



# Met de wijsheid van nu

Rapportage Commissie van Onderzoek  
Kostenoverschrijdingen Aanpak Ring Zuid

24 juni 2022

## Colofon

Opdrachtgever **Provincie Groningen**

De Commissaris van de Koning

Samenstelling **Commissie van Onderzoek Kostenoverschrijdingen Aanpak Ring Zuid**

De heer Johan Remkes, voorzitter

Mevrouw prof. dr. ir. Leentje Volker

De heer prof. dr. Caspar van den Berg

**Secretariaat: Lysias Advies, Amersfoort**

Carla de Rie (projectleider)

Lobke van Meijel

Melvin Smit (tot 1 mei 2022)

Beeldmateriaal Projectbureau Aanpak Ring Zuid

Vormgeving Sandra Beekman, Signatures

Datum 24 juni 2022

Commissie van Onderzoek Kostenoverschrijdingen Aanpak Ring Zuid

Secretariaat: Lysias Advies

Soesterweg 310d

3812 BH Amersfoort

033 464 70 70

[info@lysiasadvies.nl](mailto:info@lysiasadvies.nl)

## Voorwoord

De Zuidelijke Ringweg Groningen is de belangrijkste toegangsweg tot de stad Groningen en tegelijkertijd een belangrijke verbindingsweg van oost naar west (en vice versa) in het noorden van ons land. Om de verkeerssituatie op deze ringweg te verbeteren, zijn er sinds 2007 verkenningen uitgevoerd en voorbereidingen getroffen. Met het niet doorgaan van de Zuiderzeelijn (eind 2007) bleek het Regio Specifiek Pakket een mooie gelegenheid om de daad bij het woord te voegen en daadwerkelijk te starten met het project Aanpak Ring Zuid. Doelstellingen van dit project zijn de doorstroming en de veiligheid van het verkeer op deze weg verbeteren, de bereikbaarheid van de regio en de stadsdelen optimaliseren, de leefomgeving rond deze weg verbeteren en bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteit van de stad Groningen.

In 2017 ging de schop de grond in en is gestart met de uitvoering van het project. Deze uitvoering was lastiger dan beoogd, zo bleek in 2018. De planning liep uit en de kosten stegen. Vanuit de provincie Groningen was een extra financiële bijdrage nodig. Onze commissie is ingesteld om onderzoek te doen naar de oorzaken van de kostenoverschrijdingen van de Aanpak Ring Zuid (ARZ). In het rapport dat voor u ligt presenteren we de uitkomsten van ons onderzoek.

In ons onderzoek hebben we een reconstructie gemaakt van het verloop van het project. We hebben in dit rapport de belangrijkste gebeurtenissen beschreven vanaf de 'Verkenning Zuidelijke Ringweg Groningen' in 2007 tot en met het afsluiten van de Vaststellingsovereenkomst tussen de publieke partijen van ARZ (Rijkswaterstaat, provincie Groningen en gemeente Groningen) en de aannemers van de Combinatie Herepoort (CHP) in 2021.

We concluderen in dit rapport dat – met de wijsheid van nu – de afspraak dat Rijkswaterstaat als aanbestedende dienst optreedt en verantwoordelijk is voor de uitvoering en de provincie verantwoordelijk is voor de financiële risico's als een weeffout moet worden beschouwd. De consequenties van deze afspraak zijn bij de start van het project onvoldoende doorleefd. Dit heeft geleid tot een onvoldoende gezamenlijk mechanisme om mogelijke kostenoverschrijdingen tijdig te signaleren en risico's effectief te beheersen. Uit het onderzoek zijn geen aanwijzingen naar voren gekomen van ernstige nalatigheid of van verwijtbaar handelen. Wel heeft de Aanpak Ring Zuid te maken gekregen met tegenslagen die invloed hebben op de looptijd van het project en op het financiële resultaat.

We zien tevens redenen om trots te zijn op dit project. Er staan relevante maatschappelijke baten tegenover de projectmatige kosten. De verdiepte ligging en de tunneldeksels hebben een positief effect op de ruimtelijke kwaliteit. Bovendien is het gelukt om de regionale werkgelegenheid een impuls te geven. Dit laat echter onverlet dat vanwege de langere uitvoeringsduur veel mensen in de omgeving van het projectgebied worden geconfronteerd met veel overlast.

Als les voor de toekomst geven we aan dat financiële risico's niet losgekoppeld moeten worden van het opdrachtgeverschap. We adviseren om voor de komende periode te komen tot een verdeling van mogelijke toekomstige of resterende financiële risico's op basis van de financiële bijdrage die elk van de partijen (Rijk, provincie en gemeente) heeft geleverd aan dit project. Daar hoort een systematiek bij waarbij elke partij baat heeft bij strakke gezamenlijke risicobeheersing en waarbij evenwicht wordt aangebracht tussen 'wie bepaalt' en 'wie betaalt'.

Dit betekent dat het Rijk en de gemeente (naast de provincie) medeverantwoordelijkheid dienen te dragen voor mogelijke toekomstige financiële risico's, op basis van hun aandeel in het totale budget voor de Aanpak Ring Zuid. Ook achten we het redelijk dat de provincie voor de geïnvesteerde middelen in de Aanpak Ring Zuid gebruik kan maken van het btw-compensatiefonds. Hiervoor zal het ministerie van IenW gezamenlijk met de provincie moeten optrekken om binnen het Rijk tot een oplossing te komen.

Tot slot spreken we op deze plaats onze dank uit aan allen die hebben bijgedragen aan de uitvoering van onze opdracht. Voor ons onderzoek hebben we documenten hebben bestudeerd en gesprekken gevoerd op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Deze gesprekken waren zonder uitzondering constructief, informatief en plezierig. We konden rekenen op vlotte medewerking van provincie, Rijkswaterstaat, gemeente en andere betrokken partijen bij het opvragen van informatie. We danken alle partijen en gesprekspartners voor deze plezierige medewerking.

We hopen dat op basis van de aanbevelingen in dit rapport de betrokken partijen op een goede manier invulling kunnen geven aan de verantwoordelijkheden om daarmee gezamenlijk de Aanpak Ring Zuid voortvarend en succesvol af te ronden, zodat mensen die zich dagelijks inzetten voor de realisatie van de Ring Zuid trots kunnen zijn op dit project.

De Commissie van onderzoek  
kostenoverschrijdingen Aanpak Ring Zuid

Johan Remkes, voorzitter  
Caspar van den Berg  
Leentje Volker

# Inhoud

<b>1.</b>	<b>Opdracht en aanpak onderzoek</b>	<b>1</b>
1.1.	Aanleiding	1
1.2.	Opdracht en doel van het onderzoek	2
1.3.	Aanpak van ons onderzoek	2
1.4.	Leeswijzer	5
<b>2.</b>	<b>Tijdlijn en kritische perioden</b>	<b>7</b>
2.1.	Tijdlijn belangrijkste gebeurtenissen 2007 – 2021	7
2.2.	Kritische perioden	8
<b>3.</b>	<b>Verkenningfase</b>	<b>9</b>
3.1.	Inleiding	9
3.2.	Verkenning Zuidelijke Ringweg Groningen	10
3.3.	Regio Specifiek Pakket	11
3.4.	Verkenning varianten en Bestuurlijk Voorkeursalternatief	15
3.5.	Bestuursovereenkomst en aanvangsbeslissing	19
3.6.	Organisatie, financiën en aandacht voor risico's	20
3.7.	Voorlopig ontwerp en ontwerp-tracébesluit	22
<b>4.</b>	<b>Het selecteren van de opdrachtnemer</b>	<b>23</b>
4.1.	Inleiding	23
4.2.	Vorbereiding aanbesteding	24
4.3.	Second opinion risicoprofiel	27
4.4.	De Realisatieovereenkomst	29
4.5.	De aanbestedingsprocedure	29
4.6.	De gunning	31
4.7.	Governance	34
<b>5.</b>	<b>Van herijking tot start Commissie-Hertogh</b>	<b>38</b>
5.1.	Inleiding	38
5.2.	Herijkingsbesluit en niet goedkeuren definitief ontwerp	39
5.3.	De zomerstremming	45
5.4.	De Helperzoomtunnel	47
5.5.	Instelling Commissie-Hertogh	48
<b>6.</b>	<b>De Vaststellingsovereenkomst</b>	<b>49</b>
6.1.	Inleiding	49
6.2.	Advies Commissie-Hertogh	50
6.3.	Instelling en advies Taskforce Financiën	51
6.4.	Hoofdlijnenakkoord	53
6.5.	Van Hoofdlijnenakkoord naar Vaststellingsovereenkomst	55
6.6.	Na de Vaststellingsovereenkomst	56
<b>7.</b>	<b>Financiële ontwikkelingen</b>	<b>58</b>

<b>8.</b>	<b>Beantwoording onderzoeksvragen</b>	<b>64</b>
8.1.	Inleiding	64
8.2.	Opzet gemaakte afspraken	65
8.3.	Werking van gemaakte afspraken	75
8.4.	Kostenoverschrijdingen	81
8.5.	Kostenoverschrijdingen in relatie tot werking gemaakte afspraken	84
<b>9.</b>	<b>Conclusies, lessen en aanbevelingen</b>	<b>88</b>
9.1.	Inleiding	88
9.2.	Conclusies	88
9.3.	Aanbevelingen Ring Zuid en algemene lessen	93
	<b>Bestuurlijke reactie provincie Groningen</b>	<b>95</b>
	<b>Bestuurlijke reactie ministerie IenW/Rijkswaterstaat</b>	<b>98</b>
<b>Bijlage 1.</b>	<b>Interviewprotocol</b>	<b>100</b>
<b>Bijlage 2:</b>	<b>Overzicht gesprekspartners</b>	<b>101</b>
<b>Bijlage 3:</b>	<b>Geraadpleegde documenten</b>	<b>103</b>
<b>Bijlage 4:</b>	<b>Overzicht RSP-projecten</b>	<b>106</b>
<b>Bijlage 5:</b>	<b>Begrippenlijst</b>	<b>110</b>



## 1. Opdracht en aanpak onderzoek

### 1.1. Aanleiding

In november 2009 ondertekenen Rijkswaterstaat, de provincie Groningen en de gemeente Groningen de Bestuursovereenkomst voor de ombouw van de Zuidelijke Ringweg Groningen<sup>1</sup>. Dit project maakte onderdeel uit van het Regio Specifiek Pakket (RSP) dat in juni 2008 tot stand is gekomen na het niet doorgaan van de Zuiderzeelijn. De ombouw van de Zuidelijke Ringweg Groningen moet de doorstroming en de veiligheid van het verkeer op deze weg verbeteren, de bereikbaarheid van de regio en de stadsdelen verbeteren, de leefomgeving rond deze weg verbeteren en bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteit van de stad Groningen.

Na ondertekening van de Bestuursovereenkomst in 2009 vindt planuitwerking van een voorkeursvariant plaats. In 2014 ondertekenen Rijkswaterstaat, de provincie Groningen en de gemeente Groningen de Realisatieovereenkomst. Daarop volgt de marktbenadering en wordt de uitvoering in 2016 gegund aan Combinatie Herepoort. 2017 staat vervolgens in het teken van de contractuele herijking en de ontwikkeling van het definitief ontwerp. In 2018 blijkt de uitvoering lastiger dan beoogd: de planning schuift vooruit en de kosten stijgen. Na onderzoek van de Commissie-Hertogh en de Taskforce Financiën werken de aannemer en de publieke partijen in 2020 toe naar een Vaststellingsovereenkomst.

---

<sup>1</sup> In de periode van onderhandelingen over het RSP wordt gesproken over de ombouw van de 'Zuidelijke Ringweg'. Daarna krijgt het project de naam 'Aanpak Ring Zuid'.

Gedeputeerde Staten (GS) van Groningen kondigen begin 2021 in een debat met Provinciale Staten (PS), over een extra financiële bijdrage van de provincie, aan dat er onderzoek gedaan zal worden naar de oorzaken van de kostenoverschrijdingen.

Voor het onderzoek naar oorzaken van de kostenoverschrijdingen is de 'Commissie van onderzoek kostenoverschrijdingen Aanpak Ring Zuid' (hierna: de commissie) samengesteld, onder leiding van Johan Remkes en met de commissieleden: Caspar van den Berg (Rijksuniversiteit Groningen, hoogleraar Bestuurskunde) en Leentje Volker (Universiteit Twente, hoogleraar Bouwmanagement). Lysias Advies heeft de commissie ondersteund en het onderzoek begeleid. Het onderzoek is gestart in september 2021. De heer Remkes is in januari 2022 gestart met zijn rol als voorzitter.

## 1.2. Opdracht en doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is om te achterhalen wat de oorzaken zijn van de kostenoverschrijdingen bij de Aanpak Ring Zuid. Daarnaast is de doelstelling van het onderzoek antwoord te krijgen op de vraag in hoeverre partijen bij het sluiten van overeenkomsten rekening hebben gehouden met de mogelijke consequenties van kostenoverschrijdingen.

Onderwerpen van onderzoek zijn de aandacht voor en de afspraken die in het verleden zijn gemaakt over de verdeling van rollen, verantwoordelijkheden en risico's, de sturing die daarop plaatsvond, de wijze waarop en de mate waarin gemaakte afspraken wel of niet zijn nagekomen en de beheersing van risico's.

Daarnaast is dit onderzoek bedoeld om in beeld te brengen of de wijze van samenwerking, de rolverdeling en de rolinvulling door de verschillende partners hebben bijgedragen aan overschrijdingen in tijd en geld, danwel hebben bijgedragen aan beheersing van de kosten, en of partijen op een redelijke manier zijn omgegaan met kostenoverschrijdingen.

Het onderzoek is gericht op leren van het verleden en op lessen trekken voor de toekomst, zowel voor het project Aanpak Ring Zuid, als voor toekomstige projecten.

## 1.3. Aanpak van ons onderzoek

In het 'Instellingsbesluit Commissie van onderzoek kostenoverschrijdingen Aanpak Ring Zuid' van 31 augustus 2021 zijn afspraken vastgelegd over het opdrachtgeverschap, de taak en de samenstelling van de commissie.

De Commissaris van de Koning van de provincie Groningen is de bestuurlijk opdrachtgever van de commissie. De vraagstelling van het onderzoek en de samenstelling van de commissie zijn afgestemd met de direct betrokken partijen: het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en Rijkswaterstaat.

De commissie heeft in de eerste fase van haar onderzoek een onderzoeksprotocol opgesteld. In dit protocol is het doel van het onderzoek beschreven, zijn de afspraken over het opdrachtgeverschap vastgelegd, zijn de onderzoeksvragen opgenomen, is vastgelegd hoe de commissie het onderzoek gaat aanpakken en zijn afspraken opgenomen over communicatie, vertrouwelijkheid en de omgang met het onderzoeksdossier.



## Onderzoeksperiode

Het onderzoek richt zich op de periode van de totstandkoming van het Regio Specifiek Pakket (juni 2008) (inclusief de ‘Verkenning Zuidelijke Ringweg Groningen’ die daaraan voorafgaand is uitgevoerd), tot en met het afsluiten van de Vaststellingsovereenkomst tussen de publieke partijen van de Aanpak Ring Zuid (ARZ) en de aannemers van Combinatie Herepoort (CHP) in januari 2021.

## Onderzoeksvragen

Het instellingsbesluit van de provincie Groningen van 31 augustus 2021 bevat de onderzoeksvragen, zoals deze aan de commissie zijn voorgelegd. Provinciale Staten zijn hierover geïnformeerd tijdens de Stateninformatiedag op 1 september 2021. Daarbij is ook aangegeven dat “de commissie de ruimte heeft om, in afstemming met de opdrachtgever te komen tot verfijning van de onderzoeksvragen.” De commissie heeft op basis van het vooronderzoek de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

Formulering onderzoeksvragen zoals vastgesteld door de commissie op 25 januari 2022
<p>1. <u>Opzet</u>:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>Wat hebben partijen (publieke partijen: provincie Groningen, gemeente Groningen, Min. IenW en RWS; en de marktpartij/opdrachtnemer: CHP) op welk moment met elkaar afgesproken?</li><li>In hoeverre zijn bij de totstandkoming van de achtereenvolgende overeenkomsten (RSP-convenant, Bestuursovereenkomst (BOK) in 2009 en Realisatieovereenkomst (ROK) in 2014) afspraken gemaakt over rollen, verantwoordelijkheden, varianten van het ontwerp, begrotingen, financiële mogelijkheden, risicoverdeling, een scenario van kostenoverschrijdingen en over consequenties van afwijkingen op deze onderwerpen?</li></ol>
<p>2. <u>Werking</u>:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>Op welke wijze is door partijen uitvoering gegeven aan de gemaakte afspraken in het RSP, de BOK en de ROK, en in projectplannen en plannen van aanpak in het verlengde van deze overeenkomsten?</li><li>Hoe functioneerde het governance-model en hoe hebben partijen invulling gegeven aan hun rollen en verantwoordelijkheden (waaronder de sturende rol van de stuurgroep en de rolinvulling door controlerende organen [voor zover dit laatste niet wordt beantwoord door onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer en de Rekenkamer Groningen<sup>2</sup>.])?</li></ol>
<p>3. <u>Kostenoverschrijdingen</u>:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>Wat is de omvang van de kostenoverschrijding? (Waar bestaan de kostenoverschrijdingen uit?)</li><li>Welke aspecten hebben een rol gespeeld in het ontstaan van kostenoverschrijdingen?</li></ol>
<p>4. <u>Kostenoverschrijdingen i.r.t. de werking van gemaakte afspraken</u>:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>Zijn partijen op een redelijke manier omgegaan met kostenoverschrijdingen en de consequenties daarvan? (Heeft de wijze van samenwerking, de verdeling van rollen en de invulling van de rollen door de verschillende partners van ARZ bijgedragen aan overschrijdingen in tijd en geld en zo ja, in welke mate, dan wel bijgedragen aan een beheersing van de kosten?)</li><li>Heeft iedere partij op een redelijke manier invulling gegeven aan de eigen verantwoordelijkheid en is het eindresultaat, zoals overeengekomen in de Vaststellingsovereenkomst, in verhouding met een ieders verantwoordelijkheid?</li></ol>
<p>5. Welke lessen zijn – na beschouwing van het brede perspectief van opdrachtgevende partijen en opdrachtnemer (markt/aannemer) – op het gebied van samenwerking te trekken?</p>
<p>6. Welke aanbevelingen doet de onderzoekscommissie-Remkes aan de verantwoordelijke partijen, in termen van wat nodig is om op een goede manier invulling te geven aan de eigen verantwoordelijkheid?</p>

<sup>2</sup> Zie de rapportage ‘In de ban van de Ringweg, Onderzoek naar de informatievoorziening over de Aanpak Ring Zuid’ van de Noordelijke Rekenkamer en de Rekenkamer Groningen, van 14 februari 2022.

De commissie heeft aan de opdrachtgever de suggestie gedaan de gewijzigde onderzoeksvragen (na vaststelling door de commissie) voor te leggen aan Provinciale Staten met de uitnodiging een zienswijze in te dienen. Deze suggestie heeft geen opvolging gekregen.

### *Onderzoeksfasen*

De commissie heeft het onderzoek gefaseerd uitgevoerd. De eerste fase betrof een vooronderzoek, waarin een documentenstudie is uitgevoerd en een reconstructie is opgesteld. Voor de documentenstudie heeft de commissie de rapportages benut van de eerder uitgevoerde onderzoeken, waaronder de rapportage van de Commissie-Hertogh (december 2018), de rapportage van de Taskforce Financiën (o.l.v. Hertogh, februari 2020) en de second opinions op het risicoprofiel van het project door Horvat & Partners (in 2014 en in 2020). Daarnaast heeft de commissie de bestuurlijke afspraken en overeenkomsten tussen de publieke partners en de contractafspraken met de opdrachtnemer (CHP) geanalyseerd. Na ondertekening van een geheimhoudingsverklaring heeft de commissie inzage gekregen in de relevante documenten over de aanbestedingsprocedure. Het overzicht van geraadpleegde documenten is opgenomen in bijlage 3.

Het documentenonderzoek leidde tot een voorlopig beeld (reconstructie) van de gemaakte afspraken, de rolinvulling door de verschillende partijen en het ontstaan van de kostenoverschrijdingen.

Na de documentenstudie heeft Lysias gesprekken gevoerd met betrokkenen op ambtelijk niveau, gericht op het verder inzichtelijk maken van het feitelijke verloop van het proces en het verder aanvullen en verifiëren van de reconstructie. Op basis van de uitkomsten van het vooronderzoek heeft de commissie de hiervoor weergegeven onderzoeksvragen vastgesteld.

In de tweede fase van het onderzoek heeft de commissie ambtelijke en bestuurlijke gesprekken gevoerd om te komen tot een nadere duiding en toetsing van de resultaten uit het vooronderzoek. Ter voorbereiding op deze gesprekken ontvingen de gesprekspartners een uitnodiging met een toelichting op het doel van het onderzoek, de onderwerpen van gesprek en een toelichting op de wijze van verslaglegging.

Van de interviews tijdens de tweede fase zijn gespreksverslagen opgesteld, die ter controle zijn voorgelegd aan de geïnterviewden (zie het interviewprotocol dat als bijlage 1 is opgenomen). De door de gesprekspartners gecorrigeerde verslagen zijn gebruikt voor de oordeelsvorming door de commissie. Het overzicht van gesprekspartners is opgenomen als bijlage 2.

De commissie bracht op 21 maart 2022 een werkbezoek aan het project Aanpak Ring Zuid, waarbij de projectdirecteur een toelichting gaf op de voortgang van het project.

Tijdens de analyse- en rapportagefase heeft de commissie, op basis van de bevindingen uit de documentenstudie en de interviews, de onderzoeksresultaten geordend en geanalyseerd en de rapportage opgesteld. De commissie heeft het feitelijke deel van het conceptrapport voorgelegd aan de ambtelijk liaisons van de provincie Groningen, Rijkswaterstaat en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Zij zijn in de gelegenheid gesteld een check te doen op de feitelijke juistheid. De reacties op deze feitencheck zijn door de commissie zorgvuldig beoordeeld. Opmerkingen zijn verwerkt voor zover dat in de ogen van de commissie wenselijk was in het kader van de feitelijke juistheid en evenwichtigheid van het rapport.

De opdrachtgever is in de gelegenheid gesteld een bestuurlijke reactie te geven op het rapport van de commissie. Gelet op de positie van het ministerie van IenW/Rijkswaterstaat in het onderzoek, en in lijn met de afspraken die bij de start van het onderzoek zijn gemaakt, heeft de commissie ook de directeur-generaal Rijkswaterstaat en de directeur-generaal Mobiliteit in de gelegenheid gesteld een gezamenlijke bestuurlijke reactie te geven op het onderzoeksrapport. De bestuurlijke reactie van de provincie Groningen, evenals de bestuurlijke reactie van het ministerie van IenW/Rijkswaterstaat maken deel uit van dit eindrapport dat vervolgens aan de opdrachtgever is aangeboden op 24 juni 2022.

Het is vervolgens aan de opdrachtgever om, in samenspraak met Provinciale Staten, te bepalen op welke wijze het onderzoeksrapport wordt besproken in Provinciale Staten en de eventuele rol van de commissie daarbij. Op verzoek van de opdrachtgever is de commissie desgewenst bereid de rapportage toe te lichten in het college van Gedeputeerde Staten en aan Provinciale Staten of de Staten(commissie).

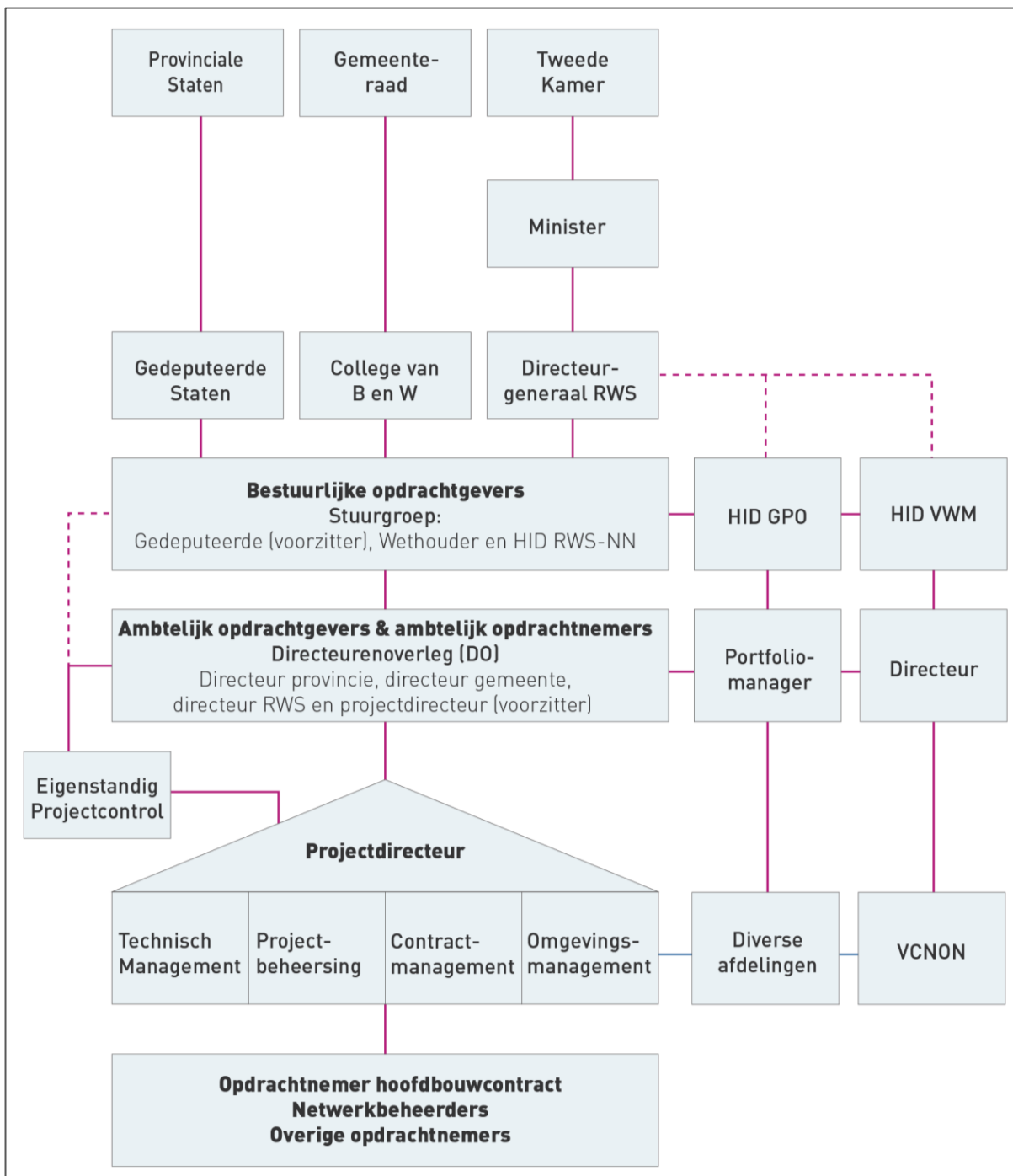
#### 1.4. Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk schetst op hoofdlijnen de belangrijkste gebeurtenissen tijdens de gehele onderzoeksperiode vanaf de *'Verkenning Zuidelijke Ringweg Groningen'* (2007) en de totstandkoming van het Regio Specifiek Pakket (juni 2008), tot en met het afsluiten van de Vaststellingsovereenkomst tussen de publieke partijen van de Aanpak Ring Zuid (ARZ) en de aannemers van de Combinatie Herepoort (CHP) in januari 2021.

Uit het onderzoek zijn vier kritische perioden naar voren gekomen. De hoofdstukken 3, 4, 5 en 6 bevatten de reconstructies van de ontwikkelingen gedurende deze perioden. Deze reconstructies zijn gebaseerd op de documenten die geraadpleegd zijn voor dit onderzoek, aangevuld met uitkomsten van gesprekken die de commissie heeft gevoerd. In hoofdstuk 7 komt de hoofdlijn van de financiële ontwikkelingen aan bod. Het zevende hoofdstuk betreft het laatste hoofdstuk van het feitelijke deel van dit rapport. Hoofdstuk 8 bevat de beantwoording van de onderzoeksvragen, waarna in hoofdstuk 9 de conclusies, aanbevelingen en enkele meer algemene lessen op basis van dit onderzoek zijn uitgewerkt.

De informatievoorziening aan de gemeenteraad en aan Provinciale Staten komt beperkt aan bod in dit rapport. Hier is apart onderzoek naar gedaan door de Noordelijke Rekenkamer en de Rekenkamer Groningen. Dit Rekenkameronderzoek heeft geresulteerd in de rapportage *'In de ban van de Ringweg, Onderzoek naar de informatievoorziening over de Aanpak Ring Zuid'* van 14 februari 2022.

Ter toelichting op de verschillende gremia die in dit rapport aan bod komen, is op de volgende pagina een schematische weergave opgenomen van de projectorganisatie, zoals deze is ingericht voor de realisatiefase na gunning van de opdracht aan de aannemers van Combinatie Herepoort (CHP).



Figuur: Sturingsmodel Aanpak Ring Zuid Realisatiefase na gunning in 2016

Zoals blijkt uit bovenstaande weergave, staan de provincie Groningen, de gemeente Groningen en het Rijk gezamenlijk aan de lat voor het nemen van besluiten. Voor alle belangrijke besluiten is goedkeuring vereist van de drie partners.

In de stuurgroep zijn de bestuurlijk opdrachtgevers vertegenwoordigd en worden de beslissingen genomen over de uitvoering. De provincie vervult de rol van voorzitter van de stuurgroep. Het directeurenoverleg zorgt voor de voorbereiding van de besluitvorming door de stuurgroep. De projectdirecteur is voorzitter van het directeurenoverleg. In de overige onderdelen van de projectorganisatie participeren vertegenwoordigers van RWS Noord-Nederland (RWS NN), de provincie Groningen en de gemeente Groningen.

Een nadere toelichting op de governance is opgenomen in paragraaf 4.7.



## 2. Tijdlijn en kritische perioden

### 2.1. Tijdlijn belangrijkste gebeurtenissen 2007 – 2021

Zoals beschreven in het vorige hoofdstuk, richt het onderzoek van de commissie zich op de periode van de ‘Verkenning Zuidelijke Ringweg Groningen’ (2007) en de totstandkoming van het Regio Specifiek Pakket (juni 2008) tot en met het afsluiten van de Vaststellingsovereenkomst tussen de publieke partijen van de Aanpak Ring Zuid (ARZ) en de aannemers van Combinatie Herepoort (CHP) in januari 2021. De belangrijkste gebeurtenissen gedurende deze periode zijn weergegeven in onderstaande figuur.



## 2.2. Kritische perioden

Uit ons onderzoek zijn binnen de looptijd van de Aanpak Ring Zuid tot januari 2021 vier kritische perioden naar voren gekomen, te weten:

1. De verkenningsfase (november 2007 – november 2011).
2. Het selecteren van de opdrachtnemer (februari 2014 – oktober 2016).
3. Van herijking tot start Commissie-Hertogh (februari 2017 – september 2018).
4. Het sluiten van de Vaststellingsovereenkomst (februari 2019 – januari 2021).

De volgende vier hoofdstukken bevatten de reconstructies van de ontwikkelingen in deze vier perioden. De commissie richt zich op deze vier kritische perioden vanwege hun belang voor de beantwoording van de onderzoeksvragen.

- De verkenningsfase staat in het teken van het ontwikkelen van mogelijke varianten voor de aanpak van de Zuidelijke Ringweg. Tijdens deze fase wordt gewerkt aan het met elkaar in overeenstemming brengen van de scope van het project en het taakstellend budget. Ook maken het Rijk, de provincie en de gemeente in deze periode afspraken over de verdeling van rollen, verantwoordelijkheden en risico's.
- De tweede kritische periode start bij de voorbereidingen van de aanbestedingsfase en de voorbereiding op het selecteren van de opdrachtnemer. De publieke partijen maken afspraken over het selecteren van een marktpartij en over de contractuele samenwerking met de aannemer. Vanaf de gunning tot aan de Alliantieovereenkomst werken de publieke partijen afspraken uit met de geselecteerde opdrachtnemer over rollen, verantwoordelijkheden en risicoverdeling.
- In de derde kritische periode blijkt tijdens de herijking de uitvoering lastiger dan beoogd: de planning schuift vooruit en de kosten stijgen. De spanning in het samenspel tussen opdrachtgever en opdrachtnemer neemt toe. Dit is aanleiding voor het gezamenlijke besluit om een externe partij (de Commissie-Hertogh) in te schakelen om de onderlinge samenwerking te verbeteren.
- De vierde periode staat in het teken van het oplossen van knelpunten en het maken van nieuwe afspraken.

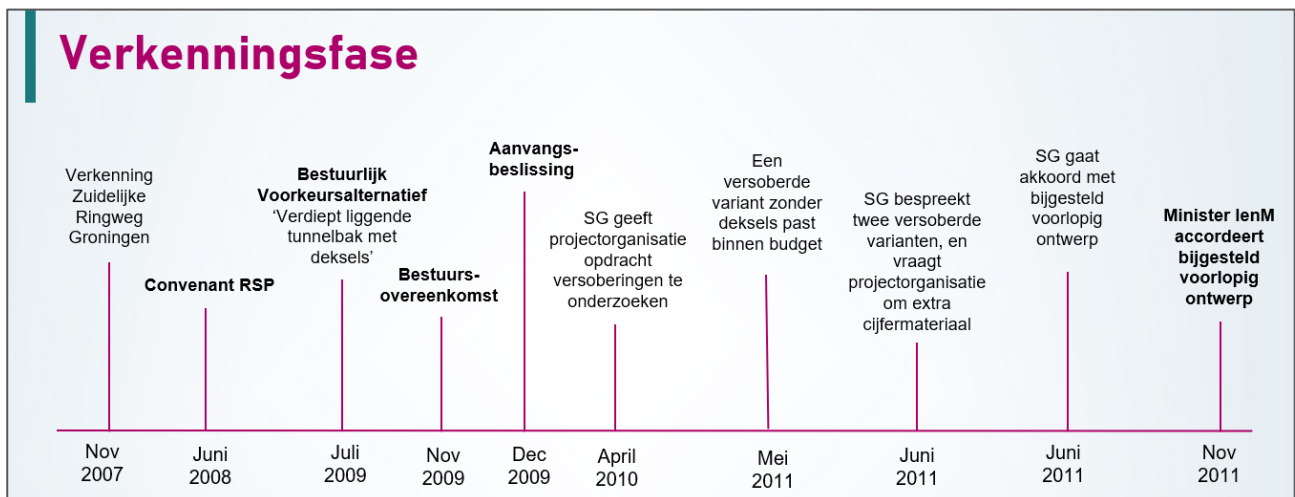


### 3. Verkenningfase

#### 3.1. Inleiding

Voor het in beeld brengen van de gebeurtenissen tijdens de verkenningfase, starten we bij de verkenning van de Zuidelijke Ringweg die in 2007 is uitgevoerd. Vervolgens wordt in juni 2008 het Regio Specifiek Pakket (RSP) ondertekend. Na deze ondertekening werken de publieke partijen tot november 2011 aan het met elkaar in overeenstemming brengen van de scope van het project en het taakstellend budget. De verkenningfase eindigt in november 2011, wanneer de toenmalige minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) instemt met het bijgestelde voorlopig ontwerp.

De belangrijkste ontwikkelingen gedurende deze periode zijn weergegeven in onderstaande figuur en nader toegelicht in dit hoofdstuk. De tekst van dit hoofdstuk is gebaseerd op de documenten die geraadpleegd zijn voor dit onderzoek, aangevuld met uitkomsten van gesprekken die de commissie heeft gevoerd, waarbij steeds is toegelicht welke informatie is gebaseerd op gesprekken.



\*) SG in bovenstaande figuur staat voor stuurgroep

### 3.2. Verkenning Zuidelijke Ringweg Groningen

In 2007 is een verkenning van de Zuidelijke Ringweg uitgevoerd. Op 7 november 2007 is hierover een rapportage verschenen, getiteld: 'Verkenning Zuidelijke Ringweg Groningen 2e Fase; Afronding regionale verkenning volgens het MIT Spelregelkader'. Deze verkenning bevat de conclusie dat "investeren in de 2,5 km lange Zuidelijke Ringweg Groningen<sup>3</sup> – als knooppunt in twee hoofdverbindingssassen – duurzame bereikbaarheid en betrouwbaarheid van het wegennetwerk in het noorden bieden, in het bijzonder van het nationaal stedelijk netwerk Groningen-Assen." Eén van de illustraties uit deze verkenning uit 2007 is hieronder weergegeven.



Illustratie aanpak Zuidelijke Ringweg Groningen uit 'Verkenning Zuidelijke Ringweg Groningen', nov. 2007.

Voor deze verkenning is onderzoek gedaan naar verschillende varianten, te weten: 1) 'Alle-richtingen', 2) 'Parallelstructuur & weg-op-palen' en 3) 'Weg-op-palen'. De investeringskosten voor deze drie varianten worden in de verkenning uit 2007 geraamd op respectievelijk € 584 miljoen, € 557 miljoen en € 625 tot € 646 miljoen.

Deze verkenning bevat als één van de conclusies dat er in de MIT<sup>4</sup>-programmering t/m 2020 geen financiële ruimte is gereserveerd voor de problematiek van de Zuidelijke Ringweg Groningen.

<sup>3</sup> In de verkenning wordt aangegeven dat het om 2,5 km gaat. Het totale project heeft een lengte van 12 km.

<sup>4</sup> MIT staat voor Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport. Dit programma is later verbreed tot het MIRT: het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport.



### 3.3. Regio Specifiek Pakket

#### *Compensatie voor niet doorgaan Zuiderzeelijn*

De Aanpak Ring Zuid maakt onderdeel uit van het Regio Specifiek Pakket. Op 23 juni 2008 zetten het ministerie van Verkeer en Waterstaat<sup>5</sup>, de stuurgroep Zuiderzeelijn en de provincies Drenthe, Flevoland, Fryslân en Groningen hun handtekeningen onder het convenant Regio Specifiek Pakket (RSP). Met dit convenant wordt een compensatie geboden voor de eerder voorgestelde oplossing om via een Hogesnelheidstrein (de Zuiderzeelijn) de ruimtelijke en economische structuur en de bereikbaarheid van Noord-Nederland te verbeteren.

