



Rijksgebouwendienst
*Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*

Controle inschrijfbegrotingen

Datum 15 september 2009
Status Definitief

Colofon

Contactpersoon

Rijksgebouwendienst
Directie Advies & Architecten
Unit bouwkosten

Postbus 20952
2500 EZ Den Haag
Interne postcode 440

Gecontroleerd

Bijlage(n) geen

Inhoud

Inleiding	4
1 Controle.....	5
2 Resultaten.....	6
3 Conclusie.....	12

Inleiding

Directe aanleiding voor dit onderzoek is de brief aan de Tweede Kamer van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, mw. E. Vogelaar en met name de volgende passage:

“Omdat er aanwijzingen zijn dat het maken van verboden prijsafspraken nog steeds geen verleden tijd is, heb ik besloten te starten met een pilot waarbij voor een periode van 6 maanden alle inschrijvingsbegrotingen zullen worden gecontroleerd op signalen van onregelmatigheden”.

Alle inschrijfbegrotingen die in de periode van 25 november 2008 tot en met 24 mei 2009 door de Rijksgebouwendienst zijn ontvangen zijn door de unit bouwkosten gecontroleerd. De resultaten van dit onderzoek worden weergegeven in deze rapportage.

1 Controle

Aanbesteden heeft ondermeer tot doel het verkrijgen van de meest passende aanbidding. De Regeling Aanbestedingsprocedures Rijksgebouwendienst 2007, kortweg RAR 2007, maakt onderscheid naar de wijze van aanbesteden en kent hieraan drempelbedragen toe. We onderscheiden naar:

- onderhands aanbesteden van toepassing van € 50.000 tot € 1.500.000
- nationaal aanbesteden van toepassing van € 1.500.000 tot € 5.150.000
- europees aanbesteden vanaf € 5.150.000

Bij openbaar aanbesteden kan het aantal gegadigden groot zijn. Een selectie is dan nodig om het aantal gegadigden terug te brengen tot een beperkt aantal inschrijvers. We onderscheiden hierbij aanbesteden met of zonder voorafgaande selectie.

Na de aanbesteding worden de inschrijvingen beoordeeld. Afhankelijk van de gestelde gunningcriteria en contractvorm wordt het werk aan die partij gegund die aan de gestelde gunningcriteria het beste voldoet. Uitgangspunt blijft het concurrentiebeginsel.

De aanbesteding dient eerlijk en transparant te verlopen. Het vooraf maken van onderlinge prijsafspraken tussen gegadigden en/of inschrijvers is verboden. Hierin ligt de noodzaak besloten te controleren op signalen van onregelmatigheden.

De controle van de inschrijfbegrotingen wordt voornamelijk gebaseerd op het onderling vergelijken van alle inschrijvingen per aanbesteding. De directieraming en/of de directiebegroting wordt hierbij eveneens betrokken.

Na cijfermatige vergelijking wordt met behulp van een beoordelingsformat beredeneert of er van "signalen van onregelmatigheden" sprake is. Een voorbeeld van dit format is als bijlage toegevoegd (bijlage 1).

Er is bij het controleren van de inschrijfbegrotingen met name gelet op de volgende zaken:

Totale inschrijfbegroting:

- uitschieters in de aanbidding, naar boven of naar beneden
- liggen de aanbiddingen erg dicht bij elkaar
- een combinatie van bovenstaande

Directe kosten:

- is er door alle partijen serieus gerekend (door de mate én de kwaliteit van de onderbouwing)
- is de begroting voldoende project specifiek
- zijn er opvallende (stel)posten opgenomen in de begroting
- zijn er opvallende verschillen, of overeenkomsten tussen de begrotingen

