

Afdeling College  
Onderwerp Informeren brief Gedeputeerde Staten over  
risicobeheersing binnen Aanpak Ring Zuid

**Bezoekadres**  
Grote Markt 1

**Openingstijden**  
Zie gemeente.groningen.nl

**Postadres**  
Postbus 20001  
9700 PB Groningen

**Telefoon**  
14050

**E-mailadres**  
info@groningen.nl

**Website**  
gemeente.groningen.nl

De leden van de raad van de gemeente Groningen  
te Groningen

Telefoon 050-3678331 Bijlage(n) 3

Ons kenmerk 4576950

Datum **2 2 AUG 2014** Uw brief van

Uw kenmerk

Geachte heer, mevrouw,

Het college van Gedeputeerde Staten heeft de Provinciale Staten per brief geïnformeerd over de beheersing van risico's binnen het project Aanpak Ring Zuid voor de provincie Groningen.


Aanleiding voor de brief is de bespreking in de Statencommissie Grote Projecten van de voordracht voor een bijdrage uit het regionaal mobiliteitsfonds RSP aan het project Aanpak Ring Zuid. Ons college vindt dat u als raad deze informatie ook dient te ontvangen. De organisatorische en financiële afspraken voor de uitvoeringsfase van het project worden vastgelegd in een realisatieovereenkomst, te ondertekenen door de drie samenwerkingspartners: Rijk, provincie en gemeente. Wij zijn voornemens de realisatieovereenkomst voor wens en bedenkingen aan uw raad voor te leggen. Tijdens de bespreking van deze overeenkomst in oktober zullen wij nader ingaan op de positie van de gemeente ten aanzien van de risico's.

Wij vertrouwen er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders van Groningen,



de burgemeester,  
dr. R.L. (Ruud) Vreeman



de secretaris,  
drs. P.J.L.M. (Peter) Teesink

## **Bijlage 1: Aanbevelingen 2nd opinion Horvat & partners**

1. Houd rekening met kansen en neem die mee in de analyse.

***Overgenomen: dit is gebeurd bij het bepalen van de plafondprijs, zie paragraaf 6.3.2.***

2. Het Rijk stuurt op p50, ervan uitgaande dat een tegenvaller in het ene project kan worden gecompenseerd door een meevaller in een ander project. Deze werkwijze is voor de provincie niet verstandig, aangezien de provincie onvoldoende projecten heeft om tegenvallers te compenseren. Daartegenover staat, dat het hanteren van p85 als richtlijn voor de risicoreservering niet realistisch is: de kans is dan groot dat er geld overblijft dat niet aan andere projecten kan worden besteed. Er is geen harde grens aan te geven, maar het onderzoeksteam vindt het voor ARZ verstandig om een risicoreservering te hanteren rond de p60-p80. Houd voor het project Aanpak Ring Zuid een risicoreservering aan tussen p60 en p80. Voor sturing kan worden uitgegaan van p70, maar het onderzoeksteam is van mening dat niet in het budget hoeft te worden ingegrepen zolang de risicoreservering binnen de bandbreedte van p60 en p80 beweegt.