De context van de totstandkoming van het RSP laat zich op basis van de gevoerde gesprekken als volgt schetsen. Na het besluit van het toenmalige kabinet (Balkenende IV) om de Zuiderzeelijn niet tot uitvoering te brengen (eind 2007) is een intensief lobby-proces gestart vanuit de drie noordelijke provincies om compensatie te krijgen. Dat bedrag moest met een 2 (miljard euro) beginnen, zo is aangegeven door gesprekspartners vanuit de regio.

Ook uit de gesprekken met het Rijk is naar voren gekomen dat het ministerie een hoog bedrag wilde presenteren om met het RSP een gebaar te maken als compensatie voor het niet doorgaan van de Zuiderzeelijn. Daarbij is ook aangegeven dat de hoogte van het RSP-bedrag vanaf het begin is begrensd en dat dit een andere systematiek van financieren is dan op basis van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT).

Uit de gespreksronde is ook naar voren gekomen dat het bedrag na druk vanuit de Tweede Kamer is opgehoogd en dat tegelijkertijd is benadrukt: 'Dit is het, binnen dit bedrag moet het noorden projecten kunnen uitvoeren.' Daarbij is vanuit de Tweede Kamer ook aangegeven 'dat regie en zeggenschap over samenstelling, uitwerking en uitvoering van het RSP bij de regio liggen, binnen het wettelijk kader en de reeds gemaakte regionale afspraken ('het pact van Joure'). Vanaf de start is afgesproken dat de regio verantwoordelijk is als zich financiële risico's voordoen en dat het aan de regio is om tegenvallers binnen het RSP-budget op te vangen. Eventuele meevallers mogen ook terugvloeien in het RSP-budget.

Er was tevredenheid vanuit de regio over de hoogte van het bedrag dat in het RSP-convenant is afgesproken. Naast de Rijksbijdrage maakte cofinanciering vanuit de regio onderdeel uit van dit bedrag. Daarover is op 16 november 2007 in het kabinet afgesproken dat de regionale bijdrage recht moet doen aan de verhouding tussen de oorspronkelijk gereserveerde rijks- en regionale bijdrage voor de Zuiderzeelijn (verhouding 2,73 : 1,02). De rijksbijdrage aan het RSP bedroeg € 1,8 miljard en € 200 miljoen vanuit het MIRT voor de Ring Zuid. De door het kabinet gevraagde regionale bijdrage kwam uit op  $1,02/2,73 \times € 1,8 \text{ miljard} = € 670 \text{ miljoen}$ .

In het kader van de overeengekomen cofinanciering heeft de gemeente Groningen zich garant gesteld voor een cofinancieringsbijdrage aan het RSP van € 80 miljoen (prijspeil 2007). Per brief van 29 september 2010 geeft het college van B&W van de gemeente Groningen richting het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen aan met het college van GS afspraken te hebben gemaakt over de financiering van de Regiotram en de risicoverdeling.

---

<sup>5</sup> Het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) is in 2010 omgevormd naar het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM). Vervolgens is in 2017 de naam van het ministerie gewijzigd naar het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW).

In deze brief wordt ook opgemerkt dat de gemeente recent een concept-subsidieaanvraag heeft ingediend voor het Groninger Forum. In het verlengde van deze afspraken heeft het college van B&W met het college van GS overeenstemming bereikt over het betalingschema voor de inbreng van het gemeentelijk deel van de cofinanciering van het RSP. De gemeente Groningen heeft de cofinancieringsbijdrage aan het RSP voldaan aan de provincie Groningen in de periode 2015 – 2017. Deze bijdrage van de gemeente aan het RSP-programma betekent dat de gemeente indirect en niet direct heeft bijgedragen aan het project Aanpak Ring Zuid.

De provincies hebben onderling afspraken gemaakt over het aandeel per provincie (Groningen, Friesland, Drenthe en Flevoland), zo is in de gesprekken toegelicht. Deze verdeling was gebaseerd op de impact van het niet doorgaan van de Zuiderzeelijn voor de verschillende provincies. Vervolgens is een vertaalslag gemaakt naar projecten per provincie. Voor de provincie Groningen waren de Zuidelijke Ringweg Groningen en de Regiotram belangrijke projecten.

### *Prioritering MIRT*

De ombouw van de Zuidelijke Ringweg Groningen maakte weliswaar in deze periode onderdeel uit van de programmering van het MIRT, maar de congestieproblemen in Groningen waren op dat moment niet zodanig dat de Ring Zuid op een hoge prioriteit kon rekenen binnen het MIRT, zo is in de gesprekken naar voren gebracht. De aanleg van spitstroken en infra-projecten in de Randstad kregen in die periode een hogere prioriteit.

Vanuit de regio was er weinig vertrouwen dat de Ring Zuid in het kader van het MIRT op een redelijke termijn aan bod zou komen. Behalve dat de Ring Zuid op basis van congestiepunten niet hoog scoorde op de prioriteitenlijst van het MIRT, was – volgens gesprekspartners – een bijkomende reden om de Ring Zuid geen prioriteit te geven de stedelijke inpassing. Deze inpassing was complex en duur. Daarbij is in de gesprekken ook aangegeven dat het in de verkenningsfase wellicht niet volledig te taxeren was hoe ingewikkeld die omgeving was, ook met de kennis die RWS had over het uitvoeren van een project in een complexe stedelijke omgeving.

Vanuit regionaal perspectief was de Zuidelijke Ringweg – gezien de filevorming op dit traject – wel degelijk een groot knelpunt in Noord-Nederland, zo niet het grootste. Verwachting van de regio was dat de voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen, zoals het aanleggen van het Euvelgunnetracé, geen structurele oplossing zou bieden voor dit knelpunt. De wens vanuit de regio en het politiek-bestuurlijk draagvlak, zowel bij de provincie als bij de gemeente waren dan ook groot. Daarbij zijn ook uit de hiervoor genoemde 'Verkenning Zuidelijke Ringweg Groningen 2e Fase' (zie paragraaf 3.2) inhoudelijk-infrastructurele motieven naar voren gekomen voor het aanpakken van de Zuidelijke Ringweg.

### *Aandacht voor economische impuls*

Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat naast het aandeel van bijna 50%<sup>6</sup> voor de provincie Groningen van de middelen in het RSP, de provincie in 2008 een aanzienlijk deel verkocht van haar aandelen in energiebedrijf Essent. Dat zorgde ervoor dat er in die periode veel financiële middelen beschikbaar waren met voldoende mogelijkheden voor cofinanciering.

---

<sup>6</sup> Uit de gespreksronde is naar voren gekomen dat over het aandeel per provincie de volgende verdeling is afgesproken: bijna 50% voor Groningen, 35% voor Friesland, een kleiner deel voor Drenthe en een bedrag voor Noordoostpolder/Flevoland.

Tegelijkertijd was de werkloosheid in die periode heel hoog. In 2008 was Groningen de provincie met de hoogste werkloosheid (boven de 6%). Het Groninger deel van de RSP-middelen moest daarom met name zorgen voor een economische impuls. Het realiseren van een economische impuls en het bevorderen van werkgelegenheid waren in deze periode terugkerende thema's in Provinciale Staten.

### *Afspraken RSP-convenant*

Uit de documentenstudie blijkt dat de ondertekenaars in het RSP-convenant afspraken hebben gemaakt over de planning, financiën en rolverdeling bij projecten voor Noord-Nederland. Het RSP-convenant bevat de afspraak dat het ministerie van V&W en de betrokken regionale overheden voor Rijksinfrastructuurprojecten samenwerken op het gebied van planvorming en realisatie. Het Rijk is en blijft bevoegd gezag voor deze projecten, waarbij in goed overleg tussen Rijk en regio de concrete invulling van deze bevoegdheid per project wordt uitgewerkt. Daarnaast wordt in het RSP-convenant afgesproken dat voor Rijksinfrastructuurprojecten en voor integrale projecten waar rijksinfrastructuur de grootste component is, het ministerie van V&W de rol van aanbestedende dienst vervult voor de rijksinfrastructuur.

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, dan wel dat deze gefaseerd gerealiseerd moeten worden. Indien aanpassingen niet tot de noodzakelijke budgettaire ruimte leiden, kunnen projecten ook komen te vervallen.

Vrijvallende middelen kunnen in overleg tussen Rijk en regio voor andere projecten binnen de scope van het RSP worden aangewend. In het verlengde hiervan is tijdens de gesprekken aangegeven dat de opeenvolgende ministers hebben aangegeven dat de bijdrage van het Rijk niet verhoogd zal worden, dat risico's op overschrijdingen bij de provincies liggen en dat deze binnen het RSP moeten worden opgevangen. Het Rijk is daar steeds heel duidelijk over geweest, aldus de gesprekspartners.

In de gespreksronde zijn de afspraken over de risicoverdeling veelvuldig aan de orde geweest. Met de rolverdeling waarbij Rijkswaterstaat als aanbestedende dienst optreedt en de provincie het financiële risico draagt voor tegenvallers tijdens realisatie, zijn sturing en het dragen van risico's niet in één hand. Volgens de provincie was een andere verdeling van rollen en risico's geen reële optie. Daarbij is ook opgemerkt dat dit inherent was aan de RSP-afspraken en dat dit de uitkomst was van onderhandelingen tussen het Rijk en de provincie. Uitkomst van onderhandelingen was dat voor de Ring Zuid de V&T-kosten<sup>7</sup> zijn bepaald op 13% (terwijl RWS normaliter 20% V&T-kosten rekent). De onderhandelingen over de V&T-kosten hadden onder andere betrekking op de hoogte van geraamde kosten voor bemensing van en kantoorfaciliteiten voor de projectorganisatie. Volgens de provincie kon het V&T-percentages omlaag omdat deze kosten voor het project Aanpak Ring Zuid lager zouden zijn dan bij projecten elders in het land.

In antwoord op de vraag of de provincie ook de verantwoordelijkheid had moeten nemen voor de uitvoering, is als eenduidige reactie naar voren gekomen dat dit een 'no go' was voor Rijkswaterstaat. Enkele gesprekspartners zijn van mening dat de provincie wel over de kennis en kunde beschikte om de verantwoordelijkheid voor de uitvoering op te pakken, omdat de provincie destijds over een grotere uitvoerende dienst beschikte.

---

<sup>7</sup> V&T staat voor Voorbereidings- en Toezichtskosten. Voor het project Aanpak Ring Zuid is afgesproken dat RWS verantwoordelijk is voor deze kosten.

De meeste gesprekspartners hebben echter aangegeven dat de deskundigheid binnen de provinciale organisatie hiertoe niet toereikend was en dat de provincie in Rijkswaterstaat de aangewezen partij zag om het project uit te voeren. Daarbij is uit de gesprekken ook naar voren gekomen dat deze risicoverdeling niet uniek is en vaker wordt toegepast. *“Er zijn meer complexe projecten waarbij RWS aan het stuur zit en een andere partij verantwoordelijk is voor de financiële risico’s. Die gezamenlijke verantwoordelijkheid schept ook een band.”*

Voor de ombouw van de Zuidelijke Ringweg Groningen wordt in het RSP-convenant een taakstellend budget van € 624 miljoen gereserveerd. Dit bedrag is als volgt opgebouwd:

- € 200 miljoen vanuit het MIRT, waarbij wordt aangegeven dat dit bedrag niet zal worden opgehoogd.
- € 374 miljoen komt voort uit de RSP-middelen voor Concrete Projecten.
- € 50 miljoen komt voort uit de RSP-middelen voor het Regionaal Mobiliteitsfonds (RMF).

In de gesprekken is aan de orde gesteld dat er verschillende beelden bestaan over het ‘eigenaarschap’ van de RSP-middelen. Op de vraag ‘Van wie is het RSP-geld?’ heeft de commissie tijdens de gesprekken uiteenlopende antwoorden ontvangen.

De commissie heeft daarom aan de provincie schriftelijk als technisch-feitelijke vraag voorgelegd ‘Op wiens bankrekening(en) staat dit geld?’ In reactie daarop ontving de commissie als antwoord dat in algemene zin geldt dat zowel de middelen voor concrete projecten als de middelen voor het RMF een rijks- en een regiocomponent kennen.

Specifiek voor de Aanpak Ring Zuid geldt het volgende:

- De RMF-middelen van € 50 miljoen (prijspeil 2007) stonden aanvankelijk op de bankrekening van de provincie. Deze bijdrage is inmiddels volledig overgemaakt aan RWS.
- De twee andere bedragen van € 374 miljoen en € 200 miljoen lopen rechtstreeks van de begroting van het ministerie van IenW naar RWS.
- De aanvullende regiobijdrage van € 78 miljoen, exclusief btw (zie paragraaf 6.5) bestaat volledig uit RMF-geld en staat op de bankrekening van de provincie.

Tijdens de gespreksronde heeft de commissie aan verschillende gesprekspartners de vraag voorgelegd wat de onderbouwing is voor het bedrag van € 624 miljoen. In reactie op deze vraag is aangegeven dat *“dit bedrag weliswaar een exacte rekensom doet vermoeden, maar dat niet helder is hoe het proces zich heeft voltrokken dat tot dit bedrag heeft geleid”*. Andere gesprekspartners gaven aan dat het bedrag is berekend door deskundigen van Rijkswaterstaat en dat de inschatting was dat het binnen dat bedrag haalbaar zou moeten zijn. Eén gesprekspartner wees op de ‘Verkenning Zuidelijke Ringweg Groningen 2e Fase’ uit 2007 (zie paragraaf 3.2).

Gebruikelijke werkwijze is dat in het kader van de MIRT-verkenning een globale studie wordt uitgevoerd, die wordt afgesloten met een geschat bedrag. Bij de Ring Zuid is het budget vastgelegd als onderdeel van de RSP-afspraken. Het budget vormde daarmee het kader voor de verdere verkenning. De provincie vertrouwde op de expertise van Rijkswaterstaat en had geen zicht op de onderbouwing van dit bedrag, zo is uit de gesprekken naar voren gekomen. Daarbij is in de gesprekken aangegeven dat het bedrag mogelijk meer is gebaseerd op wat er aan financiële middelen beschikbaar was, en minder op wat er daadwerkelijk nodig was.

Dit vanwege de financiële middelen die op dat moment beschikbaar waren (RSP en verkoop Essent-aandelen), vanwege de mogelijkheid om binnen het RSP eventuele mee- en tegenvallers te kunnen opvangen en omdat naar provinciale inschatting de nog te doorlopen uitwerking van het project in de verdere verkenning en planstudie ruimte bood om te zorgen voor een scope die binnen budget te realiseren zou zijn.

De Ring Zuid is het meest kostbare project van het RSP-convenant, gevolgd door een project om de bereikbaarheid van Leeuwarden te verbeteren. In bijlage 4 is een overzicht opgenomen van de projecten die oorspronkelijk deel uitmaakten van het RSP, projecten die daar later aan zijn toegevoegd en van projecten die weer uit het RSP-programma geschrapt zijn.

### 3.4. Verkenning varianten en Bestuurlijk Voorkeursalternatief

#### *Verkenning mogelijke varianten*

Het RSP-convenant wordt gesloten tijdens de verkenningsfase. Tijdens deze verkenning worden verschillende mogelijke varianten onderzocht om de ombouw te realiseren, te weten: een 'Parallelstructuur', een 'Weg op Palen', 'Alle Richtingen', 'Tunnel', 'Verdiepte ligging' en een 'Zuidtunnel'.

Naar aanleiding van diverse onderzoeken vallen enkele van deze varianten af. Wenselijke onderdelen van enkele varianten worden uitgelicht als 'optimalisaties'<sup>8</sup>, die mogelijk later in te voegen zijn in het Bestuurlijk Voorkeursalternatief (BVA).

In oktober 2008 geeft de projectorganisatie in een projectplan aan dat zij toewerken naar het voorleggen van het BVA in het voorjaarsoverleg van het MIRT (BO MIRT) in 2009.

Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat er in deze periode spanning zit op de wens, de scope en de beschikbare middelen. Er was meer tijd nodig om meer variaties uit te diepen en meer kennis en inzicht te krijgen in consequenties van keuzes voor scope, kosten en inrichting. Tijdens de verlengde verkenningsfase zijn diverse oplossingsvarianten onderzocht, zo ook een variant waarin de ombouw buiten de stad zou worden gerealiseerd. Die optie is vroeg in het proces bestuurlijk afgewezen, omdat deze optie te weinig bijdrage leverde aan het oplossen van verkeersafwikkelingsproblemen van en naar Groningen en voor het interne verkeer van de stad.

De variant 'Verdiepte Ligging' wordt meermaals opzij geschoven, zo blijkt uit de documentenstudie, omdat onderzoeken uitwijzen dat deze variant te duur is. In februari 2009 besluiten het directeurenoverleg en de stuurgroep om de variant 'Verdiepte Ligging' uit te sluiten voor raadpleging. De stuurgroep komt daar later die maand op terug.

---

<sup>8</sup> In de documenten die de commissie heeft geraadpleegd, wordt de term 'optimalisaties' zowel gebruikt voor mogelijke aanvullingen of aanpassingen op het ontwerp voor de Ring Zuid (mogelijke aanpassingen van of toevoegingen aan de scope van het project), als voor mogelijke optimalisaties in relatie tot het budget. Bij dat laatste gaat het dan om besparingsopties. In het vervolg van de tekst van dit rapport maakt de commissie onderscheid naar 'ontwerptimalisaties' en 'besparingsoptimalisaties'.

### *Advies kwaliteitsteam*

Het kwaliteitsteam brengt, in opdracht van de stuurgroep, in juni 2009 een advies uit ter voorbereiding op het BVA. Het advies van het kwaliteitsteam bevat de volgende conclusies:

- De varianten 'Alle Richtingen', 'Parallel' en 'Weg op Palen' dragen niet bij aan een gewenste kwaliteitsimpuls. Tegelijkertijd zijn de laatste twee de enige opties die binnen het taakstellend budget te realiseren zijn.
- De variant 'Zuidtunnel' kan op de lange termijn bijdragen aan een duurzame ontwikkeling van de stad, maar er zijn ook enkele nadelen, waaronder de aanhoudende aanzienlijke verkeersintensiteit.
- De varianten 'Tunnel' en 'Verdiepte Ligging' bieden op de lange termijn duurzame kansen, maar op de kortere termijn is de ruimtelijke inpassing en ontwikkelpotentie nog onvoldoende.



### *Het Bestuurlijk Voorkeursalternatief*

De raming op basis van het globale ontwerp in 2009 bedraagt € 715 miljoen (prijsspeil 2007), waarbij er besparingsopties zijn als het aantal deksels gereduceerd wordt. In de gesprekken is hierover aangegeven dat het gevoel was dat in het vervolgproces voldoende ruimte was om ontwerpoptimalisaties door te voeren en tegelijkertijd het project binnen budget te houden. Er was ook zicht op hoe dat te doen. Dat staat in het eindrapport van de verlengde verkenning, bijvoorbeeld door de lengte van de verdiepte ligging aan te passen (aantal deksels). Er werd ook gerekend op de markt die creativiteit (en daarmee kostenbesparingen) zou kunnen inbrengen. Daarnaast wordt in de verkenningfase gerekend met een onzekerheidsmarge van 25% (naar boven en naar beneden).

Mede op basis van het advies van het kwaliteitsteam, legt de stuurgroep op 9 juli 2009 het BVA voor aan de minister van Verkeer & Waterstaat. Na afweging van functionaliteit, ruimtelijke kwaliteit, leefbaarheid, kosten en opbrengsten, komt de projectorganisatie ARZ uit op een oplossing op bestaand tracé met de variant van een verdiept liggende tunnelbak met overkluizingen (tunneldeksels).

Het financiële knelpunt is bij het voorleggen van het BVA nog niet opgelost. De raming van de gepresenteerde oplossing (met drie tunneldeksels) bedraagt € 715 miljoen (prijspeil 2007) en komt daarmee hoger uit dan het taakstellend budget van € 624 miljoen. Bij de stuurgroep was er voldoende vertrouwen dat het BVA binnen het budget van € 624 miljoen gerealiseerd kon worden, zo komt uit de gesprekken naar voren, terwijl de voorkeursvariant op dat moment € 90 miljoen duurder was dan het taakstellend budget.

Het BVA is als volgt omschreven:

- Tussen Knooppunt Vrijheidsplein en Julianaplein worden de hoofdrijbaan en de parallelbanen verhoogd.
- Een verdiepte ligging met deksels tussen Julianaplein en Europaplein, waarbij de hoofdrijbaan verdiept ligt en de parallelbaan op maaiveld.
- Tussen Europaplein en knooppunt Euvelgunne een verhoogde hoofdrijbaan op talud met daarnaast parallelbanen.
- Een compact knooppunt Vrijheidsplein met ongelijkvloerse aansluiting op de westelijke ringweg.
- Een compact Julianaplein met fly-overs maximaal één niveau hoger dan het huidige Julianaplein.
- Handhaven huidige Europaplein.
- Nieuwe aansluiting van de Ringweg ter hoogte van Bornholmstraat.

Als mogelijke optimalisaties (versoeringsopties) worden genoemd:

- De knoop Julianaplein is ruimtelijk geoptimaliseerd tot een tweelaags knooppunt door de 'Zuidelijke-Ringweg-A28 fly-over' te vervangen door een 'fly-under'.
- Doordat de Hondsrug wordt doorsneden en het maaiveld ter plaatse van de Hereweg en het Sterrebos hoger ligt, kan een verdiepte weg minder diep worden.
- Het aantal rijstroken is teruggebracht naar 2x 4 in plaats van 2x 5 en de parallelstructuur is op maaiveld en niet in de verdiepte ligging meegenomen.
- In de verdiepte ligging zijn de op- en afritten weggelaten, waardoor ook geen weefvakken nodig zijn in de tunnelbak. Uitwisseling met de hoofdrijbaan vindt plaats op Julianaplein en Europaplein.
- Knooppunt Europaplein wordt verder niet aangepakt. Het verkeer daar wordt verder verdeeld over Europaplein en een nieuwe aansluiting van de Ring ter hoogte van Bornholmstraat.

Daarnaast zijn verdere aanpassingen mogelijk – zo staat beschreven in de rapportage 'Verlengde Verkenning Zuidelijke Ringweg fase 2' (september 2009) – door de verdiepte ligging te verlengen en het aantal deksels uit te breiden. De rapportage over de verlengde verkenning komt voort uit het advies van het kwaliteitsteam, waar het BVA op gebaseerd is.

### *Oplossen van spanning tussen scope en budget*

Na het akkoord op het BVA gaat de projectorganisatie aan de slag met het uitwerken van een voorlopig ontwerp. De ontwikkeling van het voorlopig ontwerp staat in het teken van het oplossen van de spanning tussen scope en budget.

In januari 2010 is tijdens een risicosessie met directeuren van ARZ als mogelijk risico aan de orde dat het beschikbare budget niet de volledige scope dekt. De stuurgroep bespreekt vervolgens in april 2010 de spanning tussen het BVA en het taakstellend budget.

De stuurgroep geeft aan dat uitgewerkt wordt wat opties zijn als de hele ambitie niet verwezenlijkt kan worden, waarna in juni 2010 in de stuurgroep aan de orde is dat de kosten van het BVA inmiddels worden geraamd op € 638 miljoen. Dit zou een overschrijding van € 14 miljoen ten opzichte van het taakstellend budget betekenen. Afgesproken wordt om versoberingsmaatregelen te onderzoeken. In volgende bijeenkomsten van de stuurgroep (waarvan eenmaal in aanwezigheid van het kwaliteitsteam) wordt gesproken over besparingsopties op het ontwerp. Op basis van een quick scan heeft het kwaliteitsteam er vertrouwen in om de planuitwerking te starten met een BVA dat aansluit bij het taakstellend budget. Het kwaliteitsteam voegt toe dat details nog wel moeten worden uitgewerkt.

Het directoraat-generaal Mobiliteit (DGMO) van het ministerie van IenM verzoekt vervolgens de projectorganisatie om de besparingsknoppen, die verder worden uitgewerkt, toe te voegen aan het projectplan, ter onderbouwing dat scope en budget in lijn zijn. Vanuit DGMO wordt op dat moment aangegeven dat extra budget vanuit het ministerie onbespreekbaar is. Provincie en gemeente geven aan dat zij een lengte van 1.100 meter van de verdiepte ligging een hard uitgangspunt vinden vanwege de ruimtelijke inpassing.

In november 2010 volgt het scopeformulier met gekwantificeerde risico's en besparingsopties voor het BVA. Met drie besparingsmogelijkheden komt de scope in lijn met het taakstellend budget. Deze opties betreffen:

- Een compactere uitvoering van het knooppunt op het Vrijheidsplein, waarbij gebruik gemaakt wordt van bestaande kunstwerken.
- Hoofdrijbaan tussen Juliana- en Vrijheidsplein op grondlichaam (in plaats van 'weg op palen').
- Geen verbrede overkluizing (deksels) op verdiepte hoofdrijbaan tussen Juliana- en Europaplein.

De derde besparingsmogelijkheid, waarbij er geen deksels komen, wordt niet gerealiseerd. Volgens het scopeformulier had hiermee € 29 miljoen bespaard kunnen worden.

In december 2010 verzoekt DGMO aan de projectorganisatie ARZ om uiterlijk in juli 2011 een voorlopig ontwerp in te dienen waarin scope en budget in lijn zijn met elkaar, zodat het voorlopig ontwerp kan worden besproken tijdens het bestuurlijk overleg MIRT (BO MIRT) in het najaar van 2011.

In januari 2011 wordt tijdens het directeurenoverleg aangekondigd dat de projectorganisatie vanuit RWS wordt versterkt met een trekker om het BVA te laten aansluiten bij het taakstellend budget. RWS stelt vervolgens in maart 2011 namens DGMO aan de orde dat er een lijst met besparingsopties moet komen, omdat extra budget vanuit DGMO niet mogelijk is.

De projectorganisatie gaat aan de slag met een tweede set besparingsknoppen en laat deze beoordelen door het kwaliteitsteam. In mei past de meest sobere variant (zonder deksels) binnen het budget. De gemeente geeft in mei 2011 in de stuurgroep aan dat de deksels er te allen tijde moeten komen, anders ontstaat er een 'stand-still'. Tijdens de gespreksronde van de commissie is aangegeven dat het standpunt van de gemeente in die periode was *“als het niet mooi wordt, doet de stad niet mee.”*



In juni 2011 liggen naast het originele BVA twee versoberde varianten voor: een variant waarbij deksels gefaseerd worden aangebracht en een andere variant die deels ongelijkvloers is (met deksels). De stuurgroep geeft de projectorganisatie opdracht om de varianten met verder cijfermateriaal te onderbouwen. Die extra cijfers zijn in september 2011 gereed. Met de op dat moment beschikbare informatie kan RWS tegenover DGMO aangeven dat het BVA in te passen is binnen het taakstellend budget, volgens de afspraak die eerder in december 2010 is gemaakt.

De stuurgroep gaat in september 2011 akkoord met een voorlopig ontwerp waarin de drie deksels allemaal geplaatst worden. De gemeente vraagt op dat moment om extra onderzoek door de projectorganisatie naar de doorkruising bij het Oude Winschoterdiep. De stuurgroep vraagt de projectorganisatie de onzekerheidsmarge (dan 40%) verder te reduceren tot 25%. De reductie van de onzekerheidsmarge is in oktober gerealiseerd en wordt voor toetsing voorgelegd aan RWS.

Het directeurenoverleg wil zich flexibel blijven opstellen ten opzichte van de ontwerpoptimalisaties. Uit de gesprekken is eenduidig naar voren gekomen dat het project Aanpak Ring Zuid voor de Groningse gemeenteraad een gewenst project was. Het werd noodzakelijk geacht voor de mobiliteit en de bereikbaarheid van de stad. Daarbij is vanuit de gemeente sterk aangedrongen op een ondertunneling en op het toevoegen van de ontwerpoptimalisaties. Tegelijkertijd is in de gesprekken opgemerkt dat er te weinig aandacht is geweest voor prijseffecten van de compromissen die werden bereikt over het toevoegen van optimalisaties.

Op 7 november 2011 stemt de minister van IenM tijdens het BO MIRT in met het bijgestelde voorlopig ontwerp. In het voorlopig ontwerp is het BVA verder uitgewerkt en worden de optimalisaties als volgt omschreven:

- Bij de verdere uitwerking van het voorlopig ontwerp voor de verdiepte ligging wordt nader onderzoek gedaan naar de varianten met een waterspiegel met een diepte van circa 10 cm en circa 80 cm bij het Oude Winterschoterdiep.
- In het definitief ontwerp wordt een keuze voor één van de ontsluitingsvarianten voor Kempkensberg gemaakt; via de Waterloolaan of de zogenoemde parkway.
- Er is geen onderdoorgang voorzien bij de Esperantokruising, gezien het taakstellend budget. Er zal een onderzoek plaatsvinden naar de onderdoorgang die functioneert als inter-wijkverbinding voor lokaal verkeer tussen Oosterpoort/De Linie en de Herewegbuurt. Voorzieningen zullen worden getroffen om sluijverkeer te ontmoedigen.
- De gemeente Groningen heeft de wens uitgesproken om in het kader van de optimalisaties onderzoek te doen naar de haalbaarheid van een volledige aansluiting Europaweg. In de verdere uitwerking van het ontwerp wordt gezocht naar mogelijkheden om deze optimalisaties te realiseren binnen de budgettaire randvoorwaarde.

Met dit besluit kan de projectorganisatie starten met het opstellen van het ontwerp-tracébesluit.

### 3.5. Bestuursovereenkomst en aanvangsbeslissing

Parallel aan het proces van verkenning van varianten, discussies over ontwerpoptimalisaties en het oplossen van de spanning tussen budget en scope, ondertekenen de minister van Verkeer en Waterstaat, het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen en het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Groningen op 10 november 2009 de Bestuursovereenkomst 'Zuidelijke Ringweg Groningen, Fase 2' (BOK). In deze overeenkomst wordt de rolverdeling uit het RSP-convenant nogmaals bevestigd.

Het Rijk is bevoegd gezag, opdrachtgever en initiatiefnemer voor de Ring Zuid. Gemeente, provincie en Rijk committeren zich aan het afvaardigen van vertegenwoordigers in de projectorganisatie. Partijen zien gezamenlijk toe op de uitvoering van afspraken, met het halfjaarlijkse Bestuurlijk Overleg MIRT Noord-Nederland als bestuurlijk gremium.

In de Bestuursovereenkomst is ook het taakstellend budget van € 624 miljoen opnieuw bevestigd. Daarnaast zijn clausules opgenomen over het niet nakomen van afspraken wegens veranderde omstandigheden, het omgaan met onvoorziene omstandigheden en het omgaan met geschillen. In geval van veranderde omstandigheden treden partijen in overleg en bezien zij of de Bestuursovereenkomst gewijzigd of beëindigd dient te worden, en door wie eventuele kosten betaald worden. Bij onvoorziene omstandigheden overleggen partijen ook. Als een partij van mening is dat een geschil bestaat, deelt die dat schriftelijk mee aan de andere partijen en volgt daarover een overleg. Als er geen overeenstemming wordt bereikt, kunnen partijen het geschil voorleggen aan een rechter.

Op 18 december 2009 ondertekent de minister van V&W de aanvangsbeslissing. Dit is een onderdeel van de Tracéwet, waarmee de verkenningsfase wordt afgerond en de planstudie van start gaat. Dit kenmerkt ook de start van onderzoeken naar bijvoorbeeld verkeersgegevens en -veiligheid en milieueffecten.

### **3.6. Organisatie, financiën en aandacht voor risico's**

#### *Bemensing projectorganisatie*

Tijdens de verkenningsfase is op verschillende momenten de kwalitatieve en kwantitatieve bemensing van de projectorganisatie onderwerp van gesprek. Zo wordt in het projectplan voor de verkenningsfase (oktober 2008) als risico benoemd dat er te weinig menskracht is. De projectorganisatie ARZ noemt als beheersmaatregel het inzetten op vroegtijdige signalering en het maken van afspraken over hoe te handelen als dit risico zich manifesteert.

In de gesprekken is aan de orde gesteld dat RWS niet tegen de realisatie van de Ring Zuid was, maar dat de vraag wel was hoe de bemensing van de projectorganisatie gerealiseerd moest worden. In de periode van de totstandkoming van het RSP moest de organisatie van RWS krimpen (van orde grootte 12.000 naar zo'n 7.000 medewerkers) en was er sprake van een centralisatiebeweging. Binnen het ministerie waren er zorgen over hoe het project Aanpak Ring Zuid opgepakt moest worden. Voor RWS was de Ring Zuid een groot en complex project in een periode dat de organisatie van RWS moest krimpen en er minder geld beschikbaar was.

Uit de documentenstudie blijkt dat de gemeente Groningen in mei 2010 aangeeft dat er de komende maanden geen capaciteit is voor het opstellen van het plan van aanpak voor de planstudie. In augustus 2010 bespreekt de projectdirecteur zijn zorgen met de directeuren: er zijn nog geen managers milieueffectrapportage (m.e.r.) en ontwerp-tracébesluit (OTB), geen manager strategisch omgevingsmanagement, geen manager bereikbaarheid en geen manager integraal ontwerp/realisatie. Op dat moment zijn wel managers marktbenadering, contractering, projectbeheersing en een bestuurlijk projectsecretaris aangesteld.

Tijdens het directeurenoverleg in december 2010 zegt RWS toe dat de projectorganisatie een beroep kan doen op gekwalificeerde medewerkers bij RWS die ervaring hebben met grote projecten. Begin 2011 geven de directeuren aan dat de projectorganisatie op sterkte is. Binnen het IPM-model, zoals RWS dat hanteert (IPM staat voor Integraal Projectmanagement), worden ook rollen toegedeeld aan de provincie en de gemeente. In augustus 2010 wordt duidelijk dat de gemeente de manager strategisch omgevingsmanagement zal leveren en dat de provincie zorgt voor invulling van de rol van manager bereikbaarheid. De inzet vanuit de provincie heeft deels invulling gekregen vanuit de reguliere formatie en deels vanuit inhuur.

### *Discussies over financiën*

Gedurende de verkenningsfase vinden in de stuurgroep ook enkele discussies plaats over de financiën. Medio maart 2009 wordt in het directeurenoverleg en in de stuurgroep het uitbestedingsbudget van de verkenningsfase besproken. In april 2009 geeft de projectdirecteur een winstwaarschuwing voor het proces af. Op dat moment werkt de projectorganisatie aan een voorstel voor dekking van budgetoverschrijdingen.

Eind maart 2009 geeft de projectdirecteur aan dat de extra kosten voortkomen uit activiteiten die wezenlijk in de planuitwerking thuis horen. Ook de inzet van het kwaliteitsteam zorgt voor extra kosten. Het directeurenoverleg besluit deze kosten te verdelen over de drie partijen. In juni 2009 gaat DGMO akkoord met ophoging van het uitbestedingsbudget.


Andere discussies gaan over de bekostiging van personele inzet vanuit de gemeente, de provincie en RWS voor het project. De publieke partijen besluiten in een samenwerkingsovereenkomst (d.d. 1 juli 2010) dat de kosten voor personeelsinzet vanuit de provincie Groningen en de gemeente Groningen worden betaald uit het V&T-budget. Ook inhuurkosten worden betaald vanuit het V&T-budget. Dit betreft kosten voor personeelsinzet in de projectorganisatie. De kosten voor personele inzet vanuit RWS in de projectorganisatie wordt door de moederorganisatie RWS betaald.

Overige kosten die RWS, de provincie en de gemeente Groningen maken vanuit de rol als beheerder of bevoegd gezag komen wel voor rekening van de moederorganisaties van de drie publieke partijen. Los van de personeelskosten die op basis van de samenwerkingsovereenkomst via de projectorganisatie zijn gelopen, heeft de provincie geen aan ARZ gerelateerde kosten gedekt via de overige RSP-middelen (die onder het beheer van de provincie vallen).

Zoals hiervoor opgemerkt in paragraaf 3.3 heeft de gemeente Groningen zich garant gesteld voor een cofinancieringsbijdrage aan het RSP van € 80 miljoen (prijsspeil 2007). In het verlengde van afspraken over de financiering van de Regiotram en na een concept-subsidieaanvraag voor het Groninger Forum heeft het college van B&W met het college van GS overeenstemming bereikt over het betalingsschema voor de inbreng van het gemeentelijk deel van de cofinanciering van het RSP. Deze bijdrage van de gemeente aan het RSP-programma betekent dat de gemeente indirect en niet direct heeft bijgedragen aan het project Aanpak Ring Zuid. Er is geen rechtstreekse relatie tussen de cofinancieringsbijdrage en de Aanpak Ring Zuid, die relatie loopt volledig via het RSP-programma.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> De bedragen zijn voldaan in juli 2015 en medio 2017. Het gaat respectievelijk om een bijdrage van € 70,4 miljoen aan het Regionaal Mobiliteitsfonds binnen het RSP en een bijdrage van € 9,6 miljoen aan het Ruimtelijk Economisch Programma binnen het RSP.



Deze gemaximeerde bijdrage betekende dat de gemeente in financiële zin geen risico's liep. Gesprekspartners geven aan dat de gemeente daarmee het risico voor Ring Zuid heeft 'afgekocht.'

Tegelijkertijd is uit de documentenstudie en de gesprekken naar voren gekomen dat de gemeente zich sterk maakte voor kwalitatieve ruimtelijke inpassing van de Ring Zuid. De gemeente heeft steeds aangedrongen op de keuze voor een verdiepte ligging met tunneldeksels. Op het gebied van omgevingsmanagement en overlast voor inwoners waren er ook wel risico's voor de gemeente.

In september 2010 bespreekt de stuurgroep de druk op het proces. Het grootste risico is uitloop. Als er op 1 januari 2014 geen tracébesluit is, dan volgen er extra besluiten over bepaalde onderzoeken. Reden hiervoor is het teneinde komen van de Crisis- en herstelwet.

