

Risicoprofiel Aanpak Ring Zuid voor provincie Groningen

Leidt een realisatiebesluit voor ARZ tot beheersbare risico's voor de provincie?

1. Doel en context

Eind 2010 hebben RWS, de provincie Groningen en de gemeente Groningen de projectorganisatie Aanpak Ring Zuid (ARZ) opdracht gegeven voor het uitvoeren van een planstudie voor dit project. Dit heeft geleid tot een ontwerp Tracébesluit (OTB) in augustus 2013. Verwacht wordt dat het Tracébesluit (TB) voor de zomer van 2014 genomen wordt .

Kort na het TB wordt gestart met de aanbesteding en een gunning medio 2015. De start van de uitvoeringswerkzaamheden is dan in de loop van 2016. De oplevering van het project wordt voorzien ca. 5 jaar later.

Op advies van de projectorganisatie heeft de stuurgroep ARZ besloten voor Design&Construct (D&C) als contractvorm voor de aanleg van het project. Hoewel RWS als beleid heeft de grote wegenprojecten met DBFM contracten uit te voeren ("DBFM tenzij") is hiervoor bij ARZ niet gekozen omdat onderzoek heeft uitgewezen dat dit in het geval van ARZ niet voordelig is. De redenen hiervan zijn o.a. de complexiteit van het bouwen en exploiteren in de stad waarbij over de lange looptijd wijzigingen te verwachten zijn. Daarnaast bestaat een groot deel van de projectscope uit civiele (beton-) constructies, waarop weinig levenscycluskosten te besparen zijn.

Bij een D&C contract is de Opdrachtnemer verantwoordelijk voor het ontwerp en de bouw van het project. In tegenstelling tot een DBFM contract maken financiering en langjarig onderhoud geen deel uit van de opdracht, waardoor D&C een overzichtelijker contract is. Doordat de verantwoordelijkheid voor het ontwerp bij de opdrachtnemer ligt, is het risico van de maakbaarheid bij hem belegd, samen met de mogelijkheid om creatief te zoeken naar efficiënte oplossingen die voldoen aan de gestelde eisen. De risico's voor de juistheid van de verstrekte gegevens zoals de beschrijving van de bestaande situatie, eisen aan het ontwerp en uitvoering, blijven bij een D&C contract wel binnen het domein van de opdrachtgever.

De provincie Groningen is een belangrijke (financiële) stakeholder bij het project en vraagt zich af wat haar risico's zijn bij de realisatie van het project. De voorliggende notitie heeft als doel de Commissie Grote Projecten van Provinciale Staten van Groningen in een vroege fase te informeren over de kosten en de risico's van het project. Daarnaast wordt een aantal mogelijke beheersmaatregelen beschreven.

De notitie beoogt te informeren op hoofdlijnen. Indien gewenst door de Commissie kan op onderdelen verdieping plaatsvinden of aanvullende informatie worden geleverd.

2. Ontwikkeling van ARZ

2.1. Scope

De Zuidelijke Ringweg Groningen (A7/N7) is in de huidige situatie een autoweg van 70 km/h. De aansluiting A7-A28 is gelijkvloers met verkeersregelinstanties. Daarmee vormt de Zuidelijke Ringweg Groningen een kwetsbare schakel in het landelijke hoofdwegennet, het stedelijke netwerk in de centrale zone van de stad Groningen en het regionale wegennet. De ringweg vervult een cruciale functie als onderdeel van zowel het stedelijke netwerk en de centrale zone van de stad Groningen als ook het regionale wegennet. Elk van deze functies staat onder druk vanwege de toenemende verkeersintensiteiten. Dit doet afbreuk aan de goede bereikbaarheid van stad en regio.

Het wordt steeds drukker op de Zuidelijke Ringweg en er staan regelmatig files. Ook de kwaliteit van de leefomgeving rond de Zuidelijke Ringweg staat onder druk, onder andere doordat de weg een barrière in de stad vormt en een bron van geluid- en visuele hinder is.

Met het project Aanpak Ring Zuid worden maatregelen uitgevoerd om deze problemen op te lossen. De scope van dit project is in grote lijn:

- Uitbreiding van het aantal rijstroken op de N7 tussen Laan Corpus den Hoorn en knooppunt Euvelgunne;.
- Het creëren van ongelijkvloerse kruisingen op de pleinen: Vrijheidsplein, Julianaplein en Europaplein;.
- Het verdiept aanleggen van de N7 tussen de Hereweg en de Europaweg, over ca. 1.100 meter met daarboven drie deksels;.
- Het realiseren van de benodigde aanpassingen aan het onderliggend wegennet, waaronder de aanleg van de Helperzoomtunnel en inpassingsmaatregelen.

2.2. Doelstellingen project Aanpak Ring Zuid

Het project moet een oplossing bieden voor een betere en veilige doorstroming van het verkeer en zorgen voor een goede, toekomstvaste bereikbaarheid voor bedrijven en bewoners van de regio Groningen. Een goede ruimtelijke inpassing en het verbeteren van de leefbaarheid zijn daarbij uitgangspunt.

Ten behoeve van het ontwerpproces en om tot een gedegen eisenstructuur te komen is dit doel vertaald in onderstaande zestal gedefinieerde doelstellingen voor het project die gelden binnen de budgettaire randvoorwaarde.

- D01. Verbeteren doorstroming verkeer op de Ring Zuid;
- D02. Verbeteren verkeersveiligheid op de Ring Zuid;
- D03. Goede, duurzame autobereikbaarheid regionale economische centra bieden;
- D04. Goede bereikbaarheid stadsdelen bieden;
- D05. Verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving rond Ring Zuid;
- D06. Bijdragen aan verbetering ruimtelijke kwaliteit van de stad Groningen.