***Overgenomen. Zie paragraaf 6.3.1.***

3. Heroverweeg de hoogte van de risicoreservering. Er zijn drie momenten in de toekomst waarop de omstandigheden van het project wijzigen en de risicoreservering kan worden heroverwogen, bijvoorbeeld door de reservering te verlagen of door optimalisaties aan de projectscope toe te voegen:
  - Na aanbesteding herijking risico's. Na aanbesteding wordt een groot deel van de te besteden kosten duidelijk. Risico's vallen weg, maar het wordt ook duidelijk of sprake is van aanbestedingsvoordeel. Op dit moment is uiteraard nog niet duidelijk in welke richting deze risico's en kansen zich zullen bewegen. Wat wel duidelijk is, is dat bij wegvallen van onzekerheden de spreiding van de raming kleiner wordt. Na aanbesteding vallen risico's en kansen weg, waardoor p70 naar verwachting €6 miljoen lager wordt. De onzekerheidsreservering (het verschil tussen verwachtingswaarde en p70) kan na aanbesteding naar verwachting dan ook met € 6 miljoen worden verlaagd.
  - Na acceptatie ontwerp. Nadat het ontwerp van de aannemer is geaccepteerd, is de scope weer verder vastgelegd en zullen risico's die onzekerheid in de scope met zich meebrengen, wegvallen. Dit betekent dat na acceptatie van het ontwerp de risicoreservering verder kan worden verlaagd.
  - Na realisatie van risicovolle projectonderdelen. Op het moment dat risicovolle onderdelen van de scope zijn gerealiseerd, vervallen de risico's die daaraan gekoppeld zijn, bijvoorbeeld het risico dat de kunstwerken niet kunnen worden hergebruikt, of het risico op vertraging. Dit betekent dat na realisatie van risicovolle projectonderdelen de risicoreservering kan worden verlaagd.

***Overgenomen. Zie paragraaf 6.3.1, m.u.v. het laatste moment omdat het ingewikkeld en duur is om de scope aan te passen indien de ON daarmee al volop in uitvoering is.***

4. Breng de kwaliteit en capaciteit van de projectorganisatie op de sterkte die hoort bij de realisatiefase. Op dit moment is de projectorganisatie nog niet voldoende op sterkte om de realisatiefase in te gaan. Dit levert bij realisatie risico's op vertraging en kosten. De komende start van de realisatiefase is een goede kans om de juiste capaciteit aan te trekken.

***Dit heeft de volle aandacht van de projectorganisatie, het directeurenoverleg en de stuurgroep. Dit zal ook nog worden getoetst voorafgaand aan de start van de marktbenadering en is onderdeel van de zogenaamde Gate Review die wordt uitgevoerd door RWS.***

5. Werk in de komende fase het risicodossier verder uit. Besteed hierbij aandacht aan het formuleren en rammen van beheersmaatregelen.

***Dit wordt overgenomen door de projectorganisatie***





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 onderschrijdingskans*

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. onderschrijdingskans.

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 onderschrijdingskans. Als op dat moment blijkt dat met de prognose de onderschrijdingskans 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 onderschrijdingskans 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 versoeringen 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>



**VERTROUWELIJK**

Het college van gedeputeerde staten van de  
provincie Groningen  
Postbus 610  
9700 AP GRONINGEN

Groningen, 20 augustus 2014

RWOR-9MPBMC/RW/ih

**Early Warning Memorandum inzake risicobeheersing Ring Zuid**

Geacht college,

Provinciale Staten hebben in de vergadering van 23 april 2008 ingestemd met voordracht 12/2008, het convenant Regiospecifiek pakket Zuiderzeelijn. In dit convenant zijn afspraken ondergebracht die onder andere betrekking hebben op het verbeteren van de bereikbaarheid. Het project Aanpak Ring Zuid (hierna: ARZ) is hierbij opgenomen in de limitatieve lijst met concrete projecten.

De projectkosten van ARZ worden geraamd op € 685 miljoen (Prijspeil 2013). Hierbij is de provincie Groningen risicodragend voor het realisatiebudget (€ 606 miljoen). Eventuele kostenoverschrijdingen op dit deel zijn derhalve voor rekening en risico van de provincie Groningen.

U heeft ons gevraagd om, in het kader van onze natuurlijke adviesfunctie, onze bevindingen en aanbevelingen in het kader van de risicobeheersing met u te delen. Middels dit Early Warning Memorandum informeren wij u over de uitkomsten van onze quick scan. Bij deze quick scan hebben wij de documenten betrokken zoals zijn opgenomen in bijlage 1, met dien verstande dat wij ons met betrekking tot het rapport van Horvat & Partners beperkt hebben tot het kennis nemen van de uitkomsten van hun onderzoek.