### **3.7. Voorlopig ontwerp en ontwerp-tracébesluit**

De periode van 2012 tot en met 2013 staat in het teken van het opstellen van het 'Projectplan Planuitwerking Zuidelijke Ringweg Groningen fase 2'. Belangrijke mijlpaal in deze periode is de vaststelling van het tracébesluit. Het ontwerp-tracébesluit en de milieueffectrapportage worden in augustus 2013 door de toenmalige minister van IenM vastgesteld. Daarmee zijn de voorbereidingen getroffen voor het opstellen van de Realisatieovereenkomst en de start van de marktbenadering. In het volgende hoofdstuk is de tweede kritische periode van het selecteren van de opdrachtnemer uitgewerkt.



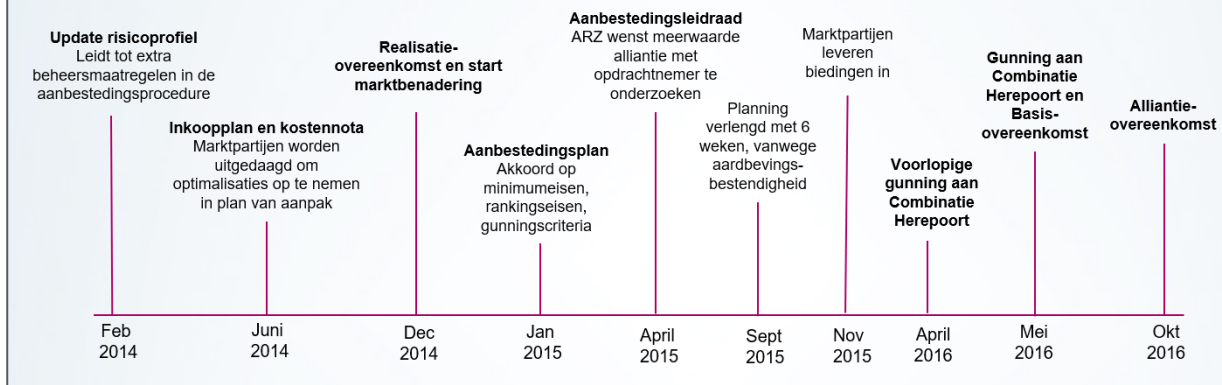
## 4. Het selecteren van de opdrachtnemer

### 4.1. Inleiding

Enkele maanden nadat de minister van IenM in augustus 2013 het ontwerp-tracébesluit heeft ondertekend, start begin 2014 de voorbereiding van de aanbesteding en de voorbereiding van de selectie van en de samenwerking met een opdrachtnemer. Vanaf de voorlopige gunning aan CHP in april 2016 werkt de projectorganisatie ARZ de afspraken met CHP verder uit. Deze kritische periode eindigt bij de ondertekening van de Alliantieovereenkomst in oktober 2016, waarin afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer over rollen, verantwoordelijkheden en risicoverdeling zijn vastgelegd.

De belangrijkste gebeurtenissen gedurende deze periode zijn weergegeven in onderstaande afbeelding en nader beschreven in dit hoofdstuk. Net als bij het voorgaande hoofdstuk is de reconstructie gebaseerd op de documenten die geraadpleegd zijn voor dit onderzoek, aangevuld met uitkomsten van gesprekken die de commissie heeft gevoerd, waarbij steeds is toegelicht welke informatie is gebaseerd op gesprekken.

## Selecteren van de opdrachtnemer



## 4.2. Voorbereiding aanbesteding

### Actualisatie risicoprofiel en beheersmaatregelen

De eerste maanden van 2014 staan in het teken van voorbereidende werkzaamheden van het aanbestedingstraject. Ter voorbereiding op de aanbesteding wordt het risicoprofiel van Ring Zuid geactualiseerd. Als grootste risico wordt op dat moment benoemd dat de aanbesteding tegenvalt. Begin 2014 stelt de projectorganisatie ARZ een notitie op over het risicoprofiel en de beheersmaatregelen. In deze notitie wordt ook een toelichting gegeven op de volgende aanbestedingstechnische keuzen:

- In deze periode was er de wens tot innovatief aanbesteden (ook vanuit de marktpartijen was deze wens aanwezig) en er was een groot geloof in de markt. Het vigerende beleid in deze periode is het principe van 'de markt, tenzij', om creativiteit en innovaties vanuit de markt te benutten. Dit betekende het afsluiten van DBFM contracten<sup>10</sup>, tenzij er redenen zijn om dat niet te doen.
- Voor het project Aanpak Ring Zuid is de projectorganisatie ARZ voornemens om voor een D&C-contract<sup>11</sup> te kiezen. Als reden voor deze keuze wordt genoemd dat een DBFM-contract niet voordelig is. Andere argumenten voor deze keuze zijn de complexiteit van bouwen, de lange looptijd en de vele civiele (beton)constructies waarop weinig levenscyclusbesparingen mogelijk zijn.
- Voor het project Aanpak Ring Zuid wordt een plafondprijs gehanteerd.
- Er kan onderzocht worden of een definitief uitvoeringsbesluit uitgesteld kan worden tot de voorbereidingsperiode is afgerond. Dat is echter niet gebruikelijk.
- Er kan worden overwogen om de scope op een later moment te verruimen of in te perken (dit in verband met de optimalisatiewensen in relatie tot het ontwerp).

Vanwege de omvang van het project stelt de stuurgroep voor om met de provinciale commissie Grote Projecten te spreken over het risicoprofiel. In de brief hierover van GS aan Provinciale Staten wordt opgemerkt dat dit ongebruikelijk vroeg is, maar wel gepast vanwege het belang van de provincie als beheerder van het Groninger deel van het RSP-convenant.

<sup>10</sup> Bij een Design, Build, Finance and Maintain-contract (DBFM) is de opdrachtnemer zowel verantwoordelijk voor het ontwerp en de bouw van het project, als voor de financiering en het totale onderhoud.

<sup>11</sup> Bij Design & Construct-contracten (D&C) is de opdrachtnemer verantwoordelijk voor het ontwerp van infrastructuur en de uitvoering van de aanleg daarvan.

Het gesprek in de Statencommissie leidt tot zeven toezeggingen, waaronder een toezegging om een second opinion te laten uitvoeren en de risicoverdeling tussen Rijk, provincie en gemeente onderwerp van gesprek te maken.

### *Inkoopplan en kostennota*

In juni 2014 zijn het inkoopplan en de kostennota gereed. Het inkoopplan van juni 2014 bevat als uitgangspunt voor het budget dat de Ring Zuid gerealiseerd dient te worden binnen het taakstellend budget van het RSP-convenant. In het inkoopplan wordt nader toegelicht dat het beschikbare budget voor de Aanpak Ring Zuid € 617 miljoen bedraagt en bestaat uit het realisatiebudget van het RSP (€ 606 miljoen), de verwachte btw-compensatie en een extra bijdrage van de gemeente voor een toegenomen afrit voor bussen.

In het inkoopplan worden drie opties benoemd voor een mogelijke buffer (kleinste buffer, grootste buffer en de meest aannemelijke optie), inclusief de daarbij behorende maximale bouwsom, de onderschrijdingskans en de bijbehorende plafonddprijs. Waarbij geldt dat een grotere buffer leidt tot een lagere maximale bouwsom, een hogere onderschrijdingskans (dit is de kans dat de kosten lager blijven dan het budget) en een lagere plafonddprijs<sup>12</sup>. Op basis van het inkoopplan is niet gekozen voor de grootste buffer, maar voor de meest aannemelijke optie. Volgens het inkoopplan kunnen de drie ontwerpoptimalisaties worden gerealiseerd als daar voldoende budget voor is. Als dat mogelijk is, dan bereidt de projectorganisatie ARZ een aangepast tracébesluit voor. Het gaat op dat moment om de volgende optimalisaties<sup>13</sup>:

- Fiets- en voetgangerstunnel Esperantostraat;
- Volledige aansluiting Europaweg;
- Maatregelen voor vergroening en verduurzaming (groen Julianaplein).

Het inkoopplan van juni 2014 bevat tevens de uitgangspunten voor de planning. De beoogde openstellingsdatum is 31 december 2020. De planning van de aanbestedingsfase is erop gericht dat op 1 april 2016 de definitieve gunning kan plaatsvinden.

Na de eerdere overwegingen over een DBFM- of een D&C-contract in de notitie van begin 2014, wordt in het inkoopplan nader ingegaan op de redenen om niet voor een DBFM-contract te kiezen. Argumenten daarvoor zijn de binnenstedelijke ligging (waardoor rekening gehouden moet worden met scopewijzigingen), de grote hoeveelheid kunstwerken met lage levenscyclusoptimalisaties en de grote inspanning die bij een DBFM-contract nodig is voor het aansturen en managen van raakvlakken. Uit de gespreksronde is het eenduidige beeld naar voren gekomen dat het een terechte keus was om niet voor een DFBM-contract te kiezen.

---

<sup>12</sup> Kostprijnsinformatie is bedrijfsvertrouwelijke informatie van RWS. Daarom zijn de bedragen, behorend bij de verschillende opties niet opgenomen in deze rapportage. De commissie heeft wel inzage gekregen in deze stukken.

<sup>13</sup> Zoals beschreven in het vorige hoofdstuk, ging het in 2011 om de volgende drie ontwerpoptimalisaties: 1) De passage Oude Winschoterdiep, 2) de spoorwegonderdoorgang bij de Esperantokruising en 3) de volledige aansluiting op de Europaweg. Eind 2011 heeft de stuurgroep besloten om de zogenoemde 'Bono-variant' voor het Oude Winschoterdiep (onder maaiveld) op te nemen in het voorlopig ontwerp. De extra kosten voor deze variant bedragen € 9 miljoen. Dit is ten laste gebracht van het restbudget van € 24 miljoen dat op dat moment gereserveerd was voor het realiseren van optimalisaties. Daarmee resteerde er op dat moment nog een bedrag van € 15 miljoen voor de overige optimalisaties (waaronder de overige opties voor de passage Oude Winschoterdiep).

In het inkoopplan wordt tevens aangegeven dat in één keer (dus niet gefaseerd) zal worden aanbesteed. Deze keuze geeft de opdrachtnemer de maximale speelruimte om het ontwerp en de uitvoeringsplannen te optimaliseren, inclusief de gewenste ontwerpoptimalisaties. Een andere reden voor het in één keer aanbesteden is het kunnen minimaliseren van verkeers- en omgevingshinder. Uit de gesprekken zijn verschillende opvattingen naar voren gekomen over het al dan niet gefaseerd aanbesteden. De meeste gesprekspartners onderschrijven de keuze van in één keer aanbesteden als een terechte beslissing. Als voordelen van deze manier van aanbesteden zijn genoemd dat daarmee beter het overzicht kan worden bewaard en de opdrachtnemer beter in staat wordt gesteld een passend aanbod te doen. Terwijl als nadelen zijn genoemd het omgevingsmanagement en de beheersbaarheid van het project. In relatie tot dit onderwerp is ook verwezen naar een rapport van McKinsey uit 2019, dat de aanbeveling bevat om projecten op te delen en gezamenlijk met de opdrachtnemer tot een ontwerp te komen voordat het budget wordt bepaald en de uitvoering wordt gestart. Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat de door McKinsey voorgestelde twee-fasen-benadering niet 1-op-1 toepasbaar zou zijn op dit project. Wel lijkt het toegepaste herijkingsprincipe op de twee-fasen-benadering. Daarnaast moet de keuze voor een geïntegreerd D&C-contract worden bezien in de tijdgeest van toen.

Op verzoek van de provincie wordt er bij de aanbesteding ruimte ingebouwd om de ambitie (volledige realisatie, inclusief ontwerpoptimalisaties) terug te brengen, als een mogelijke overschrijding van het budget daar aanleiding toe geeft. Als eerste stap wordt afgesproken om alleen no-regret-maatregelen te implementeren. Als mogelijke stevigere interventie wordt het volledig laten vervallen van de ontwerpoptimalisaties genoemd.

In het inkoopplan van juni 2014 wordt ook verwezen naar een 'flexibele scope'. Dat houdt in dit geval in dat de schop pas de grond in gaat als het risicoprofiel beperkt is en de prognose einde werk aangeeft dat het project binnen budget gerealiseerd kan worden. De stuurgroep beslist hierover. Als mogelijke extra maatregel wordt in het inkoopplan voorgesteld om met de opdrachtnemer gezamenlijk aan risicobeheersing te werken in een voorbereidingsalliantiefonds.

In augustus 2014 informeert de gedeputeerde Provinciale Staten dat de verwachting is dat 50% van de risico's uit het risicoprofiel verdwijnen, zodra de opdrachtnemer de voorbereidende fase heeft doorlopen en een ontwerp heeft opgeleverd. Ook hanteert de projectorganisatie een onderschrijdingskans van 70% (dit is de kans dat de kosten lager blijven dan het budget), in lijn met het advies van Horvat & Partners, die hiervoor een bandbreedte van 60 tot 80% adviseerde (zie paragraaf 4.3).

Het inkoopplan wordt op 28 oktober 2014 ondertekend door de DG RWS. Op dat moment wordt ook een conceptversie van de Realisatieovereenkomst opgesteld.

Tijdens het directeurenoverleg van december 2014 is de vraag aan de orde of de projectorganisatie ARZ mag eisen dat lokale of regionale bedrijven de opdracht uitvoeren. Dat is niet mogelijk, maar dit kan wel als uitdaging geformuleerd worden in de aanbesteding. Het directeurenoverleg adviseert tijdens dezelfde vergadering om de start van de marktbenadering drie maanden op te schuiven.

In de stuurgroepvergadering van 11 december 2014 worden de minimumeisen en rankingeisen voor het beoordelen van de biedingen vastgesteld. Daarnaast stemt de stuurgroep tijdens dit overleg in het met concept aanbestedingsplan.



### 4.3. Second opinion risicoprofiel

Ter voorbereiding op de aanbesteding heeft de provincie als risicodragende partij de stuurgroep verzocht om een externe partij onderzoek te laten doen naar de vraag of risico's voor de provincie voldoende in beeld zijn, hoe risico's beperkt kunnen worden en welke aansturing daarvoor nodig is. Horvat & Partners voert hiervoor in 2014 een second opinion uit op het risicoprofiel van het project. Doelstelling van deze second opinion is het beoordelen van het risicoprofiel, het vergroten van de betrouwbaarheid en de kwaliteit van het risicodossier, het beoordelen van het voorgestelde risicofonds en het vergroten van de risicobeheersing. De focus ligt op de realisatiefase en het bijbehorende budget, waarvan de risico's bij de provincie liggen. Tijdens de uitvoering van deze second opinion zijn scope, raming en planning op hoofdlijnen beoordeeld.

In de rapportage van Horvat & Partners, getiteld 'Second Opinion project Aanpak Ring Zuid' (12 juni 2014) komt onder andere het volgende aan de orde:

- De realisatiekosten zijn gebudgetteerd op € 606 miljoen + € 79 miljoen voor V&T. De totaal beschikbare dekking bedraagt daarmee € 685 miljoen volgens prijspeil 2013 (dit komt overeen met het oorspronkelijke budget van € 624 miljoen, op basis van prijspeil 2007).
- Bij het projectbudget voor realisatiekosten van € 606 miljoen (prijspeil 2013) wordt € 3,5 miljoen opgeteld als extra bijdrage van derden voor de afrit bij Hoogkerk. Het budget voor de realisatiekosten komt daarmee op € 609,5 miljoen.
- Volgens een probabilistische analyse, die de trefzekerheid van de raming berekent, is de verwachtingswaarde van de kosten € 603 miljoen. De P70 bedraagt € 647 miljoen. De P-waarde geeft inzicht in de kans dat een bepaald kostenniveau wordt overschreden. P70 geeft de waarde weer die met een zekerheid van 70% *niet* wordt overschreden, ofwel: er is een kans van 30% op overschrijding.
- Bij Rijksprojecten is het gebruikelijk te sturen op een onderschrijdingskans van 50% (P50), waarbij ervan wordt uitgegaan dat een tegenvaller in het ene project kan worden gecompenseerd door een meevaller in een ander project. Horvat & Partners geeft aan dat deze werkwijze voor de provincie niet verstandig is, aangezien de provincie onvoldoende projecten heeft om tegenvallers te compenseren. Horvat & Partners vindt het voor het project Aanpak Ring Zuid verstandig om een risicoreservering te hanteren in de bandbreedte van P60 tot P80. Er hoeft niet te worden ingegrepen zolang de risicoreservering zich binnen deze bandbreedte beweegt.
- Er wordt geen rekening gehouden met kansen die de haalbaarheid van de raming kunnen beïnvloeden. Als mogelijke kansen 'op de achtergrond' noemt Horvat & Partners: btw-compensatie en markteffect. Daarbij wordt in de second opinion opgemerkt dat betrokkenen een eigen interpretatie geven aan de kansen. Gevolg daarvan is dat er verschillende bedragen circuleren die deterministisch bij het budget opgeteld worden. Horvat & Partners vindt het niet verstandig om op deze wijze om te gaan met kansen en beveelt aan ze expliciet mee te nemen in de analyse. De kans op btw-compensatie is groot, naar het oordeel van Horvat & Partners, naar verwachting bedraagt die kans € 10 miljoen.<sup>14</sup> Markteffecten kunnen groot zijn. Horvat & Partners raadt aan rekening te houden met enerzijds een risico-opslag voor onvoorzien (+5%) en anderzijds een btw-compensatie (-5%).

---

<sup>14</sup> In de rapportage van Horvat & Partners wordt niet nader toegelicht wat de argumenten zijn waarom deze kans als groot wordt gezien.

- De hoogte voor onvoorzien in de raming bedraagt 17,6% van de basisraming. Voor een infraproject in deze fase geldt dat het totale aandeel onvoorzien als percentage gemiddeld tussen de 15 en 20% ligt.

Horvat & Partners geeft de volgende indruk van het risicodossier:

- De opbouw van het risicodossier is gestructureerd, uitgebreid en risico's zijn vanuit alle invalshoeken bekeken. Er is niet enkel rekening gehouden met technische risico's, maar ook met omgevingsrisico's en juridische risico's.
- De discipline om de scope te beheren, werkt voorsnog goed. Aanvullende wensen worden niet zonder meer gehonoreerd, pas als budget beschikbaar wordt gesteld.
- De reservering voor onvoorzien kosten is voldoende, echter het risicodossier is nog niet voldragen. Exogene risico's zijn niet meegenomen in het risicodossier. Dit is een gebruikelijke werkwijze voor RWS, schrijft Horvat & Partners, maar voor de provincie zijn die risico's wel relevant.<sup>15</sup>
- Enkele risico's ontbreken en aangeraden wordt deze toe te voegen, te weten: vertraging door de aannemer resulterend in claims voor de opdrachtgever én een projectorganisatie die onvoldoende op sterkte is.
- Daarnaast is in het risicodossier geen onderscheid gemaakt tussen risico's voor en na beheersmaatregelen. De kosten van beheersmaatregelen en impact zijn niet meegewogen. Horvat & Partners raadt aan dit wel te doen, om effecten inzichtelijk te maken.
- Horvat & Partners meent dat de projectorganisatie de spreiding op gevolgen van risico's soms krap heeft ingeschat.
- In de komende fase dient het risicodossier verder uitgewerkt te worden, vooral op het gebied van beheersmaatregelen.

Over de samenwerking tussen de publieke partijen in de projectorganisatie ARZ constateert Horvat & Partners in juni 2014 het volgende:

- De risicoverdeling is helder. De verdeling kan bij tegenslag onder druk komen te staan als het gaat om samenwerking tussen Rijk en provincie.
- Op dit moment is de projectorganisatie niet voldoende op sterkte om de realisatiefase in te gaan, dat brengt risico's met zich mee op vertraging en kostenstijging. (Over)belasting is een aandachtspunt. Een kwaliteitsimpuls is nodig voor de realisatiefase. Die behoefte is signaleerd in rapportages.
- Waar extra capaciteit of kennis nodig is voor de projectorganisatie, wordt deze ingehuurd.
- Er is goed contact met omgevingspartijen, die systematisch bij het project betrokken zijn.

Provinciale Staten worden per brief van 21 augustus 2014 geïnformeerd over de second opinion die Horvat & Partners heeft uitgevoerd. Gedeputeerde Staten gaan in de brief aan PS in op de omvang van de risicoreservering, de belangrijkste risico's en de risicobeheersmaatregelen.

<sup>15</sup> Als voorbeeld van exogene risico's benoemt Horvat & Partners wijzigende wet- en regelgeving. De ervaring leert dat ieder langdurig project met veranderingen te maken krijgt, waarbij die veranderingen effect hebben op de kosten van het project (bijv. btw- of accijnsverhogingen of de verplichting om FSC-hout te gaan gebruiken.) Veranderende randvoorwaarden hebben consequenties voor de gecontracteerde scope. Horvat & Partners raadt aan om deze risico's op te nemen in het dossier. In januari 2015 volgt naar aanleiding van een Gate Review een verbeterplan, waarin ARZ aangeeft dat het risicodossier verder is uitgewerkt en dat concrete beheersmaatregelen zijn geformuleerd. Uit het verbeterplan komt niet naar voren dat een expliciete relatie is gelegd met de second opinion van Horvat & Partners.

De second opinion van Horvat & Partners wordt besproken in de Statencommissie Grote Projecten. Met uitzondering van een PVV-commissielid is de hele commissie van mening dat financiële risico's voldoende in kaart zijn gebracht. De bespreking leidt tot de volgende toezeggingen: de concept-Realisatieovereenkomst wordt ter beschikking gesteld aan Provinciale Staten; de Staten worden via de reguliere controlecyclus en bij afwijkingen geïnformeerd over dit project; risico's die betrekking hebben op aardbevingen worden bij de NAM of bij RWS neergelegd; en schriftelijk wordt uiteen gezet hoe de plafondprijs wordt bepaald.

In januari 2015 komt het 'Verbeterplan Gate Review' van de ARZ-projectorganisatie beschikbaar. Dit plan is opgesteld om bevindingen, conclusies en aanbevelingen van de Gate Review van 28 november 2014 om te zetten naar concrete acties. In het verbeterplan worden onder andere als risico's benoemd dat de integrale aanpak en doorleving van projectbeheersing en contractvoorbereiding nog onvoldoende is, dat nog niet volledig is voorzien in de capaciteitsbehoefte, dat het risicomanagement (qua administratie en sturing) onvoldoende strategisch is en dat de interne kwaliteitsborging nog in de kinderschoenen staat. Het verbeterplan bevat beheersmaatregelen, trekkers en tijdpaden. Uit het verbeterplan komt niet naar voren dat een expliciete relatie wordt gelegd met de second opinion van Horvat & Partners. Wel is met het verbeterplan het risicodossier verder uitgewerkt en zijn concrete beheersmaatregelen geformuleerd.

#### 4.4. De Realisatieovereenkomst

Op 10 december 2014 wordt in Provinciale Staten gesproken over de Realisatieovereenkomst. De gedeputeerde geeft tijdens dit overleg aan dat er geen zorgen zijn over budgetoverschrijdingen. De projectorganisatie ARZ heeft geen rangorde aangegeven bij de optimalisaties, omdat men verwacht dat alle optimalisaties gerealiseerd kunnen worden.

Op 16 december 2014 ondertekenen de ARZ-partners de Realisatieovereenkomst. Voor de scope van het project wordt uitgegaan van het tracébesluit, waar indien mogelijk de ontwerpoptimalisaties of de no-regret-maatregelen aan worden toegevoegd.

Over de risicoverdeling wordt vastgelegd dat de provincie risicodragend is voor de projectbudgetten, exclusief V&T.<sup>16</sup> De marktbenadering start vervolgens op 18 december 2014, door plaatsing van de aanbesteding op Tendered.

#### 4.5. De aanbestedingsprocedure

##### *Aanbestedingsplan*

Eind januari 2015 gaat de stuurgroep akkoord met het aanbestedingsplan. In het aanbestedingsplan is vastgelegd dat RWS optreedt als aanbestedende dienst. De commissie heeft (na afspraken over geheimhouding) inzage gekregen in het aanbestedingsplan dat gedateerd is op 22 januari 2015. Dit plan bevat de werkprocessen, de organisatie van de aanbestedingsprocedure en overige zaken. In het aanbestedingsplan is als minimumvereiste opgenomen dat de opdrachtnemer ervaring heeft met omvangrijke bouwopdrachten, met werken aan een Rijksweg, met ontwerpen en realiseren van infrawerken in een binnenstedelijk gebied en met vormgeving.

---

<sup>16</sup> V&T staat voor Voorbereidings- en Toezichtskosten. Voor het project Aanpak Ring Zuid is afgesproken dat RWS verantwoordelijk is voor deze kosten. Het aandeel V&T-kosten is vastgesteld op 13% van het budget.

Ook zijn enkele rankingscriteria geformuleerd, te weten: systeemintegratie, omgevingsmanagement, vormgeving en de mate waarin geschiktheidseisen worden gecombineerd. Het gunningscriterium van Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI) is nader uitgewerkt naar het aantal voertuigverliesuren (om verkeershinder te beperken), het CO<sub>2</sub>-ambitieniveau, de waarde van de milieukostenindicator (MKI), het risicobeheersplan en de inschrijvingsprijs (om het project binnen de gestelde randvoorwaarden te realiseren). De provincie en de gemeente Groningen hebben in relatie tot de aanbesteding aandacht gevraagd voor 'Social Return on Investment' (SROI), om daarmee te bevorderen dat werknemers uit de regio worden ingezet bij werkzaamheden voor de Ring Zuid. In het risicobeheersplan is als risico opgenomen dat met de aanbesteding niet het gewenste effect wordt bereikt. Dit risico wordt als volgt omschreven: *"De regionale economie in de provincies Groningen, Friesland en Drenthe profiteert onvoldoende van de uitvoering van het project in termen van o.a. maatschappelijk/financieel rendement en werkgelegenheid."*

Medio februari 2015 bespreekt het directeurenoverleg een verzoek van een marktpartij om twee weken extra tijd te krijgen voor het gereed maken van de aanmelding. Dit verzoek wordt gehonoreerd. In maart 2015 wordt de planning van het aanbestedingsproces aangepast. Omdat er drie gegadigden zijn, is een trechteringsfase (om het aantal gegadigden terug te brengen naar drie) niet nodig. Het gunningsmoment (gepland in het eerste kwartaal van 2016) verandert niet.

#### *Aanbestedingsleidraad*

In april 2015 volgt de aanbestedingsleidraad. Dit document geeft aan dat de opdrachtgever tijdens de dialoogfase wenst te onderzoeken of een alliantie in de voorbereidingsfase tot meerwaarde kan leiden. Daarnaast wordt in de leidraad aangegeven dat een van de producten die elke gegadigde dient op te leveren, een risicobeheersplan is. In dat plan dienen risico's te staan, evenals een aanpak om de risico's te minimaliseren, een beschrijving van de inrichting van primaire werkprocessen, een uitleg hoe die processen en aanpak van risico's leiden tot risicoverlaging en een nadere beschrijving voor beheersmaatregelen.

#### *Plafondprijs*

Tijdens het directeurenoverleg van 18 juni 2015 wordt besloten dat de besluitnota over de marktbenadering wordt voorgelegd aan de stuurgroep en dat er een plafondprijs zal zijn voor de inschrijving. Eind juni 2015 bespreekt de stuurgroep vier opties voor de plafondprijs. De meest sobere variant gaat uit van de optie die in het inkoopplan van medio 2014 als het meest aannemelijk gold. Bij deze optie bedraagt de onderschrijdingskans 78% (dit is de kans dat de kosten lager blijven dan het budget). In andere varianten wordt de plafondprijs opgehoogd. Dit is een wens van RWS om te voorkomen dat er te lage inschrijvingen zijn.

De stuurgroep besluit de plafondprijs, behorend bij de optie 'aannemelijk' te handhaven. Het wordt aan inschrijvers overgelaten om te bepalen of het mogelijk is om de wensen voor de ontwerptimalisaties te realiseren.

Tijdens de aanbesteding wordt de plafondprijs tweemaal verhoogd. De eerste verhoging vindt plaats na signalen van gegadigden over een te lage plafondprijs. De plafondprijs wordt op dat moment met 5,3% verhoogd. Tijdens de tweede verhoging wordt de prijs verhoogd met bijna 2% vanwege lichte scopewijzigingen om aardbevingsbestendig bouwen te faciliteren. Het Rijk heeft zich garant gesteld voor het verhalen van de extra kosten bij de NAM voor aardbevingsbestendig bouwen.

Op basis van de bouwsomformule uit het inkoopplan van 2014 bestaat de plafondprijs uit de volgende elementen: Het totaalbudget voor de Aanpak Ring Zuid, minus een post onvoorzien, minus een post voor projectkosten ARZ en minus een buffer waarbij – per mogelijke buffer – de maximale bouwsom en de onderschrijdingskans zijn berekend. De posten onvoorzien en projectkosten zijn vaste bedragen. De verhoging van de plafondprijs heeft daarom tot gevolg dat de buffer afneemt en ook de onderschrijdingskans lager wordt.

#### *Aanpassing tracébesluit*

Vanwege een nieuwe richtlijn voor bouwen en nieuwe contracteisen ten aanzien van aardbevingsbestendigheid wordt in september 2015 de aanbestedingsprocedure verlengd met zes weken. In diezelfde maand eist de Raad van State (RvS) in een tussenuitspraak (van 16 september 2015) enkele aanpassingen op het tracébesluit. Deze aanpassingen hebben betrekking op verdere audits en onderzoeken naar verkeersveiligheid, geluidwerende maatregelen, aantasting van woongenot van omwonenden en impact op vleermuizen.

Ook legt de RvS op dat de projectorganisatie ARZ onderzoekt of het vervangen van de fietstunnel door een nieuwe fietstunnel mogelijk en haalbaar is. In beantwoording van raadvragen in november 2015 geeft het college van B&W van Groningen aan dat een veilige en toegankelijke nieuwe fietstunnel niet in te passen is in de omgeving en dat de redenen daarvoor nadrukkelijker worden onderbouwd. Ook geeft het college van B&W aan dat de gunningsdatum niet zal verschuiven, als gevolg van het RvS-besluit. Op 12 februari 2016 ondertekent de minister van IenM het aangepaste tracébesluit, naar aanleiding van de RvS-uitspraak van september 2015.

#### *Indiening vormgevingsplannen*

Uiterlijk op 27 november 2015 dienen de gegadigden hun vormgevingsplannen in, waarbij zij tot uiterlijk 22 januari 2016 in de gelegenheid zijn om wijzigingen door te voeren als de nota van inlichtingen daartoe aanleiding geeft.

## **4.6. De gunning**

#### *Ontvangst en beoordeling biedingen*

Op 3 december 2015 adviseert het directeurenoverleg de stuurgroep om voorwaardelijk te gunnen, tenzij de risicoanalyse voorafgaand aan het gunningsbesluit indicaties bevat voor een te groot risico. Het contractteam ARZ neemt vervolgens op 11 maart 2016 drie aanbiedingen in ontvangst. Eén van de drie biedingen blijkt juridisch ongeldig, vanwege het ontbreken van een handtekening van de statutair directeur. In de stuurgroepvergadering van april 2016 wordt medegedeeld dat de geldige aanbiedingen onder de plafondprijs zitten. Dat biedt financieel comfort en de realisatie van de ontwerptimalisaties wordt daarmee kansrijker. De stuurgroep is tevreden over het verloop van de aanbesteding.

Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat er rond de aanbesteding sprake was van een gezonde nieuwsgierigheid en spanning of de biedingen vanuit de markt zouden passen binnen het budget en of er genoeg financiële ruimte zou zijn voor de ontwerptimalisaties. De economisch meest voordelige inschrijving leidde zowel tot enthousiaste reacties (“een juichstemming”) als tot vragen en zorgpunten. Met name de prijs van de bieding leidde tot vreugde en riep tegelijkertijd de vraag op of de Aanpak Ring Zuid wel gerealiseerd kon worden voor deze relatief lage prijs.

Enthousiasme was er ook voor de resultaten die de aannemerscombinatie voorstelde in relatie tot de eis van SROI, te weten: stageplekken, afstudeerplekken in het beroepsonderwijs en het omarmen van de Ringweg Academie. Reden tot zorg was – naast het relatief lage bedrag van de winnende bieding – een combinatie van zes partijen en de wijze waarop kan worden gewaarborgd dat deze combinatie met één mond spreekt. Volgens het aanbestedingsrecht geldt dit aspect echter niet als een mogelijke grond om de opdracht niet aan een partij te gunnen.

Vanuit Rijkswaterstaat (HID GPO<sup>17</sup>) is voorafgaand aan de gunning een gesprek gevoerd met de winnende aannemerscombinatie. Aanleiding voor het organiseren van dit gesprek was dat RWS zeker wilde weten dat CHP zich bewust was van het risicoprofiel van dit grote en complexe project, gegeven de aanbidding onder de plafondprijs. In dit gesprek gaf CHP aan zich bewust te zijn van risico's. De aannemerscombinatie lichtte tijdens dit gesprek nader toe met welke oplossing zij de verdiepte ligging in één keer konden realiseren, terwijl de raming was gebaseerd op een realisatie van de verdiepte ligging in twee fasen.

De bieding had daarom niet zozeer een laag inschrijvingsbedrag, het was een slimme en innovatieve oplossing, waarmee het prijsverschil kon worden onderbouwd, zo hebben gesprekspartners van de commissie naar voren gebracht. Uitkomst van het gesprek tussen RWS en de aannemer was dan ook dat er aanbestedingsrechtelijk geen aanleiding was om de aanbidding terzijde te schuiven. De inschrijfprijs betrof een verschil van 17,8% van de totale contractraming (de bedrijfseconomische raming). Dat was geen extreem groot verschil en was ook geen reden om de opdracht niet te gunnen. Er was geen sprake van een abnormaal lage inschrijving (ALI).

#### *Voornemen tot gunning en Basisovereenkomst*

De stuurgroep stemt op 6 april 2016 in met het voornemen tot gunning aan Combinatie Herepoort (CHP). Deze combinatie bestaat uit zes partijen, te weten: Max Bögl Nederland B.V., Züblin Nederland B.V., Oosterhof Holman Infra B.V. (Grijpskerk), Koninklijke Sjouke Dijkstra B.V. (Leek), Roelofs Wegenbouw B.V. (Den Ham) en Jansma Drachten B.V. (Drachten). Aan de gunning wordt de voorwaarde verbonden dat het contract kan worden ontbonden als het tracébesluit niet onherroepelijk wordt. De voorwaarde van een onherroepelijk tracébesluit betekent dat de aannemer meteen kan starten met de voorbereiding.

De Basisovereenkomst wordt op 12 mei 2016 ondertekend. Deze overeenkomst bevat de afspraak dat CHP het project gaat realiseren voor € 388 miljoen inclusief btw (€ 320,9 miljoen exclusief btw), waarbij circa 70% van de omzet zal neerslaan in de regio. Dit bedrag is inclusief de drie ontwerptimalisaties (Esperanto-fietstunnel, aansluiting op Europaweg, groen Julianaplein). Het tracébesluit wordt gewijzigd om inpassing van deze optimalisaties mogelijk te maken.

Zoals hiervoor opgemerkt wordt in het aanbod van CHP de verdiepte ligging in één keer gebouwd, waardoor de bouwtijd (en de daarbij behorende hinder) met een jaar afneemt. De planning op dat moment is dat de verdiepte ligging uiterlijk in het eerste kwartaal van 2021 in gebruik kan worden genomen.

---

<sup>17</sup> GPO staat voor Grote Projecten en Onderhoud. Dit onderdeel van Rijkswaterstaat is gevestigd in Utrecht.

Na de voorlopige gunning en de ontvangst van de Opdrachtbrief in april 2016, start CHP met het formeren van het basisteam en het inrichten van een kantoor. In mei 2016 volgt – met het ondertekenen van de Basisovereenkomst – de ceremoniële gunning. Max Bögl treedt namens de combinatie op als penvoerder. Op hoofdlijnen zijn er afspraken gemaakt over de verdeling van het werk over de zes partijen binnen CHP en de inzet van personeel.

### *Overwegingen ontwerptimalisaties*

Tijdens de gespreksronde is aangegeven dat de in financieel opzicht meevallende aanbesteding door de provincie is aangegrepen om de N33 Midden (Zuidbroek – Appingedam) in het RSP op te nemen. Uit het documentenonderzoek komt echter naar voren dat het aanbestedingsvoordeel niet is afgeroomd. De meevallende aanbesteding is – zoals afgesproken – in het project Aanpak Ring Zuid gehouden.

Provinciale Staten hebben op een ander moment (in 2013) ingestemd met de herbestemming van vrijvallende projectmiddelen, onder meer vanwege het stopzetten van de projecten spoor Groningen-Heerenveen en de Regiotram. In 2013 zijn onder meer middelen toegekend aan de N33 Midden en is dit deel van de N33 in het RSP-programma opgenomen. (Zie ook bijlage 4 waarin is toegelicht op welk moment RSP-middelen per project beschikbaar zijn gesteld.)

Daarnaast is in de gesprekken aan de orde gesteld dat er voorafgaand aan de aanbesteding een risicoreservering was van € 93 miljoen. Met de meevallende prijs van CHP bedroeg deze reservering na de aanbesteding € 143 miljoen. Er was op dat moment comfort om de ontwerptimalisaties (voor een bedrag van € 25 miljoen) toe te voegen. Waarbij in de gesprekken is opgemerkt dat dat op dat moment geen groot risico was. Snel beslissen over deze optimalisaties gaf ook stabiliteit. Deze optimalisaties leidden niet tot hogere risico's. Planologische procedures en het verlenen van vergunningen was wel heel ingewikkeld, zo is in de gesprekken aangegeven.

Vanuit de gemeente is steeds aangedrongen op het toevoegen van de ontwerptimalisaties. In 2014 en 2015 is dit onderwerp veelvuldig aan de orde geweest in de stuurgroep. De stuurgroep kiest er in 2015 voor om de optimalisaties toe te voegen als bij de herijking (in 2017, zie hoofdstuk 5) blijkt dat er voldoende financiële ruimte is.

### *Alliantieovereenkomst*

Op 5 oktober 2016 sluiten de projectorganisatie ARZ en CHP een Alliantieovereenkomst ter waarde van € 42,5 miljoen (exclusief btw). De bijdrage van ARZ bedraagt € 30 miljoen (exclusief btw). Deze bijdrage wordt betaald uit de risicoreservering van het totale projectbudget. CHP draagt € 12,5 miljoen (exclusief btw) bij en maakt dit geld beschikbaar door andere posten in de termijnstaat met € 12,5 miljoen te verlagen. Het voorbereiden van de Alliantieovereenkomst heeft de V&T-kosten met € 1,5 miljoen verhoogd. ARZ heeft dit gefinancierd uit het realisatiebudget.

