

Retouradres: Postbus 16079, 2500 BB Den Haag



Aan
De leden van de gemeenteraad

Uw kenmerk

CC
College van burgemeester en wethouders

Ons kenmerk
RK.2021.17 / RIS 308624

Doorkiesnummer
070-3532048

E-mailadres
rekenkamer@denhaag.nl

Aantal bijlagen

Datum
23 april 2021

Onderwerp:
Ongelijkvloerse kruising Zwolsestraat - Gevers Deynootweg

Geachte leden van de gemeenteraad,

Op 14 juli 2020 nam de gemeenteraad het voorstel van het college aan voor de realisatie van een ongelijkvloerse kruising Zwolsestraat - Gevers Deynootweg (RIS 305652). In dezelfde vergadering verzocht de raad de rekenkamer, via de motie 'Rekenkamer betrekken bij tunnelplan Scheveningen Bad', onderzoek te doen naar de risico's, het risicomanagement, het contractmanagement, de financiering en de financiële risico's van dit project. In deze brief geven wij een nadere duiding van de financiële risico's en gaan we in op de relatie tussen de risico's en het krediet wat de raad ter beschikking heeft gesteld. Naar de overige onderwerpen uit de motie hebben wij geen onderzoek uitgevoerd, zie hiervoor onze brief van 30 september 2020 (RIS 306332).

We doen in deze brief vijf constatering die leiden tot het advies om aan het college te vragen u vóór de vaststelling van het definitieve ontwerp en vóór de aanbesteding een geactualiseerde raming en risicoanalyse te verstrekken, waarbij het college ook rapporteert over de kans dat het ter beschikking gestelde budget voldoende is, inclusief de onderliggende analyses.

1. Aan de financiële ramingen liggen degelijke risicoanalyses ten grondslag

Aan het voorstel van het college van 14 juli 2020 (RIS 305652) ligt een uitgebreide financiële raming ten grondslag, waarin de risico's en kosten vanuit verschillende invalshoeken in beeld zijn gebracht:

1. SSK-raming

Het college heeft ten eerste de veelgebruikte Standaardsystematiek voor Kostenramingen (SSK) gehanteerd¹. In de SSK-ramingen zijn onder andere risico's opgenomen die betrekking hebben op de benodigde hoeveelheden en prijzen voor de bouw. Voor de onvoorziene risico's zijn in de ramingen opslagen opgenomen.

2. PAO TU-Delft

In de financiële raming is na het uitvoeren van de SSK-raming bekeken of voldaan wordt aan het

¹ De Standaardsystematiek voor Kostenramingen (SSK) is een systematiek voor het maken van kostenramingen in de bouw. De systematiek is ontwikkeld door CROW, een kennisinstituut voor infrastructuur.

uitgangspunt van de PAO TU-Delft² over de verhouding tussen benoemde en onbenoemde onvoorziene risico's.

3. Monte-Carlosimulatie

Aanvullend op de SSK-raming is voor de onvoorziene risico's een risico-inventarisatie opgesteld ten aanzien van de planning en kosten op basis van een eerdere risico-inventarisatie en stakeholder-analyse en diversie risico-sessies en interviews binnen het projectteam OGK Zwolsestraat. Hierbij zijn de Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO) en het ingenieursbureau van de gemeente Den Haag (IbDH) geraadpleegd. Op de risico-inventarisatie van de onvoorziene risico's én de uitkomst van de SSK-raming is vervolgens een zogenaamde Monte-Carlosimulatie uitgevoerd.³

Op basis van de aan ons verstrekte stukken zien wij, dat gestreefd is naar een zo volledig mogelijk beeld van de risico's voor zover dat in deze fase van het project redelijkerwijs mogelijk was. Omdat bij een voorontwerp altijd een relatief grote onzekerheid over de risico's bestaat, is gewerkt met risico-opslagen uit de SSK-systematiek en is ook getoetst aan de uitgangspunten uit het studiemateriaal 'Voorzien, Onvoorzien of Onzeker?' van de PAO TU Delft.