Wij hebben ons Early Warning Memorandum als volgt ingedeeld:

- 1 Inleiding
- 2 Bevindingen
- 3 Effect op het Weerstandsvermogen
- 4 Conclusie
- 5 Ten slotte

## 1 Inleiding

De afgelopen jaren is er een planstudie uitgevoerd voor het project Aanpak Ring Zuid (hierna: ARZ). Deze planstudie heeft in augustus 2013 geleid tot een ontwerp Tracébesluit, waarvan het de verwachting is dat het besluit eind september/begin oktober 2014 formeel bekrachtigd wordt. Kort daarna zal aangevangen worden met de aanbestedingsfase.

Het project kent een totale kostenopbouw van € 685 miljoen (prijspeil 2013) en is als volgt te verdelen:

Onderdeel	Omvang	Risicodrager
Realisatiekosten	€ 606	Provincie Groningen
Voorbereiding en toezicht	€ 79	Rijkswaterstaat

De provincie Groningen is risicodrager voor het realisatiedeel. Dit betekent dat als de realisatiekosten de € 606 miljoen overschrijden, dit voor rekening komt van de provincie Groningen. Om de kans en hoogte van het risico goed te kunnen interpreteren heeft de Stuurgroep ARZ, op verzoek van de provincie Groningen, door Horvat & Partners een Second Opinion op het risicoprofiel laten uitvoeren. De uitkomsten hiervan zijn weergegeven in het rapport "Second opinion project Aanpak Ring Zuid". De conclusies uit het rapport zijn:

*Naar aanleiding van de second opinion concludeert het onderzoeksteam het volgende:*

- *De basisraming van het project Aanpak Ring Zuid wordt door het onderzoeksteam ongeveer even hoog ingeschat (€ 606 miljoen) als door de projectorganisatie (€ 603 miljoen).*
- *Met de huidige Tracébesluit-raming (en de wijzigingen die het onderzoeksteam daarop aanbeveelt) is de verwachtingswaarde (mu) nagenoeg gelijk aan het beschikbare budget.*
- *De reservering voor onvoorziene kosten is voldoende, echter het risicodossier van de projectorganisatie is nog niet voldragen.*
- *Er wordt geen rekening gehouden met kansen die de haalbaarheid van de raming kunnen beïnvloeden.*

Het rapport van Horvat is via een bijlage op voordracht 40/2014 van 1 juli 2014 ook gedeeld met Provinciale Staten. Tevens heeft u in deze Voordracht de belangrijkste uitgangspunten van uw risicobeheer samengevat:

- Het hanteren van een risicobuffer binnen het projectbudget.
- Het hanteren van een plafondprijs.
- Gefaseerde besluitvorming waarbij bepaalde besluiten pas worden genomen wanneer projectonzekerheden voldoende zijn gededuceerd.
- Betrokkenheid van de provincie bij mutaties in de post onvoorziën.

Daarnaast heeft u in de brief aan Statencommissie Grote Projecten met als onderwerp "risicobeheersing project Aanpak Ring Zuid" een aantal beheersingsmaatregelen verder (in opzet) uitgewerkt.

In het volgende hoofdstuk zullen wij nader ingaan wat onze bevindingen en aanbevelingen zijn op basis van onze quick scan van de gebruikte documenten.



## 2 Bevindingen

De bevindingen hebben wij opgesplitst in een aantal onderwerpen

- 1 Algemeen
- 2 Opzet project, inclusief Governance
- 3 AO/IC-projectorganisatie
- 4 Risicoanalyses
- 5 Informatievoorziening

In de navolgende hoofdstukken zullen wij hier nader op ingaan.

### 2.1 Algemeen

De provincie Groningen is risicodragend voor het realisatiebudget en eventuele overschrijdingen komen voor rekening en risico van de provincie Groningen. Dit is derhalve het belangrijkste financiële risico.