2.3. Budget

In het RSP convenant (paragraaf 5.2) is opgenomen dat het totaal beschikbare budget ter bekostiging van alle projectkosten € 624 miljoen bedraagt (prijspeil 2007), waarvan € 200 miljoen ten laste komt van het MIRT. In aanvulling hierop zal de overige € 424 miljoen worden bekostigd uit de overheidsbijdrage uit het RSP voor concrete bereikbaarheidsprojecten. Zowel de MIRT als de RSP bijdrage wordt jaarlijks geïndexeerd. .

	Bijdragen	V&T	Realisatie
MIRT	200	23,0	177,0
RSP	424	48,8	375,2
Totaal	624	71,8	552,2

Afbeelding 1, budget voor Voorbereiding& Toezicht en Realisatie prijspeil 2007

Conform de afspraak bestuurlijk overleg MIRT, 17 mei 2010, worden de kosten voor Voorbereiding en Toezicht (V&T) gedragen door Rijkswaterstaat voor een vastgesteld percentage van 13%. Het realisatiebudget bedraagt daarmee € 552 miljoen prijspeil 2007.

Het resultaat van de indexering is dat het realisatiebudget met prijspeil 2013 € 606 miljoen bedraagt.

Alle vermelde bedragen zijn incl. BTW.

2.4. Planning

De planstudie voor ARZ is in begin 2011 begonnen en heeft geleid tot een OTB in augustus 2013. De planstudie-opdracht is uitgevoerd door de projectorganisatie Aanpak Ring Zuid onder de leiding van een gezamenlijke stuurgroep bestaande uit vertegenwoordigers van Rijkswaterstaat Noord-Nederland, de provincie Groningen en de gemeente Groningen. Hierdoor is een breed bestuurlijk draagvlak voor het OTB aanwezig.

De definitieve besluiten over de inhoud van het TB worden door de stuurgroep in mei/juni 2014 genomen. Verwacht wordt dat het TB dan vóór eind juni 2014 door de minister wordt vastgesteld.

Na het TB wordt gestart met de aanbesteding. De belangrijkste mijlpalen daarvoor zijn op basis van de voorlopige planning:

Bekendmaking	augustus 2014
Selectie van gegadigden	oktober 2014
Inschrijving	september 2015
Gunning	november 2015
Start uitvoering	tweede helft 2016

2.5. Risicoverdeling Rijk-Regio

De basis voor het project is gelegd in de bestuursovereenkomst van 2009. In artikel 3 – Budget en Kosten – is het volgende opgenomen:

- i. Partijen zich zullen inspannen om het bestuurlijk voorkeursalternatief binnen het taakstellend budget te realiseren.*
- j. Partijen spreken af dat, in overeenstemming met het RSP convenant (paragraaf 6, opgenomen als Bijlage A), kostenstijgingen als gevolg van onvoorziene omstandigheden en wijziging van de scope van projecten binnen het RSP-budget worden opgevangen.*
- k. Indien en voor zover de in de planuitwerkingsfase verder te optimaliseren oplossingsvariant zich niet zou blijken te verhouden met de gewenste kwaliteitsniveaus, het binnen het RSP-convenant daarvoor beschikbare budget, of functionele randvoorwaarden, spreken partijen zich uit om:
 - i. hetzij specifieke onderdelen gefaseerd te realiseren, gegeven de functionele randvoorwaarden ten aanzien van bereikbaarheid en verkeersveiligheid;*
 - ii. hetzij verdere wenselijkheden en mogelijkheden met elkaar in overeenstemming te brengen, met het streven om aan de eerdergenoemde kwaliteitsniveaus te kunnen voldoen;*
 - iii. hetzij additionele financiële middelen te genereren, voor het vinden waarvan de verantwoordelijkheid berust bij de regionale partijen die daartoe het initiatief zullen nemen;*Indien de in lid j en lid k genoemde situatie van toepassing is, treden Partijen in overleg.*

Bovenstaande afspraak betekent dat financiële overschrijdingen binnen het project moeten worden opgevangen en indien dit niet lukt, ten last komen van het RSP Convenant. De financiële afspraken uit het RSP-Convenant zijn in de bijlage opgenomen.

3. Ramingen en risico's

3.1. Raming en methodiek

In Nederland is het gebruikelijk om projecten in de sector grond-weg- en waterbouw (GWW sector) te ramen volgens de zgn. SSK (Standaard Systematiek voor Kostenramingen). Deze wordt beschreven en beheerd door de CROW, een nationaal Kenniscentrum voor verkeer, vervoer en infrastructuur. De SSK wordt door vrijwel alle grote opdrachtgevers voor GWW projecten gebruikt, incl. RWS.

SSK ramingen zijn voor een belangrijk deel opgebouwd uit eenheden en eenheidsprijzen. Voor de eenheidsprijzen in de GWW sector hanteert RWS een uniform "prijzenboek" met eenheidsprijzen, dat periodiek wordt geactualiseerd.

Het opstellen van ramingen gebeurt op basis van zgn. bedrijfseconomische kosten. Dit komt er in het kort op neer dat er geen markteffecten worden meegenomen. De kosten zouden daarmee een gemiddelde moeten zijn van prijzen in perioden van hoog- en laagconjunctuur.

In de aanbestedingspraktijk van RWS van de afgelopen jaren zijn de inschrijvingen van de marktpartijen lager dan de door RWS geraamde kosten. Ditzelfde beeld komt ook naar voren bij andere publieke opdrachtgevers in de GWW sector. Er is vooralsnog geen reden om aan te nemen dat deze tendens in de periode waarin ARZ wordt aanbesteed ingrijpend zal wijzigen omdat de volumes in de markt niet grootschalig zullen stijgen.

