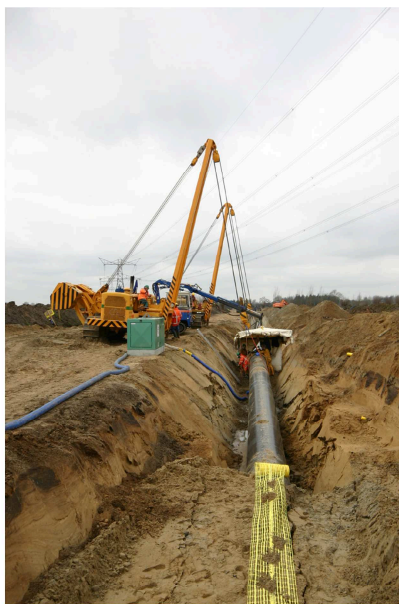


# Eindrapport

## Doelmatigheidsbeoordeling Project Odiliapeel - Melick

In opdracht van:  
**Autoriteit Consument & Markt (ACM)**  
**Directie Energie**



**JACOBS** Consultancy

Jacobs Consultancy  
Plesmanlaan 100, 2332 CB Leiden  
P.O. Box 141, 2300 AC Leiden  
The Netherlands  
Tel +31 71 582 7111  
Fax +31 71 582 7050  
[www.jacobsconsultancy.com](http://www.jacobsconsultancy.com)  
[www.jacobs.com](http://www.jacobs.com)

# Doelmatigheidsbeoordeling

GTS-project Odiliapeel - Melick

In opdracht van

Autoriteit Consument en Markt  
Den Haag, Nederland

**Uitgifte datum:** 4 december 2013

Auteurs	: [REDACTED]	Project no.	: NL6505-00
Gecontroleerd door	: [REDACTED]	Document no.	: 06106-NL6505-00-B-06-0001
Goedgekeurd door	: [REDACTED]	Revisie	: B, commentaar verwerkt

**A Subsidiary of Jacobs Engineering Group Inc.**

Trade register: Rijnland 24301248

**INHOUDSOPGAVE**

LIJST VAN AFKORTINGEN.....5

MANAGEMENT SAMENVATTING.....6

1. INLEIDING.....9

2. DOELSTELLING..... 10

3. BEOORDELINGSSYSTEMATIEK ..... 11

3.1 VRAAG 1: EFFECTIVITEIT INVESTERINGSKOSTEN..... 11

3.1.1 Realisatie van het beoogde doel ..... 11

3.1.2 Relevantie van de bestedingen ..... 11

3.2 VRAAG 2: EFFICIENTIE INVESTERINGSKOSTEN..... 11

3.2.1 Prijsvorming bij aanvang ..... 12

3.2.2 Kostenbeheersing tijdens de uitvoering..... 12

3.2.3 Redelijkheid gerealiseerde kosten ..... 12

3.3 CRITERIA TER BEOORDELING VAN DOELMATIGHEID..... 12

4. INFORMATIEVERSTREKKING..... 13

5. RESULTATEN & CONCLUSIES ..... 14

5.1 VRAAG 1: EFFECTIVITEIT INVESTERINGSKOSTEN..... 14

5.1.1 Realisatie van het beoogde doel ..... 15

5.1.2 Relevantie van de bestedingen ..... 15

5.2 VRAAG 2: EFFICIENTIE VAN INVESTERINGSKOSTEN..... 16

5.2.1 Prijsvorming bij aanvang ..... 16

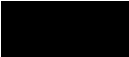
5.2.2 Kostenbeheersing tijdens de uitvoering..... 17

5.2.3 Redelijkheid gerealiseerde kosten ..... 19

BIJLAGEN .....20

**Distributie:**

ACM:



Jacobs Consultancy:

Project file

**LIJST VAN AFKORTINGEN**

<b>Afkorting</b>	<b>Betekenis</b>
ACM	Autoriteit Consument en Markt
GTS	Gasunie Transport Services
Mln.	miljoen
MOB	Management, Ontwerp en Begeleiding (kosten) GTS-term voor wat Jacobs "projectbegeleidingskosten" noemt.

## MANAGEMENT SAMENVATTING

GTS heeft het project Odiliapeel-Melick op effectieve en efficiënte wijze uitgevoerd. Naar ons oordeel is de uitbreidingsinvestering goed onderbouwd en goed doelmatig tot het gevraagde bedrag van 127,4 miljoen euro.

### Achtergrond en werkwijze

GTS heeft tussen locatie Odiliapeel en locatie Melick een pijpleiding (48 inch, 80 bar) aangelegd met een lengte van ongeveer 65km. GTS heeft de ACM gevraagd deze investering aan te merken als uitbreidingsinvestering, zodat de kosten kunnen worden opgenomen in het transporttarief.

Nu het project is gerealiseerd, wil de ACM kunnen beoordelen of de werkelijke besteding van gelden doelmatig heeft plaatsgevonden. In opdracht van de ACM heeft Jacobs Consultancy hierbij assistentie verleend.

Dit rapport beschrijft de onderzoeksvragen van de ACM, de door Jacobs Consultancy gevolgde werkwijze, de door GTS verstrekte informatie, de analyse door Jacobs Consultancy en de antwoorden op de onderzoeksvragen.

Dit onderzoek heeft plaatsgevonden in september, oktober en november 2013 en kon mede door een vlotte en efficiënte verstrekking van gegevens door GTS binnen een korte termijn worden uitgevoerd.