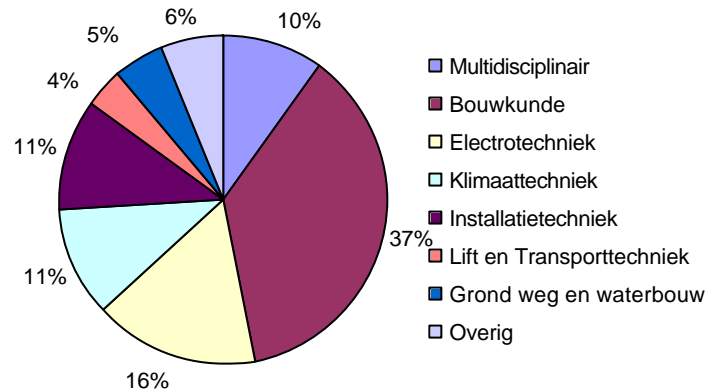
Opslagen:

- afwijkingen ten opzichte van het gebruikelijke %, AK en W&R
- zijn de bouwplaatskosten berekend, of als % weergegeven
- bijzondere opslagen, kortingen, verzekeringen, etc.

2 Resultaten

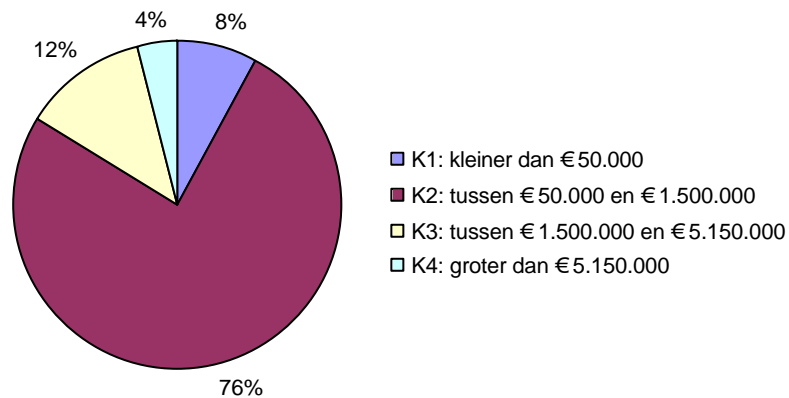
In de controle periode zijn 100 aanbestedingen gehouden.

De verdeling van de aanbestedingen per discipline:



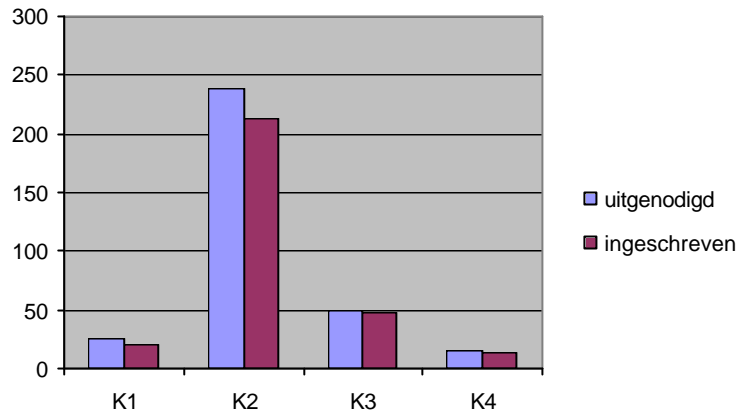
Met installatietechniek wordt de combinatie van elektrotechniek & klimaattechniek bedoeld.

De verdeling naar projectvolume:



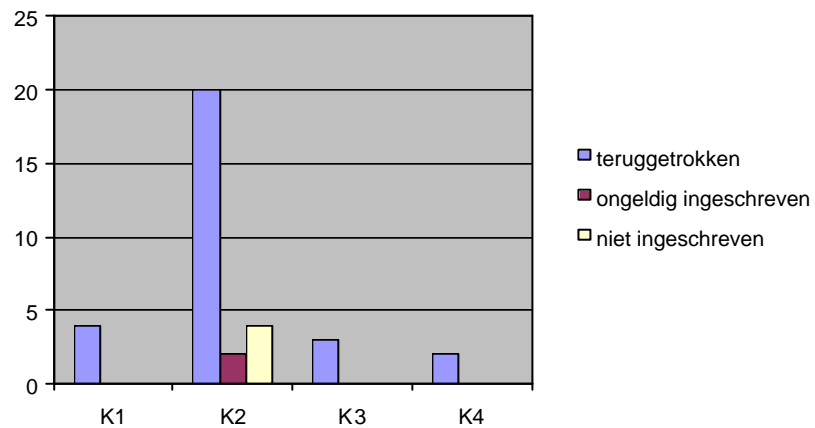
De verdeling per discipline en projectomvang is in alle gevallen vrijwel gelijk verdeeld. De multidisciplinaire projecten komen voor bij een projectomvang vanaf € 500.000.