Overigens betekent dit niet dat ook de eindkosten zoveel lager uitvallen omdat een lage inschrijving onder druk van de markt regelmatig leidt tot een verhoogd risico voor claimgedrag van de opdrachtnemer.

Binnen RWS is het de gewoonte dat de ramingen door de projectorganisatie van het project worden opgesteld. Voorafgaand aan belangrijke besluitmomenten dient de projectraming door de RWS kostenafdeling getoetst te worden (RWS kostenpooltoets). Het betreft hier een uitgebreide toets door ervaren ramingsdeskundigen binnen de RWS organisatie. Het resultaat bestaat uit een verslag met bevindingen inclusief een goedkeuring of afkeuring van de raming. De ramingen die tot op heden voor ARZ zijn opgesteld en getoetst zijn hebben zo'n goedkeuring van de raming gehad.

Het is van belang dat men zich realiseert dat een raming een prognose is van de eindkosten van het project en dat rond de verwachte uitkomst rekening gehouden moet worden met een spreiding. Het resultaat van een raming is daarom een verwachtingswaarde en een spreiding. Deze spreiding is een maat voor de betrouwbaarheid (de mate waarin de verwachtingswaarde ook een betrouwbare voorspelling van de einduitkomst is). De verwachtingswaarde en de spreiding worden bepaald met behulp van een zgn. probabilistische raming, waarbij rekening wordt gehouden met de onzekerheid in de gehanteerde hoeveelheden en eenheidsprijzen en met het optreden van risico's. Daarvoor wordt een zgn. Monte Carlo simulatie uitgevoerd.

Bij het OTB bedroeg de spreiding 15% van de verwachtingswaarde. Op weg naar het TB neemt de betrouwbaarheid toe. Verwacht wordt dat deze spreiding afneemt naar 10 - 12%.

Overigens moet men zich realiseren dat de spreiding van de raming vanuit de raming zelf wordt bepaald. Voor zover deze gegevens al beschikbaar zijn wordt geen rekening gehouden met de ervaringen ten aanzien van eindkosten van eerdere projecten ten opzichte van de vooraf bepaalde verwachtingswaarde.

3.2. Ontwikkeling van de kostenraming

Bij vaststelling van de bestuursovereenkomst is geconstateerd dat er spanning bestond tussen de geraamde kosten en het budget. Aan het begin van de planstudie fase is daarom gezocht naar een ontwerp voor het project dat wel past binnen het budget en voldoet aan de bestuurlijke afspraken en wensen. Daarvoor is in 2011 het Voorlopig Ontwerp (VO) opgesteld met een bijbehorende raming, waarop de RWS kostenpooltoets heeft plaatsgevonden (VO raming, nov 2011). Dit is de laatste integrale raming van het project.

Via een tweetal tussenstappen met bijbehorende raming toetsen is in december 2013 de OTB- raming opgesteld. Dit is de laatste raming. Hierin zijn de realisatiekosten voor het project geraamd op bijna € 605 miljoen. Dit past binnen het budget van € 606 miljoen zoals genoemd in paragraaf 2.3. Afbeelding 2 laat de globale opbouw van de raming zien, vanwege de marktgevoeligheid van de bedragen zijn deze hierin weggelaten.

De laatste raming is tot stand gekomen door te muteren op de VO raming van 2011. Op dit moment wordt gewerkt aan de TB raming die in het tweede kwartaal van 2014 gereed zal zijn. Deze raming komt niet tot stand door de mutaties ten opzichte van de OTB-raming, maar wordt opnieuw integraal opgebouwd. Op basis van de TB raming 2014 wordt het TB besluit genomen. In deze TB-raming zijn ook de kosten opgenomen die voortkomen uit de Ontwerp Inrichtingsplannen en de Helperzoomtunnel.

Prognose eindstand	
Directe kosten	
Nader te detailteren	
Totaal directe kosten	_____
Indirecte bouwkosten	_____
Objectonvoorzien	_____
Totaal Bouwkosten	
Vastgoedkosten	
Engineeringkosten	
Bijkomende kosten	_____
Basisraming	
Projectonvoorzien	_____
Investeringskosten excl. BTW	
Mob. Kosten	_____
BTW (6% over vastgoed)	_____
Investeringskosten incl. BTW	
TOTAAL RAMING PP 2013	604.7

Afbeelding 2, OTB raming (dec. 2013)

3.3. Extra scope

Bij het tot stand komen van het TB kunnen vanwege budgettaire beperkingen naar verwachting niet alle wensen van partijen worden gehonoreerd. Om deze reden heeft de stuurgroep besloten om een aantal optimalisaties uit te werken die kunnen worden opgedragen als bij ARZ een aanbestedingsvoordeel optreedt. Het gaat hierbij om:

- Extra inpassingsmaatregelen (extra groene impuls)
- De Esperanto fiets- en voetgangerstunnel
- Volledige aansluiting van de Europaweg op de N7

De geraamde meerkosten van deze optimalisaties bedragen ca. 5-8 % van de geraamde kosten van de verwachte TB-raming.

Bij de ontwikkeling van het TB heeft het Rijk erop aangedrongen om slechts een deel van een mogelijk aanbestedingsvoordeel in te zetten in extra scope omdat de ervaring heeft geleerd dat bij lage inschrijvingen een hogere post onvoorzien nodig is in de uitvoeringsfase. Over deze verdeling moet nog besluitvorming plaatsvinden tussen de partners in het project.