In deze samenvatting worden de onderzoeksvragen van de ACM en de antwoorden van Jacobs Consultancy op deze vragen gepresenteerd. Ook wordt een korte motivatie voor het antwoord verstrekt. Wat betreft onze beoordelingen worden de volgende kwalificaties gebruikt.

**Tabel 1 – Beoordelingsschaal**

Kwalificatie	Omschrijving Kwaliteit van informatie, beoordeling
Slecht	Geen informatie, nauwelijks of geen onderbouwing
Onvoldoende	Minimale informatie, onvoldoende onderbouwing
Voldoende	Matige informatie, matige onderbouwing
Goed	Adequate informatie, goede onderbouwing

### Onderzoeksvraag 1: effectiviteit investeringskosten

*In hoeverre zijn de gemaakte kosten relevant voor het project? Dragen deze kosten bij aan het beoogde doel?*

Jacobs Consultancy concludeert dat de gedane investeringen op effectieve wijze hebben geleid tot het realiseren van het beoogde doel. Hierbij hebben we gekeken naar de mate waarin het beoogde doel is gerealiseerd en de relevantie van de bestedingen. Beide aspecten worden hieronder verder toegelicht.

#### Realisatie van het beoogde doel

Het beoogde doel van het project is gerealiseerd: de pijpleiding is opgeleverd volgens specificaties en is momenteel in gebruik. Er zijn geen significante minderwerken geconstateerd welke afbreuk zouden doen aan de kwaliteit of functionaliteit van het beoogde doel.

#### Relevantie van de bestedingen

De gedane investeringen zijn goed onderbouwd en dragen goed bij aan het beoogde doel. De meerwerken zijn goed verklaarbaar en de omvang is acceptabel in het licht van de gekozen strategie om risicoposten op basis van nacalculatie te verrekenen.

De indirecte projectbegeleidingskosten (MOB: Management, Ontwerp & Begeleiding) zijn bij de gehanteerde opslagen gemiddeld genomen acceptabel. [REDACTED]

[REDACTED]. Dit betreft echter een beperkt aantal uren en heeft slechts een geringe impact op de totale projectbegeleidingskosten van dit project. Mede in het licht van een verder met goede efficiëntie uitgevoerd project, adviseren om voor dit project het geheel aan projectbegeleidingskosten als doelmatig te kwalificeren.

### **Onderzoeksvraag 2: efficiëntie investeringskosten**

*Is op aantoonbaar efficiënte wijze omgaan met publieke gelden binnen de invloedssfeer van de Netwerkbeheerder?*

Jacobs Consultancy concludeert dat GTS dit project op efficiënte wijze heeft uitgevoerd. Hierbij hebben we gekeken naar de prijsvorming bij aanvang, de kostenbeheersing tijdens de uitvoering en de redelijkheid van de gerealiseerde kosten. Deze drie aspecten worden hieronder verder toegelicht.

#### Prijsvorming bij aanvang

In het inkoopproces zijn alle vereiste processen gevolgd. Ook de manier van marktbenadering is goed gekozen en zorgvuldig uitgevoerd. Het gecombineerd inkopen van materialen voor meerdere projecten om schaalvoordeel te creëren, is een solide strategie. Het verrekenmodel om de kosten hiervan aan individuele projecten toe te kennen, laat zien dat de materiaalprijzen op een reële wijze zijn doorbelast aan het project.

#### Kostenbeheersing tijdens de uitvoering

De meerwerken tijdens de uitvoering zijn goed onderbouwd, acceptabel qua omvang en relevant voor het project. De strategie waarbij risicoposten buiten de leveringsomvang van het contract met de aannemers zijn gehouden, blijkt goed te hebben gewerkt. Het verrekenen van betreffende posten tijdens de uitvoering heeft niet geleid tot excessieve meerwerken.

De kosten voor de vergoeding van bijzondere gewassen zijn op een objectieve en transparante manier tot stand gekomen. We oordelen dat deze kosten doelmatig zijn geweest. In de begroting zijn deze kosten onvoldoende meegenomen, waardoor tijdens de uitvoering op dit onderdeel een significante overschrijding van het budget heeft plaatsgevonden. Deze kosten zijn echter noodzakelijk voor het project en GTS

heeft niet of nauwelijks invloed op de hoogte ervan. Het onderschatten van deze kosten heeft geen negatieve invloed gehad op het besluitvormingsproces.

Redelijkheid gerealiseerde kosten

De tegenbegroting door Jacobs Consultancy laat zien dat GTS kosteneffectief heeft weten te werken binnen dit project. De gerealiseerde kosten bevinden zich aan de onderkant van de bandbreedte voor de investeringen welke voor een dergelijk project verwacht mogen worden. GTS geeft aan dat de markt op dat moment in haar voordeel was. Het resultaat laat zien dat GTS erin geslaagd is daar optimaal gebruik van te maken.

**Conclusie**

Onderstaande tabel geeft een samenvatting van onze bevindingen.

**Tabel 2 – Doelmatigheidsbeoordeling, opgebouwd uit deelvragen en totaal score.**

Kwalificatie	--	-	+	++
Vraag 1.1: realisatie beoogde doel				X
Vraag 1.2: relevantie van de bestedingen				X
Vraag 2.1: prijsvorming bij aanvang				X
Vraag 2.2: kostenbeheersing tijdens uitvoering				X
Vraag 2.3: redelijkheid gerealiseerde kosten				X
Totaal oordeel				X

Legenda: (--): slecht, (-): onvoldoende, (+): voldoende, (++) : goed

Naar ons oordeel is de uitbreidingsinvestering goed onderbouwd en goed doelmatig tot het gevraagde bedrag van 127,4 miljoen euro.