Van 330 genodigden hebben 295 een geldige inschrijving gedaan. Naar klasse verdeeld ontstaan het volgende beeld:



figuur 1. overzicht aantal uitnodigingen en geldige inschrijvingen

Van 330 genodigden hebben 35 geen geldige inschrijving gedaan. Naar klasse verdeeld ontstaan het volgende beeld:



figuur 2. aantal uitnodigingen zonder succes

Hierbij kan worden verbijzonderd dat in twee gevallen, waarbij per geval drie partijen waren uitgenodigd, zich twee partijen terugtrokken of niet geldig inschreven. Deze situatie kwam éénmaal voor in K1 en éénmaal in K2.

De vragen uit het rapportage format leveren de volgende antwoorden en/of opmerkingen op:

1 Zijn alle biedingen reëel in verhouding met dit werk?

In alle gevallen is deze vraag met ja beantwoord.

Bij 11 van de 295 inschrijfbegrotingen zijn de volgende opmerkingen geplaatst:

- hoog inschrijfbedrag(6x)
- ligging van de inschrijving ten opzichte van de directiebegroting(2x)
- twee maal zoveel uren begroot
- onderling grote verschillen op een specifieke onderdeel
- werk betreft RAW bestek desondanks zijn er grote verschillen

In geen geval is daarop nee geantwoord. Bovenstaande opmerkingen komen niet voor bij de laagste inschrijfbegrotingen en geven verder geen aanleiding tot nader onderzoek naar onregelmatigheden.

2 Is er serieus begroot?

In de meeste gevallen is deze vraag met ja beantwoord.

Bij 9 van de 295 inschrijvingbegrotingen zijn een of meerdere opmerkingen geplaatst:

- summier begroot(6x)
- veel toeslagen toegepast(2x)
- slechte onderbouwing
- begroting bevat dubbelingen
- uurlonen zijn fors
- begroting is zeer gedetailleerd
- ongeloofwaardige bedragen afgegeven(2x)

Bovenstaande opmerkingen doen zich niet voor bij de laagste inschrijfbegrotingen. De ongeloofwaardige bedragen zijn in verhouding tot het bedrag van inschrijving van weinig betekenis en geven geen aanleiding tot nader onderzoek naar onregelmatigheden.

Eenmaal is daarop nee geantwoord met de volgende opmerking:

- de begroting bestaat voornamelijk uit posten

3 Zijn er opmerkelijke posten opgenomen?

In de meeste gevallen is deze vraag met nee beantwoord.

Bij 2 van de 295 inschrijfbegrotingen zijn de volgende opmerkingen geplaatst:

- een vastgestelde stelpost is zonder reden met € 5000 verhoogd
- de totale hoeveelheid stelposten betreft 1/3 van de aanneemsom, de hoogte en de hoeveelheid van deze stelposten is overeenkomstig de uitvraag.

Tweemaal is daarop ja geantwoord met de volgende opmerkingen:

- stelpost opgenomen voor levering en werkzaamheden, verklaring ontbreekt
- 2/3 van de aanneemsom bestaat uit stelposten overeenkomstig de uitvraag

Het is beleid van de Rijksgebouwendienst om in bestekken zo min mogelijk stelposten op te nemen.

4 Ontbreken er posten?

In de meeste gevallen is deze vraag met nee beantwoord.

Bij 4 van de 295 inschrijfbegrotingen zijn de volgende opmerkingen geplaatst:

- geen opslagen gerekend
- inschrijfbegroting is niet compleet
- afwijkend materiaal toegepast
- post onderhoud is niet zichtbaar

Het ontbreken van posten is afgezet tegen de feitelijke uitvraag. Bovenstaande opmerkingen geven geen aanleiding tot nader onderzoek naar onregelmatigheden.