3.4. Onvoorzien

De SSK-raming van het project is hierboven weergegeven. Hierin is een bedrag van ca. € 116 miljoen opgenomen voor (object + project) onvoorzien. Dit bedrag is o.a. nodig om de al geïnventariseerde projectrisico's (zie par. 3.5) te kunnen betalen, maar ook de nog niet geïnventariseerde risico's (zgn. onvoorzien onvoorzien).

In een vroeg stadium van het project ARZ is reeds het risico voorzien dat de met de overheid overeengekomen indexering ontoereikend is om de werkelijke prijsontwikkeling af te dekken. Daarom is hiervoor binnen het onvoorzien een bedrag van € 26 miljoen opgenomen. Dit bedrag is bepaald aan de hand van het verschil tussen werkelijk opgetreden prijsontwikkeling en de door de overheid toegekende indexering¹ in de afgelopen 10 jaar. Er blijft daardoor binnen het onvoorzien € 90 miljoen over voor overige risico's.

Voor een project aan het einde van de planstudiefase is het gebruikelijk dat ca. een derde tot de helft van het onvoorzien is bestemd voor bekende risico's, die in het volgende hoofdstuk zijn geraamd op ca. € 35 miljoen. De omvang van het onvoorzien is rekening houdend met de projectfase en de voorziene risico's gezond.

¹ index bruto overheidsinvesteringen

Door het uitwerken van het ontwerp en afnemen van onzekerheden neemt de omvang van het benodigde onvoorzien per fase in het algemeen af. Voor de TB raming wordt de omvang van het benodigde onvoorzien opnieuw bepaald en zal ook opnieuw door de kostenpool worden getoetst.

3.5. Risico's

Binnen de projectorganisatie wordt op actieve wijze aan risicomanagement gedaan. Dit gebeurt door per vier maanden met de teammanagers de risico's in beeld te brengen. Dit leidt tot een integraal risico-overzicht, waarin per risico de omvang van het risico in tijd en geld is weergegeven en de kans dat het risico optreedt. Door per risico de kans en het financiële gevolg met elkaar te vermenigvuldigen en deze uitkomsten voor het gehele overzicht op te tellen wordt de verwachtingswaarde van de risico uitkomst bepaald.

Per risico worden ook beheersmaatregelen bepaald. De betreffende teammanager is ervoor verantwoordelijk dat deze worden uitgevoerd. Per periode wordt bekeken of de beheersmaatregelen ook zijn uitgevoerd en effectief zijn gebleken. Het risico-overzicht wordt periodiek geactualiseerd. De huidige top 10 risico's van het project zijn:

1. Tegenvallende aanbesteding
2. Raakvlak projecten niet tijdig afgerond, waardoor een knelpunt t.a.v. bereikbaarheid ontstaat
3. Verkeer situatie tijdens de bouw niet aanvaardbaar
4. Kwaliteitssysteem ARZ functioneert onvoldoende
5. Bestaande kunstwerken kunnen niet hergebruikt worden
6. Verdiepte ligging niet realiseerbaar binnen kaders bereikbaarheid
7. Huidige stabiele politieke omgeving kan omslaan
8. Verstrend effect constructies op grondwaterhuishouding
9. Verwachtingen t.a.v. vormgeving worden niet ingevuld.
10. Annemer gaat failliet

De verwachtingswaarde van de uitkomst van de risico's is ca. € 35 miljoen. Voorafgaand aan de TB raming wordt dit overzicht nog geactualiseerd.

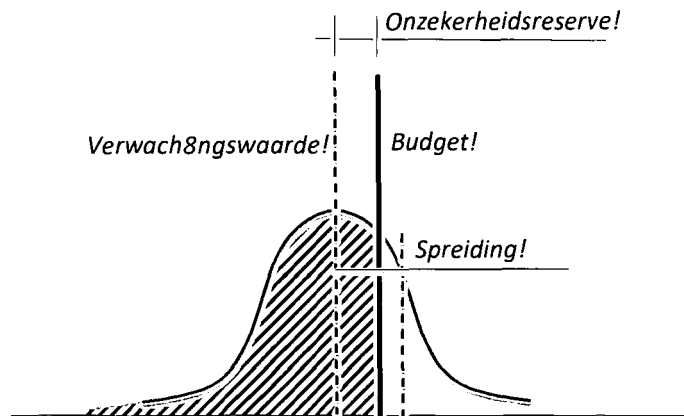
Het is de opgave van de projectorganisatie om erop te sturen dat deze risico's worden geëlimineerd of ten minste worden teruggebracht op weg naar een onomkeerbaar projectbesluit.

Bij het inventariseren van projectrisico's maakt RWS onderscheid tussen zgn. endogene en exogene risico's. De laatste vallen buiten de beïnvloeding van de projectorganisatie, zoals bijvoorbeeld gewijzigde wet en regelgeving, marktspanning en prijsontwikkeling. Omdat wordt verwacht dat de provincie geen voorzieningen heeft voor exogene risico's wordt dit onderscheid in deze notitie niet gemaakt.

4. Confrontatie van raming en budget

Het risico voor de provincie bestaat eruit dat de eindkosten voor het project groter zijn dan het beschikbare budget en dat deze meerkosten voor haar rekening komen, zoals is gebleken in hoofdstuk 2.5. Hierop wordt in hoofdstuk 5.6 terug gekomen.

Afbeelding 3 toont op schematische wijze de samenhang tussen de raming, de spreiding en het budget. Het oppervlakte links van het Budget is de maat voor de kans dat de einduitkomst van de kosten lager is dan het budget. Dit wordt groter indien de onzekerheidsreserve toeneemt, door de verwachtingswaarde terug te brengen of het budget te vergroten. De kans neemt ook toe indien de spreiding afneemt omdat de mogelijke uitkomsten dan dichterbij de verwachtingswaarden liggen.