## 1. INLEIDING

GTS (Gasunie Transport Services) heeft bij de ACM (Autoriteit Consument en Markt) een aanvraag ingediend om de investeringen in de hogedruk gasleiding Odiliapeel – Melick aan te merken als een uitbreidingsinvestering. De kosten kunnen in dat geval worden opgenomen in het transporttarief van GTS voor zover deze kosten doelmatig zijn.

De ACM heeft Jacobs Consultancy gevraagd de doelmatigheid te beoordelen van het project “Odiliapeel – Melick”. De resultaten van dit onderzoek zijn vastgelegd in dit rapport.

Het traject Odiliapeel – Melick behoort tot de derde fase van de Noord-Zuid route en draagt daarmee bij aan de “gasronde”-strategie van GTS. Het project betreft een hoge druk (80 bar), 48-inch leiding over een afstand van circa 65 kilometer. Uitbreiding van zes bestaande afsluiterlocaties ten behoeve van de nieuwe leiding maakt deel uit van de projectomvang. Dit betreft hoofdzakelijk uitbreiding van de technische installaties; er was slechts een minimale uitbreiding van het grondoppervlak nodig. In het traject wordt verder geen gasmenging of gascompressie toegepast waarmee het procestechisch relatief eenvoudig is.

De beoordeling in dit rapport focust op het bedrag voor de kapitaalinvestering, exclusief bouwrente, van 127,4 mln. euro. In haar tariefvoorstel voor 2014 heeft GTS een totaal investeringsbedrag van 139,9 mln. euro opgenomen, inclusief 12,5 mln. euro regulatoire bouwrente.

Publicatie van het rapport en borging van het gebruik van vertrouwelijkheid van eventuele GTS gegevens is een verantwoordelijkheid van de ACM. Jacobs Consultancy rapporteert alleen aan de ACM, op vertrouwelijke basis.

## 2. DOELSTELLING

Deze doelmatigheidsbeoordeling beoogt een antwoord te geven op de volgende onderzoeksvragen:

1. Effectiviteit. In hoeverre zijn de gemaakte kosten relevant voor het realiseren van het project? Dragen deze kosten bij aan het beoogde doel?
2. Efficiëntie. Zijn de gemaakte investeringskosten voor dit project doelmatig te noemen? Is de omvang van de uitgaven redelijkerwijs te verantwoorden?

De operationele kosten worden op een andere wijze door ACM behandeld en zijn niet onderzocht in deze doelmatigheidsbeoordeling.

Dit vertrouwelijke rapport is het eindresultaat van het onderzoek naar de doelmatigheid van het genoemde project. Voorafgaand hieraan zijn een concept managementsamenvatting en een conceptrapport aan de ACM voorgelegd ter beoordeling en commentaar. ACM heeft tevens GTS in staat gesteld op deze concepten te reageren.

### 3. BEOORDELINGSSYSTEMATIEK

Wij menen dat de volgende definitie een goede basis vormt voor de beoordeling van de doelmatigheid van het project:

- De handelswijze is doelmatig als de investering **daadwerkelijk bijdraagt aan de realisatie van het beoogde doel** en er op **aantoonbaar efficiënte wijze is omgaan met publieke gelden binnen de invloedssfeer van de Netwerkbeheerder**.

De twee vetgedrukte aspecten uit deze definitie komen overeen met de twee onderzoeksvragen voor de doelmatigheidsbeoordeling.

#### 3.1 VRAAG 1: EFFECTIVITEIT INVESTERINGSKOSTEN

Ter verificatie van de effectiviteit van de bestedingen, kijken we naar de volgende aspecten:

1. Realisatie van het beoogde doel
2. Relevantie van de bestedingen

##### 3.1.1 Realisatie van het beoogde doel

Bij aanvang van het project is een bepaald doel gesteld, welke is beschreven en nader gedetailleerd in een bestek (of meerdere deelbestekken). Nu, na uitvoering van het project, wordt gekeken of de beoogde doelen ook werkelijk gerealiseerd zijn.

##### 3.1.2 Relevantie van de bestedingen

Kernvraag bij de relevantie van de bestedingen: zijn alle bestedingen geheel aangewend voor het realiseren van het beoogde doel? Ofwel: in welke mate waren de werkelijke kostenposten nodig om het beoogde doel te realiseren? Hierbij wordt ook gekeken of er op kosten van het project geen nevensdoelen zijn gerealiseerd welke irrelevant zijn voor het beoogde doel.

#### 3.2 VRAAG 2: EFFICIENTIE INVESTERINGSKOSTEN

Ter verificatie van de efficiëntie van de investeringskosten, kijken we naar de volgende aspecten:

1. Prijsvorming bij aanvang
2. Kostenbeheersing tijdens de uitvoering
3. Redelijkheid gerealiseerde kosten

### 3.2.1 Prijsvorming bij aanvang

Het uitgangspunt is hier dat bij een goede omschrijving van de gevraagde werkzaamheden en bij open concurrentie de laagste en marktconforme prijs wordt verkregen bij aanvang van de werkzaamheden. E.e.a. voor zover binnen de invloedssfeer van de Netwerkbeheerder.