2. De investeringsraming kwam uit op € 27,5 mln. in plaats van de € 26 mln. die in het raadsvoorstel wordt vermeld

In het raadsvoorstel is opgenomen dat de investeringsraming uitkomt op € 26 mln.⁴ De SSK-raming voor het project komt echter uit op een totaal van € 27,5 mln. aan kosten. Hierin is een post van € 22,4 mln. voor voorziene kosten opgenomen. Daarbovenop gaat de SSK-raming uit van een opslag van € 5,1 mln. aan risicoreservering. De totale reservering die volgens de SSK-raming voor het project aangehouden zou moeten worden, bedraagt daarmee € 27,5 mln. Het totaal van de SSK-raming is daarmee € 1,5 mln. hoger dan de € 26 mln. die in het raadsvoorstel is aangegeven als raming van de kosten en als omvang van het krediet dat de raad ter beschikking heeft gesteld.

3. Om te voldoen aan het uitgangspunt van de TU-Delft is een krediet € 28 mln. nodig

Omdat een raming van risico's alleen betrekking heeft op benoemde risico's en zich ook risico's kunnen voordoen die van tevoren niet zijn bedacht, is in de financiële risicoanalyse ook een post 'onbenoemd onvoorzien' opgenomen. De ambtelijke organisatie heeft getoetst of voldaan kan worden aan de richtlijn van de TU Delft over de verdeling tussen 'benoemd onvoorzien' en 'onbenoemd onvoorzien'. In deze fase van het project zou deze verhouding respectievelijk 50% of minder en 50% of meer moeten zijn. Om aan dit uitgangspunt te kunnen voldoen, dient de totale reservering die volgens de SSK-raming voor het project nodig is nog eens met € 0,5 mln. naar € 28 mln. verhoogd te worden. In totaal is dit € 2 mln. meer dan de raad aan krediet ter beschikking heeft gesteld.

² 'Voorzien, Onvoorzien of Onzeker?', J.K. Vrijling, PAO-cursus TU Delft

³ De Monte-Carlosimulatie is een techniek waarbij uit meerdere risico's willekeurig uitkomsten worden gegenereerd die vervolgens bij elkaar worden opgeteld. Door dit heel vaak te herhalen ontstaat een verdeling van het hele gebied aan mogelijke uitkomsten van het totale risico (een verdelingsfunctie).

⁴ RIS 305652 Voorstel van het college inzake Besluit vaststelling voorontwerp ongelijkvloerse kruising Zwolsestraat/Gevers Deynootweg "Zicht aan zee", p. 9

4. De kans dat een krediet van € 26 mln. voldoende is, ligt afhankelijk van de aangehouden methode van risicoanalyse tussen de 37% en 43%

Op basis van de Monte-Carlosimulatie wordt in het raadsvoorstel aangegeven, dat de kans dat het budget niet wordt overschreden 50% bedraagt. Uit de onderliggende risicoanalyse blijkt echter dat dit percentage niet 50% maar 43% bedraagt. De gemeente heeft ons in een toelichting hierop aangegeven, dat in deze fase van een project nog zulk grote onzekerheden bestaan, dat het gebruikelijk is om dergelijke percentages af te ronden. De achterliggende gedachte daarbij is dat individuele projecten onderdeel uitmaken van de grotere projectenportefeuille van de gemeente en dat onder- of overbestedingen dus gemakkelijk opgevangen kunnen worden.⁵

In het feitelijk wederhoor is door de ambtelijke organisatie aangegeven dat eerst het nauwkeurigheidsprincipe is toegepast, waarbij 43% op 5-tallen naar 45% is afgerond. Vervolgens is het percentage van 45% op basis van expert judgement aangepast naar 50%.⁶ Dit was de reden om, ondanks de uitkomsten van de financiële ramingen (SSK-raming van € 27,5 mln. en de berekende kans is 43% dat € 26 mln. voldoende is), het beschikbare budget van € 26 mln. zoals dat ook in het raadsvoorstel is opgenomen niet aan te passen. Voor de raad is niet transparant gemaakt dat op basis van afronding en expert judgement het percentage van 43% is aangepast in 50%. In het feitelijk wederhoor bij deze brief ontbreekt ten slotte een nadere documentatie en onderbouwing van het toepassen van afronding en expert judgement.

