



provincie
groningen

bezoekadres: St. Jansstraat 4

Aan Provinciale Staten

postadres: Postbus 610
9700 AP
Groningen

algemeen telefoonnr: 050 316 49 11

www.provinciegroningen.nl
fo@provinciegroningen.nl

Datum : 21 AUG. 2014
Briefnummer : 2014-33.663/34/A.9, VV
Zaaknummer : 532507
Behandeld door : Stuij E.F.W.
Telefoonnummer : (050) 316 4509
E-mail : e.f.w.stuij@provinciegroningen.nl
Antwoord op :
Bijlagen : 2
Onderwerp : Risicobeheersing project Aanpak Ring Zuid

Geachte dames en heren,

1. Samenvatting

In deze brief geven wij u meer concreet inzicht in de wijze waarop de risico's voor de provincie met betrekking tot de realisatie van het project Aanpak Ring Zuid kunnen worden beheerst en welke terugvalopties voorhanden zijn indien de risico's optreden waardoor het beschikbare projectbudget dreigt te worden overschreden.

2. Doel en wettelijke grondslag

In onze voordracht 40/2014 hebben wij aangekondigd dat wij na de zomer over de uitwerking van de risicobeheersing een brief opstellen ten behoeve van de behandeling van dit onderwerp in de statencommissie Grote Projecten. Deze brief is hiervan het resultaat.

3. Procesbeschrijving en planning

Met voordracht 40/2014 stellen wij uw staten voor om een financiële bijdrage uit het Regionaal Mobiliteitsfonds RSP beschikbaar te stellen voor de realisatie van het project Aanpak Ring Zuid. Deze brief geeft meer inzicht in het aspect risicobeheersing, ten behoeve van behandeling van de voordracht in de statencommissie Grote Projecten op 27 augustus 2014.

4. Begroting

Het project valt onder het thema Mobiliteit en Infrastructuur binnen het programma Bereikbaar Groningen.

5. Inspraak/participatie

Op de ruimtelijke procedures, waarvoor de minister van Infrastructuur en Milieu en het college van B&W van de gemeente Groningen bevoegd gezag zijn, zijn inspraak- en participatietrajecten van toepassing. Voor het financiële besluit inzake voordracht 40/2014 zijn geen inspraak/participatietrajecten van toepassing.



6. Nadere toelichting

6.1 Doel en context van deze notitie

In onze voordracht 40/2014 stellen wij u voor ten behoeve van de uitvoering van het project Aanpak Ring Zuid (ARZ) een bedrag van € 54,9 miljoen (prijspeil 2013) beschikbaar te stellen en dit bedrag te dekken uit het RMF van het RSP. Zoals onder meer ook in deze voordracht is aangegeven worden financiële mee- en tegenvallers van de projecten die in het Regiospecifiek Pakket zijn opgenomen, waaronder de aanpak van de Zuidelijke Ringweg, binnen het RSP verrekend. Omdat de provincie beheerder van het Groninger deel van het RSP is, is de provincie daarmee risicodragende partij. Dit is overeenkomstig het convenant RSP (voordracht 12/2008). Wij hebben u gemeld dat onze inzet is om het risico dat de provincie loopt bij de aanpak van het project Aanpak Ring Zuid zo goed als mogelijk is te beheersen. Daartoe heeft de projectorganisatie een pakket aan beheersmaatregelen opgesteld waarover op ons verzoek een second opinion is uitgevoerd door bureau Horvat & Partners. Het rapport van de second opinion heeft u als bijlage kunnen aantreffen bij onze voordracht. Hoewel de voordracht tezamen met dit rapport naar onze mening voor u voldoende adequate informatie geeft om tot een afgewogen besluit te kunnen komen hebben wij de afgelopen periode benut voor een nadere concretisering van de risicobeheersing voor dit project.

De beheersmaatregelen vallen uiteen in:

- De uitvoering van de maatregelen die binnen het project (rekening houdend met de second opinion) worden genomen waardoor gaande het verloop van het project de risico's die de provincie loopt verder zullen afnemen;
- Het bezetten van een aantal cruciale posities in de projectorganisatie door medewerkers van de provincie;
- Inschakeling van onze accountant waarbij een oordeel is gevraagd of de mate waarin de risico's voor de provincie nu worden beheerst toereikend is.

Het doel van deze brief is om u meer concreet inzicht te geven in de wijze waarop de risico's voor de provincie kunnen worden beheerst en welke terugvalopties voorhanden zijn indien de risico's optreden waardoor het beschikbare projectbudget dreigt te worden overschreden.