Afbeelding 3, raming en budget

Bij de ontwikkeling van het project is uitgegaan van de werkwijze van RWS. Dit betekent dat bij de beoordeling van de kostenraming ten opzichte van het beschikbare budget steeds is uitgegaan van de verwachtingswaarde van de raming. Voor RWS is dit een logische methode, omdat zij verantwoordelijk is voor meerdere grote projecten, waarbij het beleid is gekozen dat tegenvallers op het niveau van de projectenportefeuille moeten worden gecompenseerd uit meevallers. Door geen rekening te houden met de spreiding wordt voorkomen dat een opeenstapeling van financiële buffers over de projecten plaatsvindt.

Ook voor het RSP convenant is overeengekomen dat mee- en tegenvallers hierbinnen worden opgevangen, waardoor ook sprake is van een portefeuille. Maar voor de provincie - met een kleinere portefeuille aan projecten - is deze benadering minder vanzelfsprekend. Om een voldoende mate van zekerheid te hebben dat het budget voldoende is om de eindkosten te financieren, moet wel rekening gehouden worden met de spreiding van de raming. Er is een buffer nodig tussen de verwachtingswaarde van de raming en het beschikbare budget; de zgn. onzekerheidsreserve. Uitgaande van de cijfers van nu is er geen onzekerheidsreserve. Maar dit is een momentopname. Als bij de TB raming het onvoorzien omlaag zou gaan en er geen extra kosten zijn, gaat de raming omlaag waardoor de onzekerheidsreserve toe neemt.

5. Risicobeheersing

5.1. Algemeen

Om een gewenste zekerheid te verkrijgen kan naast het verhogen van het budget ook de spreiding (onzekerheid) worden verminderd of de verwachtingswaarde van de raming. In dit hoofdstuk worden daarvoor een aantal maatregelen voorgesteld. Deze maatregelen zijn erop gericht om in de loop van het proces tot aan het uitvoeringsbesluit een onzekerheidsreserve op te bouwen, waarmee de zekerheid dat over voldoende middelen voor het project wordt beschikt voldoende groot is op het moment dat dit besluit genomen moet worden. De maatregelen zijn voornamelijk gericht op het verminderen van de onzekerheid op het moment van het onomkeerbare uitvoeringsbesluit. Het is aan de bestuurders van het project op te bepalen over welke onzekerheidsreserve het project dient te beschikken bij het projectbesluit. De uiteindelijke risicobeheersing kan bestaan uit meerdere maatregelen samen. Hierover moeten rijk, provincie Groningen en gemeente Groningen nadere afspraken maken, die vastgelegd kunnen worden in de realisatieovereenkomst,

5.2. Creëren van een buffer tussen raming en budget

Voor de zomer van 2014 wordt de TB raming voor het project vastgesteld op basis van de laatste inzichten uit het ontwerp en de risico's. Dan wordt ook de definitieve scope vastgesteld. Als wordt gezocht naar een buffer tussen de verwachtingswaarde en het beschikbare budget, moet eventuele vrijkomende budgetruimte niet direct worden gevuld met extra scope als de TB raming lager uitvalt. Dit moment is daarmee van belang voor het risico voor de provincie.

De drie opdrachtgevers onderzoeken met de projectorganisatie of en in hoeverre over de objecten die eigendom worden van gemeente en provincie, met een totale waarde van ca. € 90 miljoen, de door de regio betaalde BTW gecompenseerd kan worden. Voor dit deel van de scope hoeft dan mogelijk geen BTW gerekend te worden, wat zou dan leiden tot ophoging van het beschikbare budget met de BTW compensatie met een omvang van tussen de € 9 miljoen en ruim €15 miljoen. Uitgangspunt is dat het bedrag aan BTW-compensatie beschikbaar blijft voor het project. Over de exacte wijze waarop dit wordt ingezet zullen provincie en gemeente nadere afspraken maken.

Een meevaller kan ontstaan bij de aanbesteding. Bij een lagere inschrijving neemt de prognose eindstand af waardoor de onzekerheidsreserve (het verschil tussen de prognose eindstand en het budget) toeneemt. Dit geldt zolang de meevaller niet wordt ingezet voor extra scope, maar beschikbaar wordt gehouden om tegenvallers op te vangen. Door de keuze van de plafondprijs kan (in beperkte mate) worden gestuurd op een lagere inschrijving, zoals beschreven in paragraaf 5.5.

5.3. Uitstellen onomkeerbare besluiten

Van belang is te onderkennen dat de projectrisico's afnemen naarmate het project in de tijd vordert, omdat in de tijd steeds meer onzekerheden worden weggenomen. Dat betekent dat het uit het oogpunt van risicobeheersing gunstig is om onomkeerbare besluiten zo laat mogelijk te nemen.

Het is gebruikelijk is om een zgn. uitvoeringsbesluit te nemen bij of kort na het TB. Hiermee wordt bestuurlijk besloten het project uit te voeren en daarvoor de benodigde financiële middelen te bestemmen. Vervolgens vindt aanbesteding plaats, waarna een opdracht voor het realiseren van het werk aan de opdrachtnemer (ON) wordt gegund. Bij een groot project als ARZ zal deze ON ongeveer een jaar bezig zijn met de voorbereiding van zijn uitvoeringswerkzaamheden, zoals het opstellen en uitwerken van ontwerpen. Deze periode gebruikt de projectorganisatie voor het afronden van grondverwerving, het verleggen van kabels en leidingen etc. In het algemeen blijkt dat in deze eerste periode zich een groot deel van de risico's openbaart en aan het einde van deze periode zicht is op een flink deel van eventuele meerkosten, nog voordat de ON al met de echte uitvoering is gestart.