In de Alliantieovereenkomst wordt afgesproken dat ARZ en CHP zich gezamenlijk inspannen om minimaal € 10 miljoen aan besparingen te genereren, als aanvulling op het alliantiefonds. Uit de documenten komt de volgende toelichting op de Alliantieovereenkomst naar voren: "Het alliantiefonds en de opdrachtsom zijn communicerende vaten, waarbij besparingen die worden bereikt en als minderwerk worden verrekend met de opdrachtsom, ten bate komen van het alliantiefonds. Kosten voor risico's in het alliantiedomein, die als meerwerk op de opdrachtsom worden gebracht, komen ten laste van het alliantiefonds."

De alliantie kent twee bestuursorganen, het Alliantie Directieteam (ADT) en het Alliantie managementteam (AMT), waarbij gebruik wordt gemaakt van medewerkers van de moederorganisaties van ARZ en van CHP. De vertegenwoordiger van CHP treedt op als voorzitter van het ADT.

In dit 'alliantiedomein' worden de volgende risico's benoemd:

- CHP beschikt niet tijdig over bruikbare vergunningen.
- Vergunningen leiden tot een duurder ontwerp door aanvullende/gewijzigde eisen of voorwaarden van het bevoegd gezag, die CHP niet had kunnen voorzien of die conflicteren met het contract.
- Vergunningen leiden tot een duurder ontwerp door andere/verkeerde interpretatie van eisen of voorwaarden door CHP.
- Er worden extra kosten gemaakt om de verschoven verdiepte ligging haalbaar te maken.
- Er is geen tijdelijke overeenstemming met beheerders om kabels en leidingen te herleggen.
- Er zijn extra kosten voor het behoud van draagvlak van burgers, bijvoorbeeld om tegemoet te komen aan klagers of vanwege vertraging of meerkosten t.o.v. uitgangspunten CHP.
- Het bevoegd gezag of de wegbeheerder past eisen aan.
- Er zijn onjuiste areaalgegevens bij bestaande kunstwerken.
- Het aanbiedingsontwerp van CHP voldoet niet aan de eisen vanwege ontbrekende gegevens.
- Er zijn onjuiste areaalgegevens buiten de bestaande kunstwerken.
- Het totaal van risico's met betrekking tot industriële automatisering.
- Er zijn conflicterende eisen in de vraagspecificatie, waar CHP in de aanbesteding niet voor had kunnen waarschuwen.
- Er zijn verkeerd geïnterpreteerde eisen.

Met het tekenen van de Alliantieovereenkomst in oktober 2016 zijn de afspraken tussen de projectorganisatie ARZ en CHP over de verdeling van rollen, verantwoordelijkheden en risico's vastgelegd.

In de gespreksronde is aangegeven dat de Alliantieovereenkomst was bedoeld om gezamenlijk invulling te geven aan het risicomanagement. "Het was een samenwerkingsvehikel. Voor beide partijen zaten er positieve prikkels in de alliantie." Het gezamenlijk risicomanagement via de alliantie kwam echter in de praktijk niet goed tot stand. Gesprekspartners zijn het erover eens dat de alliantie niet het gewenste effect heeft gehad.

#### *Onherroepelijk tracébesluit*

De Raad van State stelt op 19 oktober 2016 vast dat het project kan worden uitgevoerd. Het tracébesluit wordt hiermee onherroepelijk.

## **4.7. Governance**

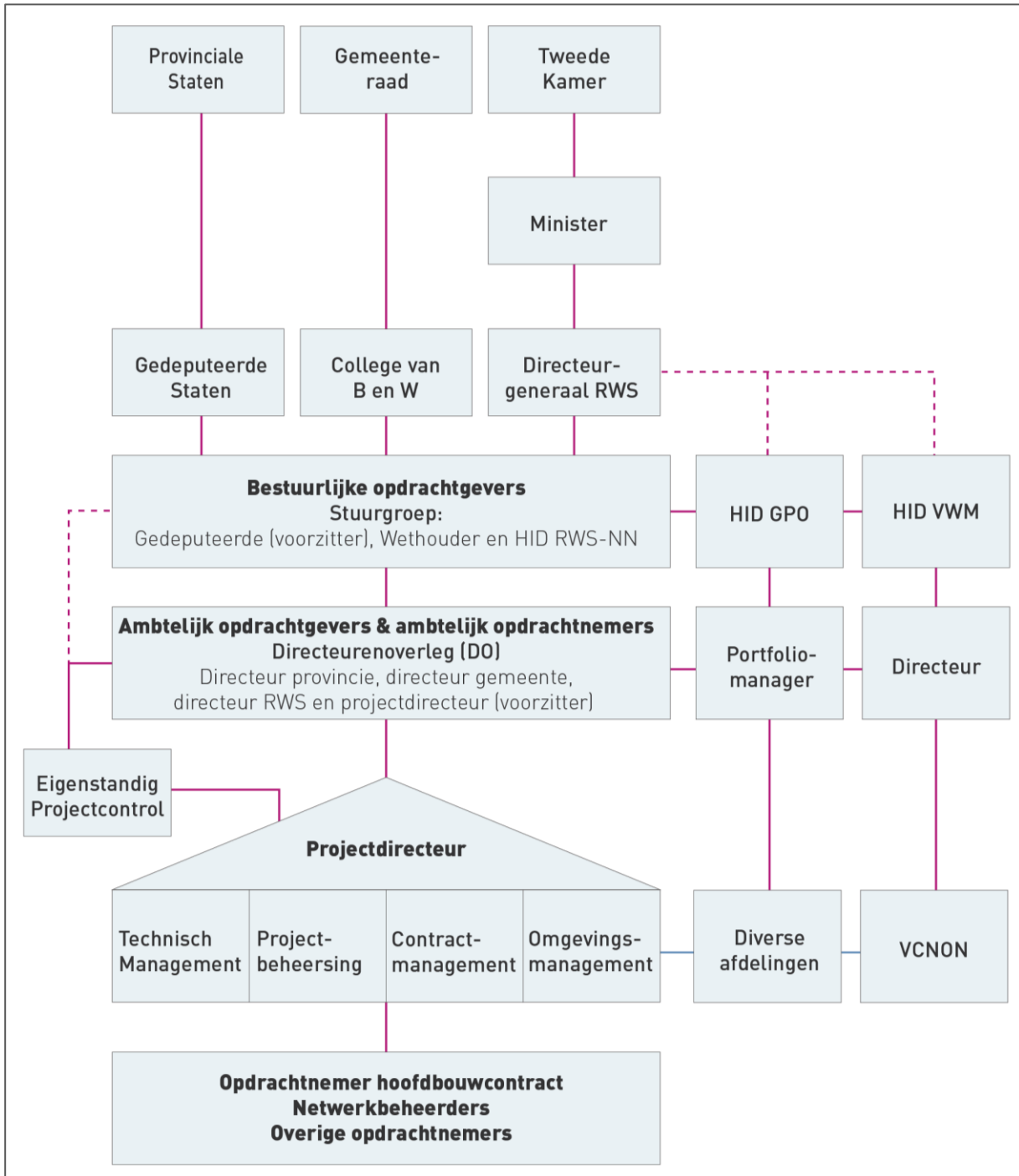
### *Sturingsmodel*

De bijlage bij de Realisatieovereenkomst (ROK) bevat een toelichting op de governance. De drie publieke partners staan gezamenlijk aan de lat voor het nemen van alle belangrijke besluiten. De primaire en secundaire inkoop vindt plaats via de aanbestedende dienst (RWS).



Op verzoek van de provincie wordt een strategisch adviseur aangesteld die ontwikkelingen signaleert en rapporteert aan de directeur van de provincie. In de ROK is hierover vastgelegd dat de strategisch adviseur werkt vanuit 'best for project', met een sterke focus op de financiën, scopewijzigingen, risico's en kansen, en dat hij gevraagd en ongevraagd advies kan geven.

Na de gunning aan CHP in 2016 wordt het projectplan voor de realisatiefase bekrachtigd en wordt de projectsturing als volgt ingericht:



Figuur: Sturingsmodel Aanpak Ring Zuid Realisatiefase na gunning in 2016

### *IPM-model*

Voor de verdere inrichting van de projectorganisatie ARZ wordt gebruik gemaakt van het Integraal Projectmanagement-model (IPM-model) van RWS: 'een beproef samenwerkingsmodel met als doel het bereiken van een integraal projectresultaat.' Binnen het IPM-model worden vijf processen onderscheiden, waarbij aan elk proces een specifieke rol wordt toegekend. Zo ontstaat het 5-rollenmodel, waarbij de vijf rollen in principe door vijf verschillende personen worden ingevuld. De processen en bijbehorende rollen zijn: projectmanagement, projectbeheersing, contractmanagement, technisch management en omgevingsmanagement.

Binnen het IPM-model is de inzet van de projectmanager gericht op het borgen van kwaliteit, draagvlak en afstemming. De projectdirecteur is primair verantwoordelijk voor het bereiken van het projectresultaat binnen de vooraf gestelde randvoorwaarden. De projectdirecteur vertegenwoordigt de drie partijen en legt verantwoording af aan het directeurenoverleg en de stuurgroep. De contractmanager is verantwoordelijk voor de beheersing van het gehele proces van contractvoorbereiding en -uitvoering richting de opdrachtnemer.

### *Bemensing projectorganisatie*

In de gesprekken is veelvuldig aan de orde geweest dat het tijdens de verkenningsfase en tijdens de voorbereiding op de aanbesteding moeilijk is geweest om alle cruciale functies in de projectorganisatie in te vullen. In het vorige hoofdstuk is toegelicht dat de bemensing van de projectorganisatie een punt van aandacht was tijdens de verkenningsfase (2008 – 2011).

De Gate Review van februari 2013 bevat de constatering dat het nodig is om evenwicht aan te brengen in de kwaliteit van de diverse rollen/rolhouders. Volgens de review is de planstudiefase gestart met een mix van medewerkers met een wisselend niveau van kennis en ervaring met planstudieprojecten.

De projectorganisatie ARZ heeft combinaties gemaakt van medewerkers die elkaar aanvullen en de meeste rollen zijn op die manier ruim voldoende ingevuld. Maar het heeft soms lang geduurd voordat kwantitatieve en kwalitatieve bezetting werd bereikt, zoals bij technisch management. De uitkomsten van de Gate Review worden in maart in het directeurenoverleg en in de stuurgroep besproken.

In het directeurenoverleg wordt opgemerkt dat er verbeterpunten zijn op het gebied van projectmanagement en dat de organisatie niet gereed is voor realisatie. Als verklaring hiervoor wordt aangegeven dat de focus volledig is gericht op tijdige realisatie van het tracébesluit. De stuurgroep concludeert dat men in algemene zin trots mag zijn op het resultaat. De projectorganisatie werkt met een verbeterplan aan de verbeterpunten van de Gate Review.

Horvat & Partners signaleert in hun second opinion van juni 2014 dat de projectorganisatie – in aanloop naar de aanbesteding – niet voldoende op sterkte is om de realisatiefase in te gaan (met als mogelijke risico's: vertraging en kostenstijging), dat (over)belasting een aandachtspunt is en dat er een kwaliteitsimpuls nodig is voor de realisatiefase. Daarbij merkt Horvat & Partners ook op dat deze behoefte is gesignaleerd in rapportages en dat het mede op basis van inhuur lukt om een voldoende sterke projectorganisatie in te richten. In het directeurenoverleg wordt opgemerkt dat de volgende Gate Review ook als toetsmoment wordt ingezet voor de kwaliteit en inrichting van de projectorganisatie.

Enkele maanden later in 2014 geeft de provincie in een brief aan Provinciale Staten aan dat als extra risicobeheersmaatregel drie eigen medewerkers aan de projectorganisatie worden toegevoegd. Het gaat om een technisch manager, een controller en een strategisch adviseur. Deze inzet is bedoeld om de provincie permanent een goed beeld te geven van de werkzaamheden.

In oktober 2014 komt in de stuurgroep aan de orde dat de bemensing van het project nog niet op orde is. Dit komt ter sprake tijdens een bespreking van de visie op de huidige situatie van het project en de uitvoeringsorganisatie. De stuurgroep besluit lopende inhuur- en uitbestedingscontracten te verlengen. Moederorganisaties verkennen intern of er oplossingen zijn voor het probleem van bemensing van de projectorganisatie.

Ook in de Gate Review van november 2014 komt de bemensing van de projectorganisatie van ARZ aan bod. Er wordt op dat moment geconstateerd dat er nog niet volledig is voorzien in de capaciteitsbehoefte voor projectmanagement. Ook volgt uit deze Gate Review de aanbeveling om voor een zwaardere kwalitatieve bezetting van het projectbeheersingsteam te zorgen en extra aandacht te geven aan risicomangement/de aanwezigheid van een risicomanager. De stuurgroep reflecteert in december 2014 op de review: de bemensing van de projectorganisatie was een belangrijk aandachtspunt. Inmiddels is een aantal vacatures ingevuld en zijn lopende contracten verlengd, maar inhuurcontracten en opdrachtverstrekking aan ingenieurbureaus zijn nog niet geregeld. De stuurgroep vraagt om hier in het directeurenoverleg verder over te spreken.

In het verbeterplan naar aanleiding van de Gate Review wordt als beheersmaatregel genoemd dat RWS een inkoopplan voor de bemensing op lange termijn opstelt. Dit inkoopplan anticipeert op langdurig commitment voor de inzet van medewerkers. Er wordt maandelijks gemonitord op de voortgang van het verbeterplan en het directeurenoverleg spreekt in maart 2015 af dat de directeuren-adviseurs hen op de hoogte houden van eventuele tussentijdse knelpunten.

In 2017 spreekt de stuurgroep over openstaande vacatures. De projectorganisatie is nog niet op volle sterkte en de projectdirecteur spreekt over een zeer moeizaam proces om vacatures in te vullen voor een senior projectbeheerser, uitvoeringsdeskundigen civiel en kunstwerken en een systeemarchitect. Ook de medewerkers die een eigenstandige control functie (ECF) vervullen vragen aandacht voor de openstaande vacatures. Hun zorgen gaan specifiek over de beheersing van industriële automatisering en alliantie. Het invullen van vacatures heeft prioriteit. De stuurgroep verzoekt de risico's daarvan in beeld te brengen en vraagt de projectorganisatie een voorstel te doen voor een kwaliteitsimpuls. In april besluit ARZ om de bemensing te bespreken met de directeur-generaal van RWS en de suggestie te doen om het project een aparte status te geven en deze buiten de bezuinigingsoperatie van RWS te houden.

Vanuit de ECF wordt in september 2017 aangegeven dat de projectorganisatie in control is. Wel raden zij aan meer capaciteit in te zetten voor de alliantie. Het directeurenoverleg pakt dit op als aandachtspunt.

In het voorjaar van 2018 is de projectorganisatie ARZ op zoek naar een nieuw technisch manager en een nieuw strategisch omgevingsmanager. Die functies worden medio 2018 ingevuld. De vertraging die met het niet goedkeuren van het definitief ontwerp is ontstaan (zie paragraaf 5.2), is volgens het directeurenoverleg moeilijk op te vangen met de huidige projectorganisatie.

In februari 2020 schrijft de Taskforce Financiën in haar rapportage dat de bemensing bij ARZ op onderdelen is versterkt.



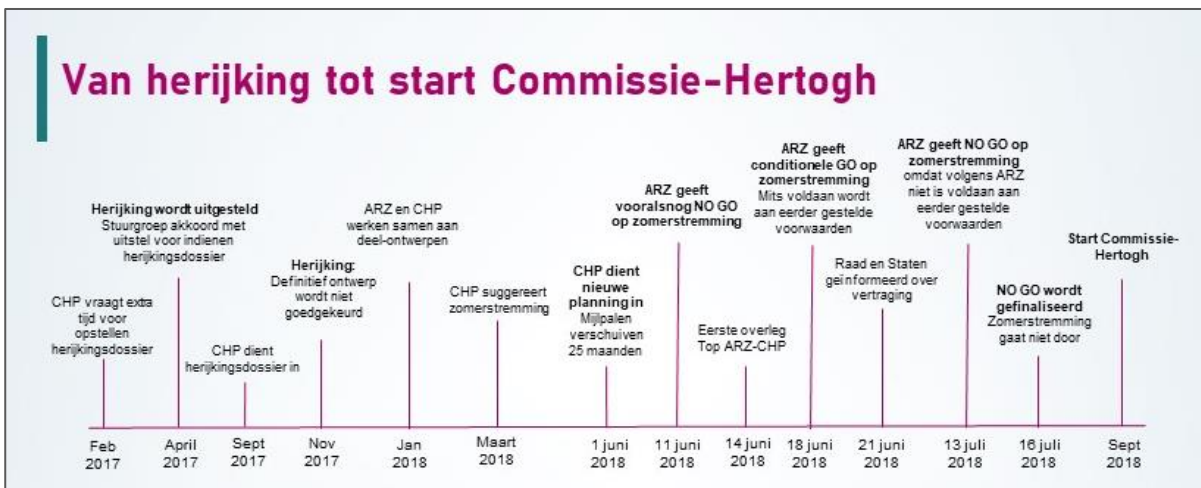
## 5. Van herijking tot start Commissie-Hertogh

### 5.1. Inleiding

Met het tekenen van de Alliantieovereenkomst in oktober 2016 zijn de afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer over de verdeling van rollen, verantwoordelijkheden en risico's vastgelegd. Combinatie Herepoort voert in deze periode ontwerpwerkzaamheden uit en werkt aan de documenten die in juni 2017 gereed dienen te zijn voor het herijkingsmoment.

De kritische periode vanaf de herijking vangt aan in februari 2017. De aannemer geeft op dat moment aan enkele maanden langer nodig te hebben voor het opleveren van de herijkingsdocumenten. Deze kritische periode eindigt in september 2018, wanneer de Commissie-Hertogh wordt ingesteld om de onderlinge samenwerking te verbeteren.

In onderstaande afbeelding zijn de belangrijkste gebeurtenissen in deze periode gevisualiseerd. Deze gebeurtenissen zijn in dit hoofdstuk nader toegelicht. Ook dit hoofdstuk is gebaseerd op geraadpleegde documenten en uitkomsten van gesprekken.



## 5.2. Herijkingsbesluit en niet goedkeuren definitief ontwerp

### *Opstellen herijkingsdossier*

In de Basisovereenkomst van mei 2016 hebben CHP en de projectorganisatie ARZ afgesproken dat een herijkingsmoment plaatsvindt in juni 2017. Het herijkingsmoment leidt volgens het contract tot een herijkingsbesluit. De opdrachtgever kan op dat moment besluiten om de opdracht aan te passen of de overeenkomst te ontbinden. Dat laatste is mogelijk als blijkt dat de Ring Zuid niet te realiseren is binnen het gestelde budget, als de planologische inpassing niet mogelijk is of vertraagt of als de scope veranderd moet worden voor inpassing van versoberingen.

Enkele gesprekspartners beschouwden het herijkingsmoment aanvankelijk als een 'pro forma-stap', terwijl het voor anderen als een zeer belangrijk instrument werd gezien om tot een succesvol project te komen. Geleidelijk nam het belang toe en werd het gezien als een 'point of no return', aldus gesprekspartners.

CHP werkt in de maanden voorafgaand aan het herijkingsmoment aan het ontwerp. In februari 2017 vraagt CHP vier maanden uitstel aan de projectorganisatie ARZ. De stuurgroep geeft de projectorganisatie opdracht om de gevolgen van dit verzoek in beeld te brengen en gaat vervolgens op 12 april 2017 akkoord met dit uitstel. Het herijkingsmoment wordt verschoven naar 8 november 2017. De openstellingsdatum voor het project verschuift mee naar 30 juni 2021. De deadline voor oplevering blijft staan op 31 december 2021.

Tussentijds wordt het tracébesluit aangepast om ruimte te bieden aan inpassing van de ontwerptimalisaties, conform de afspraken die hierover zijn gemaakt in de Basisovereenkomst. Uit de toelichting op het gewijzigde tracébesluit komt naar voren dat er naast de drie genoemde optimalisaties nog iets wordt toegevoegd. *"In voorliggend ontwerp-tracébesluit wordt tevens een andere optimalisatie meegenomen, namelijk het verschuiven van de wegassen van een deel van de zuidelijke rijbaan van de N7 zodat een bredere middenberm ontstaat voor de landschappelijke en stedenbouwkundige inpassing."*

In de gespreksronde heeft de commissie de vraag voorgelegd wanneer eerste signalen van problemen zichtbaar werden en waar deze signalen betrekking op hadden. In antwoord op deze vraag is aangegeven dat eind 2016/begin 2017 duidelijk werd dat het lastig was om goede mensen te vinden voor de projectorganisatie van CHP, met name voor de ontwerpwerkzaamheden (met als gevolg het verzoek tot uitstel). Uit de documentenstudie komt naar voren dat medewerkers die voor ARZ de eigenstandige control functie (ECF) invullen tijdens het directeurenoverleg in mei 2017 het signaal afgeven dat de planning van het project erg krap is. Aangegeven wordt dat er geen ruimte is om risico's op te vangen zonder dat mijlpalen verschuiven. Ook zet de projectorganisatie meer capaciteit op het toetsen van het herijkingsdossier dat CHP ontwikkelt. De boodschap van de ECF-medewerkers is dat het een grote opgave is om het proces te beheersen. Door gesprekspartners is ook naar voren gebracht dat CHP de processen behorend bij een D&C-aanpak niet op orde had. Bij een systeemtoets van RWS op het projectmanagementsysteem blijkt eind 2017 dat er grote achterstand is op het verbeteren van het risicodossier en het afhandelen van afwijkingen. Dit zijn zaken waarvoor al in mei 2017 verbeteringen gereed hadden moeten zijn.

### *Beoordeling herijkingsdossier, herijkingsbesluit en niet goedkeuren definitief ontwerp*

De aannemer levert het herijkingsdossier, inclusief een voorstel voor een definitief ontwerp, op 8 september 2017 aan. De projectorganisatie ARZ toetst dit dossier. Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat in aanloop naar het indienen van het herijkingsdossier de samenwerking tussen de projectorganisatie ARZ en CHP meer onder druk kwam te staan. De ontwerpwerkzaamheden vroegen enerzijds om een constructieve inhoudelijke samenwerking (op basis van het principe van 'best-for-project'), terwijl de onderlinge verdeling van rollen en verantwoordelijkheden, zoals contractueel vastgelegd, bewaakt en gerespecteerd moest worden. Gesprekspartners geven daarover aan dat de sfeer van de dialoog in de periode voorafgaand aan de zomer van 2017 begon te veranderen.

Uit de documentenstudie komt naar voren dat in het directeurenoverleg van 7 september 2017 wordt gesproken over het scenario dat het herijkingsdossier van onvoldoende kwaliteit is. In dat scenario moet de aannemer het werk overdoen of dienen de partijen tot een afspraak te komen over gefaseerd bouwen. Volgens de stuurgroep kan in deze situatie alsnog een herijkingsbesluit genomen worden, ook als de aannemer niet met alle delen van de bouw kan starten. In september 2017 stijgt ook het risicoprofiel met € 12,2 miljoen, omdat risico's concreter in beeld zijn en omdat de gevolgen van risico's in tijd en geld hoger worden ingeschat.

Tijdens het herijkingsmoment in november 2017 wordt het door CHP ingediende definitieve ontwerp niet geaccepteerd door de projectorganisatie ARZ. Per brief van 7 november 2017 geeft ARZ als redenen voor het niet goedkeuren van het definitief ontwerp dat het ontwerp onvolledig is, niet integraal en niet consistent is en dat verificatie onvoldoende en in voorkomende gevallen onjuist is.

In een separate brief van 7 november 2017 geeft ARZ een toelichting op de beoordeling van het herijkingsdossier, zoals dat op 8 september 2017 door CHP is ingediend. Daarin wordt opgemerkt dat "de beoordeling leidde tot bevindingen die acceptatie van het dossier in de weg staan." ARZ benadrukt dat het definitief ontwerp de basis is om te komen tot een uitvoeringsontwerp. Zolang het definitief ontwerp niet aan de contracteisen voldoet, kan de vervolgstap niet worden gezet, aldus de reactie van ARZ. Het besluit over het herijkingsdossier wordt als volgt geformuleerd:

1. Het risicobeheersplan wordt niet geaccepteerd.
2. Het definitief ontwerp wordt niet geaccepteerd.
3. Validatierapporten ontbreken.
4. Toetsresultaten van het Q-team op het definitief ontwerp worden niet geaccepteerd.
5. Het is nog onduidelijk hoe toetsresultaten van wegbeheerders worden verwerkt.

ARZ geeft op dat moment ook aan erop te vertrouwen dat CHP corrigerende maatregelen uitvoert. Er worden daarom begin november 2017 geen tekortkomingen opgelegd. CHP wordt verzocht inzicht te geven in wat de consequenties zijn voor de planning van het ontwerpproces, de mijlpalen en de treinvrije periodes.

Op 4 december 2017 reageert CHP schriftelijk op de brief van ARZ over het herijkingsbesluit. In deze brief geeft CHP aan van mening te zijn dat het niet accepteren van het risicobeheersplan, van het definitief ontwerp en van de toetsresultaten van het Q-team onterecht is. Het ontbreken van de validatierapporten is volgens CHP terecht opgemerkt door ARZ, maar deze zijn volgens CHP geen vereiste voor de contractuele herijking.

Ook de onduidelijkheid over hoe toetsresultaten van wegbeheerders worden verwerkt, kan volgens CHP geen invloed hebben op de contractuele herijking, omdat ARZ er zelf voor heeft gekozen om indiening van het definitief ontwerp toe te staan zonder toets van de wegbeheerders. CHP is om deze redenen van mening dat het al dan niet accepteren van genoemde documenten los staat van het herijkingsbesluit. CHP geeft daarbij aan in separate brieven inhoudelijk te reageren op de stellingnames van ARZ ten aanzien van bovengenoemde documenten.

Over de gevolgen voor de contractuele herijking merkt CHP in de brief van 4 december 2017 vervolgens op dat de Basisovereenkomst drie mogelijkheden biedt, te weten: continuering, scopewijziging of contractbeëindiging, en dat ARZ in de brief van 7 november jl. heeft bevestigd dat het werk niet wordt gewijzigd en ook niet wordt beëindigd (het uitvoeren van de reeds opgedragen optimalisaties wordt juist nadrukkelijk bevestigd). Een gedeeltelijk herijkingsbesluit of uitstel van dit besluit is geen mogelijkheid conform de Basisovereenkomst, aldus de brief van CHP, omdat de overeenkomst maar één herijkingsmoment bevat (60 dagen na indiening van het herijkingsdossier). CHP concludeert dat een positief herijkingsbesluit is genomen, omdat de drie opties (continuering, scopewijziging of contractbeëindiging) niet van toepassing zijn.

Over de consequenties van het besluit van ARZ over de herijking geeft CHP aan er in hun handelen vanuit te gaan dat er een positief herijkingsbesluit is genomen, dat de werkvoorbereiding wordt gecontinueerd en dat dit besluit geen consequenties heeft voor de planning. Daarbij wordt de intentie uitgesproken om in een doelgerichte dialoog tot acceptatie van het definitief ontwerp te komen.

Op 5 december 2017 verstuurt CHP de aangekondigde separate brieven met inhoudelijke reacties op de stellingnames van ARZ van 7 november 2017. Eén van deze brieven betreft de inhoudelijke reactie van CHP op het niet accepteren van het definitief ontwerp. Conclusie van CHP is dat slechts een bescheiden deel van de conclusies in de reviews van ARZ (10%) terecht zijn en dat dit weinig is voor een definitief ontwerp van deze omvang. CHP acht het definitief ontwerp daarom van voldoende kwaliteit en geeft aan dat het definitief ontwerp ook is geverifieerd. Op basis van de stellingname van CHP dat het besluit tot niet accepteren van het definitief ontwerp onterecht is, merkt CHP vervolgens op dat zij met bekwame spoed de terecht gestelde opmerkingen naar aanleiding van de review van het definitief ontwerp zullen verwerken.

In de periode vanaf december 2017 tot en met juni 2018 worden door CHP verschillende plannings gemaakt. Deze planning is bedoeld om een goed beeld te geven van de ontwerp- en uitvoeringswerkzaamheden, waarbij de effecten van niet-acceptatie van het definitief ontwerp op de te realiseren mijlpalen zijn verwerkt en waarover het gesprek kan worden aangegaan om tot een robuuste overall planning te komen. Een goedgekeurde planning is tevens van belang als basis voor betalingen.

Het directeurenoverleg komt in de eerste helft van 2018 bijeen in de maanden januari, februari, maart en mei. Belangrijkste onderwerpen van gesprek zijn: het proces om te komen tot een gefaseerd, geaccepteerd definitief ontwerp ('GGDO') en de moeizame samenwerking met CHP dat zich uit in het uitblijven van een robuuste planning.

In het directeurenoverleg van 24 januari 2018 komt aan de orde dat er geen memo beschikbaar is over het escalatiemodel in relatie tot de governance. Waarbij wordt aangegeven dat de gedeputeerde hier naar gevraagd heeft tijdens de stuurgroepvergadering van oktober 2017. In relatie tot dit onderwerp worden enkele verbetervoorstellen besproken, waaronder de toevoeging van een vertegenwoordiger van RWS GPO als lid van de stuurgroep, het aanwijzen van vooruitgeschoven posten vanuit het directeurenoverleg richting CHP en periodieke bijpraatmomenten van de projectdirecteur met de gedeputeerde over de voortgang van het project. De stuurgroep stemt eind maart 2018 in met de verbetervoorstellen en wijst vertegenwoordigers van de provincie en van RWS GPO aan als vooruitgeschoven posten richting CHP.

Begin april 2018 dient CHP versie 10 van de planning ter acceptatie in. Deze wordt deels goedgekeurd voor de uitvoeringswerkzaamheden tot 23 april 2018, zo komt naar voren uit een brief van ARZ van begin mei 2018. Ook wordt in deze brief geconstateerd dat er te weinig beheersmaatregelen zijn doorgevoerd om tot een voorspelbare en betrouwbare planning te komen, die tevens als stuurinstrument kan dienen. Om stabiliteit van de planning voor de komende maanden te krijgen, wordt CHP gevraagd om uiterlijk 1 juni 2018 een nieuwe overall planning bij de opdrachtgever in te dienen, die uiterlijk op 15 juni door de opdrachtgever geaccepteerd moet zijn.

In de maanden april en mei 2018 is er geen overleg van de stuurgroep geweest, terwijl in die periode de versies 9 en 10 van de planning van CHP in het projectoverleg worden besproken en worden gereviewed door de projectorganisatie ARZ.

De stuurgroep wordt vervolgens op 4 juni 2018 geïnformeerd over de nieuwe planning die op 1 juni 2018 is ingediend. Uit deze planning blijkt dat er sprake is van twee tot drie jaar vertraging, waarbij door CHP ook maatregelen zijn voorgesteld om in te lopen op deze vertraging, op basis van maatregelen die afwijken van contracteisen.

De planning en de maatregelen zijn – volgens het verslag van het stuurgroepoverleg – op dat moment nog niet beoordeeld door het projectbureau. De stuurgroep geeft aan onaangenaam verrast te zijn door de omvang van de vertraging. Geconstateerd wordt dat de minister, Provinciale Staten en de gemeenteraad hierover zo snel mogelijk geïnformeerd moeten worden. De stuurgroep vraagt het projectbureau om de ingediende documenten die nog niet zijn beoordeeld (waaronder de planning) alsnog te beoordelen, zodat de stuurgroep op basis van een geactualiseerd beeld een besluit kan nemen.

In het overleg van de stuurgroep van 4 juni 2018 komt ook het voorstel voor een zomerstremming aan de orde. Voor besluitvorming over het wel of niet doorgaan van een zomerstremming wordt een week later een extra vergadering gepland. Benadrukt wordt dat de communicatie met bedrijfsleven en publiek over een mogelijke zomerstremming niet lang meer op zich kan laten wachten. Dit is nader toegelicht in paragraaf 5.3.

In de gesprekken die de commissie heeft gevoerd, is nader toegelicht dat het niet goedkeuren van het definitief ontwerp betekende dat in relatie tot het contract met de aannemer in november 2017 *geen* herijkingsbesluit is genomen. Het definitief ontwerp is de basis voor een uitvoeringsontwerp en zolang niet aan de contracteisen wordt voldaan, kan de aannemer niet starten met uitvoerende werkzaamheden, zo is in de gesprekken aangegeven. Ook het risicobeheersplan is in november 2017 niet geaccepteerd.



Uit de gespreksronde is tevens naar voren gekomen dat bij een contractueel herijkingsbesluit een deel van de risico's, bijvoorbeeld voor de ondergrond, zou worden overgedragen aan de aannemer. Nadat het definitief ontwerp niet was geaccepteerd, en er dus ook geen contractueel herijkingsbesluit was, was onduidelijk wat dat betekende voor de overdracht van de risico's voor de ondergrond. Met een besluit over de herijking zouden ook de risico's zijn overgegaan van opdrachtgever naar opdrachtnemer. De overdracht van deze risico's is later alsnog geregeld met de Vaststellingsovereenkomst van januari 2021.

In de gesprekken met de commissie is verduidelijkt dat in het kader van de Realisatieovereenkomst *wel* een gedeeltelijk herijkingsbesluit is genomen. Dit komt overeen met het verslag van het eerste directeurenoverleg in 2018, waarin wordt opgemerkt dat er in november 2017 *wel* een herijkingsbesluit is genomen als het gaat om het toevoegen van de drie ontwerpoptimalisaties aan de scope, waarbij in het verslag ook wordt opgemerkt dat het definitief ontwerp niet is geaccepteerd.

In de gesprekken is hierover opgemerkt dat – met de wijsheid van nu – het beter was geweest het besluit over het toevoegen van deze optimalisaties uit te stellen tot goedkeuring van het definitief ontwerp, maar dat de stad *wel* gelukkig was met deze optimalisaties.

Tijdens de gesprekken is ook de mogelijkheid van beëindiging van het contract met de aannemer aan bod gekomen. Hierover is aangegeven dat dit sowieso tot (forse) kostenoverschrijdingen zou hebben geleid. Al is in deze fase niet precies onderzocht wat de kosten geweest zouden zijn van het beëindigen van de samenwerking. De wens was om er samen uit te komen. Als argument daarvoor is in de gesprekken aangegeven dat een deel van het definitief ontwerp *wel* goed was en dat er het vertrouwen was dat het project binnen budget kon blijven. Ook is opgemerkt dat het zelden voorkomt dat een contract na een definitieve gunning wordt ontbonden, omdat het moeilijk te regelen is om afscheid van elkaar te nemen.

#### *Gefaseerd, geaccepteerd definitief ontwerp*

Na het niet goedkeuren van het definitief ontwerp in november 2017, werken CHP en de projectorganisatie ARZ samen het proces uit hoe te komen tot een gefaseerd, geaccepteerd definitief ontwerp ('GGDO'). Vanuit ARZ worden randvoorwaarden geformuleerd om te zorgen voor integraliteit en kwaliteit.

Uit het verslag van de stuurgroepvergadering van 7 november 2017 blijkt dat in dit overleg de vraag aan de orde is geweest op welk moment het contractuele herijkingsbesluit *wel* genomen kan worden. Reactie daarop is dat dat pas mogelijk is als CHP heeft laten weten hoeveel tijd zij nodig hebben om het definitief ontwerp opnieuw in te dienen en de opdrachtgever deze heeft kunnen toetsen en accepteren. Waarbij ook wordt opgemerkt dat dit besluit niet voor ligt aan de stuurgroep, maar aan de opdrachtgever (RWS).

Tijdens de daaropvolgende stuurgroepvergadering (7 februari 2018) wordt het proces toegelicht om te komen tot een GGDO, waarbij wordt opgemerkt dat de aan CHP gestelde randvoorwaarden ervoor moeten zorgen dat de integraliteit en kwaliteit van het gehele definitief ontwerp gewaarborgd worden. In antwoord op de vraag naar de financiële beheersbaarheid van dit proces, wordt aangegeven dat dit in principe is geborgd door de gestelde randvoorwaarden en de bewaking dat daaraan wordt voldaan.

Tijdens de stuurgroepvergadering van 7 februari 2018 wordt tevens opgemerkt dat er omwille van de voortgang geen concessies aan kwaliteit en veiligheid gedaan mogen worden. In datzelfde overleg wordt gesproken over de start van werkzaamheden. Vanaf het Hemelvaartweekend 2018 gaat het publiek merken dat de uitvoering van start gaat.

Op 21 februari 2018 wordt in het directeurenoverleg gesproken over het proces en de randvoorwaarden om te komen tot een gefaseerd geaccepteerd definitief ontwerp. Tijdens dit overleg wordt het volgende toegelicht: *“De afstemming met opdrachtnemer over de randvoorwaarden in het proces gefaseerd geaccepteerd definitief ontwerp (GGDO) vinden plaats in het taskforce overleg. Dit proces geeft een enorme druk op de projectorganisatie en vergt extra inspanning en capaciteit. Omwille van de voortgang om te kunnen starten met de uitvoering van de tijdelijke weg/kunstwerk 12 Brailleweg en de aansluiting Herperzoomtunnel/Helperbrink zijn nieuwe afspraken gemaakt, die afwijken van de GGDO-procesafspraken. In deze gevallen is dat verantwoord omdat er geen afhankelijkheid is van de randvoorwaarden en de risico's beheerst zijn. Er zal naar verwachting een soortgelijke afspraak gemaakt worden over de tijdelijke weg/verdiepte ligging (VDL).”*

Een van de leden van het directeurenoverleg concludeert dat *“de opdrachtgever meebeweegt met de opdrachtnemer omwille van tijd en gaat er vanuit dat de kwaliteit daar niet onder lijdt. Voor de korte termijn lijkt het doen van concessies aan de randvoorwaarden van het GGDO gewenst, echter voor de lange termijn kan dat ook averechts werken.”*

Uit het verslag van dit directeurenoverleg komt tevens naar voren dat CHP een overall planning heeft ingediend, waarbij echter op documentenniveau nog niet inzichtelijk is wanneer welke documenten voor acceptatie beschikbaar komen. Daarmee is het streven om in het eerste kwartaal van 2018 een nieuwe robuuste set mijlpalen voor te stellen, waarin zowel de effecten van niet-acceptatie, als buffers voor het optreden van risico's zijn opgenomen, niet meer haalbaar. Dit verschuift naar het tweede kwartaal van 2018. Er worden vraagtekens geplaatst bij het 'in control' zijn van CHP.