### 3.2.2 Kostenbeheersing tijdens de uitvoering

Vaak zijn er tegenvallers door gewijzigde externe omstandigheden of door marktveranderingen tijdens de uitvoering. Dit vertalen wij naar het zichtbaar maken van meerwerk en het onderzoeken van dit meerwerk op omvang en onderbouwing. In eerste instantie gebeurt dit door de netbeheerder een verklaring van afwijkingen te laten opstellen t.o.v. de initiële begroting, waarbij wordt gekeken naar relevantie en kosteneffectiviteit.

### 3.2.3 Redelijkheid gerealiseerde kosten

Op basis van de project-uitgangsgegevens wordt een onafhankelijke raming (de tegenbegroting) opgesteld door Jacobs Consultancy en vergeleken met de gerealiseerde omvang. Wanneer de tegenbegroting en de gerealiseerde kosten binnen aanvaarbare grenzen (-20% tot +35% t.o.v. tegenbegroting) gelijk zijn, wordt dit als acceptabel gekwalificeerd.

## 3.3 CRITERIA TER BEOORDELING VAN DOELMATIGHEID

Bij de beoordeling van de verschillende aspecten, hanteren wij de kwalificaties in onderstaande tabel. Deze kwalificatieschaal wordt zowel gebruikt voor de kwaliteit van de aangeleverde informatie, als voor het inhoudelijk oordeel van Jacobs Consultancy over de onderbouwing.

**Tabel 3 – Beoordelingsschaal**

<b>Kwalificatie</b>	<b>Omschrijving Kwaliteit van informatie, beoordeling</b>
Slecht	Geen informatie, nauwelijks of geen onderbouwing
Onvoldoende	Minimale informatie, onvoldoende onderbouwing
Voldoende	Matige informatie, matige onderbouwing
Goed	Adequate informatie, goede onderbouwing

Indien de kwaliteit van de aangeleverde informatie onvoldoende of slecht is, leidt dat automatisch tot de beoordeling “slecht” op het betreffende aspect. Op gebrekkige informatie kan immers geen gedegen (positief) oordeel worden gebaseerd.

#### **4. INFORMATIEVERSTREKKING**

Na verstrekking van de opdracht heeft op zeer korte termijn een eerste bespreking plaats gevonden (8 oktober 2013 in Groningen), waarbij we onze aanpak aan GTS hebben gepresenteerd en met GTS hebben afgestemd. Ook hebben we bij deze gelegenheid onze eerste vragen om informatie aan GTS voorgelegd en afgestemd hoe de informatieverstrekking het best kon plaatsvinden.

Op 28 oktober 2013 heeft een tweede bespreking (werksessie) plaats gevonden in Groningen, waarbij zowel de al ontvangen informatie als de nog ontbrekende informatie besproken is. Hierop is nog aanvullende informatie door GTS aangeleverd, daarmee de basis vormend voor de beantwoording van de onderzoeksvragen door Jacobs Consultancy. Voor het onderwerp van de (indirecte) projectbegeleidingskosten heeft apart overleg plaatsgevonden met GTS bij ACM op 31 oktober 2013. Op 5 november 2013 hebben wij de laatste informatie ontvangen.

Mede door een vlotte en efficiënte verstrekking van gegevens door GTS kon de doelmatigheidsbeoordeling binnen een relatief korte termijn worden gedaan.

Jacobs Consultancy voert deze opdracht uit onder strikt vertrouwen en rapporteert slechts aan de ACM. Jacobs Consultancy gaat er vanuit dat alle informatie die zij van de ACM heeft ontvangen voor dit doel gebruikt mag worden. Nieuwe informatie vanuit GTS is alleen via de ACM verstrekt, zodat duidelijk is dat de uiteindelijke bronnen welke Jacobs Consultancy gebruikt volledig bij de ACM en GTS bekend zijn.

## 5. RESULTATEN & CONCLUSIES

Naar ons oordeel is de uitbreidingsinvestering goed onderbouwd en goed doelmatig tot het gevraagde bedrag van 127,4 miljoen euro. Onderstaande tabel geeft een samenvatting van onze bevindingen. De resultaten zijn verder onderbouwd in de volgende paragrafen.

**Tabel 4 – Doelmatigheidsbeoordeling, opgebouwd uit deelvragen en totaal score.**

Kwalificatie	--	-	+	++
Vraag 1.1: realisatie beoogde doel				X
Vraag 1.2: relevantie van de bestedingen				X
Vraag 2.1: prijsvorming bij aanvang				X
Vraag 2.2: kostenbeheersing tijdens uitvoering				X
Vraag 2.3: redelijkheid gerealiseerde kosten				X
Totaal oordeel				X

Legenda: (--): slecht, (-): onvoldoende, (+): voldoende, (++): goed

### 5.1 OPBOUW GEREALISEERDE INVESTERINGSKOSTEN

De opbouw van de gerealiseerde investeringskosten en de grootte van de verschillende posten, zoals aangegeven door GTS, is weergegeven in Tabel 5. De notatie “expended to date” betekent dat de bedragen zijn verwerkt tot en met periode 7-2013 (conform tariefvoorstel 2014).

**Tabel 5 – Opbouw investeringskosten (expended to date, t/m 7-2013)**

Subtotalen	Expended to date
Constructie	██████████
Indirecte engineering & grondzaken kosten	██████████
Projectbegeleidingskosten (MOB: Management, Ontwerp & Begeleiding)	██████████
Materiaal	██████████
Overigen	██████████
<b>Eindtotaal</b>	<b>127.400.000</b>

Aangezien het project eind periode 7-2013 nog niet was afgerond, is de uiteindelijke investering naar verwachting hoger: ██████████ mln. euro.