Voor de beheersing van dit risico moet onderscheid gemaakt worden in twee tijdsperiodes, namelijk voor en na het herijkingsmoment. Het herijkingsmoment is het moment dat de provincie Groningen nog kan afzien van de uitvoering van het project, waardoor de financiële consequenties beperkt zijn tot voorbereidingskosten en een eventuele afscheidsregeling.

#### Voor het herijkingsmoment

Tot het herijkingsmoment heeft de provincie Groningen diverse preventieve beheersingsmaatregelen ingeregeld. Zo wordt onder meer een plafondprijs bepaald. Samen met de mogelijkheden voor optimalisaties, No-regretmaatregelen en een herijkingsmoment aan het eind van de voorbereidingsfase, lijkt dit voldoende basis om tijdig potentiële overschrijdingen te signaleren. Dit betekent dat als bij het herijkingsmoment bekend is dat de kosten het budget overschrijden van de uitvoering kan worden afgezien. Hiermee kan het overschrijdingsrisico goed worden beheerst.

Meer informatie over plafondprijs, optimalisaties, No-regretmaatregelen en herijkingsmoment is opgenomen in hoofdstuk 3 van de brief aan Statencommissie Grote Projecten en in bijlage 2.



- 1 Bepalen plafondprijs
- 2 Optimalisaties en No-regretmaatregelen
- 3 Herijkingsbesluit

## Na het herijkingsmoment

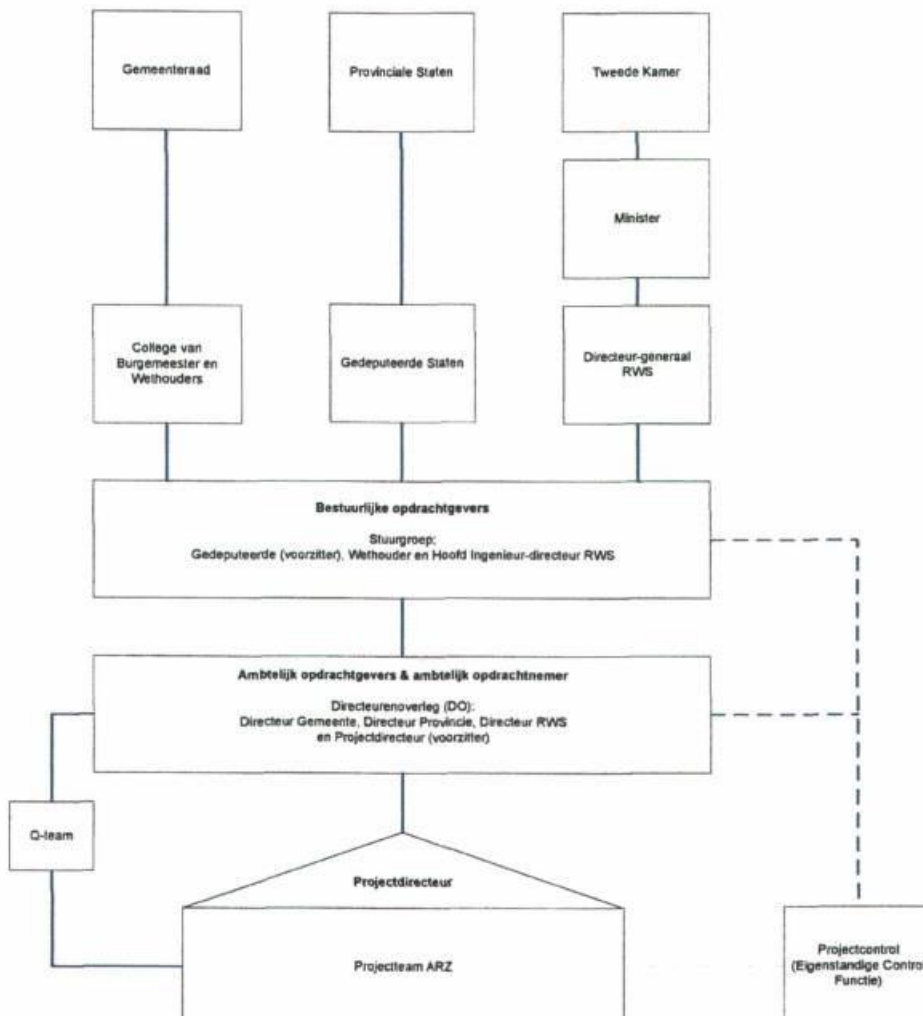
De voornoemde beheersingsmaatregelen zijn preventief van aard. Dat wil zeggen dat deze werkzaam zijn tot het moment dat de opdracht definitief gegund is (en er geen gebruik meer kan worden gemaakt van het herijkingsmoment). Ook nadat dit herijkingsmoment is gepasseerd, zullen de werkelijke kosten goed beheerst moeten worden omdat vanaf dat moment een overschrijding van kosten niet snel binnen het projectbudget gecompenseerd kan worden. Overigens zal in geval van een eventuele overschrijding het RSP-programma als aanvullende buffer fungeren. Om dit te realiseren wordt thans overleg gevoerd met het ministerie.