In gesprekken van de commissie met de provincie is aan de orde gesteld dat de stuurgroep begin 2018 wel is geïnformeerd over het overgaan naar het GGDO-principe (met randvoorwaarden om ook de financiële beheersbaarheid te kunnen bewaken), maar dat onduidelijk is door wie op welk moment daarover is besloten. Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat deze werkwijze tot stand is gekomen vanuit een intentie om gezamenlijk tot een oplossing te komen. Ook is in de gesprekken aan de orde gesteld dat vanuit de stuurgroep is gevraagd om een definitief ontwerp en dat vanuit de projectorganisatie is aangegeven dat er geen definitief ontwerp zou komen, maar dat was besloten tot een GGDO. De provincie heeft in het gesprek met de commissie aangegeven dat hierdoor een grijs gebied is ontstaan, waarbij het lastig is om achteraf te beoordelen wie waarvoor verantwoordelijk is geweest. Daarbij is ook opgemerkt in de gesprekken dat in deze periode iedereen ervan uit ging dat de gefaseerde ontwerpen elkaar snel zouden opvolgen en er snel een totaalbeeld zou zijn. Dat is echter niet uitgekomen. Uit verslagen van het overleg van de stuurgroep komt naar voren dat de stuurgroep in februari 2018 heeft ingestemd met het proces om tot een GGDO te komen.

### 5.3. De zomerstremming

In maart 2018 doet CHP een voorstel voor een zomerstremming om in de zomer van 2018 damwanden te kunnen plaatsen. Volgens gesprekspartners kwam CHP tot het inzicht dat ze het werk niet konden maken binnen de contracteis om altijd tweemaal twee rijstroken open te houden. CHP vroeg de projectorganisatie om mee te werken aan een zomerstremming met als doel het werk alsnog te kunnen vervolgen. Bijkomend voordeel was dat met de zomerstremming de vertraging mogelijk met een jaar zou kunnen worden ingekort. Deze vertraging is ontstaan als gevolg van het niet accepteren van het definitieve ontwerp. Voor de zomerstremming werd uitgegaan van een duur van vijf weken en een start op 22 juli 2018.

Het verzoek van CHP voor een zomerstremming komt tijdens het overleg van de stuurgroep op 29 maart 2018 aan de orde. De stuurgroep formuleert de volgende randvoorwaarden, waaraan moet worden voldaan om de zomerstremming doorgang te laten vinden:

- Er dient een stabiele planning te liggen op 1 juni 2018. Dan dient CHP te voldoen aan overeengekomen randvoorwaarden voor de gefaseerde, geaccepteerde definitieve ontwerpen.
- Er is sprake van beheerste voorbereiding en uitvoering.
- Er is toestemming van de beheerder.
- Er is aandacht en comfort voor de omgeving en het wegennet.
- De overheidspartijen van Aanpak Ring Zuid zijn akkoord.

In mei 2018 wordt tijdens het directeurenoverleg een presentatie gegeven van het proces van het GGDO. De samenwerking met CHP verloopt in deze periode moeizaam. Dat komt tot uiting in het uitblijven van een robuuste planning en het ontbreken van een goedwerkend projectmanagementsysteem. Eind 2017 bleek namelijk na een systeemtoets die namens de projectorganisatie ARZ is uitgevoerd door Rijkswaterstaat, dat er bij de aannemer grote achterstand is op het verbeteren van het risicodossier en het proces van afhandelen van afwijkingen. Er was in die tijd sprake van te treffen verbetermaatregelen, die niet volgens planning (in april/mei 2017) waren doorgevoerd.

Tijdens het directeurenoverleg in mei 2018 komt ook aan de orde dat mijlpalen niet meer realistisch zijn en dat de planning zeer onder druk staat. Aangegeven wordt dat met de zomerstremming de vertraging twee jaar bedraagt. Zonder zomerstremming zou dit drie jaar zijn.

Het directeurenoverleg deelt de zorgen over de kwaliteit van het ontwerp en het niet beschikbaar hebben van een robuuste planning en alle relevante onderzoeken. Voor de zomerstremming is het niet noodzakelijk dat aan alle voorwaarden van het GGDO wordt voldaan, maar er zijn wel aandachtspunten:

- Scenario's voor de zomerstremming en het GGDO moeten los van elkaar inzichtelijk worden gemaakt.
- CHP moet de tijd nemen om het projectmanagementsysteem te verbeteren.
- Het directeurenoverleg houdt vast aan de huidige GGDO-voorwaarden.
- Het directeurenoverleg is bereid tot een wijziging van contracteisen als CHP na de zomer aan alle eisen voldoet en beheerste uitvoering mogelijk is.

Zoals hiervoor opgemerkt wordt de stuurgroep op 4 juni 2018 geïnformeerd over de nieuwe planning die – volgens het verslag van de stuurgroep – op 1 juni 2018 is ingediend. In deze planning schuiven mijlpalen twee tot drie jaar op, afhankelijk van het wel of niet laten doorgaan van de zomerstemming. De stuurgroep geeft op 4 juni 2018 aan dat er nog inhoudelijke informatie ontbreekt, waardoor de stuurgroep het besluit over de zomerstemming een week opschuift. De stuurgroep geeft de projectorganisatie twee opdrachten: 1) beoordeel de ingediende documenten die nog niet zijn beoordeeld, en 2) stel een communicatieplan op om de minister van IenW, Provinciale Staten, de gemeenteraad, het bedrijfsleven en het publiek te informeren. De stand van zaken wordt tevens toegelicht aan Groningen Bereikbaar op 5 juni 2018.

Tijdens het overleg van de stuurgroep op 11 juni 2018 komt naar voren dat de vertraging met zomerstemming twee jaar zal zijn. Als de zomerstemming niet doorgaat, is de vertraging drie jaar.

De stuurgroep geeft op 11 juni vooralsnog een ‘no go’ voor de zomerstemming. Omdat nog niet alle technische informatie beschikbaar is, is er nog geen zicht op of de zomerstemming veilig en beheerst kan worden uitgevoerd. Eerder op de dag, op 11 juni, hebben stuurgroepleden van Rijkswaterstaat en de provincie gesproken met directieleden van CHP. Tijdens dat gesprek lukte het volgens de stuurgroep niet om tot structurele veranderingen in het project te komen.

Op basis van verdere beoordeling van documenten door de projectorganisatie constateert de stuurgroep dat er bij de aannemer sprake is van een patroon: De opdrachtnemer is welwillend maar heeft moeite met het tijdig beschikbaar stellen van documenten die getoetst moeten worden. Bovendien is de ingediende planning nog niet robuust genoeg om te kunnen accepteren, aldus de stuurgroep. Daarmee wordt niet voldaan aan de gestelde voorwaarden.

De stuurgroep voegt, gezien haar zorgen, een voorwaarde toe: zij wil op zeer korte termijn spreken met de Duitse moederorganisaties van de aannemers Max Bögl en Züblin om op die manier tot structurele veranderingen te komen. Als er goede afspraken kunnen worden gemaakt, kan nogmaals gesproken worden over besluitvorming over de zomerstemming.

Het gesprek met de Duitse top van CHP vindt op 14 juni 2018 plaats. Tijdens gesprekken van de commissie is aangegeven dat er aanvankelijk sprake was van een beperkt gevoel van urgentie bij de Duitse moederorganisaties. Het voornemen tot een ‘no go’ voor de zomerstemming was vervolgens voldoende aanleiding om het gesprek wel op korte termijn te voeren.

De leden van de stuurgroep ARZ maken tijdens dit overleg de volgende afspraken met de aannemer:

- Opdrachtgever en opdrachtnemer onderschrijven nut en noodzaak om het onderlinge gesprek regelmatig te laten plaatsvinden.
- Opdrachtnemer investeert in procesverbetering van het huidige kwaliteitsmanagementsysteem.
- Het contract is leidend en vormt de basis voor de samenwerking.
- De opdrachtnemer verduurzaamt en investeert in de kwaliteit en kwantiteit van het projectteam.

Deze toezeggingen zijn aanleiding om het besluit over de zomerstemming te heroverwegen. Het uitvoerend ontwerp is echter nog niet ingediend, waardoor toetsing op veilige en beheerste uitvoering nog niet mogelijk is. Volgens het verslag van de stuurgroep stemmen gemeente, provincie en Rijkswaterstaat na een uitvoerige beschouwing van de voorwaarden en consequenties op 18 juni 2018 in met een zomerstemming, mits voldaan wordt aan de eerder gestelde voorwaarden.

Tussen juni en juli wordt meer informatie beschikbaar gesteld waarop de stuurgroep zich kan baseren. De projectorganisatie ARZ beoordeelt het door CHP ingediende uitvoeringsontwerp. Deze beoordeling leidt tot de constatering dat de risico's van de zomerstremming zo groot zijn dat ze niet opwegen tegen extra vertraging en imagooverlies. Reden is dat niet aangetoond kan worden dat sprake is van een beheerste en veilige uitvoering. Absolute overwegingen over techniek, veiligheid en beheersbaarheid prevaleren altijd. Op grond van dit advies neemt de stuurgroep op 13 juli 2018 een voorlopig besluit om de zomerstremming niet door te laten gaan.

De projectdirecteur spreekt kort daarna met de aannemer. Tijdens het overleg van de stuurgroep op 16 juli 2018 geeft de projectdirecteur een terugkoppeling van dat gesprek en geeft hij aan dat CHP volkomen verrast was over het niet laten doorgaan van de zomerstremming, en dat CHP aangaf dat hier op 14 juni al overeenstemming over was bereikt. Het besluit van de stuurgroep om geen toestemming te geven voor de zomerstremming, wordt op 16 juli 2018 geformaliseerd. De dag daarna is er overleg tussen vertegenwoordigers van de stuurgroep en de Duitse bedrijven van CHP om procesafspraken te maken over duurzame samenwerking voor de langere termijn.



#### 5.4. De Helperzoomtunnel

In mei 2018 komen problemen bij het inschuiven van de Helperzoomtunnel aan het licht. Vlak voor de geplande stillegging van het verkeer voor de werkzaamheden tijdens het Hemelvaartweekend 2018 komt uit een bodemproef naar voren dat de grond zich anders gedraagt dan verwacht. Uit de documentenstudie komt naar voren dat eerder testen van de bodem niet mogelijk was, vanwege specialistische en beperkt beschikbare apparatuur.

In antwoord op vragen van de gemeenteraad wordt aangegeven dat het niet de projectorganisatie is die wordt verrast. Werken met een Design- en Construct-contract (D&C-contract) betekent dat het de verantwoordelijkheid van de aannemer is om volgens de eisen in het contract het werk op een zorgvuldige en verantwoorde manier uit te voeren. Vanzelfsprekend wordt dit getoetst door de projectorganisatie volgens een daarvoor geldend systeem van systeemgerichte contractbeheersing. Het is ook aan CHP om voor de vervolgaanpak een plan van aanpak op te stellen.

Tijdens de gespreksronde zijn verschillende opmerkingen over dit onderwerp gemaakt. Zo is aangegeven dat de aannemer zelf heeft besloten de Helperzoomtunnel niet in te schuiven en dat de verantwoordelijkheid voor het oplossen van gevolgen hiervan bij de aannemer ligt, omdat het ontwerp volgens een D&C-contract de verantwoordelijkheid van de aannemer is. Ook is opgemerkt dat het voorgestelde ontwerp niet overeen kwam met de contracteisen en dat daar vanuit de projectorganisatie ARZ niet krachtig genoeg tegen is opgetreden.

Na het besluit in mei 2018 om de werkzaamheden uit te stellen, zijn de voorbereidende werkzaamheden opnieuw opgestart voor het inschuiven van de tunnel. De tunnelbak is vervolgens op 3 augustus 2019 alsnog ingeschoven. In april 2020 is de tunnel opengesteld voor het verkeer.

## 5.5. Instelling Commissie-Hertogh

De problemen rondom de herijking, het afblazen van de zomerstremming en het aanvankelijk mislukken van het inschuiven van de Helperzoomtunnel hebben het samenspel tussen opdrachtgever en opdrachtnemer verslechterd. In september 2018 berichten de colleges van B&W en GS dat CHP en de projectorganisatie ARZ samen een commissie willen instellen om de zaken op orde te krijgen en advies te ontvangen over oplossingsrichtingen. Uit de gesprekken komt naar voren dat de samenwerking 'muurvast' zat en dat hulp van buitenaf nodig was. De projectorganisatie ARZ en CHP achtten het niet wenselijk dat zij tegenover elkaar komen te staan (al dan niet in een juridische strijd).

Een commissie onder leiding van prof. dr. ir. Marcel Hertogh wordt gevraagd om de samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer te verbeteren. De commissie krijgt als opdracht mee om verdere escalatie te voorkomen, belemmeringen en impasses op te lossen op basis van procesvoorstellen en overall de voortgang van het project te verbeteren. De commissie werkt in opdracht van de Management Board Top ARZ – CHP. De uitkomsten van de inzet van de Commissie-Hertogh komen nader aan bod in het volgende hoofdstuk.

Parallel aan de instelling van de Commissie-Hertogh (zomer 2018) wordt Croon advocaten gevraagd om advies uit te brengen aan de stuurgroep over juridische mogelijkheden. Croon advocaten adviseert om, vanwege het beschikken over een juridisch sterk dossier, vast te houden aan de overeenkomst met de aannemer om te voorkomen dat de risicoverantwoordelijkheid voor het ontwerp naar de opdrachtgever verschuift, met als uiterste mogelijkheid over te gaan tot ontbinding vanwege wanprestatie. De Commissie-Hertogh kiest voor een minnelijke route om het projectresultaat nog een kans te gunnen. De stuurgroep maakt in deze periode een bewuste keuze voor de minnelijke route.

Het advies van Croon advocaten en de aanbevelingen van de Commissie-Hertogh vormen bouwstenen om te komen tot een Vaststellingsovereenkomst. Dit proces is uitgewerkt in het volgende hoofdstuk.



## 6. De Vaststellingsovereenkomst

### 6.1. Inleiding

Voor het in beeld brengen van de totstandkoming van de Vaststellingsovereenkomst, starten we bij de advisering door de Commissie-Hertogh. Deze fase eindigt bij de ondertekening van de Vaststellingsovereenkomst door ARZ en CHP in januari 2021. De belangrijkste gebeurtenissen zijn weergegeven in onderstaande figuur en nader toegelicht in dit hoofdstuk.



## 6.2. Advies Commissie-Hertogh

Zoals toegelicht in paragraaf 5.5 kreeg de Commissie-Hertogh de opdracht om verdere escalatie te voorkomen, belemmeringen en impasses op te lossen en de voortang van het project te verbeteren. In beantwoording van raadvragen in november 2018 over de stand van zaken wordt duidelijk dat er geen termijn is afgesproken met de commissie over het uitbrengen van het advies, maar dat het advies in ieder geval voor het einde van 2018 wordt verwacht. De Commissie-Hertogh presenteert de voorlopige bevindingen aan de stuurgroep ARZ en aan CHP op 20 december 2018. ARZ en CHP geven op dat moment aan de aanbevelingen op hoofdlijnen te onderschrijven.

In december 2018 levert de Commissie-Hertogh het eindrapport op, getiteld: “Waar een wil is, komt een weg.” De commissie benoemt vijf hoofdreden voor het afnemen van het vertrouwen:

1. CHP krijgt het project m.b.t. ontwerp en uitvoering moeilijk onder controle.
2. ARZ is proces-gedreven, terwijl CHP inhoud-gedreven is.
3. Er is veel financiële spanning.
4. Publieke partners (ook binnen ARZ) geven diffuse signalen richting CHP.
5. Het is lastig voor CHP en ARZ om voldoende gekwalificeerd personeel in te zetten.

Daarnaast beschrijft de commissie dat er geen vertrouwen meer is, dat er strijd is over de interpretatie en het belang van het contract (CHP zet in op ‘best for project’, ARZ sluit aan bij gestelde eisen). CHP geeft zelf aan dat zij niet altijd afspraken nakomen. De planning wordt niet gehaald.

De Commissie-Hertogh formuleert zeven aanbevelingen, die betrekking hebben op de volgende thema’s:

1. Slagvaardige organisatie en overlegstructuur.
2. Houding en gedrag ‘jouw succes is mijn succes’.
3. Herstart van de inhoudelijke werkzaamheden met motto ‘goed is goed genoeg’.
4. Alliantie voortzetten.
5. Planning gezamenlijk vaststellen.
6. Financiën (afspraken over deeloplevering, transparantie en beperken van voorfinanciering).
7. En het werken met enkele casussen (later ‘specials’ genoemd), waarin actieteams de aanbevelingen direct in de praktijk kunnen toepassen.

De stuurgroep stemt op 22 maart 2019 in met het Plan van Aanpak over de uitwerking van de aanbevelingen. De stuurgroep geeft de opdracht om de uitwerkingen te formaliseren binnen het kader zoals vastgesteld in de Realisatieovereenkomst.

Provinciale Staten worden per brief van 28 maart 2019 geïnformeerd over het advies van de Commissie-Hertogh.

Actieteams werken vanaf december 2018 aan het in de praktijk brengen van de aanbevelingen van de Commissie-Hertogh. De eerste ‘special’ is het invoegen van de Helperzoomtunnel, een zichtbaar deelproject dat was gestrand. Het vlottrekken van dit deelproject geeft de gelegenheid om vertrouwen opnieuw op te bouwen, zowel binnen de projectorganisatie, als naar buiten.



Tijdens het directeurenoverleg op 24 mei 2019 worden de consequenties van de aanbevelingen van de Commissie-Hertogh besproken. Aan de zeven aanbevelingen wordt opvolging gegeven, zo blijkt uit het verslag van het directeurenoverleg van mei 2019. Er worden negen adviezen uitgewerkt over het verbeteren van de samenwerking en over consequenties van de aanbevelingen in relatie tot de Realisatieovereenkomst. Deze adviezen hebben onder andere betrekking op het niet vermengen van de opdrachtgeverslijn en de bestuurlijke lijn, het verlagen van de frequentie van het directeurenoverleg en het doorlopen van scenario's hoe de governance in bepaalde gevallen moet werken. De negen adviezen worden overgenomen.

### 6.3. Instelling en advies Taskforce Financiën

In augustus 2019 wordt, op verzoek van de Top ARZ–CHP, de Taskforce Financiën (TFF) ingesteld, onder leiding van Marcel Hertogh. Belangrijkste aanleiding voor het instellen van de TFF zijn de financiële uitdagingen van zowel CHP als ARZ en het opvolging geven aan één van de aanbevelingen van de Commissie-Hertogh, te weten: een oplossing vinden voor de ‘financiële angel’ die als een ‘zwaard van Damocles’ boven het project hangt. De opdracht aan de TFF is om te komen tot een alomvattende deal voor het resterende werk.

In februari 2020 levert de Taskforce Financiën haar eindrapport op. De Taskforce Financiën schrijft in de eindrapportage dat er ten tijde van de aanbesteding weinig inzicht in de geologische situatie van de bodem was. De aanbesteding kende veel vrijheid bij risicovolle onderdelen.

De Taskforce benoemt de volgende punten als belangrijke oorzaken van de financiële problemen en uitdagingen:

- CHP heeft opportunistisch ingeschreven, met onvoldoende detaillering en risicoreservering voor nog uit te werken zaken. Het contract en de dialoogfase voorafgaand aan de indiening van de aanbidding, alsmede de periode na gunning voor heroverweging hebben tot onvoldoende besef geleid.
- Het aanbiddingsontwerp is leidend voor CHP, voor ARZ zijn dat de eisen.
- De contractvorm is door ARZ onvoldoende gemanaged in relatie tot de opgave en de omgeving: te stringent en procesmatig, met als gevolg dat er minder speelruimte is bij CHP richting beheerders en bij het ontwerp dan verwacht en het ontwerpproces zich laat kenmerken als bureaucratisch en tijdrovend.
- Het herijkingsbesluit heeft enorme impact gehad en is door beide partijen onderschat.
- CHP heeft moeite met het invullen van de benodigde integrale competenties.
- De besluitvorming gaat traag, vooral bij belangrijke issues.
- De aanbevelingen van de Commissie-Hertogh zijn deels ingevoerd; er is onvoldoende navolging op de ‘specials’.
- ARZ en CHP hebben ondanks alliantie, geen gezamenlijk beeld van risico's. De koppeling tussen het risicodossier en budgetten is niet zichtbaar. Datzelfde geldt voor de kansen. CHP beheert risico's correctief en ontwerpt op het scherpst van de snede. Daardoor ontstaat een kettingreactie van kosten, uitloop, overlast en meerkosten.

Daarnaast geldt dat vier partijen van het consortium weinig ervaring hadden met D&C-contracten en met het inschatten van risico's die gepaard gaan met deze contractvorm.

Over de projectorganisatie ARZ rapporteert de Taskforce Financiën dat er onvoldoende gemanaged is en dat in het optreden vanuit ARZ de nadruk op het proces lag. De belangen binnen ARZ (opdrachtgever, belangenbehartiger van financiers en stakeholders) compliceerden het contractmanagement en het herijkingsmoment in 2017 werd onderschat. Daarnaast constateert de Taskforce Financiën dat ook een deel van ARZ nog steeds moeite heeft met het invullen van benodigde integrale competenties.

De Taskforce Financiën concludeert dat de (geraamde) kostenoverschrijdingen in het verleden en voor de toekomst 'zeer fors' zijn en dat de oplossingsruimte 'erg beperkt' is. Tot 1 november 2019 heeft CHP meer kosten gemaakt dan wat op dat moment passend zou zijn, gezien de stand van het project. Op basis van een bottom-up-analyse komt de Taskforce tot de conclusie dat CHP een deel van de overschrijding voor zijn rekening moet nemen.<sup>18</sup>

Om tot een oplossing te komen voor zowel de liquiditeitspositie van CHP, als de toenemende claim van CHP op meerkosten, stelt de Taskforce een oplossingsgerichte aanpak voor (géén claimgerichte aanpak) bestaande uit drie onderdelen:

- Systeemsprong 1: Afmaken van de herstart op basis van de aanbevelingen van de Commissie-Hertogh. Daarbij blijven werken aan vertrouwen, besluitvaardigheid en gezamenlijk risicomanagement.
- Systeemsprong 2: Radicaal besparen. Het is mogelijk om € 100 miljoen om te buigen, mits de aanbevelingen van de Commissie-Hertogh worden doorgevoerd. Er is volgens de Taskforce nog flinke ruimte voor besparingsoptimalisaties en tijdswinst. Daarvoor is het nodig om processen te stroomlijnen en de projectorganisatie ARZ meer te betrekken bij het ontwerpproces van CHP, zodat het ontwerp eerder klaar is, goedkeuringsprocedures sneller verlopen en de uitvoering effectiever kan plaatsvinden. Daarnaast werken ARZ en CHP met verschillende analyses, waar dubbelingen in voorkomen. Het bij elkaar brengen van de analyses voor toekomstige besparingsoptimalisaties draagt bij aan overzicht.
- Komen tot een financieel voorstel met budgetplafond van € 517 miljoen, inclusief een garantie van CHP dat de kosten niet verder worden overschreden. Om dit te bewerkstelligen moet CHP akkoord gaan met het afboeken van een tekort.

---

<sup>18</sup> De commissie heeft kennisgenomen van het deel van de overschrijding dat CHP volgens de Taskforce voor zijn rekening moet nemen. Dit percentage is niet openbaar.



## 6.4. Hoofdlijnenakkoord

### *Aanloop naar het Hoofdlijnenakkoord*

Eind maart 2020 bespreekt het directeurenoverleg de samenwerking tussen de projectorganisatie ARZ en CHP. Deze samenwerking is de afgelopen periode, onder andere door de uitvoeringsclusters, verder gestructureerd. Het vinden van de balans tussen oplossingsgericht samenwerken en het naleven van het contract wordt als aandachtspunt benoemd. De medewerkers die binnen de projectorganisatie ARZ een eigenstandige control functie (ECF) vervullen geven het project nog steeds een hoog risicoprofiel (rood), vanwege het ontbreken van een robuuste planning en het inzicht in de omvang en de impact van de financiële angel. ARZ-partijen wensen tot nieuwe afspraken te komen, waarvoor het rapport van de Taskforce Financiën als basis dient. De onderhandelingen tussen ARZ en CHP verlopen moeizaam. De stuurgroep geeft de DG RWS het mandaat om tot financiële overeenstemming te komen met CHP binnen het kader van de Taskforce Financiën. Indien er geen overeenstemming wordt bereikt, dan is daarmee het mediation-traject beëindigd en houdt ARZ CHP aan het contract zoals dat na de aanbesteding is gegund.

### *Samenwerking binnen ARZ*

In april 2020 voert Horvat & Partners in opdracht van de provincie en RWS een boordeling van de risicoreservering van ARZ uit. Aanleiding zijn de verschillende opvattingen van RWS en de provincie over de benodigde risicoreservering voor 'onvoorzien' (voor deze reservering wordt respectievelijk een bedrag geraamd van € 50 en € 5 miljoen). Horvat & Partners concludeert dat een risicoreservering 'onvoorzien' van € 45 miljoen nodig is.

Horvat & Partners noemt dit een 'intuïtief ongebruikelijk hoge risicoreservering' die onder andere nodig is omdat:

- een belangrijk deel van de ontwerpwerkzaamheden nog niet is afgerond en Horvat & Partners er niet van overtuigd is dat grondzaken effectief zijn beheerst sinds de problemen uit het verleden;
- de budgetspanning bij de opdrachtnemer deels ingelopen kan worden met besparings-optimalisaties waarvoor de opdrachtnemer in belangrijke mate afhankelijk is van de opdrachtgever;
- de inschatting is dat CHP een beperkte risicoreservering heeft, die het risico vergroot op aanvullende budgetspanning en een voedingsbodem is voor een gespannen samenwerking en voor claims;
- verdere vertraging waarschijnlijk is en daarmee ook de kans op verdere vertragingkosten hoog is;
- de projectorganisatie van CHP niet op orde lijkt te zijn;
- de opgave relatief complex is.

Daarbij wordt opgemerkt dat dit een reservering betreft "exclusief het risico dat de besparingsoptimalisaties, zoals geadviseerd door de Taskforce niet worden gerealiseerd." Horvat & Partners schat het risico dat tenminste een deel van die besparing *niet* wordt gerealiseerd, hoog in. Als reden hiervoor wordt genoemd dat de mogelijke besparingen onvoldoende zijn onderbouwd en dat besparingen bij CHP voor aanvullende budgetspanning zullen zorgen als deze niet volledig worden gerealiseerd.

De onderlinge samenwerking tussen publieke partijen viel buiten de scope van de opdracht aan de Commissie-Hertogh. Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat een aanbeveling over de samenwerking tussen provincie en RWS wel het startpunt voor de provincie was om het gesprek aan te gaan met het Rijk. De provincie heeft de indruk dat zij moeten opdraaien voor risico's van een rijksinfraproject, waarvoor Rijkswaterstaat verantwoordelijk is als het gaat om de uitvoering van het project. Vanuit RWS is in de gesprekken aangegeven dat zij Ring Zuid als een gezamenlijk project beschouwen, waar de provincie als voorzitter van de stuurgroep in een positie is die past bij de financiële verantwoordelijkheid voor het project.

In de eerste helft van 2020 voert de verantwoordelijk gedeputeerde verschillende gesprekken met het directoraat-generaal Mobiliteit van het ministerie van IenW, de directeur generaal Rijkswaterstaat en de directie Grote Projecten en Onderhoud (HID GPO) van Rijkswaterstaat. Daarnaast vindt in deze periode een telefonisch overleg plaats tussen de minister en de gedeputeerde. Onderwerp van gesprek is het overhevelen van de financiële verantwoordelijkheid van de provincie naar het Rijk. In de gesprekken met de commissie is aangegeven dat er op dat moment nog ruimte zat in het budget. De budgetruimte (de ruimte tussen de verwachte kosten en het beschikbare budget) voor het uitvoeringsdeel bedroeg in de eerste helft van 2020 € 24 miljoen.

De verwachting van de provincie was dat als er overeenstemming zou worden bereikt over de nog beschikbare ruimte in het budget, dat dan de financiële verantwoordelijkheid kon worden overgedragen naar het Rijk. De provincie had in de eerste helft van 2020 de indruk dat partijen hier uit konden komen. Uiteindelijk kwam echter het bericht van de minister dat zij wilde vasthouden aan de afspraken die ten tijde van het RSP zijn gemaakt en die later in de Bestuursovereenkomst (BOK) en de Realisatieovereenkomst (ROK) zijn bekrachtigd.

Uit de gesprekken blijkt dat het ministerie geen ruimte zag om mee te bewegen. Vanuit het ministerie is in de gesprekken met de commissie nader toegelicht dat deze discussie speelde in een context waarin het ministerie van IenW tientallen miljoenen aan tekorten had op diverse andere infrastructurele projecten.

### *Het Hoofdlijnenakkoord*

Op 3 juli 2020 komen de projectorganisatie ARZ en CHP tot een akkoord op hoofdlijnen. Een van de afspraken in dit akkoord is het ontbinden van de Alliantieovereenkomst. Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat het niet veel heeft gescheeld of de samenwerking met CHP was beëindigd. Op het laatste moment is toch overeenstemming bereikt over het Hoofdlijnenakkoord. Het Hoofdlijnenakkoord is de basis voor de Vaststellingsovereenkomst 2 Realisatie Zuidelijke Ringweg fase 2. In dit Hoofdlijnenakkoord committeert CHP zich aan een nieuw budgetplafond (opdrachtsom) ten opzichte van het budget dat is overeengekomen in de Basisovereenkomst van 2016.

De verrekenbare posten uit de Basisovereenkomst blijven overeind. In het Hoofdlijnenakkoord worden de prijsindexeringen afgekocht. Ook neemt CHP de meerkosten voor zijn rekening, evenals de uitvoeringsrisico's (met uitzondering van enkele risico's die voor rekening van ARZ zijn, zoals onder andere wettelijke voorschriften en beschikkingen, meerkosten door vergunningen of door extra maatregelen voor omgevingsmanagement en directe kosten als gevolg van COVID-19). CHP boekt op dat moment het eigen geraamde tekort af. CHP verklaart ook over voldoende financiële middelen te beschikken.

Op basis van het Hoofdlijnenakkoord schuiven de belangrijkste mijlpalen uit de planning op:

- de openstelling van het subsysteem Hoofdwegennet wordt gewijzigd van juni 2021 naar september 2024;
- de oplevering van de Zuidelijke Ringweg Groningen fase 2 wordt gewijzigd van december 2021 naar december 2024 met als uiterste datum 8 mei 2025.

## **6.5. Van Hoofdlijnenakkoord naar Vaststellingsovereenkomst**

Op 11 september 2020 spreekt de stuurgroep over het opstellen van een Vaststellingsovereenkomst (VOK) en het ontwikkelen van scenario's voor als er geen overeenstemming over de VOK wordt bereikt. ARZ wil de VOK medio oktober 2020 naar CHP sturen.

In oktober 2020 sturen ARZ en CHP brieven naar elkaar over standpunten waarover geen overeenstemming wordt verkregen. Volgens de directeuren van ARZ is juridificering ingetreden, dat brengt spanningen met zich mee. De stuurgroep bespreekt op 9 november 2020 dat de VOK-onderhandelingen moeizaam verlopen, maar dat er wel kleine stapjes worden gezet. Eind november geeft de stuurgroep aan dat de huidige temporisering voor rekening en risico van CHP is. ARZ kan pas uitvoering geven aan afspraken na ondertekening van de VOK.

Diverse leden van Provinciale Staten vragen of de Bouwovereenkomst niet kan worden ontbonden na alle complicaties en tegenslag, met de onderliggende gedachte dat inmiddels aanzienlijk is afgeweken van de oorspronkelijke uitvoering en begroting. Ook vragen de Statenleden of er in delen opnieuw kan worden aanbesteed, zodat ook adequate controle door Provinciale Staten weer mogelijk wordt.

Gedeputeerde Staten geven aan dat de Commissie-Hertogh afraadt om te stoppen met het project en dat ontbinding nu niet mogelijk is omdat het bedrag dat momenteel door de opdrachtgever aan malussen kan worden opgelegd aan de opdrachtnemer lager is dan de 10% van de opdrachtsom.

Op 3 december 2020 ontvangt ARZ via de advocaat van CHP een nieuwe versie van de VOK. ARZ geeft aan niet akkoord te kunnen gaan met de voorgestelde wijzigingen. Het niet afsluiten van de VOK zet de liquiditeit van CHP en daarmee de voortgang van het werk onder druk. Er vindt afstemming plaats tussen de advocaten van ARZ en CHP. Medio december 2020 geven de directeurs aan dat overeenstemming over de VOK op korte termijn wordt verwacht.

In januari 2021 ondertekenen de zes partijen van CHP en ARZ de Vaststellingsovereenkomst. Op 3 februari 2021 stemmen Provinciale Staten in met een extra bijdrage van € 78 miljoen, exclusief btw aan het project (€ 95 miljoen, inclusief btw), bedoeld om in lijn te komen met het vastgestelde budgetplafond (opdrachtsom) van € 552 miljoen.

Deze extra bijdrage aan het project Aanpak Ring Zuid wordt gedekt door dit bedrag te onttrekken aan de middelen die zijn gereserveerd voor de realisatie van de projecten N33 Midden en de spoorlijn Groningen-Bremen (de Wunderline), naar rato van de voor de provincie Groningen nog vrij te besteden middelen in die projecten. Provinciale Staten stemmen ook in met het laten uitvoeren van een onderzoek naar de kostenoverschrijdingen Aanpak Ring Zuid.

Als gevolg van de Vaststellingsovereenkomst blijft de projectorganisatie ARZ langer in functie. Conform afspraken uit de Bestuursovereenkomst uit 2009 komen de kosten voor Voorbereiding & Toezicht (V&T-kosten) ten laste van het Rijk. Bij het afsluiten van de Vaststellingsovereenkomst bedragen de meerkosten hiervoor € 15,8 miljoen (inclusief btw, prijspeil 2020).<sup>19</sup>

## 6.6. Na de Vaststellingsovereenkomst

### *Richting de toekomst*

In de gesprekken die de commissie heeft gevoerd, is naar voren gebracht dat na de ondertekening van de Vaststellingsovereenkomst de onderlinge samenwerking is verbeterd. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat risico's zich blijven aandienen. In de VOK zijn afspraken nauwkeurig vastgelegd, waarbij ook ruimte is gehouden voor gevolgen van wettelijke wijzigingen en exogene factoren (waaronder Covid-19).

### *Btw-kwestie*

De afspraak die voor Ring Zuid is gemaakt, dat de provincie financieel verantwoordelijk is voor de aanpak van een Rijksinfrastructuurproject brengt een btw-kwestie met zich mee. Gemeenten en provincies kunnen voor investeringen in infrastructuur, waar zij de feitelijke beschikkingsmacht over hebben, onder voorwaarden gebruikmaken van het btw-compensatiefonds. De waarde van de onderliggende infrastructuur in het project ARZ (waar gemeente en provincie de feitelijke beschikkingsmacht over hebben) is hoger dan de waarde van de regionale bijdrage. In de ogen van de provincie kunnen zij om deze reden aanspraak maken op het btw-compensatiefonds.

---

<sup>19</sup> Zie ook de brief aan de Tweede Kamer van minister Van Nieuwenhuizen met onderwerp 'MIRT-project Zuidelijke Ring Groningen', d.d. 19 januari 2021.

Voor deze kwestie is reeds aandacht in het inkoopplan van 2014. Daarin wordt de verwachte btw-compensatie geraamd op € 7 miljoen. Horvat & Partners geeft in hun second opinion in 2014 aan dat “de kans op btw-compensatie groot is”.

In het projectplan voor de realisatiefase (11 december 2014) wordt afgesproken dat in de Realisatieovereenkomst wordt opgenomen dat partijen zich gezamenlijk inspannen om het project binnen budget te realiseren, waarbij als een van de mogelijkheden wordt genoemd: “Het verwerken van het standpunt van de belastinginspecteurs over hoe om te gaan met btw in het project.” De Realisatieovereenkomst (16 december 2014) bevat vervolgens de afspraak dat partijen zich inspannen om de belastingdruk voor het projectbudget en voor de V&T-kosten waar mogelijk te beperken.

Uit de documenten over de herijking is naar voren gekomen dat in 2017 het budget en de kosten zijn verlaagd door een aanpassing op de verwerking van het btw-voordeel. Vervolgens is in gesprekken over het overhevelen van de financiële verantwoordelijkheid van de provincie naar het Rijk, in de periode voorafgaand aan het opstellen van het akkoord op hoofdlijnen en de Vaststellingsovereenkomst, de btw-compensatie door de provincie opnieuw aan de orde gesteld bij RWS en het ministerie van IenW.

In een mailbericht van januari 2021 van de gedeputeerde aan de DG RWS geeft de gedeputeerde aan dat er voor de ROK nog een discussiepunt is over het risico of de provincie al dan niet in aanmerking komt voor btw-compensatie. De provincie bevestigt dat de verantwoordelijkheid en het risico om btw terug te krijgen bij de provincie rust, zoals dit altijd geldt. Daarnaast bevestigt de provincie dat is afgesproken dat RWS waar nodig en mogelijk de provincie zal helpen in de richting van het ministerie van Financiën om de btw-compensatie voor elkaar te krijgen.

RWS handelde als partner in de ARZ-samenwerking en in samenspraak met de provincie vanuit het projectbelang van de Ring Zuid in de richting van het moederdepartement IenW. In gesprekken hierover met de provincie is naar voren gebracht dat het ministerie van IenW geen aanleiding zag om het gesprek over btw-compensatie aan te gaan en dit onderwerp bespreekbaar te maken met het ministerie van Financiën.