## 5.2 VRAAG 1: EFFECTIVITEIT INVESTERINGSKOSTEN

### 5.2.1 Realisatie van het beoogde doel

GTS heeft verklaard dat het project is opgeleverd in mei 2013 ("gasvoerend") en in gebruik genomen is in oktober 2013 ("transport"). Dit wordt ondersteund door de OBO ("verklaring operationele beheersoverdracht") voor lot Noord en de OBO voor lot Zuid, waarin wordt verklaard dat:

- De installatie is gebouwd in overeenstemming met de projectspecificaties;
- De installatie gasleverend is.

Er zijn geen afwijkingen geconstateerd ten opzichte van de oorspronkelijke projectspecificaties in de vorm van relevante minderwerken welke afbreuk zouden doen aan het beoogde doel.

Wij vinden daarom dat deze vraag goed onderbouwd is en zijn van mening dat dit aspect goed bijdraagt aan de doelmatigheid van het project.

### 5.2.2 Relevantie van de bestedingen

De gedane investeringen zijn goed onderbouwd en dragen goed bij aan het beoogde doel. Er zijn op kosten van dit project geen (irrelevante) nevendoeelen gerealiseerd. We plaatsen een kanttekening bij een deel van de indirecte projectbegeleidingskosten (MOB: Management, Ontwerp & Begeleiding), maar dit heeft uiteindelijk voor dit project geen negatief effect op de beoordeling van de doelmatigheid.

De meerwerken tijdens de uitvoering van het project zijn goed gedocumenteerd en goed verklaarbaar binnen het kader van het project. Het grootste deel van het meerwerk voor constructie is het gevolg van problemen met bronneringswater, die een directe relevantie hebben voor het project. Verder is er een kostenescalatie bij materialen welke het gevolg is van (project-relevante) scope groei en technische aanpassingen. De omvang van de meerwerken is beperkt in het licht van de gevolgde aanbestedingsstrategie, waarbij risicoposten bewust buiten de aanbesteding zijn gehouden.

Het totaal van de indirecte projectbegeleidingskosten is aan de hoge kant, maar acceptabel (zie Appendix 3).

[REDACTED]. Gezien het beperkte aantal uren, heeft dit echter slechts een gering effect op de totale projectbegeleidingskosten. Mede gezien de goede efficiëntie van de uitvoering van het project adviseren we de projectbegeleidingskosten voor dit project geheel als doelmatig te beoordelen.

## 5.3 VRAAG 2: EFFICIENTIE VAN INVESTERINGSKOSTEN

### 5.3.1 Prijsvorming bij aanvang

We hebben een steekproefsgewijze controle uitgevoerd op het aanbestedingsproces. Teneinde een representatieve verificatie te maken van de gevolgde inkoopprocedures, hebben wij besloten drie grotere aanbestedingen nader te bestuderen:

1. Buizen
2. Afsluiters
3. Constructie

Deze selectie omvat een groot deel van de waarde van de aanbestedingen.

#### 5.3.1.a Aanbesteding buizen ( )

Voor het aanbesteden van buizen zijn meerdere marktpartijen aangezocht om in competitie onder erkenningsregeling te kunnen aanbesteden. Dit waren: . Waarbij enkel is aangevraagd voor de coating van betreffende buizen.

GTS heeft door het combineren van projecten bereikt dat er een marktconform prijspeil is afgesproken. Hierbij was succesvol met een prijs die ongeveer euro onder de nummer twee lag.

Procedureel is het proces goed en gedegen verlopen, met zoals opgemerkt optimaal marktvoordeel vanwege het combineren van projecten.

Aangaande toekenning van de kosten aan het project is vanwege het combineren van inkoop met andere projecten om schaalvoordeel te behalen, inzicht gevraagd in hoe de kosten aan dit project worden doorbelast. Dit is door nacalculatie inzichtelijk gemaakt. Hierbij is aangetoond dat de materiaalkosten op reële wijze zijn doorbelast aan het project.

#### 5.3.1.b Aanbesteding afsluiters ( )

Voor het aanbesteden van afsluiters is de aanbestedingsprocedure bestudeerd en blijkt dat meerdere marktpartijen zijn aangezocht om in competitie onder erkenningsregeling te kunnen aanbesteden. Dit waren: .

Het proces is goed en gedegen verlopen. De relevante documenten zijn volgens procedure getekend: van voorstel tot aanvraag (3 november 2009) tot voorstel tot gunning (24 december 2009).

Ook met het uitstellen van de sluitingsdatum van de aanbiedingen is zeker gesteld dat maximale competitie in stand bleef, hetgeen uiteindelijk tot de aanbesteding heeft geleid bij voor . Deze prijs lag onder het prijspeil van de nummer twee .



De biedingen zijn volgens procedure gezamenlijk geopend na de uitgestelde aanbiddingstermijn.

De uiteindelijke groei naar [REDACTED] euro, vanwege scope groei en technische veranderingen (zoals as-verlengingen), is met [REDACTED] acceptabel.

Procedureel is het proces goed en gedegen verlopen, waarbij door de instandhouding van het maximale aantal aanbiddingen, vanwege het toekennen van uitstel op aanbiddingstermijn aan de aanbidders, een optimaal gebruik van de marktwerking is zeker gesteld.