Hoewel het niet gebruikelijk is, kan bij ARZ worden onderzocht of het mogelijk is om het definitieve uitvoeringsbesluit te verbinden aan de uitkomsten van de voorbereidingsperiode. Dit lijkt juridisch mogelijk en RWS is als opdrachtgever en aanbestedende dienst naar de marktpartijen bereid hieraan mee te werken. Met deze werkwijze wordt het uitvoeringsbesluit genomen nadat (in belangrijke mate) bekend is of de volgende risico's uit de top 10 van hoofdstuk 3.5 zich hebben voorgedaan:

- Tegenvallende aanbesteding
- Raakvlakprojecten vertraagd (hier is dan tenminste een goed zicht op)
- Onvoldoend werkend kwaliteitssysteem ARZ
- Bestaande kunstwerken niet herbruikbaar
- Verdiepte ligging niet realiseerbaar binnen kaders bereikbaarheid
- Verwachtingen t.a.v. vormgeving worden niet ingevuld.

Hieruit blijkt de kracht van de voorgestelde beheersmaatregel om na de start van de aanbesteding, een voorlopig gunningsbesluit te nemen en definitief gunningsbesluit na de voorbereidingsfase.

5.4. Scopevermindering

De projectraming kan theoretisch worden verlaagd door niet alle onderdelen van het project uit te voeren of versoberd uit te voeren. Dit lijkt echter niet realistisch vanwege de grote samenhang tussen alle projectonderdelen en de verwachtingen (verplichtingen) voor de realisatie die aan het TB zijn verbonden. Wel kan overwogen worden om de extra scope in een latere fase op te dragen (of weer uit de opdracht te halen), bijvoorbeeld na het afronden van de voorbereidingsfase. O.a. vanwege de effecten op de planologische procedures moet worden onderzocht hoe dit praktisch kan worden vormgegeven.

5.5. Plafondprijs

De projectorganisatie is voornemens om bij de aanbesteding aan gegadigden een plafondprijs bekend te maken voor de hoogte van hun inschrijving. Dit betekent dat als wordt ingeschreven met een hoger bedrag dan de plafondprijs de betreffende aanbieding ongeldig is. Deze werkwijze is gekozen, omdat

bij de aanbesteding de gegadigden worden gestimuleerd om goede aanbiedingen te doen, wat wordt beloond met EMVI aftrek en daardoor kan leiden tot (te) hoge aanbiedingen.

De opgedragen bouwsom en de beschikbare post onvoorzien voor de opdrachtgever (OG) zijn bij de aanvang van het werk communicerende vaten. Als de bouwsom lager is dan geraamd, kan de aanbestedingsmeevaller worden toegevoegd aan het onvoorzien van de OG, wat gunstig is voor haar risicoprofiel.

De plafondprijs wordt voorafgaand aan de aanbesteding door de stuurgroep bepaald, waarbij enige speelruimte is. Een te lage plafondprijs kan leiden tot een mislukte aanbesteding of een grote druk zetten op de gegadigden om laag in te schrijven, wat kan leiden tot claimgedrag na gunning.

5.6. Verdere risicobeperking

In het bovenstaande is ervan uitgegaan dat de provincie als enige partij verantwoordelijk is voor het opvangen van eventuele budgetoverschrijdingen in de uitvoeringsfase. Hoewel dit in de bestuurlijke overeenkomst van 2009 zo afgesproken lijkt te zijn, is het wellicht niet billijk de provincie als enige financieel volledig en ongelimiteerd verantwoordelijk te maken voor zaken die zij niet kan beïnvloeden, zoals bijvoorbeeld gewijzigde regelgeving door het Rijk. Onderzocht kan worden of hierover in de nog met het Rijk en de gemeente Groningen af te sluiten realisatieovereenkomst een nuancering kan worden aangebracht.

Tegelijk kan worden onderzocht op welke wijze de gemeente in haar verschillende rollen, onder andere als belangrijke vergunningverlener, kan worden gecommiteerd aan de gemaakte afspraken. Hierbij is het belangrijk te onderkennen dat bij D&C opdrachten partijen die hiermee geen ervaring hebben soms pas in een (te) laat stadium consequenties van gemaakte afspraken overzien (bijvoorbeeld m.b.t. de uitwerking van vormgeving). Tijdens de duur van het project kunnen er ook bestuurlijke wisselingen zijn. Het (financieel) committeren van de gemeente kan daarom helpen om blijvend vanuit een gezamenlijk belang te handelen.

Aan de hand van de geïnventariseerde risico's worden per stuk maatwerk risicobeheersmaatregelen genomen. Zo wordt gebruik gemaakt van bankgaranties om het risico van de failliete ON tegen te gaan, wordt het kwaliteitssysteem van de projectorganisatie ge-audit en wordt met Groningen Bereikbaar afspraken gemaakt om de verkeershinder door projecten die tegelijk in uitvoering zijn te beperken.

5.7. Externe toetsing

Een mogelijkheid om de risico's te beperken kan zijn het toetsen van producten van de projectorganisatie door een deskundige partij. Hiervoor komen o.a. de raming en het aanbestedingsdossier in aanmerking. Beide producten worden binnen de RWS standaard processen uitgebreid getoetst. Een externe partij kan mogelijk tot aanbevelingen komen om deze producten verder te verbeteren. Als hiervoor wordt gekozen, dient hiervoor ruimte in de planning gezocht te worden. Een alternatief is om de externe toets te combineren met de RWS toetsen.