6.2 Ontwikkeling van het risicoprofiel

Door de projectorganisatie zijn de projectrisico's in kaart gebracht. Rekening is daarbij gehouden met voorziene risico's alsook met onvoorziene risico's. Voor deze risico's tezamen is binnen de raming een risicoreservering opgenomen met een omvang van ca. € 93 miljoen.

De risico's kunnen elk op een ander moment van het realisatieproces al dan niet optreden. Dan gaat het om de aanbestedingsfase, de voorbereidingsfase, de bouwfase en de overdrachtsfase. In de loop van de tijd zullen de risico's afnemen en zal daarmee de betrouwbaarheid van de raming toenemen. Zo vervalt bijvoorbeeld het ramingsrisico hoeveelheden/prijzen, zoals dat nu is ondergebracht in de aanbestedingsfase na de gunning. Dit geldt ook voor het risico vertraging door bezwaar en/of beroep dat verdwijnt als de Raad van State uitspraak heeft gedaan. Als ander voorbeeld kunnen wij noemen het risico van onjuiste areaalgegevens als tekortkoming in de vraagspecificatie. Dit risico bestaat aan het einde van de voorbereidingsfase niet meer.

De verwachting is dat na de door de opdrachtnemer te doorlopen voorbereidingsfase bijna 50% van de risico's is verdwenen, omdat deze zich intussen wel of niet hebben voltrokken. Dit betekent dat de betrouwbaarheid van de prognose van de projectkosten dan significant toegenomen is en op dat

moment met een relatief grote mate van zekerheid bepaald kan worden of het realisatiebudget nog steeds voldoende is.

6.3 Uitvoeren van de beheersmaatregelen van de projectorganisatie

Het project is door haar omvang het meest risicovolle RSP project. Het belangrijkste risico is dat de uitvoeringskosten groter zijn dan het beschikbare realisatiebudget. Wij willen voorkomen dat dit risico optreedt. Het uitvoeren van de volgende beheersmaatregelen is daarbij van grote waarde.

6.3.1 Meten en sturen op onderschrijdingskansen

Om dit risico beheersbaar te maken kiest de projectorganisatie ervoor om actief te sturen op een voldoende grote kans dat de kosten lager blijven dan het budget, de zgn. onderschrijdingskansen.

Het is dan van belang om een aantal besluitvormingsmomenten te hebben waarop de bijsturing samen met de mede-opdrachtgevers plaats kan hebben. Dit kan op de volgende momenten:

- Bij de start van de aanbesteding
- Na biedingen, voorafgaand aan de gunning
- Bij het herijkingsbesluit als ontwerp aannemer gereed is, ongeveer 1 jaar na gunning (zie par. 6.3.4)

Voorafgaand aan elk besluit wordt opnieuw een prognose van het realisatiebudget voor het project bepaald en de daarbij behorende onderschrijdingskansen. Als op dat moment blijkt dat met de prognose de onderschrijdingskansen groter (en dus gunstiger) is dan de gewenste norm kan worden besloten om door te gaan naar de volgende fase. Als dat niet het geval is kan worden besloten voor één van de terugvalopties:

- Omruilen van optimalisaties naar No-Regret maatregelen (zie par. 6.3.3)
- Laten vallen van de optimalisaties
- Gebruik maken van de exit regeling: beëindigen van de aanbestedingsprocedure of de overeenkomst

Horvat& Partners beveelt, zoals wij ook in de onze voordracht hebben aangegeven, aan om voor wat betreft de gewenste norm te streven naar kans op een onderschrijding van 60-80%. Voor de bepaling van de plafondprijs concretiseren wij dit door een onderschrijdingskans van 70% te hanteren (dus: 30% kans op overschrijding). De aanbevelingen van het bureau alsmede de reactie daarop van de projectorganisatie hebben wij als bijlage toegevoegd.

6.3.2 Plafondprijs

Het instellen van een plafondprijs is een belangrijke beheersmaatregel omdat die plafondprijs wordt vastgesteld op een dusdanig niveau dat de onderschrijdingskansen minimaal 70% bedraagt. Als na aanbesteding blijkt dat de inschrijving lager is de plafondprijs, geeft dat extra zekerheid dat het project binnen budget kan worden gerealiseerd. De gegadigden mogen niet hoger dan de plafondprijs inschrijven omdat zij dan een ongeldige aanbieding doen.