Driemaal is daarop ja geantwoord met de volgende opmerkingen:

- alle inschrijvers van één aanbesteding verstrekken erg weinig begrotingsinformatie (NB; het werk heeft meer weg van een levering)
- de stukken zijn niet compleet
- slechts een van de drie inschrijvers biedt de gevraagde specifieke installatie

5 Zijn de opslagen(indirecte kosten) reëel in verhouding tot het werk?

In de meeste gevallen is deze vraag met ja beantwoord.

Bij 2 van de 295 inschrijfbegrotingen zijn de volgende opmerkingen geplaatst:

- opslag percentages vallen hoger uit dan verwacht
- winst & risico zijn niet zichtbaar

Bovenstaande opmerkingen zijn in vergelijking met het inschrijfbedrag weinig van invloed en geven geen aanleiding tot nader onderzoek naar onregelmatigheden.

Tweemaal is daarop nee geantwoord met de volgende opmerkingen:

- geen opslagen gehanteerd
- de opslag percentages zijn niet zichtbaar

6 Zijn er opvallende indirecte kosten in verhouding tot het werk?

In de meeste gevallen is deze vraag met nee beantwoord.

Bij 2 van de 295 inschrijfbegrotingen zijn de volgende opmerkingen geplaatst:

- hoog opslag percentage toegepast
- veel toeslagen toegepast

Bovenstaande opmerkingen doen zich niet voor bij de laagste inschrijfbegrotingen, zijn in vergelijking met het inschrijfbedrag weinig van invloed en geven geen aanleiding tot nader onderzoek naar onregelmatigheden.

Eenmaal is daarop ja geantwoord met de volgende opmerkingen:

- er worden rentekosten over de inschrijfsom berekend

7 Zijn er ongewone en of opvallende aannames, bedragen, hoeveelheden, onderaannemers?

In de meeste gevallen is deze vraag met nee beantwoord.

Bij 7 van de 295 inschrijfbegrotingen zijn de volgende opmerkingen geplaatst:

- een inschrijver rekent 3x meer uren en hoge overall prijzen
- uitvraag omvat veel kleinere stelposten
- er is een grote variatie in aard en omvang van de stelposten, voorts zijn enorme verschillen aanwezig in arbeid en is de spreiding tussen de biedingen groot
- de inschrijvers hebben opvallend veel werk uitbesteed
- twee inschrijvers maken gebruik van de dezelfde onderaannemer(2x)
- de laagste inschrijver past een zeer substantiële korting toe

Vijfmaal is daarop ja geantwoord met de volgende opmerkingen:

- prijversverschil op een specifieke en substantiële post is erg groot
- een inschrijver rekent een extreem bedrag voor openen en sluiten van plafonds
- de laagste inschrijver rekent helemaal geen bouwplaatskosten hij gebruikt hiertoe de faciliteiten ter plaatse en tevens past hij een forse korting toe
- laagste inschrijver heeft veel niet onderbouwde onderaanneming
- de post staalwerk is bij een inschrijver 6x duurder dan bij de laagste inschrijver

Alle bovengenoemde opmerkingen staan op zich en geven geen aanleiding tot nader onderzoek naar onregelmatigheden.

8 Zijn er andere wetenswaardigheden of signalen van onregelmatigheden?

In de meeste gevallen is deze vraag met nee beantwoord.

Bij 5 van de 100 aanbestedingen zijn een of meerdere opmerkingen geplaatst:

- de inschrijvingen van een civiel technisch werk liggen extreem dicht bij elkaar (2x)
- biedingen liggen ruim boven directie begroting met onderlinge grote spreiding
- een inschrijver is substantieel lager door toepassing van goedkopere producten
- alle inschrijvingen vertonen grotere variatie in gehanteerde hoeveelheden en prijzen per eenheid.