De ambtelijke organisatie is voor het berekenen van de kans dat het budget van € 26 mln. voldoende is, uitgegaan van de Monte-Carlosimulatie. Bij de andere onderdelen van de risicoanalyse ligt deze kans tussen de 37% en 42%. In onderstaande tabel zijn de kansen op het niet overschrijden van het budget voor de verschillende onderdelen van de risicoanalyse gegeven.

Soort analyse	Zonder ophoging onvoorzien om te voldoen aan uitgangspunt PAO TU Delft	Met ophoging onvoorzien om te voldoen aan uitgangspunt PAO TU Delft
SSK-raming	Tussen 41% en 42%	Tussen 37% en 38%
Monte-Carlosimulatie	43%	40%

Tabel 1 Kans dat het krediet van € 26 mln. niet wordt overschreden⁷

Volgens de SSK-raming is de kans dat het project exclusief de onbenoemd onvoorziene kosten binnen het krediet van € 26 mln. blijft tussen de 41% en 42%. Wanneer het uitgangspunt van de PAO TU Delft wordt gehanteerd dat additioneel voor de onbenoemde onvoorziene kosten € 0,5 mln. gereserveerd moet worden, volgt uit de SSK-raming dat de kans dat het project binnen het krediet van € 26 mln. blijft tussen de 37% en 38% ligt.

Wanneer voor de Monte-Carlosimulatie eveneens het uitgangspunt wordt gehanteerd dat de verhouding tussen benoemde en onbenoemde onvoorziene risico's 50%/50% moet zijn, neemt de kans dat het budget niet wordt overschreden af van 43% naar 40%.

⁵ Overleg ambtelijke organisatie, 23 november 2020

⁶ Feitelijke wederhoorreactie, 2 april 2021

⁷ Financiële risicoanalyse OGK Zwolsestraat, maart 2020 en antwoorden ambtelijke organisatie d.d. 16 februari 2021

5. Informatie over de risico's in het raadsvoorstel is beperkt

Hoewel over de kosten en risico's veel informatie bekend is, constateren wij dat hierover in het raadsvoorstel van juni 2020 (RIS305652) weinig informatie is opgenomen. Het college meldt dat een krediet van € 26 mln. met 50% zekerheid voldoende is voor het project. Wat de uitkomsten waren van de drie hierboven beschreven onderdelen uit de financiële raming is echter niet in het raadsvoorstel opgenomen. Ook is in het raadsvoorstel niet opgenomen tot welke hoogte de kosten kunnen afnemen of oplopen als de risico's meevallen of tegenvallen. In het raadsvoorstel is ook geen nadere informatie opgenomen over de grootste risico's en eventuele beheersmaatregelen die hiervoor worden getroffen.⁸ In de financiële ramingen en achterliggende risico-inventarisatie die wij van de ambtelijke organisatie hebben gekregen, is deze informatie wel opgenomen.

In de financiële risicoanalyse is opgenomen tot welk bedrag de projectkosten kunnen oplopen, zie onderstaande tabel. De ambtelijke organisatie is hierbij uitgegaan van de Monte-Carlosimulatie, waarbij geen opslag is opgenomen om te zorgen dat de verhouding tussen de benoemde en onbenoemde onvoorziene risico's 50%/50% bedraagt (uitgangspunt PAO TU Delft). Bij een budget van € 26 mln. is de kans dat het project binnen budget blijft dan 43%. Wanneer het budget wordt opgehoogd, neemt de kans dat het project binnen budget blijft toe. Alshet bijvoorbeeld wenselijk is dat het budget met 70% zekerheid niet wordt overschreden, moet een budget van € 30 mln. worden aangehouden.

Gewenste kans dat het project binnen budget blijft	Benodigd budget
43%	€ 26,0 mln.
50%	€ 27,1 mln.
60%	€ 28,4 mln.
70%	€ 30,0 mln.
80%	€ 31,7 mln.
90%	€ 34,2 mln.