#### 5.3.1.c Aanbesteding constructie ([REDACTED])

Voor het aanbesteden van de constructiewerkzaamheden is gewerkt met een erkenningsregeling voor aannemers voor het leggen van hogedruk transportleidingen. [REDACTED] aannemers hebben voor dit project ingeschreven: [REDACTED]. Gunning vond plaats op basis van de laagste prijs.

De gevolgde strategie was dat de constructiewerkzaamheden in een aanbesteding als twee lots in de markt zijn gezet: één lot voor constructiewerkzaamheden Noord en één lot voor de constructiewerkzaamheden Zuid.

Deze strategie maakte het mogelijk om door schaalvoordeel beide lots aan één partij te kunnen toewijzen, maar ook eventueel een commercieel voordeel te behalen door de werkzaamheden aan twee partijen toe te wijzen.

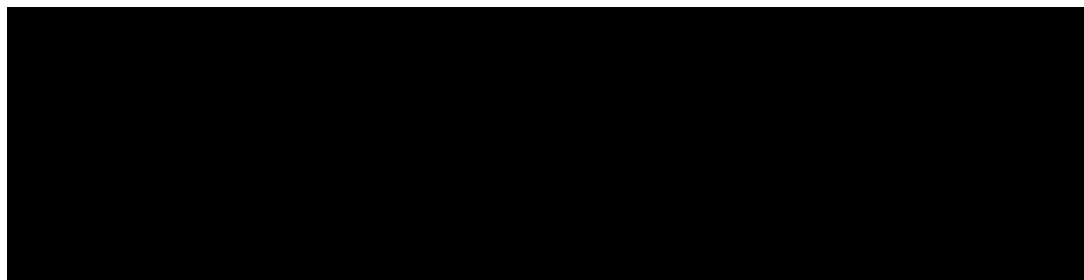
Deze aanbesteding is op 28 juli, 2011, aan de [REDACTED] genoemde aanbidders gestuurd met een reële aanbiddingsdatum van 18 oktober, 2011. Na ontvangst biedingen en evaluatie is uiteindelijk besloten dat door aan te besteden aan [REDACTED].

Procedureel is het proces goed en gedegen verlopen. Door de gekozen strategie van het in de markt zetten als twee lots is een bijkomende kostenbesparing gerealiseerd van ongeveer [REDACTED] euro.

#### 5.3.2 Kostenbeheersing tijdens de uitvoering

We beschouwen de totale kostenescalatie als acceptabel, zeker gezien de strategie van GTS om risicoposten in de constructie te verrekenen op basis van nacalculatie. Een nadere analyse en bespreking van de lijst met meerwerken, laat een goede onderbouwing zien van de individuele meerwerkposten.

Onderstaande tabel laat de groei zien op de vier onderzochte aanbestedingen. Het totale meerwerk over de vier orders komt op [REDACTED]. Dit is naar ons oordeel niet buitensporig of excessief, maar binnen de norm.



Voor wat betreft de constructiekosten heeft GTS er bewust voor gekozen om risicoposten (bijv. samenhangend met archeologie, vervuilde grond, explosieven) buiten de contractomvang te houden om kostenopdriving te voorkomen. De betreffende risico's worden ruim voldoende gedekt door de risico-marge in de begroting.

Beide constructie-subcontracten laten een ruimere groei zien, maar in meerdere mate bij [REDACTED]. Tijdens het uitvoeren van de werkzaamheden werd men geconfronteerd met ernstige problemen bij het lozen van bronneringswater. Ondanks uitgevoerde vooronderzoeken en studies bleek de voorgeschreven werkwijze in de praktijk niet uitvoerbaar. Dit meerwerk is onder nacalculatie uitgevoerd, waarbij de relevante processen en procedures gedegen zijn uitgevoerd.

Het grootste deel van de kostenescalaties voor de post "indirecte engineering en grondzaken kosten" heeft zich buiten de invloedssfeer van GTS afgespeeld. Het betreft hier vooral posten voor grondwaterbelasting, herdrainage, bijzondere gewassen, archeologie, verwijderen van explosieven en zakelijk recht. GTS had met een nadere analyse vooraf een deel van deze kosten nauwkeuriger kunnen ramen. Dit neemt echter niet weg dat wij de kosten beoordelen als relevant voor het project. De hoogte van de extra kosten was niet of nauwelijks beïnvloedbaar door GTS. Aangezien er voldoende risicomarge was meegenomen in de begroting, hebben deze extra kosten niet geleid tot overschrijding van het totaalbudget.



Wij vinden daarom dat deze vraag goed onderbouwd is en zijn van mening dat dit aspect goed bijdraagt aan de doelmatigheid van het project.

### **5.3.3 Redelijkheid gerealiseerde kosten**

GTS heeft de gerealiseerde kosten goed inzichtelijk gemaakt en waar nodig extra detailinformatie verstrekt. Via een tegenbegroting (zie Appendix 2) ramen wij voor dit project de totale investeringskosten op 139 mln. euro, binnen een bandbreedte van 112 mln. euro tot 189 mln. euro.

De totale gerealiseerde kosten voor dit project (127,4 mln. euro) vallen daarmee ruimschoots binnen de bandbreedte van de tegenbegroting. GTS geeft aan dat de markt op dat moment in haar voordeel was. Het resultaat laat zien dat GTS erin geslaagd is daar optimaal gebruik van te maken.

Wij vinden daarom dat deze vraag goed onderbouwd is en zijn van mening dat dit aspect goed bijdraagt aan de doelmatigheid van het project.