In de rest van ons memorandum zullen wij derhalve ingaan op het goed kunnen volgen en beheersen van de projectkosten.

## 2.2 Opzet project, inclusief Governance

Voor wat betreft de governance rondom het project is een specifieke bijlage geschreven bij de concept Realisatieovereenkomst ROK ARZ stuurgroep 30 juni 2014 (Bijlage V).

Hierin is onder andere een overzicht opgenomen van het voorgenomen sturingsmodel:





Alhoewel deze in opzet adequaat lijkt opgezet, zal veel afhangen van hetgeen verder wordt afgesproken over de informatiestromen en de verdere inrichting van de governance rondom het project. De exacte invulling hiervan moet nog verder worden vormgegeven. Wij denken hierbij bijvoorbeeld aan:

- Wie is waarvoor gemandateerd?
- Welke besluiten dienen in ieder geval te worden goedgekeurd door het directeurenoverleg.
- Welke besluiten dienen in ieder geval te worden goedgekeurd door de bestuurlijke opdrachtgevers.
- Welke informatie wordt opgenomen in de periodieke voortgangsrapportages en wanneer is deze voor de verschillende overlegorganen beschikbaar.
- Wie dienen besluiten omtrent onttrekkingen uit de risicobuffer/post onvoorzien vooraf goed te keuren?

### **2.3 AO/IC-projectorganisatie**

Binnen de projectorganisatie zal een Administratieve Organisatie/Interne Controle worden opgezet. Een adequate inrichting is belangrijk, enerzijds als randvoorwaarde voor een betrouwbare en tijdige informatievoorziening, anderzijds voor rechtmatige besteding en bewaking van de verschillende budgetten. Wij hebben de concept-AO/IC-beschrijving niet in onze werkzaamheden betrokken.

#### *Aanbeveling*

Wij raden u aan kennis te nemen van de voorgenomen AO/IC en deze te beoordelen. Tevens raden wij u aan om de belangrijkste interne controlemaatregelen periodiek te laten toetsen door Projectcontrol en de uitkomsten hiervan aan u beschikbaar te doen stellen.

### **2.4 Risicoanalyse**

Uit het rapport van Horvat maken wij op dat een risicodossier aanwezig is, waarbij risico's beschreven zijn met oorzaken, kans van optreden, spreiding in de gevolgkosten en er zijn beheersingsmaatregelen beschreven. Wij vinden dit een belangrijke exercitie. Uit de overige documenten kunnen wij echter niet herleiden hoe vaak actualisatie van de risicoanalyse plaatsvindt en in welke organen deze allemaal besproken wordt.