6.3.3 Optimalisaties en No-regret maatregelen

Gedurende de planstudie zijn naast de basisscope van het project drie wensen tot verbetering geformuleerd. Zoals wij in onze brief van 22 mei (zaaknummer 517211) hebben geschreven is het de ambitie van de drie partijen om alle drie optimalisaties te realiseren. Daarom heeft de stuurgroep Aanpak Ring Zuid besloten om in de aanbesteding van het hoofdbouwcontract ook de drie optimalisaties in de prijsaanbieding mee te nemen. Daarbij is het de intentie om de opdracht tot de uitvoering van de optimalisaties te geven op het moment dat de ontwikkeling van het risicoprofiel dat toelaat. Net als wij zijn onze mede-

opdrachtgevers sterk gemotiveerd om binnen het budget te blijven omdat dat de mogelijkheid biedt om deze vurig gewenste optimalisaties te realiseren.

Op twee momenten maakt de stuurgroep de balans op en besluit om een of meerdere optimalisaties wel of niet op te dragen:

1. Direct na de aanbesteding voorafgaand aan de gunning, op het moment dat er zekerheid is over de hoogte van de biedingen.
2. Bij het herijkingsbesluit, op het moment dat er meer zekerheid is over de kostenraming en het risicoprofiel, circa een jaar na gunning. Afhankelijk van de ontwikkeling van het risicoprofiel neemt de stuurgroep dan een definitieve beslissing over het toevoegen of onttrekken van de optimalisaties aan de opdracht, dan wel het opdragen van een 'no regret' pakket.

Voor een beschrijving van de optimalisaties en de no-regret maatregelen verwijzen wij u naar onze brieven van 22 mei 2014 met zaaknummer 517211 respectievelijk 9 juli 2014 met zaaknummer 523427.

Onze risicobeheersing is er dus voor de goede orde op gericht om eerst, nadat er gebleken is dat er voldoende budget is binnen het project, de definitieve opdracht te verlenen tot het uitvoeren van de optimalisaties.

6.3.4 Herijkingsbesluit

Het eerste jaar na gunning zal de opdrachtnemer (ON) gebruiken voor voorbereidende werkzaamheden, zoals het uitvoeren van onderzoeken, het opstellen van ontwerpen, het verleggen van kabels en leidingen, het aanvragen van vergunningen, het inrichten van werkerreinen et cetera.

De kapitaalintensieve bouwwerkzaamheden starten na deze periode. Ervaringen bij andere projecten wijzen uit dat in de voorbereidingsfase al een groot deel van de mogelijke risico's optreden dan wel vervallen.

Daarom zal in de overeenkomst met de ON een herijkingsmoment worden opgenomen aan het einde van deze voorbereidingsfase. In de overeenkomst wordt tevens een afscheidsregeling opgenomen voor het geval bij de herijking de optredende risico's het inzicht geven dat het project niet met voldoende zekerheid binnen het budget gerealiseerd kan worden. Ook indien de samenwerking met de ON zeer moeizaam verloopt kan van deze regeling gebruik worden gemaakt. Hiermee ontstaat ook voor de ON het belang om in de voorbereidingsfase de risico's en de kosten zo goed mogelijk te beheersen. Bij het herijkingsbesluit is er ook de mogelijkheid om benoemde optimalisaties aan de opdracht toe te voegen of te onttrekken.

Het herijkingsbesluit wordt met de andere opdrachtgevers (in de nog op te stellen realisatieovereenkomst (ROK)) en de opdrachtnemer (in contract) overeengekomen. Hiermee kan nog voordat de opdrachtnemer met onomkeerbare werkzaamheden start, de haalbaarheid van het project binnen het budget voor de laatste maal worden beoordeeld en over de voortgang en de optimalisaties een besluit genomen worden.

6.4 Opvangen tegenvallers na het herijkingsbesluit

Ook na het herijkingsbesluit kunnen zich risico's voltrekken die niet binnen het project kunnen worden opgevangen waardoor er toch een budgetoverschrijding optreedt. In dat geval is het lastig om de scope nog bij te sturen terwijl de opdracht niet meer kan worden beëindigd. Als onverhoopt blijkt dat dergelijke risico's uiteindelijk toch niet volledig kunnen worden gedekt uit de financiële reservering die voor risico's in het project wordt aangehouden dan volgen wij de volgende gedragslijn:

- Allereerst wordt gekeken of versoberingen in het project kunnen worden doorgevoerd;

- Mocht dit geen of onvoldoende soelaas bieden, dan worden mogelijke aanbestedingsvoordelen ingezet die zich binnen het RSP-programma bij andere projecten hebben voorgedaan;
- Biedt dit geen of onvoldoende soelaas dan zetten wij in op het versoberen van RSP-projecten die nog niet zijn uitgevoerd;
- Als uiterste maatregel zullen wij u voorstellen een nader te bepalen RSP-project te laten vervallen.