De provincie gaat er echter vanuit dat de afspraken, zoals deze in 2015 met belastinginspecteurs zijn gemaakt door RWS, de provincie en de gemeente eveneens van toepassing zijn op de aanvullende bijdrage van de provincie van € 78 miljoen, exclusief btw (€ 95 miljoen, inclusief btw).



## 7. Financiële ontwikkelingen

Dit hoofdstuk bevat een chronologische weergave op hoofdlijnen van de financiële ontwikkelingen in het project Aanpak Ring Zuid. Daarbij merken we vooraf op dat het lastig is gebleken om de financiële ontwikkelingen helder in beeld te brengen. (Ook de Taskforce Financiën constateerde dat.) Bij bedragen is niet altijd weergegeven of deze inclusief of exclusief btw zijn, hetzelfde geldt voor inclusief of exclusief V&T-kosten. Ook is niet altijd duidelijk welk prijspeil is gehanteerd en hoe op bepaalde momenten de bedragen zich verhouden tot het inhoudelijke ontwerp (de scope van het project) waar op dat moment vanuit wordt gegaan. In de verkenningsfase komt de financiële ontwikkeling regelmatig terug in het directeurenoverleg en de stuurgroep. Daarna komen de financiële ontwikkelingen minder duidelijk uit de stukken naar voren. Het directeurenoverleg en de stuurgroep worden bij elk T-rapportagemoment<sup>20</sup> geïnformeerd over de financiën via een afzonderlijke financiële rapportage.

Daarnaast geldt dat bepaalde bedragen vertrouwelijk zijn en niet opgenomen kunnen worden in een openbaar te maken rapportage. Daarom bevat dit hoofdstuk een meer procesmatige beschrijving van de financiële ontwikkelingen. Specifiek over het rapport van de Taskforce Financiën (6 februari 2020) merken we vooraf op dat dit rapport online beschikbaar is op de website Aanpak Ring Zuid en dat in dit rapport enkele bedragen zijn zwartgelakt.

---

<sup>20</sup> Volgens projectplannen stuurt ARZ op de uitvoering van V&T door zorgvuldig te monitoren en drie keer per jaar een T-rapportage op te leveren voor het directeurenoverleg en de moederorganisaties. Verantwoording van het risicoprofiel en de risicobeheersing aan de opdrachtgevers gebeurt aan de hand van de T-rapportages. De eigenstandige control functie draagt ook bij aan de T-rapportages.



## 2008

Rijk, provincie en gemeente komen tot een akkoord in het kader van het Regio Specifiek Pakket. Er komt een taakstellend budget voor de ombouw van Ring Zuid: € 624 miljoen (inclusief btw, inclusief V&T, Onvoorzien en Risico's, prijspeil 2007). Het taakstellend budget bestaat uit drie onderdelen:

- € 374 miljoen uit het RSP-onderdeel Concrete Projecten,
- € 50 miljoen uit RSP-onderdeel: Regionaal Mobiliteitsfonds,
- € 200 miljoen uit het MIRT.

## 2009

In de Bestuursovereenkomst (BOK) wordt opnieuw vastgesteld dat het taakstellend budget voor Ring Zuid € 624 miljoen bedraagt (inclusief btw, V&T, Onvoorzien en Risico's, prijspeil 2007).

In juni 2009 brengt het kwaliteitsteam een advies uit in aanloop naar het besluit over het Bestuurlijk Voorkeursalternatief (BVA). De ramingen voor de variant 'Verdiepte Ligging' lopen uiteen van € 582 miljoen tot € 715 miljoen (inclusief 19% btw, prijspeil 2007). Geraamde kosten zijn afhankelijk van de lengte van de verdiepte ligging (725 tot 1.100 meter) en het aantal deksels (1 tot 3).

## 2010

In de stuurgroep vinden discussies plaats over het in lijn brengen van de gewenste scope (verdiepte ligging van 1.100 meter, met drie deksels) en het taakstellend budget. Het scopeformulier uit november 2010 maakt inzichtelijk dat wordt uitgegaan van het taakstellend budget van € 624 miljoen. Daarbij wordt opgemerkt dat dit bedrag bestaat uit € 552 miljoen budget in KAS en € 72 miljoen budget in BLS (BLS staat voor 'baten-lastenstelsel'). Het BLS-budget is bedoeld voor voorbereiding en toezicht en is afgesproken in het bestuurlijk overleg MIRT. Zowel externe planstudiekosten als interne apparaatskosten van RWS maken hier onderdeel van uit. Tot en met de planuitwerkingsfase worden de kosten voor V&T in de Rijksboekhouding als BLS verwerkt. Vanaf de realisatiefase gebeurt dit op kasbasis (conform de Rijkssystematiek).

Het algemeen taakstellend budget van € 624 miljoen (prijspeil 2007) bedraagt na een correctie op basis van het prijspeil van 2010 € 652 miljoen, zo is te lezen in het scopeformulier MIRT. De raming van het BVA bedraagt op dat moment € 743 miljoen (prijspeil 2010, inclusief € 75 miljoen BLS).

Om de scope in lijn te brengen met het taakstellend budget is een combinatie van € 91 miljoen aan besparingen nodig. De projectorganisatie ARZ spreekt in het scopeformulier de voorkeur uit voor de combinatie van onderstaande drie besparingen:

- Het compacter uitvoeren van het knooppunt Vrijheidsplein (ter waarde van circa € 16 miljoen).
- Een hoofdrijbaan tussen Julianaplein en Vrijheidsplein op het grondlichaam, in plaats van een weg op palen (ter waarde van circa € 78 miljoen).
- Geen deksels op de verdiepte hoofdrijbaan tussen Julianaplein en Europaplein (ter waarde van circa € 29 miljoen).

Als de besparingen allemaal uitpakken zoals geraamd, zou de gewenste scope gerealiseerd kunnen worden voor € 620 miljoen (prijspeil 2010). Daarmee past de scope binnen het taakstellend budget (€ 652 miljoen in prijspeil 2010).

## 2011

In september 2011 stemt de stuurgroep in met een scope die geraamd is op € 629 miljoen, passend binnen het taakstellend budget. De reservepot wordt vastgehouden voor verdere ontwerptimalisaties. De stuurgroep geeft de opdracht om de onzekerheidsmarge terug te brengen, van 40 naar 25%. De projectorganisatie slaagt hier een maand later in.

## 2014

In februari komt een risicoprofiel van het project beschikbaar, waarvoor het taakstellende budget het uitgangspunt vormt. Het risicoprofiel maakt onderscheid tussen het totale taakstellende budget (€ 624 miljoen, prijspeil 2007) en het realisatiebudget (taakstellend budget minus 13% V&T-kosten). Er is een nieuwe indexering: volgens prijspeil 2013 is het *realisatiebudget* € 606 miljoen. Het totale taakstellende budget (inclusief € 79 miljoen V&T-kosten) is dan € 685 miljoen (prijspeil 2013).

Volgens de meest actuele raming op dat moment zijn de realisatiekosten geraamd op € 605 miljoen. Er zijn enkele wensen voor ontwerptimalisaties (te weten: groene impuls; Esperantotunnel en volledige aansluiting op Europaweg) die volgens ramingen 5 tot 8% meerkosten op het realisatiebudget bedragen. Inpassing lijkt op dat moment niet mogelijk.

In juli 2014 volgt het inkoopplan. Het beschikbare budget is dan € 617 miljoen, bestaande uit het realisatiebudget van het RSP (€ 606 miljoen) + verwachte btw-compensatie (€ 7 miljoen) + een extra bijdrage van de gemeente voor een bus toe- en afrit (€ 3,5 miljoen).

In december 2014 wordt het projectbudget besproken in het projectplan voor de realisatiefase. Het totale taakstellende budget van het RSP staat in 2014 gelijk aan € 692,5 miljoen.

## 2015

Het directeurenoverleg en de stuurgroep spreken op verschillende momenten over de aanbesteding. Begin juni stemt het directeurenoverleg in met enkele budgettaire zaken. Die komen overeen met eerdere informatie. Een nieuwe toevoeging is een raming van de ontwerptimalisaties. Volgens het directeurenoverleg worden die in 2015 gezamenlijk geraamd op € 17,9 miljoen (inclusief btw). Dit roept de vraag op hoe dit zich verhoudt tot de eerder in februari 2014 genoemde bandbreedte van 5 tot 8% (van € 605 miljoen) aan meerkosten. Onduidelijk is waarom de raming van ontwerptimalisaties nu lager uitkomt.

## 2016

In maart ontvangt de projectorganisatie ARZ drie biedingen op de aanbesteding. Alle biedingen zitten onder de plafondprijs. Een van de biedingen wordt ongeldig verklaard vanwege een ontbrekende handtekening.

Op 6 april 2016 stemt de stuurgroep in met het voornemen tot gunning aan CHP. In mei 2016 volgt de Basisovereenkomst. Daarin komen ARZ en CHP overeen dat CHP het project gaat realiseren voor € 388 miljoen inclusief btw (of € 321 miljoen, exclusief btw, prijspeil 2016). Dit bedrag is inclusief de drie ontwerptimalisaties (Esperanto-fietstunnel, aansluiting op Europaweg, groen Julianaplein). De inschrijving van CHP zit 17,8% onder de bedrijfseconomische raming.

De prognose voor de eindstand van uitvoeringskosten bedraagt in april 2016 € 550 miljoen euro (inclusief btw), ten opzichte van het totale budget voor de uitvoeringskosten van € 639 miljoen.<sup>21</sup>

In 2016 sluiten de projectorganisatie ARZ en CHP een Alliantieovereenkomst ter waarde van € 42,5 miljoen (exclusief btw). De bijdrage van ARZ van € 30 miljoen (exclusief btw) wordt betaald uit de risicoreservering van het totale projectbudget. CHP draagt € 12,5 miljoen (exclusief btw) bij, en maakt dit geld beschikbaar door andere posten in de termijnstaat met € 12,5 miljoen te verlagen.

## 2017

In september wordt het risicodossier geactualiseerd. Sommige risico's worden anders beoordeeld, waardoor het risicoprofiel stijgt. Vóór actualisatie ging het om € 25,9 miljoen aan risico's (inclusief btw). Na actualisatie bedraagt het risicoprofiel € 38,1 miljoen (inclusief btw).

Bij de herijking wordt de prognose voor de eindstand van de uitvoeringskosten aangepast. De prognose is dan € 610,2 miljoen (inclusief btw), ten opzichte van een totaalbudget voor uitvoeringskosten van € 629,1 miljoen.

Ten opzichte van april 2016 is de marge tussen budget en prognose eindstand met ongeveer € 70 miljoen verkleind. Budget en kosten zijn beiden verlaagd door een aanpassing op de verwerking van het btw-voordeel.

## 2018

Problemen stapelen zich op en door gebrek aan een geaccepteerd definitief ontwerp loopt het project vertraging op. Op 1 juni deelt CHP een planning met ARZ die aangeeft dat er 2 tot 3 jaar vertraging is opgelopen. De financiële gevolgen daarvan blijven onduidelijk tot de rapportage van de Taskforce Financiën begin 2020.

Uit een rapportage aan Provinciale Staten van november 2018 blijkt dat de post onvoorzien sinds de herijking is afgenomen met € 4,9 miljoen, omdat een aantal risico's is opgetreden. Bijvoorbeeld het verwijderen van een kademuur bij de Helperzoomtunnel. De prognose voor de eindstand van de uitvoeringskosten is op dat moment € 617,9 miljoen (inclusief btw), tegenover het budget dat op dat moment € 650 miljoen bedraagt. In de rapportage aan PS wordt aangegeven dat de verwachting is dat verdragingskosten voor rekening van opdrachtnemer komen. Wel is het langer in de benen houden van de projectorganisatie ARZ een risico voor Rijkswaterstaat, omdat die kosten deel uitmaken van de post V&T.

## 2019

De Commissie-Hertogh levert begin van dit jaar een eindrapport op. Een van de conclusies is dat CHP de financiële situatie ervaart als een zwaard van Damocles. Advies van de Commissie-Hertogh is om de financiële angel uit het project te halen. Die angel is tweeledig: het gaat om de liquiditeit van CHP en om olopende claims voor meerkosten van CHP.

---

<sup>21</sup> Deze prognoses en budgetten voor de eindstand van 2016 zijn afkomstig uit een rapportage aan Provinciale Staten uit november 2018. Over het begrip 'uitvoeringskosten' wordt in de PS-rapportage toegelicht dat voor de financiële risico's van de provincie Groningen alleen de ontwikkelingen in het budget 'Uitvoeringskosten' relevant zijn. Kosten voor Voorbereiding en Toezicht maken geen onderdeel uit van de uitvoeringskosten, omdat deze voor rekening en risico zijn van het Rijk.

In februari 2019 ontvangen Provinciale Staten een rapportage over de stand van zaken bij Ring Zuid, waaronder ook een financieel overzicht. Daarin staat als disclaimer vermeld dat de gevolgen van de vertraging en werkwijze van CHP voor onvoorzien nog meer in detail bekeken moeten worden. De prognose eindstand uitvoeringskosten staat dan op € 632,6 miljoen (prijspeil januari 2018, geïndexeerd).

In augustus start de Taskforce Financiën met de opdracht om inzicht te krijgen in de financiële problemen en uitdagingen van zowel CHP als ARZ en het voorstellen van oplossingsrichtingen.

## 2020

De Taskforce Financiën (TFF) levert in februari 2020 haar rapportage op en constateert op basis van een 'bottom-up benadering' dat de 'schade uit het verleden' € 80 miljoen bedraagt (de zogenoemde delta – historie). De TFF zegt over het principe 'schade uit het verleden' dat de belangrijkste oorzaken van kostenoverschrijdingen in het verleden liggen.

Daarnaast constateert de TFF dat er een verschil is tussen de prognose einde werk van CHP en wat de TFF als redelijke kosten beschouwt. CHP heeft, volgens de rapportage van de TFF, tot 1 november 2019 een hoger bedrag aan kosten gemaakt dan wat de kosten, gelet op de hoeveelheid verricht werk, op dat moment hadden moeten zijn.

De opdrachtsom, reeds overeengekomen meerwerk en de prijsontwikkelingen op dat moment bedragen gezamenlijk € 384 miljoen, exclusief btw. Dit bedrag moet worden vergeleken met de oorspronkelijke opdrachtsom van € 321 miljoen, exclusief btw.


De prognose einde werk van CHP sluit op € 630 miljoen exclusief btw. Dit is inclusief reeds overeengekomen meerkosten, AKWR<sup>22</sup>, faalkosten, alliantiebijdrage, surplus inkomsten-/prijzontwikkeling en risico's. De TFF beschouwt € 550 miljoen als een redelijk bedrag waarover ARZ en CHP afspraken kunnen maken. Als CHP een verlies afboekt, kunnen ARZ en CHP afspreken dat CHP het project gegarandeerd kan realiseren voor € 550 miljoen.

De TFF is van mening dat een bedrag van € 99 miljoen kan worden omgebogen met besparingsoptimalisaties (eerder waren hiervoor bedragen genoemd in de bandbreedte van € 90 tot € 100 miljoen). CHP heeft bevestigd dat zij een pakket van € 90 miljoen aan besparingsmaatregelen kan bewerkstelligen. Een van de voorwaarden om de besparingen te realiseren, is dat de vertraging wordt teruggebracht naar 2 jaar

In april 2020 voert Horvat & Partners een financiële beoordeling uit, gericht op de risicoreservering van ARZ. Horvat & Partners twijfelt sterk aan de mogelijkheid om € 100 miljoen te besparen, zoals de Taskforce voorstelt. Horvat & Partners adviseert ARZ om een risicoreservering van € 45 miljoen op te nemen, exclusief budget voor het scenario waarin de € 100 miljoen aan besparingen niet wordt behaald.

---

<sup>22</sup> AKWR staat voor 'Algemene Kosten, Winst en Risico'. Dit zijn kosten die (bouw)bedrijven bij hun opdrachtgever in rekening brengen door een opslagpercentage toe te passen in de kostenbegroting van een werk. Dit gebeurt omdat algemene kosten weinig samenhang vertonen met de productie, maar wel uit de opbrengst daarvan moeten worden terugverdiend.



Begin juli 2020 sluiten ARZ en CHP een akkoord op hoofdlijnen. CHP committeert zich aan een opdrachtsom van € 552 miljoen (exclusief btw, prijspeil 2020 en geen toekomstige indexering). De aannemer boekt een tekort af en meerkosten komen voor rekening van CHP. De openstelling van de Zuidelijke Ringweg Groningen wordt gepland voor december 2024 (met uitloop tot 8 mei 2025).

## **2021**

In januari ondertekenen ARZ en CHP de nieuwe Vaststellingsovereenkomst, die overeenkomt met het Hoofdlijnenakkoord van medio 2020. In februari 2021 stellen Provinciale Staten € 78 miljoen extra beschikbaar, om in lijn te komen met het nieuwe realisatiebudget.



## 8. Beantwoording onderzoeksvragen

### 8.1. Inleiding

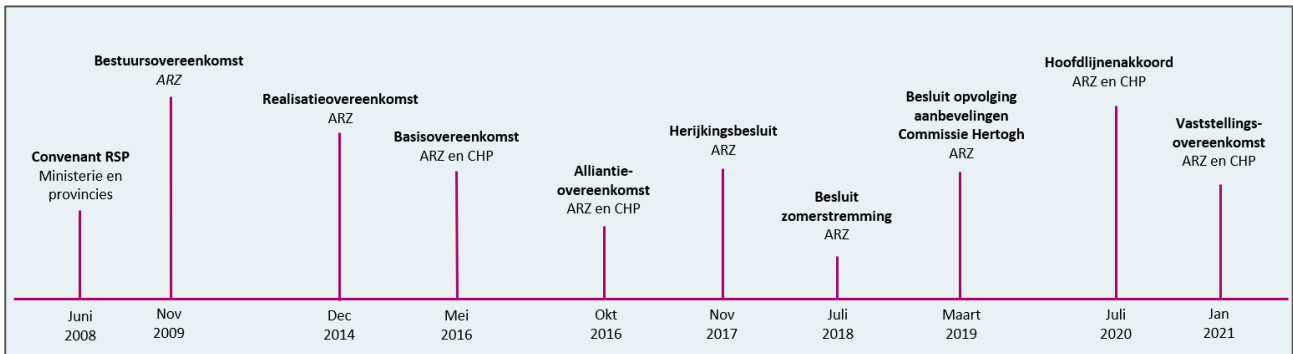
Dit hoofdstuk bevat de beantwoording van de onderzoeksvragen zoals deze in paragraaf 1.3 zijn weergegeven. De eerstvolgende paragraaf bevat de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag over de opzet van de gemaakte afspraken. In de paragraaf daarna wordt de tweede onderzoeksvraag beantwoord over de werking van deze afspraken in de praktijk. Vervolgens komt de beantwoording van onderzoeksvraag 3 over de omvang en de oorzaken van de kostenoverschrijdingen aan de orde. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met de beantwoording van onderzoeksvraag 4 over de kostenoverschrijdingen in relatie tot de werking van de gemaakte afspraken.

De beantwoording van de onderzoeksvragen 5 en 6 (over de te trekken lessen op het gebied van samenwerking en de aanbevelingen van de commissie aan de verantwoordelijke partijen over wat nodig is om op een goede manier invulling te geven aan de eigen verantwoordelijkheid) komen aan bod in het laatste hoofdstuk van deze rapportage.

## 8.2. Opzet gemaakte afspraken

**Beantwoording onderzoeksvraag 1a:** *Wat hebben partijen (publieke partijen: provincie Groningen, gemeente Groningen, Min. IenW en RWS; en de marktpartij/opdrachtnemer: CHP) op welk moment met elkaar afgesproken?*

Voor de beantwoording van deze vraag benoemen we de verschillende manieren waarop afspraken zijn gemaakt, zowel in formele overeenkomsten en convenanten, als op basis van besluiten die in het verlengde van deze formele documenten zijn gemaakt. De onderstaande tijdlijn visualiseert op welke momenten afspraken zijn gemaakt en besluiten zijn genomen.



De gemaakte afspraken en de genomen besluiten zijn in de volgende alinea's nader toegelicht.

### a. RSP-convenant

Op 23 juni 2008 zetten het ministerie van Verkeer en Waterstaat, de stuurgroep Zuiderzeelijn en de provincies Drenthe, Flevoland, Fryslân en Groningen hun handtekeningen onder het convenant Regio Specifiek Pakket (RSP-convenant). Het RSP-convenant bevat de afspraak dat het ministerie van V&W en de betrokken regionale overheden voor Rijkswaterstaatprojecten samenwerken op het gebied van planvorming en realisatie. Het Rijk is en blijft bevoegd gezag voor deze projecten, waarbij in goed overleg tussen Rijk en regio de concrete invulling van deze bevoegdheid per project wordt uitgewerkt.

Daarnaast wordt in het RSP-convenant afgesproken dat voor Rijkswaterstaatprojecten en voor integrale projecten waar rijkswaterstaat de grootste component is, het ministerie van V&W de rol van aanbestedende dienst vervult voor de rijkswaterstaat.

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, dan wel dat deze gefaseerd gerealiseerd moeten worden. Indien aanpassingen niet tot de noodzakelijke budgettaire ruimte leiden, kunnen projecten ook komen te vervallen. Vrijvallende middelen kunnen in overleg tussen Rijk en regio voor andere projecten binnen de scope van het RSP worden aangewend. Voor de ombouw van de Zuidelijke Ringweg Groningen wordt in het RSP-convenant een taakstellend budget van € 624 miljoen gereserveerd.

## b. Bestuursovereenkomst (BOK)

Op 10 november 2009 tekenen de minister van V&W, het college van GS van de provincie Groningen en het college van B&W van de gemeente Groningen de Bestuursovereenkomst 'Zuidelijke Ringweg Groningen, Fase 2'. Belangrijke afspraken in deze overeenkomst zijn de volgende:

- Het Rijk is bevoegd gezag, opdrachtgever en initiatiefnemer voor de Ring Zuid.
- Gemeente, provincie en Rijk committeren zich aan het afvaardigen van vertegenwoordigers in de projectorganisatie.
- Partijen zien gezamenlijk toe op de uitvoering van afspraken, met het halfjaarlijkse Bestuurlijk Overleg MIRT Noord-Nederland als bestuurlijk gremium.
- In de Bestuursovereenkomst is ook het taakstellend budget van € 624 miljoen opnieuw bevestigd. Als de gewenste oplossingsvariant niet binnen het budget of de randvoorwaarden te realiseren is, kunnen partijen daar op drie manieren mee omgaan:
  - onderdelen gefaseerd realiseren;
  - verdere wenselijkheden en mogelijkheden in overeenstemming brengen;
  - additionele financiële middelen genereren.

De regionale partijen nemen initiatief als er gezocht moet worden naar extra financiële middelen.

- Daarnaast zijn clausules opgenomen over het niet nakomen van afspraken wegens veranderde omstandigheden, het omgaan met onvoorziene omstandigheden en het omgaan met geschillen (zie ook paragraaf 3.5).

## c. Realisatieovereenkomst (ROK)

Op 16 december 2014 ondertekenen de ARZ-partners de Realisatieovereenkomst. Voor de scope van het project wordt uitgegaan van het tracébesluit, waar indien mogelijk de ontwerptimalisaties of de no-regret-maatregelen aan worden toegevoegd. Over de risicoverdeling wordt vastgelegd dat de provincie risicodragend is voor de projectbudgetten, exclusief de kosten voor voorbereiding en toezicht (V&T-kosten).<sup>23</sup>

## d. Basisovereenkomst ARZ en CHP

De Basisovereenkomst tussen ARZ en CHP wordt in mei 2016 ondertekend. Deze overeenkomst bevat de afspraak dat CHP het project gaat realiseren voor € 388 miljoen inclusief btw (€ 321 miljoen exclusief btw), waarbij circa 70% van de omzet zal neerslaan in de regio. Dit bedrag is inclusief de drie ontwerptimalisaties (Esperanto-fietstunnel, aansluiting op Europaweg, groen Julianaplein). Daarnaast spreken CHP en de overheidspartijen in deze overeenkomst af dat een herijkmoment plaatsvindt in juni 2017.

## e. Alliantieovereenkomst ARZ en CHP

In oktober 2016 sluiten ARZ en CHP een Alliantieovereenkomst ter waarde van € 42,5 miljoen (exclusief btw). De bijdrage van ARZ bedraagt € 30 miljoen (exclusief btw). CHP draagt € 12,5 miljoen (exclusief btw) bij. Het voorbereiden van de Alliantieovereenkomst heeft de V&T-kosten met € 1,5 miljoen verhoogd. ARZ heeft dit gefinancierd uit het realisatiebudget.

<sup>23</sup> Voor het project Aanpak Ring Zuid is afgesproken dat RWS verantwoordelijk is voor de V&T-kosten. De V&T-kosten zijn voor het project Aanpak Ring Zuid bepaald op 13% (terwijl RWS normaliter 20% V&T-kosten rekent).



In deze overeenkomst wordt afgesproken dat ARZ en CHP zich gezamenlijk inspannen om minimaal € 10 miljoen aan besparingen te genereren, als aanvulling op het alliantiefonds. Dit voornemen tot gezamenlijke inspanning om besparingen te realiseren heeft geen verdere uitwerking gekregen.

**f. Herijkingsbesluit**

In de Basisovereenkomst van mei 2016 hebben CHP en ARZ afgesproken dat een herijkingsmoment plaatsvindt in juni 2017. Het herijkingsmoment leidt volgens het contract tot een herijkingsbesluit. Na een verzoek tot uitstel voor het indienen van het herijkingsdossier, levert CHP dit dossier, inclusief een voorstel voor het definitief ontwerp, in september 2017 aan. Na een toets door ARZ wordt in november 2017 duidelijk dat ARZ het definitief ontwerp niet accepteert. Het niet accepteren van het definitief ontwerp betekent dat in relatie tot het contract met de aannemer geen herijkingsbesluit is genomen. Ook het risicobeheersplan wordt niet geaccepteerd.

De Basisovereenkomst bevatte drie mogelijke opties als herijkingsbesluit, te weten: 'continuering', 'scopewijziging' of 'contractbeëindiging'. Het besluit van ARZ betreft een gedeeltelijk herijkingsbesluit. Dat komt niet overeen met één van de drie opties uit de Basisovereenkomst. CHP is daarom van mening dat het niet accepteren van het ingediende definitieve ontwerp onterecht is en concludeert dat er wel een positief herijkingsbesluit is genomen.

**g. Besluit zomerstremming**

In maart 2018 doet CHP een voorstel voor een zomerstremming om in de zomer van 2018 damwanden te kunnen plaatsen. Dit is nodig omdat CHP constateert dat zij het werk niet kunnen maken binnen de contracteis die inhoudt dat er altijd tweemaal twee rijstroken open gehouden worden. Met de zomerstremming zou CHP het werk wel kunnen vervolgen. Bijkomend voordeel was dat de zomerstremming de oplopende vertraging met een jaar zou kunnen inkorten. Op 16 juli 2018 besluit de stuurgroep om geen toestemming te geven voor de zomerstremming omdat niet is voldaan aan de randvoorwaarden om de zomerstremming doorgang te laten vinden.<sup>24</sup>

**h. Besluit opvolging aanbevelingen Commissie-Hertogh**

De problemen in de periode vanaf het najaar van 2017 tot de zomer van 2018 zijn aanleiding voor het instellen van de Commissie-Hertogh. Opdracht aan deze commissie is het verbeteren van de samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. In december 2018 levert de Commissie-Hertogh het eindrapport op, getiteld: "Waar een wil is, komt een weg." De stuurgroep stemt op 22 maart 2019 in met het Plan van Aanpak over de uitwerking van de aanbevelingen en geeft de opdracht om de uitwerkingen te formaliseren binnen het kader zoals vastgesteld in de Realisatieovereenkomst.

---

<sup>24</sup> Deze randvoorwaarden hadden betrekking op het beschikbaar zijn van een stabiele planning, voldoen aan voorwaarden voor gefaseerde, geaccepteerde definitieve ontwerpen, beheerste voorbereiding en uitvoering, toestemming van de beheerder, aandacht en comfort voor de omgeving en het wegennet en akkoord van de overheidspartijen van Aanpak Ring Zuid (zie paragraaf 5.3).

### i. Akkoord op hoofdlijnen

In juli 2020 sluiten ARZ en CHP een akkoord op hoofdlijnen. Een van de afspraken in dit akkoord is het ontbinden van de Alliantieovereenkomst. In het Hoofdlijnenakkoord committeert CHP zich aan een nieuw budgetplafond (opdrachtsom) van € 552 miljoen (exclusief btw, prijspeil 2020 en geen toekomstige indexering).<sup>25</sup> De verrekenbare posten uit de Basisovereenkomst blijven overeind. In het Hoofdlijnenakkoord worden de prijsindexeringen afgekocht. Ook neemt CHP de meerkosten voor zijn rekening, evenals de uitvoeringsrisico's. CHP boekt het eigen geraamde tekort af. In het Hoofdlijnenakkoord wordt tevens vastgelegd welke risico's voor rekening van ARZ zijn (zie paragraaf 6.4).

Op basis van het Hoofdlijnenakkoord schuiven de belangrijkste mijlpalen uit de planning op. De openstelling van het subsysteem Hoofdwegennet wordt gewijzigd van juni 2021 naar september 2024 en de oplevering van de Zuidelijke Ringweg Groningen fase 2 wordt gewijzigd van december 2021 naar december 2024 met als uiterste datum 8 mei 2025. Het akkoord op hoofdlijnen is de basis voor de Vaststellingsovereenkomst 2 Realisatie Zuidelijke Ringweg fase 2.

### j. Vaststellingsovereenkomst (VOK)

In januari 2021 ondertekenen de zes partijen van CHP en de DG RWS namens de projectorganisatie ARZ de Vaststellingsovereenkomst. Op 3 februari 2021 stemmen Provinciale Staten in met een extra bijdrage van € 78 miljoen (exclusief btw) aan het project, bedoeld om in lijn te komen met het vastgestelde budgetplafond. Deze extra bijdrage aan het project Aanpak Ring Zuid wordt gedekt door dit bedrag te onttrekken aan de middelen die zijn gereserveerd voor de realisatie van de projecten N33 Midden en de spoorlijn Groningen-Bremen (Wunderline), naar rato van de voor de provincie Groningen nog vrij te besteden middelen in die projecten. Provinciale Staten stemmen op 3 februari 2021 ook in met het laten uitvoeren van een onderzoek naar de oorzaken van de kostenoverschrijdingen. Als gevolg van de Vaststellingsovereenkomst blijft de projectorganisatie ARZ langer in functie. Bij het afsluiten van de Vaststellingsovereenkomst bedragen de meerkosten voor Voorbereiding & Toezicht (V&T-kosten) € 15,8 miljoen (inclusief btw, prijspeil 2020). Deze meerkosten komen ten laste van het Rijk.

**Beantwoording onderzoeksvraag 1b:** *In hoeverre zijn bij de totstandkoming van de achtereenvolgende overeenkomsten (RSP-convenant, BOK in 2009 en ROK in 2014) afspraken gemaakt over rollen, verantwoordelijkheden, risicoverdeling, varianten van het ontwerp, begrotingen, financiële mogelijkheden, een scenario van kostenoverschrijdingen en over consequenties van afwijkingen op deze onderwerpen?*

Voor de beantwoording van deze vraag gaan we achtereenvolgens in op de volgende onderwerpen: a. afspraken over rollen, verantwoordelijkheden en risicoverdeling, b. begrotingen en financiële mogelijkheden, c. besluitvorming over varianten van het ontwerp en d. eventuele afspraken op basis van een scenario van kostenoverschrijdingen. Bij deze onderwerpen wordt ook ingegaan op consequenties van afwijkingen op deze onderwerpen.

---

<sup>25</sup> In de Basisovereenkomst van mei 2016 was een opdrachtsom overeengekomen van € 321 miljoen, exclusief btw (ofwel € 388 miljoen inclusief btw).

## a. **Afspraken over rollen, verantwoordelijkheden en risicoverdeling**

In de achtereenvolgende convenanten en overeenkomsten (het RSP-convenant, de Bestuursovereenkomst, de Realisatieovereenkomst en de Vaststellingsovereenkomst) is steeds uitgegaan van de onderlinge verdeling van rollen, verantwoordelijkheden en risico's zoals overeengekomen in het RSP-convenant. In het RSP-convenant is afgesproken dat de provincie verantwoordelijk is voor de financiën, dat tegenvallers binnen het RSP-budget dienen te worden opgevangen en dat eventuele meevallers mogen terugvloeien in het RSP-budget.

Op basis van de afspraken in het RSP-convenant is over de Aanpak Ring Zuid afgesproken dat Rijkswaterstaat als aanbestedende dienst optreedt en verantwoordelijk is voor de V&T-kosten, en dat de provincie uiteindelijk het financiële risico draagt voor tegenvallers tijdens realisatie. Deze afspraken zijn in de Bestuursovereenkomst en de Realisatieovereenkomst opnieuw bekrachtigd. Tijdens de verdere uitvoering van het project is steeds vastgehouden aan deze afspraken over verdeling van rollen, verantwoordelijkheden en risico's.

## b. **Begrotingen en financiële mogelijkheden**

De financiële ontwikkelingen zijn uitgewerkt in het vorige hoofdstuk. In deze paragraaf zijn de hoofdpunten samengevat.

### *Taakstellend budget van € 624 miljoen en financiële mogelijkheden*

Voor de ombouw van de Zuidelijke Ringweg Groningen wordt in het RSP-convenant een taakstellend budget van € 624 miljoen gereserveerd (prijsspeil 2007). In de Bestuursovereenkomst wordt dit bedrag bevestigd. Tot en met de aanbestedingsfase was bij partijen sprake van een optimistische basishouding en van veel vertrouwen dat het Bestuurlijk Voorkeursalternatief binnen het budget van € 624 miljoen gerealiseerd kon worden, inclusief de ontwerptimalisaties.

Redenen voor deze optimistische basishouding waren de financiële mogelijkheden op basis van het RSP-budget, de Essent-gelden<sup>26</sup> en de meevallende aanbesteding.

De ramingen van het Bestuurlijk Voorkeursalternatief leidden in 2010 tot een overschrijding van het oorspronkelijke bedrag van € 624 miljoen. Om de scope en het budget met elkaar in lijn te brengen, zijn op dat moment mogelijke besparingen verkend. Deze besparingsopties worden in 2010 voorlopig verwerkt, maar blijven in beeld om op een later moment als optimalisaties van het ontwerp alsnog toe te voegen.

In het overleg van de stuurgroep in 2011 is aan de orde dat er wordt gewerkt aan verdere ontwerptimalisatie, waarbij wordt aangegeven dat het streven blijft om het Bestuurlijk Voorkeursalternatief te realiseren binnen budget en dat er tegelijkertijd scenario's worden uitgedacht om te komen tot extra middelen.

Tijdens het opstellen van het risicoprofiel in 2014 vormt het taakstellend budget van € 624 miljoen het uitgangspunt. Na indexering (volgens prijspeil 2013) bedraagt het totale taakstellende budget op dat moment € 685 miljoen.

---

<sup>26</sup> In 2008 verkocht de provincie Groningen een aanzienlijk deel van haar aandelen in energiebedrijf Essent. Dat zorgde ervoor dat er in die periode veel financiële middelen beschikbaar waren met voldoende mogelijkheden voor cofinanciering. Deze middelen waren weliswaar niet toegekend aan de Ring Zuid, maar droegen wel bij aan de optimistische basishouding.

In het inkoopplan 2014 worden een verwachte btw-compensatie en een extra bijdrage van de gemeente voor een bus toe- en afrit toegevoegd aan het realisatiebudget. Het totale taakstellende budget van het RSP staat daarom in 2014 gelijk aan € 692,5 miljoen.

#### *Ontwikkeling prognose eindstand uitvoeringskosten: van € 550 miljoen (2016) naar € 633 miljoen (2019)*

In de periode 2016 t/m 2019 maakt de prognose eindstand uitvoeringskosten<sup>27</sup> de volgende ontwikkeling door:

- In april 2016 bedraagt de prognose eindstand uitvoeringskosten € 550 miljoen (inclusief btw).
- Bij de herijking in 2017 wordt deze prognose aangepast naar € 610,2 miljoen. Ten opzichte van april 2016 is na de herijking de marge tussen budget en prognose eindstand met ongeveer € 70 miljoen afgenomen.
- In 2018 wordt de prognose eindstand uitvoeringskosten geraamd op € 617,9 miljoen.
- In 2019 bedraagt de prognose eindstand uitvoeringskosten € 633 miljoen (inclusief btw, prijspeil januari 2018, geïndexeerd).

#### *Financiële mogelijkheid van besparingsopties*

In de adviezen van de Commissie-Hertogh en de Taskforce Financiën worden besparingsoptimalisaties benoemd in de bandbreedte van € 90 tot € 100 miljoen. Uit het onderzoek is niet naar voren gekomen dat opvolging is gegeven aan de aanbeveling om besparingen door te voeren.

#### *Financiële mogelijkheid van btw-compensatie*

Eerder in dit rapport (paragraaf 6.6) is de btw-kwestie beschreven en is toegelicht dat de projectorganisatie ARZ in 2015 afspraken heeft gemaakt met belastinginspecteurs over de wijze van btw-heffing en btw-compensatie. Uit de documenten over de herijking is naar voren gekomen dat in 2017 budget en kosten zijn verlaagd door een aanpassing op de verwerking van het btw-voordeel. De provincie heeft in aanloop naar het Hoofdlijnenakkoord in 2020 en de Vaststellingsovereenkomst in 2021 de btw-compensatie aan de orde gesteld. Het ministerie van IenW zag echter geen aanleiding om het onderwerp bespreekbaar te maken met het ministerie van Financiën, ondanks de afspraak hierover van de provincie met Rijkswaterstaat.

#### *Verantwoordelijkheid provincie*

De verantwoordelijkheid voor de financiële risico's ligt bij de provincie. In het 'Projectplan Planuitwerking Zuidelijke Ringweg Groningen fase 2' (november 2010) is afgesproken dat 'als de gewenste variant voor de Aanpak Ring Zuid zich niet blijkt te verhouden met het gewenste kwaliteitsniveau of niet past binnen het budget uit het RSP-convenant, één van de oplossingen is het genereren van additionele middelen'. Daarbij is in dit projectplan tevens afgesproken dat 'de verantwoordelijkheid voor het vinden van aanvullende financiering bij de regionale partijen berust die daartoe het initiatief zullen nemen.' Dit is in lijn met de afspraken die eerder zijn gemaakt in de Bestuursovereenkomst in 2009.