#### *Aanbeveling*

Wij raden u aan in uw governance-beschrijving expliciet aandacht te geven aan hoe en hoe vaak de risicoanalyse geactualiseerd wordt.

#### *Aanbeveling*

Daarnaast raden wij u aan periodiek het bestaan en werking van de genoemde beheersingsmaatregelen te laten testen door Projectcontrol.

### **2.5 Informatievoorziening**

Zoals in voorgaande paragrafen beschreven is het belangrijk dat tijdig informatie beschikbaar komt in de verschillende bestuurs- toezichhoudende organen. Op dit moment is nog geen totaaloverzicht voorhanden waaruit blijkt wie welke informatie op welk moment ontvangen.

#### *Aanbeveling*

Wij raden u aan een overzicht te maken waaruit blijkt welke organen welke informatie ontvangt, wanneer en in welke vorm. Hierbij dienen in ieder geval de volgende informatiestromen onderscheiden te worden:

- Voortgangsrapportage waarin in ieder geval het volgende is opgenomen:
  - werkelijk gemaakte kosten;
  - verplichtingen die zijn aangegaan;
  - oorspronkelijk budget;
  - aangepast budget (naar aanleiding van de meest recente verwachtingen);
  - per budget inzichtelijk (bijvoorbeeld door stoplichtoverzicht) of een budget toereikend is dan wel overschreden dreigt te worden;
  - verloopoverzicht van de post onvoorzien/risico buffer;
  - analyse van de recente stand van zaken.
- Risicoanalyse.
- Programma & Rapportages Projectcontrol.
- Informatie die direct en buiten de reguliere informatiestromen beschikbaar wordt gesteld (bijvoorbeeld in geval van calamiteiten).

## **2.6 Projectcontrol**

In de beschrijving van de governance is opgenomen dat het Projectcontrol wordt uitgevoerd door Rijkswaterstaat. In de brief aan Statencommissie Grote projecten met als onderwerp "risicobeheersing project Aanpak Ring Zuid" is vermeld dat een controller onderdeel gaat uitmaken van de projectorganisatie. Alhoewel de exacte vorm en inhoud nog niet bekend is, onderstrepen wij het belang van betrokkenheid van een provinciaal controller bij het projectcontrol.

Op deze wijze wordt de provincie Groningen ook betrokken bij de opzet van het projectcontrol-raamwerk en de exacte invulling van de uit te voeren werkzaamheden. Concreet denken wij hierbij aan:

- Het samen ontwikkelen van het control-plan.
- Het mede beoordelen c.q. vormgeven van het AO/IC-raamwerk.
- Het mede vormgeven van de wijze waarop een structureel de risico's worden geanalyseerd.
- Het samen ontwikkelen van een format om de bevindingen terug te koppelen.
- Het inhoudelijk doorspreken van de uitkomsten van de verschillende control-dossiers.
- De mogelijkheid om bij belangrijke dossiers als waarnemer onderdeel uit te maken van het control-team.

## **3 Effect op het weerstandsvermogen**

Alhoewel u op dit moment verschillende beheersingsmaatregelen heeft opgezet dan wel nog verder gaat inrichten, kan een restrisico overblijven dat een effect kan hebben op het weerstandsvermogen.

Hoe groot dit effect is, zal mede afhangen van de invulling van onze aanbevelingen uit deze brief.



## 4 Conclusie

Bij onze conclusie willen wij onderscheid maken tussen voor en na het herijkingsmoment.

### ***Voor het herijkingsmoment***

Tot het herijkingsmoment heeft de provincie Groningen diverse preventieve beheersingsmaatregelen ingeregeld. Zo wordt onder meer een plafondprijs bepaald. Samen met de mogelijkheden voor optimalisaties, No-regretmaatregelen en een herijkingsmoment aan het eind van de voorbereidingsfase, lijkt dit voldoende basis om tijdig potentiële overschrijdingen te signaleren. Dit betekent dat als bij het herijkingsmoment bekend is dat de kosten het budget overschrijdt van de uitvoering kan worden afgezien. Hiermee kan het overschrijdingsrisico goed worden beheerst. Er zijn dan echter wel kosten gemaakt. De vraag is of deze bestedingen later alsnog kunnen worden ingezet voor de realisatie van het project, deze financieerbaar zijn vanuit de RSP-middelen of dat deze als verloren dienen te worden beschouwd.