5.8. Grip op uitvoering

RWS zal bij de realisatie van ARZ optreden als aanbestedende dienst en opdrachtgever in de richting van de opdrachtnemer. Dit zal echter gebeuren vanuit een projectorganisatie waarin ook de provincie een plek zal hebben. Deze projectorganisatie wordt aangestuurd door een stuurgroep waarin de provincie tevens is vertegenwoordigd. Daarmee heeft de provincie de mogelijkheden om invloed te hebben op de realisatie van het project en de (bij)sturing daarvan. De provincie zou moeten onderzoeken op welke wijze zij hieraan invulling kan geven op een wijze die bijdraagt aan het beheersen van (financiële) risico's.

5.9. Incentives voor de opdrachtnemer

De opdrachtnemer is degene die het succes van het project bepaalt door het te realiseren. Ook zij speelt na gunning een belangrijke rol bij het beheersen van risico's. Behalve dat de overeenkomst met de opdrachtnemer duidelijk moet zijn, is het van belangrijk hierin prikkels op te nemen die het belang van de opdrachtnemer in dezelfde richting brengen dan de opdrachtgever. Omdat deze vaak effectiever zijn, wordt daarbij ook gezocht naar positieve prikkels.

6. Conclusies

Het project ARZ beschikt over een getoetste raming met een voldoende budget voor onvoorzien. Daarmee voldoet de bepaalde verwachtingswaarde aan de eisen die hieraan kunnen worden gesteld. Dat betekent niet dat er geen risico van budgetoverschrijding is. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt doordat de raming geen vast getal is, maar met een spreiding is omgeven.

Er is in hoofdstuk 5 een aantal maatregelen weer gegeven die helpen om de risico's van overschrijding van het budget te beperken. Aanvullend kan het verstandig zijn om in de periode tot het projectuitvoeringsbesluit een buffer (de onzekerheidsreserve) te creëren, waardoor er voldoende zekerheid is dat het project zonder problemen voor de provincie kan worden gerealiseerd. Daarvoor kan een mix van de hierboven beschreven maatregelen worden toegepast. De provincie Groningen, het rijk en de gemeente Groningen zullen dit verder uitwerken en nadere afspraken hierover vastleggen in de realisatieovereenkomst.

Bijlage A: RSP Convenant, paragraaf 6

Bijlage A: RSP Convenant, paragraaf 6

6. Financiële kaders

6.1. Budget

De verhouding rijksbijdrage : regionale bijdrage bedraagt over het gehele RSP 73% (rijk) : 27% (regio). Deze verhouding is gebaseerd op de oorspronkelijke rijks- en regionale bijdragen voor de Zuiderzeelijn van € 2,73 miljard (rijk) en € 1,02 miljard (regio). De verhouding geldt ook na eventuele toekomstige wijzigingen in de samenstelling van het RSP.

De rijksbijdrage aan het RSP bedraagt € 1.800 miljoen. De bijdrage van de regio aan het RSP bedraagt € 670 miljoen. De regio is verantwoordelijk om voor het ruimtelijk-economisch programma (REP) een aanvullende bijdrage van kennisinstellingen en marktpartijen te verkrijgen (ieder € 100 miljoen), in te zetten voor zowel het rijks- als het regionale deel van het REP. Het totale RSP-budget bedraagt daarmee € 2.670 miljoen.

6.2. Verdeling budget over deelprogramma's

Het budget wordt als volgt verdeeld over de verschillende programmaonderdelen:

- Voor het REP een rijksbijdrage van € 300 miljoen en een regionale bijdrage van € 100 miljoen.
 - Voor het rijksdeel van het REP, onder regie van het Ministerie van EZ, wordt € 150 van de rijksbijdrage ingezet. Voor het regionaal deel van het REP, onder regie van de regio, wordt € 250 miljoen ingezet (€ 150 miljoen rijk + € 100 miljoen regio).
- Het budget voor Bereikbaarheid bedraagt € 2.070 mln. (rijk € 1.500 miljoen + regio € 570 miljoen). Binnen het pakket Bereikbaarheid geldt de volgende onderverdeling:
 - o Concrete Projecten € 1.100 mln. (rijk € 1.000 miljoen + regio € 100 miljoen)¹
 - o Regionaal Mobiliteitsfonds € 970 mln. (rijk € 500 miljoen + regio € 470 miljoen).

De budgettaire verdeling tussen REP, concrete projecten en regionaal mobiliteitsfonds kan in onderling bestuurlijk overleg tussen rijk en regio worden gewijzigd.

6.3. Flevoland: Noordoostpolder

Van de rijksbijdrage aan het RSP-budget wordt voor de ontwikkeling van de Noordoostpolder een bedrag van € 50 miljoen beschikbaar gesteld aan de provincie Flevoland. Deze middelen komen voor € 26 miljoen uit de rijksbijdrage aan de concrete projecten voor het project N50 Ramspol-Ens en worden voor € 24 miljoen geboekt op de rijksbijdrage aan het regionale deel van het ruimtelijk- economische programma REP. Het laatstgenoemde bedrag wordt door Flevoland besteed aan de verbreding van de N50 en REP-programmalijnen, met toepassing van de in dit convenant geldende afspraken.