Tabel 2 Benodigd budget om met de gewenste kans het budget niet te overschrijden

In de SSK-raming is een overzicht opgenomen van de vijftien risico's die verantwoordelijk zijn voor de grootste onzekerheden in de raming van de investeringskosten. Op basis van de aanvullende risico-inventarisatie die ten behoeve van de Monte-Carlosimulatie is uitgevoerd, is eveneens een overzicht met de grootste overige benoemde risico's ten aanzien van de planning en kosten op te stellen. Voor deze grootste risico's ten aanzien van de investeringskosten én grootste overige benoemde risico's is het verstandig goede beheersmaatregelen te treffen. Omdat in het feitelijk wederhoor is aangegeven dat deze specifieke informatie over risico's tot aan de afronding van de aanbestedingsprocedure vertrouwelijk is, heeft de rekenkamer deze informatie niet in deze brief opgenomen. Het college had deze risico's en bijbehorende beheersmaatregelen wel onder geheimhouding aan de raad kunnen verstrekken.

⁸ In het feitelijke wederhoor is aangegeven dat het met het oog op de aanbesteding gebruikelijk is dergelijke informatie niet in een raadsvoorstel op te nemen. Met het oog op de aanbesteding had deze informatie echter wel in een geheime bijlage bij het raadsvoorstel opgenomen kunnen worden.

In de financiële raming worden ook kosten en risico's genoemd die buiten de financiële berekeningen zijn gehouden. Dit betekent dat in de berekening van het budget en van de kans dat het budget overschreden wordt, met deze risico's geen rekening is gehouden. Het gaat hierbij om de volgende risico's:

1. De kosten en bijbehorende financiële risico's voor de verwerving van panden op de Zeekant en de kruising met de Gevers Deynootweg vallen buiten het project.
2. De onzekerheid ten aanzien van de bijdrage van de eigenaar van de parkeergarage wordt beschouwd als een exogeen dekingsrisico.
3. Mogelijke gedeerde inkomsten voor de Gemeente Den Haag als gevolg van het tijdelijk (gedeeltelijk) afsluiten van parkeervoorzieningen als mogelijke maatregel voor de stikstof-problematiek worden niet toegerekend aan het project.
4. In de voorziene kosten en in de risicoreservering zijn géén voorzieningen opgenomen in verband met maatregelen in het kader van COVID-19.

Wanneer het eerste of derde risico optreedt leidt dit niet tot hogere lasten voor het project, maar tot hogere lasten voor de gemeente. Het tweede en vierde risico kunnen wel tot hogere projectkosten leiden.

Advies: geactualiseerde raming naar de raad vóór vaststelling definitieve ontwerp

Op basis van onze constatering adviseer ik u om aan het college te vragen om vóór de vaststelling van het definitieve ontwerp en vóór de aanbesteding u een geactualiseerde raming en risicoanalyse te verstrekken, waarbij het college ook rapporteert over de exacte uitkomsten van de analyses van de kans dat het ter beschikking gestelde budget voldoende is (zie ook tabel 1). Wanneer hieruit naar voren komt dat de kans dat het project binnen budget blijft ver onder de 50% ligt, dient het college een extra risicoreservering op te nemen, waarvoor de raad het budget ter beschikking moet stellen. De raad kan dan in overleg met het college beslissen of het project in dezelfde vorm of in een andere vorm voortgezet moet worden. Ook kan de raad het college vragen welke beheersmaatregelen ten aanzien van de grootste risico's worden genomen.

Tot slot

Wij hopen met deze brief een voor de raad nuttige invulling te geven aan de motie die u in juni 2020 heeft aangenomen. De analyse past bij onze ambitie om de raad meer te ondersteunen bij de besluitvorming over actuele dossiers. Ten aanzien van het wederhoor merk ik nog op dat op deze brief feitelijk wederhoor heeft plaatsgevonden. Omdat wij in deze brief geen conclusies of aanbevelingen hebben opgenomen en wij de brief niet vergezellen van een raadsvoorstel, is de brief niet voor bestuurlijk wederhoor aan het college voorgelegd.

Met vriendelijke groet,



H.A. (Manus) Twisk
voorzitter