### ***Na het herijkingsmoment***

Ook na het herijkingsmoment is het cruciaal dat de budgetten goed beheerst en bewaakt worden. Hiervoor dienen nog verschillende beheer mechanismes te worden opgezet, waardoor het op dit moment te vroeg is om een duidelijke conclusie hierover te kunnen geven. Inherent aan het feit dat op dit moment de projectorganisatie wordt opgezet en de tijd tot de herijking is hiervoor ook nog tijd aanwezig.

Toch willen wij nu alvast enkele aandachtspunten geven waarbij bij de verdere inrichting van de projectorganisatie en informatiestromen rekening gehouden moet worden:

- De informatiestromen voor de verschillende governance-organen dienen verder vormgegeven te worden.
- Er dient nog bepaald te worden wie waarvoor bevoegd is en welke goedkeuring nodig is van de verschillende governance-organen.
- De AO/IC dient nog opgezet te worden en beoordeeld door Projectcontrol.
- Het proces van structurele risicomanagement/risicoanalyse dient verder opgezet te worden.
- De rol, betrokkenheid, control-plan van Projectcontrol dient verder uitgewerkt te worden. Dit geldt tevens voor de rol van de provinciaal controller hierin.

## 5 Ten slotte

Als huisaccountant van de provincie Groningen hebben wij als taak de jaarrekening te controleren van de provincie Groningen. Daarnaast geven wij vanuit de natuurlijke adviesfunctie aanbevelingen over verschillende onderwerpen, waaronder risicomanagement. Op uw verzoek hebben wij in dit kader specifiek verschillende documenten geraadpleegd en onze bevindingen en aanbevelingen hierbij met u gedeeld. Daarom is deze rapportage uitsluitend voor u bestemd en mag deze niet (geheel of gedeeltelijk) aan derden worden verstrekt, zonder onze uitdrukkelijke toestemming vooraf.

Tot slot merken wij op dat onze werkzaamheden en bevindingen zoals hierboven opgenomen zijn gebaseerd op de ons bekende feiten, omstandigheden en beschikbaar gestelde documentatie (zie ook de bijlage) en hebben wij hierop een quick scan uitgevoerd. Het moge duidelijk zijn dat een uitgebreid onderzoek c.q. second opinion zou kunnen leiden tot aanvullende risico's, bevindingen en aanbevelingen.

Tot het verstrekken van een nadere toelichting zijn wij gaarne bereid.

Hoogachtend,  
Ernst & Young Accountants LLP



drs. R.T.M. Wortelboer RA



drs. B.W. Littel RA

Bijlagen:    overzicht documenten  
                  definities brief cie Grote projecten



## **Bijlage 1: overzicht documenten**

In het kader van onze quick scan hebben wij de volgende documenten gebruikt:

- Second opinion project Aanpak Ring Zuid
- Brief risicobeheersing die Grote projecten-20 augustus 2014
- Voordracht 40/2014 van 1 juli 2014
- Concept realisatieovereenkomst ROK ARZ stuurgroep 30 juni 2014, inclusief bijlagen

## **Bijlage 2: definities brief cie Grote projecten**

(overgenomen uit brief aan Statencommissie Grote Projecten)

### *Plafondprijs*

Het instellen van een plafondprijs is een belangrijke beheersmaatregel omdat die plafondprijs wordt vastgesteld op een dusdanig niveau dat de onderschrijdingskans 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 aanbidding doen.

### *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 prijsaanbidding 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.

### *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 werkterreinen 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.