Wij tekenen hierbij aan dat wij met onze partners in de projectorganisatie alles in het werk zullen stellen dat de post "onvoorzien" binnen de projectraming zo min mogelijk zal behoeven te worden aangesproken. Hierin past ook als beheersmaatregel het continue actualiseren van het risicoprofiel waardoor steeds een actueel beeld voorhanden is van de omvang van de risicobuffer.

Sowieso zullen wij, zoals ook in onze voordracht is aangegeven, ons tot de minister van IenM wenden over het loslaten van het jaartal 2020, het jaartal waarvoor de realisatie van de RMF-projecten van het RSP gestart moet zijn. Dit heeft vooral te maken met de bullets 3 en 4 uit bovenstaande opsomming.

6.5 (Additionele) risicobeheersing

De huidige analyse van de projectrisico's is een momentopname. Wij zullen er samen met onze partners in de projectorganisatie voor zorgen dat risico's altijd maximaal in beeld zijn en dat adequate beheersmaatregelen worden genomen. Daarvoor worden de volgende maatregelen genomen.

- Continue actualiseren van het risicoprofiel en treffen en opvolgen van de adequate beheersmaatregelen;
- Voorafgaand aan besluitmomenten actualiseren van de prognose eindstand;
- In de ROK vastleggen van afspraken met projectpartners over het opdragen van optimalisaties;
- In de ROK vastleggen van afspraken met projectpartners over risico's die duidelijk buiten de invloedssfeer van de provincie zijn;
- In de aanbestedingsprocedure worden de aannemers uitgedaagd om beheersmaatregelen te treffen om een aantal belangrijke opdrachtgeversrisico's te beheersen. Dit is één van de EMVI-criteria;
- Aanbesteden met een plafondprijs die wordt vastgesteld op een dusdanig niveau dat de onderschrijdingskans minimaal 70% bedraagt;
- Uitvoeren van onderzoeken in de voorbereidingsfase door de opdrachtnemer om zo snel mogelijk inzicht te krijgen in de kans en omvang van risico's;
- Het maken van een afspraak met het Rijk over het later kunnen verplichten van een aantal RSP projecten.

Verder kunnen wij u nog melden dat het project geaudit zal worden door een onafhankelijke projectcontroller van Rijkswaterstaat en dat ook de provincie additionele control op het project kan laten uitvoeren.

Daarenboven zullen wij een drietal eigen medewerkers in de projectorganisatie onderbrengen. Dan gaat het om een ervaren technisch manager, een ervaren controller en een strategisch adviseur. Ons doel met deze inzet is dat de provincie 'permanent' een goed beeld heeft van de werkzaamheden in de projectorganisatie met een sterke focus op de financiën, scopewijzigingen, risico's en kansen. De strategisch adviseur geeft gevraagd en ongevraagd advies. Blik van de adviseur is 'best for project' binnen het financieel kader van de ROK. Hij heeft een signaalfunctie. Hij kan ook eigenstandig escaleren richting de provinciale verantwoordelijken.

Tenslotte hebben wij aan onze huisaccountant gevraagd een oordeel te geven of de mate waarin de risico's voor de provincie nu worden beheerst toereikend is. De bevindingen van Ernst & Young hebben wij als bijlage bij deze brief opgenomen. Kort samengevat is de conclusie van Ernst & Young dat met de voorziene beheersmaatregelen het risico van budgetoverschrijding tot en met het herijkingsmoment goed kan worden beheerst. Voor de fase na het herijkingsmoment geeft Ernst & Young aan dat nog diverse beheermechanismes moeten worden geïmplementeerd, wat inherent is aan de fase waarin het project zich bevindt en waarvoor nog voldoende tijd beschikbaar is. Wij zullen de aandachtspunten van Ernst & Young overnemen.

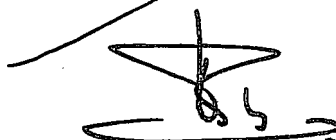
Gezien de risicobeheersing van de projectorganisatie ARZ waarbij rekening is gehouden met de uitkomsten van de second opinion van Horvat & Partners, onze maatregel om een drietal medewerkers onder te brengen in de projectorganisatie en de bevindingen van onze huisaccountant zijn wij van mening dat wij u in onze voordracht 40/2014 een verantwoord voorstel hebben voorgelegd.

7. Afsluiting

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Groningen:

, voorzitter.

, secretaris.

Bijlagen:

Nr.	Titel	Soort bijlage
1	Aanbevelingen 2nd opinion Horvat & Partners	<i>notitie</i>
2	Bevindingen Ernst & Young (wordt nagezonden)	<i>notitie</i>