Negenmaal is daarop ja geantwoord met de volgende opmerkingen:

- er is sprake van een dubbele terugtrekking (5x)
- slechts een partij schrijft in, een trekt zich terug en een schrijft niet in (2x)
- twee partijen schrijven niet in.
- de bieding van een inschrijver is extreem hoog

9 Bestede tijd

Voor aanvang van de controle is op basis van een indicatie afgesproken dat de tijdbesteding per aanbesteding niet meer zou mogen bedragen dan 8 uren.

In een aantal gevallen is hieraan niet voldaan. De oorzaak ligt enerzijds in de aard en de omvang van de aanbesteding anderzijds in de complexiteit van het project. De controle van deze 100 aanbestedingen heeft in totaal 445 uur bedragen.

10 Verwonderpunten Top Drie

Terugtrekking:

Bij 5 aanbestedingen trekken 2 partijen zich terug.

Bij 2 aanbestedingen trekt een partij zich terug en schrijft de andere partij niet in.

actie RGD: vooraf zullen partijen worden gevraagd naar daadwerkelijke interesse en mogelijkheden om in te schrijven. Daarbij zal duidelijk worden aangegeven dat een afzien van inschrijven geen nadelige effecten heeft op toekomstige uitnodigen. Partijen die zich terugtrekken of niet inschrijven zullen actief worden benaderd over de reden voor terugtrekking of niet inschrijven.

Onderaanneming:

Bij veel inschrijvingen is sprake van onderaanneming. Vaak wordt die onderaanneming als post opgenomen en niet verder onderbouwd. Daarmee wordt verdere controle onmogelijk gemaakt.

actie RGD: bij onderaanneming altijd verlangen dat de onderliggende offertes worden aangeleverd. Overweging: controle van de inschrijfbegroting op compleetheid wordt onderdeel van de geldigheid van de inschrijving.

Projectkorting:

Van de 100 laagste inschrijvers hebben er 16 een projectkorting toegepast.

13 van deze 16 waren zonder die projectkorting ook al de laagste.

Vanaf half maart 2009 zien we meer substantiële kortingen toegepast. In een enkel geval ligt deze korting rond 10%.

actie RGD: Om inschrijvingen goed op waarde te kunnen schatten is het van belang de markt goed te kennen en deze kennis te gebruiken in de aanbestedingsstrategie. Kortingen zijn daarvan onderdeel en geven een beeld van de markt.

11 Voor en nadelen

Voordelen

Begroten en calculeren kan op veel manieren. De mate van nauwkeurigheid en de bronnen variëren. Voor een goed begrip is inzicht in de materie van belang. Het vergroten van de kennis en ook het op peil houden zijn noodzakelijk. Beiden versterken de positie van een kostendeskundige overheid.

Stelselmatig onderzoek over een langere periode kan trendmatigheden aan het licht brengen. De marktwerking wordt daarmee beter zichtbaar.

Nadelen

Afhankelijk van de gedetailleerdheid van de analyses zullen de apparaatskosten in geringe mate stijgen.

3 Conclusie

In de afgelopen periode van 6 maanden zijn van 100 gehouden aanbestedingen 330 inschrijvingen gecontroleerd.

De rijksoverheid is als professionele opdrachtgever en aanbestedende partij vanuit haar rol gehouden om "in control" te zijn en te blijven. Hierbij gaat het niet om de aanbestedingsresultaten sec, maar in het bijzonder om de onderliggende signalen en waarden: data verouderd snel en zal voortdurend moeten worden vernieuwd. Trendmatigheden en patronen worden pas herkend als inschrijfbegrotingen over langere perioden worden geanalyseerd.

Het voornemen tot controleren heeft ruim aandacht gekregen in de media. Hier gaat een belangrijke preventieve werking vanuit.

In het overleg met de NMa zijn de onderzoeksresultaten van deze rapportage uitvoerig besproken.

Slotconclusie:

Concrete signalen van onregelmatigheden zijn niet aangetroffen.

Aanbevelingen:

- Continueer het onderzoek en maak dit tot standaard werkmethode.
- Faciliteer frequent overleg met de Nma over onderzoeksresultaten.
- Zorg dat op elk gewenst moment de resultaten kunnen worden verantwoord.