## **BIJLAGEN**

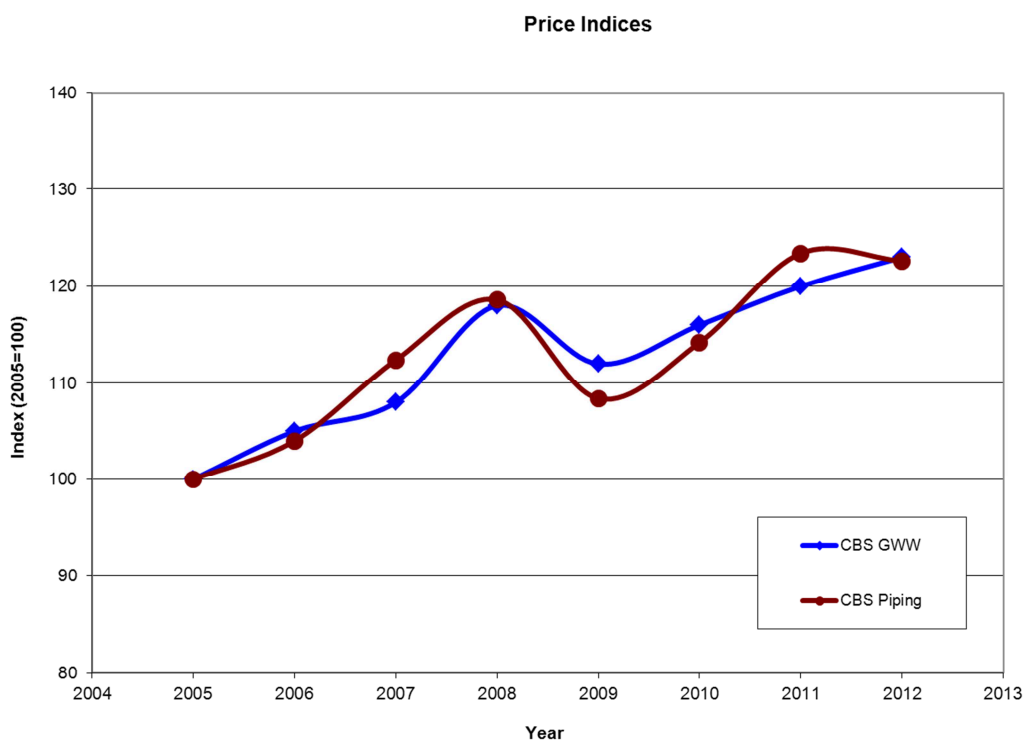
Appendix 1 – Prijsindexatie

Appendix 2 – Tegenbegroting

Appendix 3 – Indirecte kosten MOB

## Appendix 1 – Prijsindexatie

Voor het escaleren van prijzen is gebruik gemaakt van de CBS prijsindices voor stalen buizen en civiele werken. Onderstaande grafiek geeft de ontwikkeling weer van beide indices over de periode 2005 t/m 2012.



Als kostprijsbasis zijn gegevens gebruikt van een eerdere studie uit 2006. Voor de materialen zijn we uitgegaan van een prijsescalatie in de periode 2006-2011 aangezien het grootste deel van de pijp is aangevraagd in 2010 voor levering in 2011. Voor installatiewerkzaamheden is uitgegaan van een prijsescalatie in de periode 2006-2012 aangezien de werkzaamheden zijn gestart in 2012.

Dit levert effectieve kostenstijgingen op van 18.7% (materialen) en 17.1% (installatie).

## Appendix 2 – Tegenbegroting

In het kader van de beoordeling van een Aanmerkelijke Investering door GTS, heeft Jacobs Consultancy in 2006 een grondige analyse uitgevoerd van de kosten van aanleg van gasnetwerken. De resultaten van dat onderzoek gebruiken we ook in deze beoordeling. We gaan daarbij uit van eenheidsprijzen voor materialen en installatie. Voor installatie is tevens rekening gehouden met de lengte en het type van de kruisingen.

De kostprijzen zijn daarbij geïndexeerd naar het prijspeil van de huidige investering (zie Appendix 1).

**Tabel 6 – Tegenbegroting**

Subtotalen	Current forecast	Tegenbegroting
Constructie	████████	████████
Indirecte engineering & grondzaken kosten	████████	████████
Projecteigeleidingskosten (MOB: Management, Ontwerp & Begeleiding)	████████	████████
Materiaal	████████	████████
Overigen	████████	████████
<b>Eindtotaal</b>	<b>131,900,000</b>	<b>139,830,531</b>

De post “indirecte engineering & grondzaken kosten” betreft kosten overheden, zakelijk recht en grondzaken. Hiervoor hebben we vooral het proces van vergoedingen voor bijzondere gewassen nader onderzocht. Omdat deze kosten zeer locatiespecifiek zijn, is deze post “at cost” meegenomen in de tegenbegroting.

Een bijdrage voor “Management/Ontwerp/Begeleiding” en “Overigen” zijn in de tegenbegroting aangemerkt als “incl” (inclusief). Deze posten waren in de brongegevens van de tegenbegroting opgenomen in de andere posten. Ze zijn daarom in de tegenbegroting niet als aparte post opgenomen.

Met gebruik van een toetsingsgrens van -/- 20% - +/- 35%, komt de bandbreedte van de tegenbegroting op 112 mln. euro - 189 mln. euro.