6.4. Financiële spelregels

- i. De bijdragen zijn kasbedragen, prijspeil 2007 en all in (inclusief BTW, Voorbereiding en Toezicht, Onvoorzien en Risico's). De rijksbijdrage wordt op de VenW-begroting jaarlijks geïndexeerd met het toegekende percentage van het indexcijfer bruto overheidsinvesteringen (IBOI).
- ii. De regionale bijdrage aan het onderdeel concrete projecten wordt ingezet voor decentrale infrastructuurprojecten, die hiervan onderdeel uitmaken.
- iii. Uit het mobiliteitsfonds wordt een bijdrage van € 100 miljoen (prijspeil 2007) geleverd aan de concrete bereikbaarheidsprojecten. Deze bijdrage vervalt, indien na realisatie van de concrete bereikbaarheidsprojecten is gebleken dat deze bijdrage niet nodig is.
- iv. Voor de regionale bijdrage aan de bereikbaarheidsprojecten en het regionaal mobiliteitsfonds kan geen gebruik worden gemaakt van door de rijksoverheid op andere titel(s) verstrekte budgetten. De rijksbijdrage is niet beschikbaar als cofinanciering voor projecten buiten het RSP. Eventuele

¹ De kosten van de concrete projecten zijn momenteel geraamd op € 1.200 mln.; er zal gestuurd worden op een taakstellend budget van € 1.100 mln. Binnen het mobiliteitsfonds zal € 100 mln. worden gereserveerd als bijdrage aan de concrete projecten.

toekomstige scope-uitbreidingen en nieuwe onderdelen van lopende bereikbaarheidsprojecten kunnen uit het RSP worden gefinancierd.

- v. Het programmabudget RSP kan worden verhoogd door bijdragen van derden (bijvoorbeeld Europese Unie en private financiering). Deze bijdragen worden niet aangemerkt als regionale of als rijksbijdrage. Eventueel kan gezamenlijk worden besloten een bijdrage van derden te gebruiken om de algehele overheidsbijdrage te verlagen. De verhouding tussen rijks- en regiobijdrage zal echter ongewijzigd blijven.
- vi. Kostenstijgingen als gevolg van bijvoorbeeld onvoorziene gebeurtenissen en wijziging van de scope van projecten worden binnen het RSP-budget opgevangen. Dit kan betekenen dat projecten moeten worden versoberd (aanpassing uitvoering, scope en/of functionaliteit) dan wel gefaseerd moeten worden gerealiseerd. Indien de aanpassingen niet tot de noodzakelijke budgettaire ruimte leiden, kunnen projecten ook komen te vervallen. Wanneer projecten onverhoopt komen te vervallen blijft het budget gereserveerd voor het RSP. Vrijvallende middelen kunnen in overleg tussen rijk en regio voor andere projecten binnen de scope van het RSP worden aangewend.
- vii. Indien een regionale partij van oordeel is dat de waarde van de door haar gehouden aandelen in het kapitaal van de N.V. NUON en/of N.V. Essent dusdanig is, dat het voor haar redelijkerwijs niet mogelijk is haar bijdrage aan het RSP te voldoen treden Rijk en regio met elkaar in overleg over de gevolgen voor de uitvoering van het RSP. De rijksbijdrage aan het RSP wordt in geen geval verhoogd.
- viii. De regio blijft naast de rijksbijdrage voor het RSP aanspraak maken op financiering van projecten vanuit bestaand rijksbeleid (bijv. FES, MIRT). Daarop zijn de betreffende landelijke doelstellingen, criteria en procedures van toepassing. In voorkomende gevallen zal bij de beoordeling van deze aanspraak de resterende budgetruimte binnen het RSP in de beschouwing worden betrokken. Dit ter voorkoming van onderuitputting van het RSP-budget.

De spreiding van de overheidsbijdragen over de jaren is – ook bij eventuele toekomstige wijzigingen in de samenstelling van het RSP, als volgt.

Regiospecifiek Pakket	Rijk	Regid	Kosté	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>ruimelijk economisch programma</i>	300	100			10	10	10	30	30	30	30	30	30	30	30	30
<i>concrete bereikbaarheidsprojecten</i>	1000	200	1200		15	53	38	84	79	109	106	149	114	94	94	66
<i>regionaal mobiliteitsfonds</i>	500	370		0	20	30	0	50	50	50	50	50	50	50	50	50
Totaal RSP uit ZZL budget	1800	670		0	45	93	48	164	159	189	186	229	194	174	174	146
Totaal uit MIRT A7	200										0	50	50	50	50	0
Extra Spoor vanuit LMCA Motie 12-12-07	160								0	10	25	50	50	25	0	0
TOTAAL RIJKSBIJDRAGE NOOR NEDERLAND	2160	670		0	45	93	48	164	159	199	211	329	294	249	224	146

6.5. Overige rijksbijdragen bereikbaarheid

Het rijk stelt in samenhang met de doelstellingen en middelen van het RSP-ZZL de volgende aanvullende middelen beschikbaar.

MIRT

In het kader van het MIRT wordt voor het project A7-Zuidelijke Ringweg Groningen, 2e fase € 200 miljoen beschikbaar gesteld.

LMCA-Spoor

In het kader van het landelijke project Landelijke Markt en Capaciteitsanalyse Spoor (LMCA-Spoor) wordt conform motie Koopmans (Kamerstuk nr 2007-2008, 27658, nr. 41, Tweede Kamer) € 160 miljoen beschikbaar gesteld voor maatregelen op het noordelijke kernnet spoor. Binnen de doelstellingen van het LMCA-Spoor worden de volgende maatregelen voorgesteld: uitbouw capaciteit kernnet spoor traject Zwolle-Herfte, boogverruiming spoor Hoogeveen, overwegveiligheid op Zwolle- Groningen en Zwolle-Leeuwarden met oog op frequentieverhoging, alsmede capaciteitsaanpassing bij Groningen Europapark. De besluitvorming over dit budget is voorbehouden aan de minister van V&W.

Project reistijdverbetering

In het kader van het landelijke project Reistijdversnelling worden middelen beschikbaar gesteld voor het project Wachtspoor goederenvervoer Beilen.