---

<sup>27</sup> Bij dit begrip wordt in de PS-rapportage toegelicht dat voor de financiële risico's van de provincie Groningen alleen de ontwikkelingen in het budget 'uitvoeringskosten' relevant zijn. Kosten voor Voorbereiding en Toezicht maken geen onderdeel uit van de uitvoeringskosten, omdat deze voor rekening en risico zijn van het Rijk.

In aanloop naar de beoordeling van de risicoreservering door Horvat & Partners en het opstellen van het akkoord op hoofdlijnen in het voorjaar van 2020 legt de provincie aan RWS de vraag voor de verantwoordelijkheid voor de financiële risico's over te hevelen naar het Rijk. Het ministerie van IenW geeft in reactie op deze vraag aan vast te willen houden aan de afspraken die ten tijde van het RSP zijn gemaakt en die later in de Bestuursovereenkomst (2009) en de Realisatieovereenkomst (2014) zijn bekrachtigd.

### c. **Besluitvorming over varianten van het ontwerp**

#### *Verkenning mogelijke varianten, ontwerpoptimalisaties en besparingsopties*

Tijdens de verkenningsfase worden enkele varianten ontwikkeld voor de aanpak van de Ring Zuid. Er is tijdens deze fase sprake van spanning tussen het taakstellend budget van € 624 miljoen en de geambieerde scope, die volgens ramingen € 715 miljoen bedraagt (raming uit 2009, op basis van prijspeil 2007). Over (wenselijke) ontwerpoptimalisaties wordt in deze periode afgesproken dat deze mogelijk later in te voegen zijn in het Bestuurlijk Voorkeursalternatief (BVA).

Het eindrapport over de verlengde verkenning (sept. 2009) benoemt enkele mogelijkheden om in het vervolgproces de ontwerpoptimalisaties door te voeren en tegelijkertijd het project binnen budget te houden, bijvoorbeeld door de lengte van de verdiepte ligging aan te passen, het aantal deksels te verminderen en door kostenbesparingen op basis van creatieve oplossingen vanuit de markt.

#### *Scope en budget in lijn gebracht, instemming met voorlopig ontwerp*

In 2010 worden scope en budget met elkaar in lijn gebracht en in september 2011 gaat de stuurgroep akkoord met het voorlopig ontwerp. De gemeente geeft tijdens dit proces aan dat de drie deksels er in elk geval moeten komen.

Op 7 november 2011 stemt de minister van IenM tijdens het BO MIRT in met het bijgestelde voorlopig ontwerp. In het voorlopig ontwerp is het BVA verder uitgewerkt en zijn de ontwerpoptimalisaties omschreven, zoals die op dat moment aan de orde zijn, te weten: varianten van de verdiepte ligging bij het Oude Winterschoterdiep, een keuze voor een ontsluitingsvariant via de Waterloolaan, nader onderzoek naar een onderdoorgang bij de Esperantokruising en onderzoek naar volledige aansluiting van de Europaweg. Afgesproken wordt in de verdere uitwerking van het ontwerp te zoeken naar mogelijkheden om deze ontwerpoptimalisaties te realiseren binnen de budgettaire randvoorwaarde.

#### *Voorwaarden voor realiseren ontwerpoptimalisaties*

Tot en met de aanbestedingsfase (begin 2014) is er bij partijen veel vertrouwen dat het BVA binnen het oorspronkelijke budget van € 624 miljoen gerealiseerd kon worden, inclusief de ontwerpoptimalisaties. Ook volgens het inkoopplan (2014) kunnen de ontwerpoptimalisaties worden gerealiseerd als daar voldoende budget voor is. Het gaat op dat moment om de volgende optimalisaties: Fiets- en voetgangerstunnel Esperantostraat, volledige aansluiting Europaweg en maatregelen voor vergroening en verduurzaming (groen Julianaplein). Waarbij wordt opgemerkt dat, als dat mogelijk is, de projectorganisatie ARZ een aangepast tracébesluit voorbereidt.

Tijdens het overleg met Provinciale Staten in december 2014 – voorafgaand aan het ondertekenen van de Realisatieovereenkomst – geeft de gedeputeerde aan dat er geen zorgen zijn over budgetoverschrijdingen en dat er geen rangorde is aangegeven bij de ontwerptimalisaties omdat de verwachting is dat alle optimalisaties gerealiseerd kunnen worden.

Vanuit de gemeente is steeds aangedrongen op het toevoegen van de ontwerptimalisaties. In 2014 en 2015 is dit onderwerp veelvuldig aan de orde geweest in de stuurgroep. De ontwerptimalisaties worden in 2015 geraamd op € 17,9 miljoen inclusief btw. De stuurgroep kiest er in 2015 voor om de optimalisaties toe te voegen als bij de herijking (in 2017) blijkt dat er voldoende financiële ruimte is.<sup>28</sup>

Op verzoek van de provincie wordt bij de aanbesteding ruimte ingebouwd om de ambitie terug te brengen als een mogelijke overschrijding van het budget daar aanleiding toe geeft. Dat kan door enkel no-regret-maatregelen te implementeren, of door de volledige optimalisaties te laten vervallen. Aan inschrijvers zal worden gevraagd of het mogelijk is om de ontwerptimalisaties te realiseren.

#### *Vorbereiding om inpassing optimalisaties mogelijk te maken*

Na ontvangst van de biedingen, die onder de plafonddprijs van de aanbesteding blijven, is de reactie van de stuurgroep dat dit financieel comfort biedt en dat de realisatie van de ontwerptimalisaties kansrijker is geworden.

De Basisovereenkomst tussen ARZ en CHP (mei 2016) bevat het bedrag waarvoor CHP het project gaat realiseren. Dit bedrag is inclusief de drie ontwerptimalisaties (Esperantofietstunnel, aansluiting op Europaweg, groen Julianaplein). Het tracébesluit wordt gewijzigd om inpassing van deze optimalisaties mogelijk te maken.

#### *Niet accepteren definitief ontwerp en besluit over toevoegen ontwerptimalisaties*

Tijdens het herijkingsmoment in november 2017 wordt het door CHP ingediende definitieve ontwerp niet geaccepteerd door ARZ. Het niet accepteren van het definitief ontwerp betekent dat in relatie tot het contract met de aannemer in november 2017 *geen* herijkingsbesluit is genomen.

Tegelijkertijd besluit de stuurgroep in november 2017 om op basis van de Realisatieovereenkomst de drie ontwerptimalisaties definitief toe te voegen aan de projectscope. Deze optimalisaties betreffen de fiets- en voetgangerstunnel Esperantostaat (Esperantotunnel), het pakket aan maatregelen voor vergroening en duurzaamheid (Julianaplein en ingang verdiepte ligging) en de volledige aansluiting van de Europaweg op de zuidelijke ringweg. Dit betekent dat op hetzelfde moment (november 2017) *wel* een herijkingsbesluit wordt genomen als het gaat om het toevoegen van de drie ontwerptimalisaties aan de scope van het project.

---

<sup>28</sup> Eerder (in februari 2014) is voor een raming van meerkosten voor de ontwerptimalisaties een bandbreedte genoemd van 5 tot 8% van het op dat moment geldende realisatiebudget van € 605 miljoen.

## d. Eventuele afspraken op basis van een scenario van kostenoverschrijdingen

### *Verkenning van mogelijke risico's op kostenoverschrijdingen*

In de periode vanaf 2007 zijn regelmatig analyses uitgevoerd van financiële risico's en mogelijke kostenoverschrijdingen. Zo zijn op verschillende momenten Gate Reviews gehouden, risicoprofielen opgesteld en second opinions uitgevoerd. Daarin zijn steeds risico's op vertraging en op kostenoverschrijding aan de orde gesteld. Enkele voorbeelden daarvan:

- De verkenning '*Zuidelijke Ringweg Groningen*' (2007) benoemt onder andere als mogelijke risico's 'Rekening houden met vertraging' en 'Hogere kosten bij planontwikkeling'. Het is gebruikelijk dergelijke risico's vroegtijdig op te nemen in een risicodossier.
- Uit de *Gate Review* van 2009 komt als één van de risico's naar voren dat het risicodossier nog niet op orde is en de post onvoorzien nog niet is onderbouwd.
- Uit de *Versnellingskamersessie* in 2010 (voorafgaand aan de periode waarin scope en budget met elkaar in lijn worden gebracht) komen onder andere als top risico's naar voren: 'Er is een gat tussen de ambitie en het budget' en 'Er zijn veel scopewijzigingen'.
- Het scopeformulier (2010) bevat als één van de risico's 'Gat tussen ambitie en budget, met duurdere scope'.
- Het *Verbeterplan na de Gate Review van 2013* bevat als aandachtspunt: 'Er zijn meer heldere afspraken met bestuurlijke partijen nodig over omgang met extra wensen in relatie tot een eventueel aanbestedingsvoordeel en in relatie tot eventuele budgetoverschrijdingen'. Waarbij als risico wordt genoemd: 'Aanbestedingsvoordeel gebruiken voor inwilligen van wensen zonder ophoging post onvoorzien.'
- In de *second opinion van Horvat & Partners* (juni 2014) komt onder andere aan de orde dat het risicodossier nog niet voldragen is. Daarnaast geeft Horvat & Partners aan dat sturen op een onderschrijdingskans van 50% (de kans dat de kosten lager blijven dan het budget) voor de provincie geen verstandige werkwijze is, aangezien de provincie onvoldoende projecten heeft om tegenvallers te compenseren.  
Horvat & Partners vindt het voor de Ring Zuid verstandig om een risicoreservering te hanteren in de bandbreedte van 60 tot 80%, waarbij wordt opgemerkt dat niet ingegrepen hoeft te worden zolang de risicoreservering zich binnen deze bandbreedte beweegt. Op basis van dit advies hanteert de projectorganisatie ARZ een onderschrijdingskans van 70%.
- Uit de *actualisatie van het risicodossier* (september 2017) komen onder andere de volgende (top)risico's naar voren:
  - vertragingskosten voor CHP als gevolg van onjuiste/ontoereikende informatievoorziening vanuit ARZ
  - de alliantie functioneert niet conform verwachtingen
  - één van de ROK-partners accepteert de financiële gevolgen van optredende risico's en/of contractuele issues niet (met als toelichting dat 'risico's in tijd en geld meer zijn gaan kosten, door nieuwe kwalificering van die risico's').
  - de V&T-kosten lopen op door vertraging en het V&T-budget is ontoereikend.

In september 2017 stijgt het risicoprofiel met € 12,2 miljoen, omdat risico's concreter in beeld zijn en omdat de gevolgen van risico's in tijd en geld hoger worden ingeschat.

- In het eerste kwartaal van 2018 wordt *een risicodossier* opgesteld, bestaande uit drie aparte documenten met risicotabellen. Deze zijn bedoeld om te beoordelen of risico's wel of niet onderdeel moeten zijn van de alliantie. De risico's zijn weliswaar wel gekwantificeerd, maar er wordt niet nader ingegaan op risicobeheersing of het omgaan met kostenoverschrijdingen.
- In opdracht van de provincie en RWS voert *Horvat & Partners in april 2020 een boordeling van de risicoreservering van ARZ* uit. De verschillende opvattingen van RWS en de provincie over de benodigde risicoreservering voor 'onvoorzien' vormen de aanleiding voor deze beoordeling (voor deze reservering wordt respectievelijk een bedrag geraamd van € 50 en € 5 miljoen). Horvat & Partners concludeert dat een risicoreservering 'onvoorzien' van € 45 miljoen nodig is. Horvat & Partners acht deze 'intuïtief ongebruikelijk hoge risicoreservering' onder andere nodig omdat een belangrijk deel van de ontwerpwerkzaamheden nog niet is afgerond en Horvat & Partners er niet van overtuigd is dat grondzaken effectief zijn beheerst sinds de problemen uit het verleden, dat verdere vertraging waarschijnlijk is en dat daarmee ook de kans op verdere vertragingkosten hoog is. Horvat & Partners schat in zijn beoordeling in 2020 het risico dat tenminste een deel van de besparingsoptimalisaties, zoals geadviseerd door de Taskforce Financiën, *niet* wordt gerealiseerd, hoog in. Als reden hiervoor wordt genoemd dat de mogelijke besparingen onvoldoende zijn onderbouwd en dat besparingen bij CHP voor aanvullende budgetspanning zullen zorgen als deze niet volledig worden gerealiseerd.

#### *Beheersing financiële risico's*

In project- en verbeterplannen waarin risico's zijn geanalyseerd, zijn ook steeds beheersmaatregelen beschreven. Voorbeelden van voorgestelde maatregelen voor het beheersen van financiële risico's zijn de volgende:

- In het inkoopplan van juni 2014 wordt verwezen naar een 'flexibele scope'. In dit geval houdt dat in dat de schop pas de grond in gaat als het risicoprofiel beperkt is en de prognose einde werk aangeeft dat het project binnen budget gerealiseerd kan worden. De stuurgroep beslist hierover. Als mogelijke extra maatregel wordt in het inkoopplan voorgesteld om met de opdrachtnemer gezamenlijk aan risicobeheersing te werken in een voorbereidingsalliantiefonds.
- In de second opinion van juni 2014 merkt Horvat & Partners op dat door budgettaire beperkingen naar verwachting niet alle wensen gehonoreerd kunnen worden. Waarbij ook wordt opgemerkt dat de discipline om de scope te beheren vooralsnog goed werkt en dat aanvullende wensen worden gehonoreerd als er budget beschikbaar wordt gesteld.
- De meevallende aanbesteding (mei 2016) wordt in het project Aanpak Ring Zuid gehouden en toegevoegd aan de risicoreservering.
- In de Alliantieovereenkomst (okt. 2016) wordt afgesproken dat de projectorganisatie ARZ en CHP zich gezamenlijk inspannen om risico's te beheersen en besparingen te genereren. 'Extra kosten om de verdiepte ligging te realiseren', wordt als één van de mogelijke risico's in het alliantiedomein benoemd.

#### *Wijze waarop is omgegaan met risico's op kostenoverschrijdingen*

Er zijn inspanningen gepleegd om risico's op kostenoverschrijdingen te beheersen. Deze inspanningen lijken echter onvoldoende toereikend te zijn geweest. Er is lange tijd geen rekening gehouden met het scenario van kostenoverschrijding zoals zich dat uiteindelijk heeft voorgedaan.



Voorbeelden van inspanningen die gepleegd zijn om risico's op kostenoverschrijdingen te beheersen zijn:

- Vanaf de verkenningsfase zijn risicoanalyses uitgevoerd en zijn mogelijke maatregelen geformuleerd voor het beheersen van risico's op vertraging en op hogere kosten.
- Er is opvolging gegeven aan het advies van Horvat & Partners (2014) om een onderschrijdingskans te hanteren van 70%.
- Er is steeds rekening gehouden met een risicoreservering en een post onvoorzien.
- Het aanbestedingsvoordeel in 2016 is niet afgeroomd. Deze meevaller is toegevoegd aan de risicoreservering.
- Het besluit over het toevoegen van de ontwerptimalisaties is aangehouden tot het herijkingsmoment (tevens het moment waarop gestart werd met het uitvoeringsontwerp, waarvoor een besluit over het wel of niet toevoegen van de optimalisaties van belang was).
- Tijdens het GGDO-proces<sup>29</sup> zijn waarborgen ingebouwd voor de financiële beheersbaarheid door randvoorwaarden te formuleren en daaraan te voldoen.

De constatering dat de inspanningen ontoereikend zijn geweest, laat zich onderbouwen aan de hand van de volgende voorbeelden:

- In risicoanalyses is steeds in meer algemene termen gesproken over risico's op hogere kosten, dan dat concrete scenario's zijn ontwikkeld waarbij rekening is gehouden met de specifieke binnenstedelijke context van de Ring Zuid (de complexiteit van een rijksinfraproject in een hoogstedelijke omgeving 'langs de balkons van de inwoners van de stad') en met lessen die uit andere complexe infraprojecten naar voren zijn gekomen. Daardoor is er niet tijdig geanticipeerd en geacteerd op de risico's zoals deze zich aandienen.
- Rijkswaterstaat hanteerde de reguliere systematiek van risicobeheersing (aan de hand van Gate Reviews en verbeterplannen op basis van deze reviews). De provincie schakelde in 2014 Horvat & Partners in voor het uitvoeren van een second opinion. Uit verbeterplannen van de projectorganisatie ARZ komt niet naar voren dat er in verbeterplannen een expliciete relatie is gelegd met de uitkomsten van de second opinion van Horvat & Partners.
- Het gezamenlijke risicomanagement zoals voorgenomen in de Alliantieovereenkomst, is in de praktijk niet uit de verf gekomen. De Commissie-Hertogh oordeelt in het rapport van februari 2019 dat het alliantiefonds niet werkt omdat ARZ veel risico's in het fonds wil stoppen waar CHP niet bij gebaat is.

### 8.3. Werking van gemaakte afspraken

Deze paragraaf beschrijft de beantwoording van de onderzoeksvragen over de werking van de gemaakte afspraken.

**Beantwoording onderzoeksvraag 2a:** *Op welke wijze is door partijen uitvoering gegeven aan de gemaakte afspraken in het RSP, de BOK en de ROK, en in projectplannen en plannen van aanpak in het verlengde van deze overeenkomsten?*

---

<sup>29</sup> GGDO staat voor een 'gefaseerd, geaccepteerd definitief ontwerp'.

### *Uitvoering afspraken in lijn met RSP, BOK en ROK*

De uitvoering van afspraken is op hoofdlijnen steeds in lijn geweest met de afspraken die in het RSP, de Bestuursovereenkomst en de Realisatieovereenkomst zijn gemaakt. In projectplannen en plannen van aanpak in het verlengde van deze overeenkomsten is steeds uitgegaan van de verdeling van verantwoordelijkheden, zoals vastgelegd in het RSP-convenant. Zoals afgesproken in de Bestuursovereenkomst, zijn gemeente, provincie en Rijk vertegenwoordigd in de projectorganisatie, waarbij de rol van de gedeputeerde als voorzitter van de stuurgroep past bij de verantwoordelijkheid van de provincie voor dit project. Wel is het gedurende lange tijd voor alle publieke partijen moeilijk geweest om alle cruciale functies in de projectorganisatie in te vullen.

In aanloop naar het Hoofdlijnenakkoord en de Vaststellingsovereenkomst zijn de afspraken tussen de publieke partijen op verschillende momenten ter discussie gesteld. De provincie heeft (eerst ambtelijk en later bestuurlijk) verkend of er ruimte was de afspraken aan te passen, maar de minister van IenW heeft die ruimte niet gegeven.

### *Toezien op uitvoering afspraken in BO MIRT heeft nauwelijks invulling gekregen*

In de Bestuursovereenkomst is ook afgesproken dat het halfjaarlijkse Bestuurlijk Overleg MIRT Noord-Nederland het bestuurlijk gremium is voor het toezien op de uitvoering van afspraken. In het voorjaarsoverleg van het BO MIRT in 2009 is het BVA vastgesteld en in november 2011 heeft de minister van IenM tijdens het BO MIRT ingestemd met het bijgestelde voorlopig ontwerp. Behalve tijdens deze twee momenten is uit dit onderzoek niet naar voren gekomen dat het toezien op de uitvoering van afspraken in het BO MIRT invulling gekregen.

### *Minimale gezamenlijke inspanning voor realiseren besparingen*

De Realisatieovereenkomst (december 2014) bevat de afspraak dat partijen zich inspannen om de belastingdruk voor het projectbudget en voor de V&T-kosten waar mogelijk te beperken. In 2017 zijn het budget en de kosten verlaagd door een aanpassing op de verwerking van het btw-voordeel. Daarnaast zijn uit het onderzoek geen voorbeelden naar voren gekomen van gezamenlijke inspanningen om daadwerkelijk besparingen te realiseren.

***Beantwoording onderzoeksvraag 2b: Hoe functioneerde het governance-model en hoe hebben partijen invulling gegeven aan hun rollen en verantwoordelijkheden (waaronder sturende rol van de stuurgroep en rolinvulling door controlerende organen [voor zover dit laatste niet wordt beantwoord door onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer en de Rekenkamer Groningen.]?***

Voor de beantwoording van deze vraag gaan we hierna achtereenvolgens in op de volgende onderwerpen: sturing, uitvoering en controlerende organen. Dit is nader geordend naar de volgende paragrafen: a. het sturingsmodel, b. de rol van de stuurgroep, c. het directeurenoverleg, d. onderbemensing projectorganisatie en het IPM-model, e. de positie van Provinciale Staten en de gemeenteraad en f. de positie van de Tweede Kamer.

#### **a. Het sturingsmodel**

Het sturingsmodel voor de realisatiefase bestaat uit een stuurgroep, het directeurenoverleg, de projectdirecteur (namens de drie publieke partijen) en het projectmanagementteam (zie ook paragraaf 1.4 en paragraaf 4.7). Daarnaast is er een eigenstandige projectcontrol-functie en een kwaliteitsteam (Q-team).

Met dit sturingsmodel zijn op zich heldere afspraken gemaakt, waarbij de gemaakte afspraken aansluiten bij de verantwoordelijkheden van de betrokken partijen.

**b. De rol van de stuurgroep**

In de stuurgroep zijn de bestuurlijk opdrachtgevers vertegenwoordigd van de provincie, de gemeente en Rijkswaterstaat. De bestuurlijk vertegenwoordiger van de provincie is voorzitter van de stuurgroep. De voorbereiding van het overleg van de stuurgroep vindt plaats in het directeurenoverleg.

*Stuurgroep functioneert aanvankelijk naar behoren*

In de periode voorafgaand aan de herijking functioneert de stuurgroep naar behoren. De stuurgroep komt op regelmatige basis bijeen en vaker rondom belangrijke momenten in het proces. Uit de verslagen van vergaderingen van de stuurgroep komt naar voren dat de onderwerpen worden besproken die passend zijn voor dit gremium. De stuurgroep komt steeds tot unanieme besluitvorming.

*Stuurgroep onvoldoende in positie na herijkingsbesluit van november 2017*

In de periode na het herijkingsbesluit van de stuurgroep van 7 november 2017 tot het overleg van de stuurgroep van 4 juni 2018 lijkt de stuurgroep onvoldoende in positie te zijn geweest. Na het herijkingsbesluit vindt vanaf eind 2017 met name op het niveau van het projectoverleg afstemming plaats tussen ARZ en CHP over de consequenties van het herijkingsbesluit en het afkeuren van het definitief ontwerp. In de eerste maanden van 2018 komt de stuurgroep bijeen in februari en maart. Het onderwerp 'planning' of 'mogelijke vertraging' staat tijdens deze vergaderingen van de stuurgroep niet op de agenda. Signalen vanuit de afstemming in het projectoverleg lijken de stuurgroep niet te hebben bereikt.

In april en mei 2018 is er geen overleg van de stuurgroep geweest, terwijl in die periode de versies 9 en 10 van de planning van CHP in het projectoverleg worden besproken en deze worden gereviewed door de projectorganisatie.

Begin 2018 wordt duidelijk dat er geen memo beschikbaar is over het escalatiemodel in relatie tot de governance. De gedeputeerde had hier naar gevraagd heeft tijdens de vergadering van de stuurgroep van oktober 2017. In relatie tot dit onderwerp stemt de stuurgroep eind maart 2018 in met enkele verbetervoorstellen en worden vertegenwoordigers van de provincie en van RWS GPO<sup>30</sup> aangewezen als vooruitgeschoven posten richting CHP.

Op 4 juni 2018 wordt de stuurgroep geïnformeerd over de nieuwe planning die kort daarvoor is aangeleverd door CHP. Uit deze planning blijkt dat er sprake is van twee tot drie jaar vertraging, waarbij er ook maatregelen zijn voorgesteld om in te lopen op deze vertraging. De stuurgroep is op 4 juni 2018 "onaangenaam verrast" over deze vertraging. De vraag daarbij is of de stuurgroep deze vertraging had kunnen voorkomen. Dat lijkt niet aannemelijk.

Na het niet goedkeuren van het definitief ontwerp in november 2017 werken CHP en de projectorganisatie ARZ het proces uit om te komen tot een gefaseerd, geaccepteerd definitief ontwerp ('GGDO').

<sup>30</sup> GPO staat voor Grote Projecten en Onderhoud.

Er ontstaan in deze periode onduidelijkheden over de positie van de stuurgroep. Dit laat zich als volgt toelichten:

- Tijdens het overleg van de stuurgroep op 7 november 2017 is de vraag aan de orde op welk moment het contractuele herijkingsbesluit wel genomen kan worden. Reactie daarop is dat dat pas mogelijk is als CHP heeft laten weten hoeveel tijd zij nodig hebben om het definitief ontwerp opnieuw in te dienen en de opdrachtgever deze heeft kunnen toetsen en accepteren. Daarbij wordt opgemerkt dat dit besluit niet voor ligt aan de stuurgroep, maar aan de opdrachtgever (RWS, namens het ministerie van IenW).
- Tijdens de daaropvolgende stuurgroepvergadering (7 februari 2018) blijkt dat de inzet niet langer is gericht op het ontwikkelen van een definitief ontwerp. In deze vergadering wordt het proces toegelicht om te komen tot een GGDO. Het overgaan op het GGDO-principe is daarmee geen expliciet besluit van de stuurgroep, maar de stuurgroep stemt tijdens het overleg van 7 februari 2018 wel in met het proces om tot een GGDO te komen.
- In de stuurgroepvergadering van 7 februari 2018 wordt tevens toegelicht dat in het proces om te komen tot een GGDO met CHP afspraken zijn gemaakt over randvoorwaarden die ervoor moeten zorgen dat de integraliteit en kwaliteit van het gehele definitieve ontwerp gewaarborgd worden en de financiële beheersbaarheid wordt bewaakt. In het directeurenoverleg van 21 februari 2018 komt vervolgens aan de orde dat afstemming met de opdrachtnemer over de randvoorwaarden in het GGDO-proces plaatsvindt in het taskforce overleg en dat er – omwille van de voortgang om te kunnen starten met de uitvoering – nieuwe afspraken zijn gemaakt, die afwijken van de GGDO-procesafspraken. Daarbij wordt opgemerkt dat dit in deze gevallen verantwoord is omdat er geen afhankelijkheid is van de randvoorwaarden en de risico's beheerst zijn.

#### *Parallel sturingsspoor*

Na het besluit van de stuurgroep in juli 2018 om geen toestemming te geven voor de zomerstremming, vindt overleg plaats tussen vertegenwoordigers van de stuurgroep en de Duitse moederbedrijven van Max Bögl en Züblin<sup>31</sup>. Doel van dit overleg is om procesafspraken te maken over duurzame samenwerking voor de langere termijn.

In de loop van 2018 schuiven – door gebrek aan vertrouwen – steeds meer partijen aan bij overleggen en worden parallelle overleggen opgestart. Dit betekent dat er escalatie-overleggen zijn ingevoerd en dat er een TOP ARZ-CHP-overleg wordt ingericht. Daarmee ontstaat er een parallel sturingsspoor.

#### **c. Het directeurenoverleg**

Hoewel het directeurenoverleg grotendeels volgens plan functioneerde, ontstaat er in 2017 ook op dit niveau een parallel sturingsspoor. Het rapport van de Commissie-Hertogh “Waar een wil is, komt een weg” (december 2018) beschrijft dit als volgt: *“In november 2017 is ‘het Mammoetoverleg’ geïntroduceerd op directieniveau met als doel een paar prangende belemmeringen op te lossen en wel voor een beperkte tijdsduur tot eind 2017. In de praktijk werd er een zodanige invulling aan gegeven dat het te behandelen aantal issues toenam en formele overleggen zoals directie-overleggen werden afgelast. Betrokkenen geven aan dat het niet mogelijk bleek in het gremium voldoende snel tot besluiten te komen vanwege beïnvloeding van buiten het overleg over de besluiten. Ondertussen dijde de agenda uit, terwijl er weinig tot geen afronding kwam.*

<sup>31</sup> Deze moederbedrijven staan garant voor de aannemers die de combinatie Herepoort vormen.

*Uiteindelijk zijn er tot medio 2018, 14 overleggen gehouden over 83 verschillende onderwerpen. Het overleg had geen formele status en bleek een parallelstructuur die tot meer verwarring dan sturing leidde.”*

Daarnaast blijkt uit het verslag van het directeurenoverleg van 21 februari 2018 dat afstemming met CHP over de randvoorwaarden in het proces om te komen tot een GGDO plaatsvindt in het taskforce overleg. Onduidelijk is wat de rol en positie is van dit overleg.

#### **d. Bemensing en inrichting projectorganisatie**

##### *Cruciale functies in projectorganisatie gedurende lange tijd niet ingevuld*

Het is gedurende lange tijd moeilijk gebleken om alle cruciale functies in de projectorganisatie in te vullen. In verschillende reviews en risicoanalyses is aandacht gevraagd voor de kwaliteit van de projectorganisatie en is aangegeven dat het niet voldoende op sterkte zijn van de projectorganisatie risico's met zich meebrengt op vertraging en kostenoverschrijding. Op basis van het onderzoek kan echter niet worden aangetoond dat er een direct verband is te leggen tussen enerzijds de onderbemensing van de projectorganisatie en anderzijds het ontstaan van kostenoverschrijdingen.

##### *Zwakte in IPM-model*

Voor de inrichting van de projectorganisatie ARZ is gebruik gemaakt van het Integraal Projectmanagement-model (IPM-model) van RWS. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de contractmanager ARZ voor de Ring Zuid een zeer bepalende rol had. De rol van contractmanager was vrij nieuw in de periode dat het project Aanpak Ring Zuid startte. Deze rol past bij de ontwikkeling van meer overlaten aan de markt op basis van D&C- of DBFM-contracten, waarbij op prestaties (outcome) wordt aanbesteed. In dit project is als zwakte van het IPM-model naar voren gekomen dat de contractmanager een relatief grote rol had ten opzichte van de aannemer. Enerzijds was er behoefte aan constructieve inhoudelijke samenwerking (op basis van het principe van 'best-for-project'). Deze rol werd ingevuld door de projectdirecteur. Anderzijds moest de onderlinge verdeling van rollen en verantwoordelijkheden, zoals contractueel vastgelegd, bewaakt en gerespecteerd worden. Deze rol werd ingevuld door de contractmanager. Dat leidde tot spanning in de samenwerking en tot diffuse signalen richting CHP.

#### **e. Positie Provinciale Staten en gemeenteraad**

##### *Informatievoorziening Provinciale Staten en gemeenteraad*

Uit ons onderzoek komt naar voren dat in de Staten(commissie) en met de gemeenteraad op verschillende momenten (soms ook vertrouwelijk) is gesproken over de Ring Zuid. Daarnaast is er op diverse momenten schriftelijke informatie verstrekt om Provinciale Staten en de gemeenteraad te informeren over de voortgang. Ter illustratie de volgende voorbeelden:

- De second opinion door Horvat & Partners in 2014 is uitgevoerd na een toezegging van GS aan de 'Statencommissie Grote Projecten', waarbij de Statencommissie het verzoek heeft gedaan de risicoverdeling tussen Rijk, provincie en gemeente onderwerp van gesprek te laten zijn.

De uitkomsten van de second opinion van Horvat & Partners zijn vervolgens ook besproken in deze Statencommissie, waarna GS heeft toegezegd de concept-Realisatieovereenkomst ter beschikking te stellen aan Provinciale Staten en de Staten via de reguliere controlecyclus en bij afwijkingen te informeren over het project.

- Op 10 december 2014 wordt in Provinciale Staten gesproken over de Realisatieovereenkomst. De gedeputeerde geeft tijdens dit overleg aan dat er geen zorgen zijn over budgetoverschrijdingen en dat de verwachting is dat alle ontwerptimalisaties gerealiseerd kunnen worden.
- In juni 2018 worden Provinciale Staten en de gemeenteraad geïnformeerd over het vooruitschuiven van de planning. Aangegeven wordt dat CHP meer tijd nodig heeft om het definitieve ontwerp af te ronden.
- Provinciale Staten en de gemeenteraad worden in juli 2020 vertrouwelijk geïnformeerd over het akkoord op hoofdlijnen met CHP en over het advies van Horvat & Partners (de boordeling van de risicoreservering van ARZ). Er is op dat moment geheimhouding opgelegd gezien de lopende onderhandelingen over de Vaststellingsovereenkomst. Deze geheimhouding is op 19 januari 2021 opgeheven.

*Feitelijke informatie is in juni 2018 gedeeld met Staten en raad, zodra daarover openbaar politiek debat gevoerd kon worden*

In het rapport van de Noordelijke Rekenkamer en de Rekenkamer Groningen “In de ban van de Ringweg” (14 februari 2022) wordt over het informeren van Provinciale Staten en de gemeenteraad in juni 2018, over het vooruitschuiven van de planning, het volgende opgemerkt: *“Vanaf eind 2017 was bekend dat de opleverdatum naar alle waarschijnlijkheid overschreden zou gaan worden. Deze mogelijke overschrijding bleek in de opeenvolgende planningen steeds meer toe te nemen. Desondanks duurde het ongeveer een half jaar voordat Provinciale Staten en raad daarover werden geïnformeerd.”*

Uit ons onderzoek komt naar voren dat na het herijkingsbesluit van november 2017 CHP wordt verzocht inzicht te geven in wat de consequenties zijn van het niet goedkeuren van het definitief ontwerp voor de planning van het ontwerpproces. In de eerste maanden van 2018 stelt CHP verschillende versies van een planning op, waarin de effecten van het niet-goedkeuren van het definitief ontwerp op de te realiseren mijlpalen zijn verwerkt en waarover het gesprek kan worden aangegaan om tot een robuuste overall planning te komen. Uiteindelijk dient CHP op 1 juni 2018 een planning in waaruit blijkt dat er sprake is van twee tot drie jaar vertraging. In deze planning stelt CHP ook maatregelen voor om in te lopen op de vertraging. Deze planning is onderwerp van gesprek in de stuurgroep van 4 juni 2018 en is de aanleiding om Provinciale Staten en gemeenteraad te informeren.

Op basis van het onderzoek constateert de commissie dat er eind 2016/begin 2017 weliswaar reeds signalen waren dat het lastig was om goede mensen te vinden voor de projectorganisatie en dat de planning van het project erg krap is (zie paragraaf 5.2). Zo vraagt (en krijgt) CHP in februari 2017 vier maanden uitstel voor het aanleveren van het herijkingsdossier. Op basis van deze signalen en gezien de discussies tussen de projectorganisatie ARZ en CHP over de planning in de eerste helft van 2018 kan gesteld worden dat er aanleiding was Provinciale Staten en gemeenteraad hierover (vertrouwelijk) te informeren, zoals in het rapport van de Rekenkamers wordt geconstateerd.

In de eerste helft van 2018 vinden echter ook gesprekken plaats over mogelijkheden om in te lopen op de planning. Het zou de onderhandelingspositie van ARZ ten opzichte van CHP over dit onderwerp zeer waarschijnlijk verslechterd hebben wanneer in deze periode via brieven aan Provinciale Staten en de gemeenteraad openbaar zou worden gemaakt dat er sprake is van het overschrijden van de opleverdatum. De stuurgroep heeft er in de ogen van de commissie terecht voor gekozen dit te doen op basis van de feitelijke informatie waar de stuurgroep begin juni 2018 over beschikte en waarover een openbaar politiek debat gevoerd kon worden. Hooguit had de gedeputeerde vertrouwelijk in de Statencommissie een melding kunnen doen van de discussies die in de eerste helft van 2018 plaatsvonden met de aannemer. Deze discussie leende zich echter in deze periode niet voor een openbaar debat.

#### f. **Positie Tweede Kamer**

De Tweede Kamer is aan de voorkant betrokken geweest bij het vaststellen van het RSP-budget en het vastleggen van de afspraken over regie en zeggenschap. Hierbij heeft de Tweede Kamer destijds ook aangegeven dat het RSP-budget begrensd is en dat het noorden binnen dit bedrag projecten moet kunnen uitvoeren.

Een deel van het budget voor de Aanpak Ring Zuid betreft Rijksgeld, te weten het bedrag van € 200 miljoen vanuit het MIRT en het bedrag van € 374 miljoen uit de RSP-middelen voor Concrete Projecten. Deze bedragen lopen rechtstreeks van de begroting van het ministerie van IenW naar RWS.

Jaarlijks wordt de Tweede Kamer via MIRT-overzichten<sup>32</sup> op hoofdlijnen geïnformeerd over lopende projecten, zo ook over de Ring Zuid. Het MIRT Overzicht is de toelichting bij de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Meer gedetailleerdere informatie over de voortgang van alle RSP-projecten ontvangt de Tweede Kamer in de vorm van een voortgangsrapportage RSP, die een bijlage vormt bij het MIRT-overzicht.

### 8.4. **Kostenoverschrijdingen**

Deze paragraaf beschrijft de beantwoording van de onderzoeksvragen over de omvang en de oorzaken van kostenoverschrijdingen.

***Beantwoording onderzoeksvraag 3a: Wat is de omvang van de kostenoverschrijding? (Waar bestaan de kostenoverschrijdingen uit?)***

***Prognose eindstand uitvoeringskosten neemt in periode 2016 – 2019 toe met € 83 miljoen***

Eerder in dit hoofdstuk is de ontwikkeling van de prognose eindstand uitvoeringskosten geschetst van € 550 miljoen (inclusief btw) in april 2016 naar € 633 miljoen in 2019 (inclusief btw, prijspeil januari 2018, geïndexeerd).

---

<sup>32</sup> Zie: [Home | MIRT Overzicht](#).

### *Toename opdrachtsom in periode 2016 – 2020 bedraagt € 231 miljoen*

De opdrachtsom voor de aannemer kent in de periode 2016 – 2020 de volgende ontwikkeling:

- In de Basisovereenkomst van april 2016 wordt overeengekomen dat CHP het project gaat realiseren voor € 388 miljoen, inclusief btw. De oorspronkelijke opdrachtsom bedraagt daarmee € 321 miljoen, exclusief btw (prijspeil 2016).
- De Taskforce Financiën geeft in 2020 aan dat de opdrachtsom, reeds overeengekomen meerwerk en de prijsontwikkelingen op dat moment gezamenlijk € 384 miljoen, exclusief btw bedragen.
- De Taskforce Financiën beschouwt in 2020 € 550 miljoen exclusief btw, als een redelijk bedrag waarover ARZ en CHP afspraken kunnen maken. Waarbij de Taskforce Financiën besparingsmogelijkheden ziet voor een bedrag van € 90 tot € 100 miljoen exclusief btw.
- Begin juli 2020 sluiten ARZ en CHP een akkoord op hoofdlijnen, waarin CHP zich committeert aan een opdrachtsom van € 552 miljoen (exclusief btw, prijspeil 2020 en geen toekomstige indexering).