### Appendix 3 – Indirecte kosten MOB

GTS heeft █████ uren besteed aan projectbegeleidingskosten (MOB: Management, Ontwerp & Begeleiding) met een waarde van █████ euro. Volgens opgave van GTS bestaat dit uit █████ euro directe kosten en █████ euro indirecte kosten. Deze indirecte kosten worden via een verrekeningssystematiek als opslag aan de directe kosten toegerekend. Bij indirecte kosten is echter per definitie de relevantie voor het project indirect. Mede gezien de omvang, worden de indirecte kosten daarom apart getoetst op de twee doelmatigheidscriteria:

1. Effectief: dragen goed bij aan het beoogde doel;
2. Efficiënt: op aantoonbaar efficiënte wijze omgaan met publieke gelden binnen de invloedssfeer van de Netwerkbeheerder.

GTS heeft haar systematiek uitgebreid toegelicht. Hierdoor is duidelijk dat in de gehanteerde systematiek geen corporate kosten of kosten van (corporate) stafafdelingen zijn doorbelast. De indirecte kosten dragen dus niet bij aan andere, corporate, doelen.

#### Acceptabel niveau indirecte kosten

Indirecte kosten zijn (vaak) niet direct aan een project toe te rekenen. De realisatie van een project is echter doorgaans niet mogelijk zonder (minstens een deel van) de voorzieningen die uit de indirecte kosten betaald worden. Om het doelmatige deel van de indirecte kosten te bepalen, hebben wij de door GTS opgevoerde indirecte kosten vergeleken met een tegenbegroting. Deze tegenbegroting is gebaseerd op de veronderstelling dat als het project niet met eigen (=GTS) mensen gerealiseerd zou zijn, GTS daartoe mensen had moeten inhuren op de detachingsbasis.

De markt voor inhuur op detachingsbasis is een concurrerende markt, met een veelheid aan aanbieders en afnemers. De inhuurtarieven zijn inclusief opslagen die de overhead van de detacheerder moeten dekken, maar ook gedeeltelijk onvermijdbare inefficiënties zoals een unbillability (niet-factureerbare uren). In lijn met de tegenbegroting voor het project als geheel, stellen we dat voor zover de opslagen van GTS vergelijkbaar zijn met die van detacheerders (binnen een zekere bandbreedte), we de indirecte kosten van GTS als doelmatig kunnen kwalificeren.

We maken een vergelijking binnen de relevante markt voor inhuur op detachingsbasis voor olie & gas projecten. Hier geldt als vuistregel dat detachingsstarieven gebaseerd zijn op een multiplier in de orde van 2,0-2,6 op het brutoloon. Hierbij is het brutoloon inclusief vakantietoelage, e.d. en gebaseerd op 2080 uur/jaar. In deze multiplier ontbreken kosten voor huisvesting en een deel van de kosten voor ICT. Voor het doel van deze vergelijking nemen we aan dat dit gecompenseerd wordt door de marge die in de multiplier zit.

Voor vertaling van brutoloon naar totale arbeidskosten en voor vertaling van potentiële (contractuele) arbeidsuren naar gewerkte (aanwezige) uren, maken we gebruik van het arbeidskostenonderzoek 2008 van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). We gebruiken de gegevens voor categorie A-U (alle economische activiteiten).

Allereerst wordt het brutoloon (inclusief bijzondere beloningen, zoals vakantietoeslag) gecorrigeerd voor de werkgeverslasten (inclusief loon in natura).

**Tabel 7 – Opsplitsing totale arbeidskosten**

Onderdeel arbeidskosten	Percentage
Brutoloon, incl. bijzondere beloningen (o.a. vakantietoeslag)	████████
Loon in natura	████████
Werkgeverslasten	████████
Totale arbeidskosten	████████
Totale arbeidskosten t.o.v. brutoloon	████████

Ten tweede verkrijgen we de gewerkte uren (inclusief niet-factureerbare uren) door de potentiële arbeidsuren te corrigeren voor afwezigheid vanwege vakantie, feestdagen, ziekte, e.d.

**Tabel 8 – Opsplitsing potentiële arbeidsduur**

Onderdeel potentiële arbeidsduur	Percentage
Gewerkte uren, excl. overwerk	████████
Verlofuren en uren van feestdagen	████████
Ziekte-uren en overige niet-gewerkte uren	████████
Potentiële arbeidsduur	████████
Potentiële arbeidsduur t.o.v. gewerkte uren	████████

Combinatie van beide effecten laat zien dat de effectieve arbeidskosten per gewerkt uur ██████████ bedragen van het brutoloon per potentieel arbeidsuur.

Bij een multiplier van 2,0 en 2,6 komt de acceptabele opslag voor indirecte kosten daarmee op respectievelijk ██████████ en ██████████.

**Tabel 9 – Berekening opslagpercentage indirecte kosten**

	Ondergrens	Bovengrens	
Correctie arbeidskosten	████████	████████	X
Correctie gewerkte uren	████████	████████	
Opslag indirecte kosten	████████	████████	
Detachings-multiplier	2,0	2,6	



### Indirecte kosten in huidig project

■■■■■

### Conclusie

Voor het totaal van MOB kosten bedragen de indirecte kosten ■■■■■ euro op ■■■■■ euro, ofwel een opslag van *gemiddeld* ■■■■■. Dit ligt aan de bovenkant van (maar binnen) de acceptabele bandbreedte.

In het licht van een verder goede efficiëntie van de uitvoering van dit project, adviseren we om voor dit project het geheel aan indirecte MOB kosten als doelmatig te kwalificeren.