincie, zoals bij het Dwingelderveld. In geval van het pMJP hebben wij risico's gelopen door tot 30% over te committeren op de subsidies in de verwachting dat wij aan het eind op "0" uitkomen.
Die 30% wordt inverdiend door meevallende aanbestedingen, maar ook door projecten die gedeeltelijk of niet worden uitgevoerd. Hiervoor wordt binnen het pMJP een oplossing gezocht. Het behaalde aanbestedingsvoordeel bij het Fochteloërveen zien wij voor een deel terug in de afrekening van het pMJP.

Bij het project Dwingelderveld is op het grondwerk een aanbestedingsvoordeel voor de provincie behaald van € 1 miljoen, maar door tegenvallers in de uitvoering (slecht weer, tegenvallende procedures met langere uitvoeringstijd tot gevolg en dergelijke) zal dit voor een groot deel 'verdampen'.

Binnen het Hunzeproject wordt een aantal deelprojecten uitgevoerd. Binnen het programmatisch werken van het pMJP wordt door ons niet gewerkt met een risicoreserve maar worden mee- en tegenvallers met elkaar verdisconteerd binnen een project.

Dit geldt bijvoorbeeld voor de deelprojecten Oude Weer en Torenveen binnen het Hunzeproject. Overigens gaat het hierbij voornamelijk om geld van derden (Europese middelen en waterschap).

Eenzelfde voorbeeld is er voor Water te geven. Hier is een INTERREG-project bij het Bargerveen aanbesteed samen met de Duitse partner. Dit onderzoek viel veel goedkoper uit, was wat omvang beperkt vanwege de beschikbare EU-subsidies en kon door het aanbestedingsvoordeel volledig uitgevoerd worden.

Samenvattend kan de conclusie worden getrokken dat bij programma 7 weinig aanbesteed wordt, dat waar dit wel is gebeurd vaak een klein deel van de kosten voor rekening van de provincie komen en dat voor het overige onze gelden in subsidies zijn opgenomen, waarvan de voordelen beperkt zijn.

Programma 10
In de bijlage zijn van een tweetal aanbestedingen de gerealiseerde voordelen weergegeven.

Aanwending aanbestedingsvoordelen

Vergelijking van de begrote kosten met de gefactureerde kosten levert een voordeel of nadeel. Uitgangspunt is dat positieve resultaten uit projecten en exploitatie terugvloeien naar de Algemene middelen. Begrotingsoverschotten worden via de bestuursrapportages in de planning en controlcyclus gemeld en er worden voorstellen gedaan hoe er mee om te gaan.
Een aanbestedingsvoordeel leidt echter niet per definitie tot het terugvloeien van gelden naar de Algemene middelen. Hiervoor zijn diverse oorzaken aan te wijzen.

Exploitatie
Een aanbestedingsvoordeel hoeft niet per definitie te leiden tot terugvloeien van gelden naar de Algemene middelen omdat een aanbestedingsvoordeel teniet kan worden gedaan door een nadeel in de exploitatie of anders gezegd, het gerealiseerde aanbestedingsvoordeel kan worden aangewend om een exploitatienadeel te verminderen.

Planning
Om allerlei redenen kunnen projecten worden uitgesteld of vertraging oplopen. Als gevolg hiervan loopt de uitvoering van een project uit enig jaar niet altijd synchroon met het begrotingsjaar van de provincie. Incidenteel worden opdrachten in de tijd naar voren gehaald en gerealiseerde aanbestedingsvoordelen aangewend ten behoeve van deze projecten.

Aanwending binnen projecten
Gerealiseerde aanbestedingsvoordelen kunnen ook worden aangewend om tegenvallers binnen hetzelfde project te compenseren. Dit kunnen aanbestedingstegenvallers zijn, maar ook bijvoorbeeld tegenvallers in projectmanagement in voorbereiding of uitvoering.

Opvangen verschuivingen
Meerdere aanbestedingscontracten vallen onder een gezamenlijk exploitatiebudget. Hierdoor kunnen verschuivingen worden opgevangen. Verschuivingen komen voort uit het feit dat niet op alle onderdelen per jaar evenveel dienstverlening nodig is. Niet elk jaar hoeft bijvoorbeeld door vervanging van interne medewerkers extra inzet door een externe dienstverlener geleverd te worden.

Budgettaire beperkingen
Aanbestedingsvoordelen zijn bij een aantal projecten benut om budgettaire kortingen op de inkoop van leveringen en diensten te kunnen opvangen, evenals de gevolgen van het niet meer indexeren van budgetten.

Hoogachtend,

gedeputeerde staten van Drenthe,

, secretaris

, voorzitter

Bijlage(n):
coll.