Om in lijn te komen met de vastgestelde opdrachtsom van € 552 miljoen voor de aannemer, is een extra bijdrage nodig van de provincie van € 78 miljoen (exclusief btw). In de voordracht van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten (d.d. 19 januari 2021) is deze extra bijdrage als volgt toegelicht:

- De maximumprijs die de aannemer ontvangt, is vastgesteld op € 552 miljoen (exclusief btw). Dit bedrag betreft de opdrachtsom en wordt ook aangeduid als 'vastgesteld budgetplafond'.
- Door een extern bureau is een inschatting gemaakt van de omvang van resterende risico's aan opdrachtgeverszijde, ten bedrage van € 37 miljoen (exclusief btw).
- Dit leidt tot een benodigde dekking van € 589 miljoen, waarvoor een extra bijdrage van € 78 miljoen exclusief btw (€ 95 miljoen inclusief btw) nodig is.

Naast deze aanvullende bijdrage van de provincie, neemt CHP een deel van de meerkosten voor zijn rekening. Daarnaast moet bij de toename van de opdrachtsom rekening gehouden worden met de ontwikkeling van het prijspeil in de periode 2016 – 2020.

De meerkosten voor Voorbereiding & Toezicht (V&T-kosten) bedragen tijdens het sluiten van de Vaststellingsovereenkomst € 15,8 miljoen (inclusief btw, prijspeil 2020). Deze worden door het Rijk gedragen.

### ***Beantwoording onderzoeksvraag 3b: Welke aspecten hebben een rol gespeeld in het ontstaan van kostenoverschrijdingen?***

De kostenoverschrijdingen ten opzichte van de aanneemsom komen voort uit een optelsom van factoren met name in de periode van de herijking en het niet doorgaan van de zomerstremming. De Commissie-Hertogh noemt in 2019 vijf hoofdredenen voor het ontstaan van kostenoverschrijdingen:

1. CHP krijgt het project m.b.t. ontwerp en uitvoering moeilijk onder controle.
2. ARZ is proces-gedreven terwijl CHP inhoud-gedreven is.
3. Er is veel financiële spanning.
4. Publieke partners (ook binnen ARZ) geven diffuse signalen richting CHP.
5. Het is lastig voor CHP en ARZ om voldoende gekwalificeerd personeel in te zetten.



De Taskforce Financiën benoemde in 2020 als belangrijke oorzaken van financiële problemen en uitdagingen:

1. CHP heeft opportunistisch ingeschreven.
2. Het aanbiedingsontwerp is leidend voor CHP, voor ARZ zijn dat de eisen.
3. De contractvorm is door ARZ onvoldoende gemanaged in relatie tot de opgave en de omgeving.
4. Het herijkingsbesluit heeft enorme impact gehad en is door beide partijen onderschat.
5. CHP heeft moeite met invullen benodigde integrale competenties.
6. CHP ontwerpt op het scherpst van de snede, onvoldoende robuust.
7. Besluitvorming gaat traag, vooral bij belangrijke issues<sup>33</sup>.
8. Aanbevelingen Commissie-Hertogh zijn deels ingevoerd; onvoldoende navolging 'specials'.
9. ARZ en CHP hebben ondanks alliantie, geen gezamenlijk beeld van risico's.

De commissie onderschrijft deze redenen en oorzaken voegt daar het volgende aan toe.

### *Optimistische basishouding*

Zoals eerder in dit hoofdstuk beschreven, is vanaf de start tot en met de aanbesteding sprake geweest van een optimistische basishouding en van vertrouwen dat het project binnen budget gerealiseerd kon worden, inclusief de ontwerptimalisaties. De vertreksituatie met het RSP-budget en de Essent-gelden was gunstig. Eind 2014 is, voorafgaand aan het ondertekenen van de Realisatieovereenkomst, aan Provinciale Staten meegedeeld dat er geen zorgen zijn over budgetoverschrijdingen. Vervolgens was er in 2016 de meevallende aanbesteding.

### *Geen adequate gezamenlijke risicobeheersing*

De verdeling waarbij Rijkswaterstaat verantwoordelijk is voor de uitvoering en de provincie de verantwoordelijkheid draagt voor de financiële risico's heeft er niet aan bijgedragen dat er op een adequate wijze invulling is gegeven aan gezamenlijke risicobeheersing. De projectorganisatie ARZ opereerde op basis van de RWS-systematiek van risicoanalyses en verbeterplannen op basis van Gate Reviews, waarin risico's en beheersmaatregelen steeds wel zijn benoemd, maar waar niet overtuigend op is doorgepakt. Een voorbeeld daarvan is de lange duur die nodig was om de bemensing van de projectorganisatie op orde te krijgen. Er was geen gezamenlijk mechanisme om mogelijke overschrijdingen tijdig te signaleren en risico's effectief te beheersen. Met het scenario van kostenoverschrijding, zoals zich dat uiteindelijk heeft voorgedaan bij de Ring Zuid, is geen rekening gehouden.

### *Ontwerptimalisaties wel toegevoegd, besparingsoptimalisaties niet gerealiseerd*

De ontwerptimalisaties zijn toegevoegd tijdens het herijkingsbesluit en op het moment van niet accepteren van het definitief ontwerp in november 2017. Dit was een kritisch moment, omdat lange tijd niet duidelijk was wat de consequenties waren van het herijkingsbesluit voor de planning. Dat bracht onzekerheden en risico's met zich mee.

Tegelijkertijd was dit wel het moment om de optimalisaties nog te kunnen meenemen in het uitvoeringsontwerp omdat het na de ontwerpfase niet mogelijk of veel lastiger is om optimalisaties nog toe te voegen aan het ontwerp. Dit betekent dat er voor is gekozen de ontwerptimalisaties wel toe te voegen, terwijl uit dit onderzoek geen voorbeelden naar voren zijn gekomen van gezamenlijke inspanningen om kostenbesparingen te realiseren.

---

<sup>33</sup> In het rapport van de Taskforce Financiën wordt niet nader toegelicht bij welke partijen de besluitvorming traag verloopt.

### *Betekenis van toevoegen ontwerpoptimalisaties voor kostenoverschrijding*

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat in februari 2014 de realisatiekosten zijn geraamd op € 605 miljoen. Er zijn op dat moment enkele wensen voor ontwerpoptimalisaties (te weten: groene impuls Julianaplein; Esperantotunnel en volledige aansluiting op Europaweg). De meerkosten voor deze optimalisaties zijn in 2014 geraamd op 5 tot 8% van het realisatiebudget (oftewel een bandbreedte van afgerond € 30 tot € 48 miljoen). Inpassing lijkt op dat moment niet mogelijk.

In 2015 worden de gezamenlijke ontwerpoptimalisaties worden geraamd op € 17,9 miljoen (inclusief btw). De stuurgroep kiest er in 2015 voor om de optimalisaties toe te voegen als bij de herijking in 2017 blijkt dat er voldoende financiële ruimte is.

Vervolgens wordt in 2016 (in aanloop naar het opstellen van de Basisovereenkomst met CHP) gesproken over een bedrag van € 25 miljoen voor de ontwerpoptimalisaties (onbekend of dit inclusief of exclusief btw is). In de Basisovereenkomst wordt een bedrag afgesproken waarvoor CHP het project gaat realiseren. Het bedrag in de Basisovereenkomst is inclusief de drie ontwerpoptimalisaties (Esperanto-fietstunnel, aansluiting op Europaweg, groen Julianaplein).

Onderdeel van het herijkingsbesluit in 2017 is om de drie ontwerpoptimalisaties toe te voegen aan de scope van het project. Uit het onderzoek is niet naar voren gekomen welk bedrag op dat moment gemoeid is met de optimalisaties.



## 8.5. Kostenoverschrijdingen in relatie tot werking gemaakte afspraken

In deze paragraaf komt de beantwoording aan bod van de onderzoeksvragen over de kostenoverschrijdingen in relatie tot de werking van gemaakte afspraken.

**Beantwoording onderzoeksvraag 4a:** *Zijn partijen op een redelijke manier omgegaan met kostenoverschrijdingen en de consequenties daarvan? (Heeft de wijze van samenwerking, de verdeling van rollen en de invulling van de rollen door de verschillende partners van ARZ bijgedragen aan overschrijdingen in tijd en geld en zo ja in welke mate, dan wel bijgedragen aan een beheersing van de kosten?)*

**Beantwoording onderzoeksvraag 4b:** *Heeft iedere partij op een redelijke manier invulling gegeven aan de eigen verantwoordelijkheid en is het eindresultaat, zoals overeengekomen in de Vaststellingsovereenkomst, in verhouding met een ieders verantwoordelijkheid?*

Voor de beantwoording van deze vragen komt achtereenvolgens het volgende aan bod: a. de positie van de provincie Groningen, b. de inzet van Rijkswaterstaat, c. de rol van het ministerie van IenW, d. de positie van de gemeente Groningen en e. de bijdrage van CHP.

### a. Positie van de provincie Groningen

De deskundigheid en capaciteit binnen de provinciale organisatie waren niet toereikend om zelf de verantwoordelijkheid te nemen voor de uitvoering van de Aanpak Ring Zuid. Dit staat los van de eventuele bereidheid van het Rijk als wegbeheerder om die mogelijkheid te bieden. Voor de provincie Groningen is het project Aanpak Ring Zuid een 'once-in-a-lifetime-project'. Rijkswaterstaat was en is voor de provincie de aangewezen partij om dit project uit te voeren.

Bij de provincie was bij aanvang sprake van optimisme en vertrouwen en zijn er lange tijd geen zorgen geweest over de financiën. Vanaf 2018 werd duidelijk dat de uitvoering lastiger was dan beoogd. De planning schoof vooruit en de kosten stegen.

Zoals eerder in dit hoofdstuk beschreven, was de stuurgroep na het herijkingsbesluit van 2017 onvoldoende in positie. De projectorganisatie opereerde in de eerste helft van 2018 op te grote afstand van de stuurgroep. De provincie heeft vervolgens in de zomer van 2018 het voortouw genomen om in overleg met vertegenwoordigers van de stuurgroep en van de Duitse bedrijven van CHP te komen tot procesafspraken over duurzame samenwerking voor de langere termijn.

Eind 2020/begin 2021 kon de provincie niet anders dan de extra benodigde financiële bijdrage leveren. Er was feitelijk geen grond om op een andere manier met de overschijding om te gaan. De extra bijdrage aan het project Aanpak Ring Zuid is onttrokken aan de middelen die zijn gereserveerd voor de realisatie van de N33 Midden en de spoorlijn Groningen-Bremen (de Wunderline). Dat is volgens de werkwijze zoals bedoeld met het RSP.

Met de wijsheid van nu kan worden gesteld dat de provincie te lichtvaardig heeft ingestemd met de afspraken zoals die bij de start zijn gemaakt. Vanuit de gunstige uitgangspositie werd niet de urgentie gevoeld om afspraken ter discussie te stellen. De provincie heeft ook niet het gevoel gehad hier een keuze in te hebben gehad. In aanloop naar het Hoofdlijnenakkoord (2020) en de Vaststellingsovereenkomst (2021) deed de provincie pogingen om afspraken over de verdeling van risico's en financiële verantwoordelijkheden te herijken. Die pogingen zijn gestrand.

## **b. De inzet van Rijkswaterstaat**

De commissie heeft tijdens het onderzoek niet waargenomen dat de financiële verantwoordelijkheid van de provincie voor Rijkswaterstaat aanleiding was om anders te handelen in de uitvoering. De achtereenvolgende projectdirecteuren zijn aangesteld vanuit Rijkswaterstaat en werkten op basis van het principe van 'best-for-project'. Daarnaast is RWS goed omgegaan met het belang voor de regio om een sociaaleconomische impuls te realiseren via de Aanpak Ring Zuid.

De bemensing van de projectorganisatie is lange tijd een knelpunt geweest. Uit het onderzoek is echter niet naar voren gekomen dat dit aantoonbaar heeft geleid tot kostenoverschrijding. Bovendien geldt dat in de Bestuursovereenkomst is afgesproken dat het afvaardigen van vertegenwoordigers in de projectorganisatie een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van gemeente, provincie en Rijk.

Eerder in dit hoofdstuk is de complexe binnenstedelijke context van de Aanpak Ring Zuid geschetst. De Ring Zuid is een uniek en complex project. Een rijksweg dicht bij het centrum van de stad. Dat brengt specifieke onzekerheden en onvoorspelbaarheden met zich mee. Dit roept de vraag op of de systematiek van RWS wel is toegesneden op dit type projecten. RWS had meer rekening kunnen houden met mogelijke consequenties van een project met deze complexiteit in een hoogstedelijke omgeving.

## **c. De rol van het ministerie van IenW**

Het ministerie van IenW heeft consequent vastgehouden aan de afspraken zoals deze bij de start zijn gemaakt. Het ministerie wilde geen precedent. Daarnaast speelde een rol dat de periode van totstandkoming van het RSP een periode was van bezuinigingen (de organisatie van RWS moest fors krimpen). In de periode dat de kostenoverschrijdingen voor de Ring Zuid duidelijker werden, had het ministerie van IenW zelf de nodige problemen met overschrijdingen op andere infraprojecten.

Uit het onderzoek komen geen feitelijke aanwijzingen naar voren dat het Rijk debet is aan kostenoverschrijdingen.

Zoals eerder in dit hoofdstuk opgemerkt, heeft de provincie in aanloop naar het akkoord op hoofdlijnen in 2020 en de Vaststellingsovereenkomst in 2021 de btw-compensatie aan de orde gesteld. Het ministerie van IenW heeft zich in deze periode in relatie tot dit vraagstuk niet opgesteld als partner van de regio. Het ministerie van IenW had zich behulpzamer kunnen opstellen in lijn met de afspraken die de provincie hierover heeft gemaakt met RWS om waar nodig en mogelijk de provincie te helpen in de richting van het ministerie van Financiën om de btw-compensatie voor elkaar te krijgen.

## **d. De positie van de gemeente Groningen**

In het kader van de overeengekomen cofinanciering vanuit de regio voor het RSP, heeft de gemeente Groningen zich garant gesteld voor een cofinancieringsbijdrage van € 80 miljoen (prijspeil 2007). Deze bijdrage betekent dat de gemeente alleen indirect en niet direct heeft bijgedragen aan het project Aanpak Ring Zuid.

Bezien vanuit het perspectief van de gemeente was dit een comfortabele positie. De aan de voorkant gemaximeerde bijdrage betekende dat de gemeente in financiële zin geen risico's liep en er geen titel was om de gemeente te laten delen in de kostenoverschrijding. Tegelijkertijd heeft de gemeente steeds aangedrongen op het toevoegen van de ontwerptimalisaties.

De mate van invloed van de gemeente en de opstelling van de gemeente voor het doorvoeren van de ontwerptimalisaties staan niet in verhouding met het aan de voorkant afgedekte risico van de gemeente. De provincie heeft bij de start van het project geen afspraken gemaakt met de gemeente over het delen van risico's.

**e. De bijdrage van CHP**

Eind 2015 dient CHP hun bieding in die onder de plafondprijs van de aanbesteding ligt (17,8% onder de bedrijfseconomische raming). In de Basisovereenkomst (mei 2016) wordt vervolgens vastgelegd dat CHP het project gaat realiseren voor € 388 miljoen inclusief btw (€ 321 miljoen exclusief btw).

In het Hoofdlijnenakkoord van juli 2020 committeert CHP zich aan een nieuw budgetplafond (opdrachtsom) van € 552 miljoen (exclusief btw, prijspeil 2020 en geen toekomstige indexering). Op basis van de analyse en adviezen van de Taskforce Financiën wordt afgesproken dat CHP een deel van de meerkosten voor zijn rekening moet nemen. De aannemer heeft in 2020 een tekort afgeboekt.



## 9. Conclusies, lessen en aanbevelingen

### 9.1. Inleiding

Op basis van de reconstructie, zoals hiervoor uitgewerkt in de hoofdstukken 2 t/m 7 en de beantwoording van de onderzoeksvragen in hoofdstuk 8, formuleert de commissie in de eerstvolgende paragraaf van dit hoofdstuk de conclusies.

Het tweede deel van dit hoofdstuk beschrijft de aanbevelingen en enkele meer algemene lessen op basis van dit onderzoek. Daarmee bevat dit hoofdstuk de beantwoording van de laatste twee onderzoeksvragen, te weten: *5. Welke lessen zijn – na beschouwing van het brede perspectief van opdrachtgevende partijen en opdrachtnemer (markt/aannemer) – op het gebied van samenwerking te trekken?* en *6. Welke aanbevelingen doet de onderzoekscommissie-Remkes aan de verantwoordelijke partijen, in termen van wat nodig is om op een goede manier invulling te geven aan de eigen verantwoordelijkheid?*

### 9.2. Conclusies

#### **Conclusie 1: Er is reden om trots te zijn op het project Aanpak Ring Zuid.**

Dankzij de bestuurlijke en sociaaleconomische drive vanuit de regio is er een compensatiepakket gekomen voor het niet doorgaan van de Zuiderzeelijn en is de Aanpak Ring Zuid opgenomen in het RSP. Zonder RSP zou de aanpak van de Ring Zuid voorlopig niet aan bod zijn gekomen.

Tegenover de kosten voor het project staan relevante maatschappelijke baten. De Aanpak Ring Zuid is een waardevol project voor het verbeteren van de doorstroming, de verkeersveiligheid en de bereikbaarheid van de regio en de stadsdelen. De verdiepte ligging en de tunneldeksels hebben een positief effect op de ruimtelijke kwaliteit. Bovendien is het gelukt om de regionale werkgelegenheid een impuls te geven. Het eindresultaat beantwoordt aan de inhoudelijke doelstellingen van het project en ziet er veelbelovend uit. Dit laat echter onverlet dat vanwege de langere uitvoeringsduur veel mensen in de omgeving van het projectgebied worden geconfronteerd met veel overlast.

Uit het onderzoek zijn geen aanwijzingen naar voren gekomen van ernstige nalatigheid of van verwijtbaar handelen. Wel heeft de Aanpak Ring Zuid te maken gekregen met tegenslagen die invloed hebben op de looptijd van het project en het financiële resultaat.

**Conclusie 2: Consequenties van afspraken, zoals bij de start gemaakt, zijn onvoldoende doorleefd. Dit heeft geleid tot een onvoldoende gezamenlijk mechanisme om mogelijke overschrijdingen tijdig te signaleren en risico's effectief te beheersen.**

De provincie Groningen heeft bij het maken van afspraken over de verdeling van rollen, verantwoordelijkheden en risico's onvoldoende doorleefd wat de consequenties van deze afspraken zijn.

De afspraak over de verdeling van verantwoordelijkheden, waarbij Rijkswaterstaat als aanbestedende dienst optreedt en verantwoordelijk is voor de uitvoering en de provincie verantwoordelijk is voor de financiële risico's, is bij de start in 2008 gemaakt. Hiermee is een weeffout ontstaan: 'Wie bepaalt' correspondeert niet met 'wie betaalt'. Deze weeffout werd zichtbaar problematisch vanaf 2018. De relatief recente discussie gaat dus over een weeffout die tien jaar daarvoor is gemaakt. Deze weeffout had bij de start in 2008 voorkomen kunnen worden door te onderkennen dat een andere verdeling van verantwoordelijkheden nodig was. Gezien de financiële verantwoordelijkheid had de provincie bij de start nadrukkelijker moeten vragen om een inhoudelijke onderbouwing van het taakstellende budget.

Daarnaast had de provincie niet akkoord moeten gaan met gemaximeerde financiële bijdragen van de gemeente Groningen en het Rijk, zonder dat deze partners ook deelden in de financiële risico's. Zo bracht de vaste bijdrage van € 80 miljoen aan cofinanciering van het RSP de gemeente Groningen in een comfortabele positie. De risico's waren daarmee voor de gemeente beheersbaar ('afgekocht'), terwijl in de afspraken over samenwerking (bijv. over de positie van de gemeente in de stuurgroep en de overige onderdelen van de projectorganisatie) is verdisconteerd dat de gemeente aanvullende wensen en eisen kon formuleren en deze ook gehonoreerd kreeg.

Ook het Rijk leverde een gemaximeerde bijdrage aan het budget voor de Aanpak Ring Zuid (€ 200 miljoen vanuit het MIRT en € 374 miljoen RSP-middelen Concrete Projecten) zonder dat het Rijk in financiële zin risico liep. Een uitzondering hierop zijn de V&T-kosten, waarvoor Rijkswaterstaat verantwoordelijk is en die als gevolg van het langer in functie blijven van de projectorganisatie zijn gestegen.

Het aandeel van het Rijk en van de gemeente in het totale budget had op enigerlei wijze moeten leiden tot medeverantwoordelijkheid dragen voor financiële risico's. Zo was het redelijk geweest als het Rijk voor het MIRT-aandeel in de totale projectkosten medeverantwoordelijk was geweest voor kostenoverschrijdingen. Gelet op de aard van het project (op gemeentelijk grondgebied) had eenzelfde type afspraak gemaakt moeten worden met de gemeente. Het was verstandig geweest als de afspraak over de bijdrage van € 80 miljoen ook een element in zich had gehad waarbij de gemeente medeverantwoordelijkheid had gedragen voor kostenoverschrijdingen. Met een dergelijke verdeling van financiële risico's had het gezamenlijk opereren op basis van het principe van werken als één overheid tot uitdrukking gebracht kunnen worden. Dit principe is nader toegelicht aan het eind van deze paragraaf.

Als onderdeel van de risicobeheersing is er een rol weggelegd voor het ministerie van IenW om gezamenlijk met de provincie op te trekken richting het ministerie van Financiën voor de kwestie van de btw-compensatie, danwel – als dat niet tot het gewenste resultaat leidt – het hieruit voortvloeiende financiële nadeel aan de provincie te compenseren.

**Conclusie 3: De inspanningen om risico's op kostenoverschrijdingen te beheersen zijn niet toereikend geweest.**

De projectorganisatie heeft de nodige inspanningen gepleegd als het gaat om het uitvoeren van risicoanalyses en het formuleren van beheersmaatregelen. Deze inspanningen zijn echter niet toereikend geweest. Er is lange tijd geen rekening gehouden met het scenario van kostenoverschrijding zoals zich dat uiteindelijk heeft voorgedaan.

Ook is er niet tijdig geanticipeerd en geacteerd op de risico's zoals deze zich aandienen en is er optimistisch omgegaan met de ontwerptimalisaties. Na het niet-goedkeuren van het herijkingsdossier en het niet accepteren van het definitief ontwerp is besloten de ontwerptimalisaties toe te voegen. Terwijl op dat moment onduidelijk was welke gevolgen het herijkingsbesluit met zich mee zou brengen voor de planning (mogelijke vertraging en daarmee gepaard gaande kostenstijging). Tegelijkertijd is als gevolg van het ontbreken van gezamenlijke risicobeheersing nagelaten om mogelijke besparingen te realiseren.

**Conclusie 4: Op enkele cruciale momenten functioneerde de projectorganisatie niet naar behoren.**

In de periode volgend op het herijkingsbesluit van november 2017 is de stuurgroep onvoldoende in positie geweest. Vanaf december 2017 tot en met juni 2018 zijn door CHP verschillende plannings gemaakt. In de maanden april en mei 2018 is er geen overleg van de stuurgroep geweest terwijl in die periode verschillende versies van de planning van CHP in het projectoverleg werden besproken en werden gereviewed door de projectorganisatie ARZ. De stuurgroep wordt vervolgens op 4 juni 2018 geïnformeerd over de nieuwe planning die op 1 juni 2018 is ingediend.

Vanuit het projectoverleg had eerder kunnen worden opgeschaald naar het directeurenoverleg en de stuurgroep om de stuurgroep in positie te brengen. Afspraken over het escalatiemodel in relatie tot de governance kwamen pas tot stand in de eerste maanden van 2018. Tegelijkertijd had de stuurgroep ook zelf alerter kunnen zijn, gezien de signalen die er al waren sinds eind 2016/begin 2017 over de moeizame samenwerking tussen CHP en ARZ.

Vanaf juni 2018 schuiven – door gebrek aan vertrouwen – steeds meer partijen aan bij overleggen en worden parallelle overleggen opgestart. In de praktijk betekent dit dat er escalatie-overleggen zijn ingevoerd en dat er een TOP ARZ-CHP-overleg wordt ingericht. Daarmee ontstaat er een parallel sturingsspoor en is er onvoldoende sprake van eenduidige sturing.

Het is gedurende lange tijd (vanaf de verkenningsfase in 2008 t/m medio 2018) moeilijk gebleken om alle cruciale functies in de projectorganisatie in te vullen. Daarnaast is sprake geweest van de nodige personele wisselingen. Op basis van het onderzoek kan echter niet worden aangetoond dat er een direct verband is te leggen tussen enerzijds de onderbemensing van de projectorganisatie, danwel de personele wisselingen en anderzijds het ontstaan van kostenoverschrijdingen.



## **Conclusie 5: Er is onvoldoende aandacht geweest voor de consequenties van de keuze voor een D&C-contract.**

Het was een terechte beslissing om te kiezen voor een D&C-contract en niet voor een DBFM-contract dat tijdens de aanbesteding van de Ring Zuid de standaard was voor grote projecten. Ook waren er valide redenen om het project in één keer en niet gefaseerd aan te besteden. Wel leidde de bieding van CHP bij RWS tot vraagtekens. RWS wilde weten dat CHP zich bewust was van de omvang en complexiteit van het project gegeven de aanbidding onder de plafondprijs. Ondanks deze vraagtekens was er aanbestedingsrechtelijk geen aanleiding om de aanbidding terzijde te schuiven.

Tegelijkertijd is er onvoldoende aandacht geweest voor de consequenties van de keuze voor een D&C-contract waarbij, ten opzichte van contractvormen die in de periode daaraan voorafgaand gangbaar waren, meer wordt overgelaten aan de markt. De publieke partijen hebben gezamenlijk te weinig doorleefd wat een passende invulling en verdeling van rollen is in relatie tot de aannemer. Dat had negatieve consequenties voor de eenduidigheid van de projectaansturing. Dit kwam bijvoorbeeld tot uitdrukking in de spanning tussen enerzijds de behoefte aan constructieve inhoudelijke samenwerking (op basis van het principe van 'best-for-project') en anderzijds het bewaken van de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden zoals contractueel vastgelegd. Er is aanleiding om kritisch te kijken naar de scheiding tussen de rol van de projectdirecteur (sturen op samenwerking) en de rol van de contractmanager (sturen op contract) zeker in een context van samenwerking tussen drie opdrachtgevende publieke partijen.

Onderstaand kader bevat een nadere toelichting op het principe van werken als één overheid.

Ten tijde van de totstandkoming van de governance-verhoudingen en werkafspraken voor de Aanpak Ring Zuid was in het Nederlandse openbaar bestuur het adagium “je gaat erover of niet” in zwang.<sup>34</sup> Dit adagium kwam voort uit de destijds sterk gevoelde behoefte aan overzicht en structuur, om bestuurlijke drukte te reduceren, administratieve lasten te verlichten en verantwoordingslijnen te verhelderen. Nauw verbonden met “je gaat erover of niet”, was het zogenoemde “twee-bestuurslagenprincipe”, waarmee werd uitgedrukt dat maximaal twee bestuurslagen over een bepaalde taak mogen gaan. Zo werd geprobeerd greep te krijgen op de complexiteit van het openbaar bestuur.<sup>35</sup> De beslissing om de financiële verantwoordelijkheid exclusief bij de provincie Groningen te beleggen, terwijl het Rijk en de gemeente Groningen belangrijke partners in het project waren en Rijkswaterstaat uitvoerder was, kan in elk geval ten dele in het licht van deze tijdsgeest geduid worden.

In relatief korte tijd is dit bestuurlijke perspectief en de daarbij behorende taal echter radicaal veranderd. De schijnbare zekerheid en eenduidigheid van “je gaat erover of niet”, bleek in de praktijk niet tot betere resultaten te leiden. Het adagium luidt nu: “werken als één overheid”.<sup>36</sup> Waar maatschappelijke opgaven nauw met elkaar verweven zijn, en die opgaven niet door spelers op slechts één of twee schaalniveaus aangepakt kunnen worden, dienen overheden juist samen te werken en dient ieder in te brengen waar die sterk in is. Het is daarbij niet meer allesbepalend wie waar precies over gaat, maar veeleer dat de opgave (gezamenlijk) wordt opgepakt. Het nu geldende idee is dat er voor burgers maar één overheid bestaat en dat het voor hen niet uitmaakt wie waarvoor verantwoordelijk is, als de klus maar wordt geklaard.<sup>37</sup>

De interbestuurlijke inrichting en werkafspraken die rond 2008 voor de Aanpak Ring Zuid werden gemaakt, staan op gespannen voet met dit huidige bestuurlijke perspectief. Werken als één overheid en interbestuurlijke samenwerking veronderstellen het delen van verantwoordelijkheden en risico's, zodat er ook een gedeeld gevoel van eigenaarschap ontstaat. Daarvoor zijn goede werkafspraken nog steeds onontbeerlijk. Het biedt kansen voor een meer gelijkwaardige samenwerking tussen publieke partners, maar die gelijkwaardigheid ontstaat niet vanzelf. Dat moet de uitkomst zijn van de intrinsieke wil tot gelijkwaardigheid en bijbehorende financiële en bestuurlijke verhoudingen.<sup>38</sup>

<sup>34</sup> Deze term is ontleend aan het rapport ‘*Je gaat erover of niet. Rijksbrede takenanalyse*’ van de Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie (2005).

<sup>35</sup> Regeerakkoord Vrijheid en verantwoordelijkheid, 2010, pag. 5.

<sup>36</sup> Deze term is ontleend aan het rapport ‘*Als één overheid - slagvaardig de toekomst tegemoet!*’ van de Studiegroep Interbestuurlijke Financiële Verhoudingen (2020).

<sup>37</sup> Berg, C.F. van den en R. Fraanje. (2020). Ruimte in regels: Interbestuurlijke knelpunten en oplossingen voor het sociaal en ruimtelijk domein, In: *Essaybundel Ruimte in Regels*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

<sup>38</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur (2021) *Rol nemen, ruimte geven: advies over de rol van het rijk bij interbestuurlijke samenwerking*.

### 9.3. Aanbevelingen Ring Zuid en algemene lessen

Onderstaande aanbevelingen zijn gericht aan de Aanpak Ring Zuid. Deze gelden tevens als algemene lessen. Het laatste onderwerp van deze paragraaf betreft een algemene les.

#### **Aanbeveling 1: Breng de maatschappelijke baten nadrukkelijker voor het voetlicht**

Voor de mensen die zich dagelijks inzetten voor de realisatie van de Ring Zuid is trots kunnen zijn op dit project van belang. De inzichten uit dit onderzoek laten zien dat een bouwproject moet worden gezien vanuit de gehele periode van initiatief tot en met het gebruik. Dit gebruik bestrijkt decennia langer dan de fysieke bouwfase en betreft ook meerdere soorten waarden voor meerdere soorten partijen op verschillende niveaus in het maatschappelijk systeem. Het zou goed zijn om de maatschappelijke baten ten opzichte van de maatschappelijke kosten explicieter voor het voetlicht te brengen.

#### **Aanbeveling 2: Opereer de komende periode nadrukkelijker op basis van het principe van werken als één overheid**

Het herstellen van de weeffout die bij de start is ontstaan, lijkt niet reëel. Les voor de toekomst is wel dat financiële risico's niet losgekoppeld moeten worden van het opdrachtgeverschap. Dit geldt specifiek voor de Ring Zuid, maar is ook breder van toepassing.

Voor de komende periode adviseert de commissie de publieke partijen voor Ring Zuid nadrukkelijker te opereren op basis van het principe van werken als één overheid. Dat betekent het volgende:

- Maak werk van het vormgeven van gezamenlijke risicobeheersing voor dit gezamenlijke project. Ook in de komende periode kunnen zich immers nieuwe (financiële) risico's en kostenoverschrijdingen aandienen (bijv. als gevolg van de coronapandemie, de stijgende bouwkosten en de oorlog in Oekraïne).
- Kom voor mogelijke toekomstige of resterende financiële risico's tot een onderlinge verdeling op basis van de financiële bijdrage die elk van de partijen (Rijk, provincie en gemeente) heeft geleverd aan dit project. Ontwikkel een systematiek waarbij elke partij baat heeft bij strakke gezamenlijke risicobeheersing en waarbij evenwicht wordt aangebracht tussen 'wie bepaalt' en 'wie betaalt'.

#### **Aanbeveling 3: Richt een jaarlijks bestuurlijk escalatieoverleg in**

Organiseer tenminste jaarlijks een bestuurlijk escalatieoverleg voor grote en complexe projecten. Ook als alles goed lijkt te gaan. Partijen weten elkaar dan makkelijker te vinden met meer wederzijds begrip wanneer zich tegenslagen aandienen.

#### **Aanbeveling 4: Kom tot een rechtvaardige oplossing van de btw-kwestie**

De commissie acht het redelijk dat de provincie voor de geïnvesteerde middelen in de Aanpak Ring Zuid gebruik kan maken van het btw-compensatiefonds en adviseert het ministerie van IenW om gezamenlijk met de provincie op te trekken richting het ministerie van Financiën om een rechtvaardige oplossing te vinden voor deze kwestie. Als dit niet tot het gewenste resultaat leidt, adviseert de commissie het ministerie van IenW binnen het Rijk in overleg te treden om tot een oplossing te komen om het financiële nadeel dat voortvloeit uit de btw-kwestie aan de provincie te compenseren.



## **Algemene les: Creëer ruimte voor kwalitatief tegenspel bij twijfels over bieding tijdens aanbesteding**

Bouw binnen het aanbestedingsrecht een mogelijkheid in om af te zien van gunning aan de aanbieder met de beste prijs-kwaliteitverhouding als de aanbestedende dienst sterke twijfels heeft of de biedende partij het project kan realiseren volgens de gestelde randvoorwaarden en de aangeboden prijs. Laat 'gestolde ervaring' een criterium (of noodknop) zijn om 'bij twijfel niet in te halen'.

## Bestuurlijke reactie provincie Groningen



Commissie van Onderzoek  
Kostenoverschrijdingen Aanpak Ring Zuid  
Secretariaat Lysias Advies  
Soesterweg 310 D  
3812 BH Amersfoort

Datum : 21 juni 2022  
Documentnr. : 2022-062743  
Dossiernummer : K2860  
Behandeld door :  
Telefoonnr. :  
Antwoord op : Rapportage Commissie Remkes  
Bijlage : -  
Onderwerp : Bestuurlijke reactie op Rapportage Commissie van Onderzoek  
Kostenoverschrijdingen Aanpak Ring Zuid

Geachte leden van de Commissie Remkes,

Wij danken u hartelijk voor de ons geboden mogelijkheid tot het geven van een bestuurlijke reactie op de Rapportage Commissie van Onderzoek Kostenoverschrijdingen Aanpak Ring Zuid. Onze bestuurlijke reactie is opgenomen in het vervolg van deze brief.

### Bestuurlijke reactie

Geachte leden van de commissie,

Hartelijk dank voor uw adviezen. U kijkt in een compact en leesbaar rapport terug op een omvangrijk en complex project, waar veel mensen inmiddels een omvangrijke periode aan werken, of hebben gewerkt.

De titel van uw rapport geeft (terecht) aan dat we inmiddels in andere tijden leven. Maar in 2007 zag de wereld er zo uit: de provincie Groningen beschikte over een RSP-budget, waarmee een lang gekoesterde wens - en noodzaak - om de Ringweg-Zuid aan te pakken in daden omgezet kon worden. En dat kon alleen binnen de door het Rijk opgelegde risicoverdeling.

De ombouw van de Zuidelijke ringweg, was de redenering, zou leiden tot een betere bereikbaarheid van de stad en regio, en daarmee een stimulans voor de Noordelijke economie. Het zou tegelijk een einde maken aan de files, die al jaren kenmerkend waren voor het Julianaplein. Deze argumenten staan nog altijd.

We wisten dat het project complex was. De winkel openhouden terwijl er wordt verbouwd, is altijd al een uitdaging. Maar deze weg loopt ook nog eens dwars door de stad. Toch was er draagvlak voor het project, bij de Provinciale Staten, de gemeenteraad en het Rijk.

Uw rapportage schetst de omstandigheden bij de start treffend. Er was een 'coalition of the willing', die de nieuwe Zuidelijke ringweg tot een succes wilde maken. Een iconisch project, waar we trots op kunnen zijn. Tegelijk is er aanleiding om ervan te leren: hoe ga je om met veranderingen in een complexe omgeving, met partners die het project verschillend benaderen? Zoals wij hoopten, bevat uw rapport daar handreikingen voor.

Martinikerkhof 12  
9712 JG Groningen

Sint Jansstraat 4  
9712 JN Groningen

Postbus 610  
9700 AP Groningen

Telefoon  
050 3164911

[www.provinciegroningen.nl](http://www.provinciegroningen.nl)  
[info@provinciegroningen.nl](mailto:info@provinciegroningen.nl)

De provincie Groningen werkt volgens normen die zijn vastgelegd in een handvest voor dienstverlening. Dit handvest vindt u op onze website of kunt u opvragen bij de afdeling Bestuur, Juridische Zaken & Communicatie: 050 3164160. BTW: NL0019.32.822.B01 / KvK: 01182023 / IBAN: NL84 ABNA 0446 0456 91 / BIC: ABNANL2A

We zijn aangenaam getroffen dat u de trots expliciet benoemt in uw rapport. Want er is hard gewerkt. Aan tekentafels en door mensen in vrachtwagens en kranen die het 'echte werk' doen. En vanaf de start hebben wij bestuurlijk steeds naar beste kunnen gehandeld, passend bij de praktijk en de tijdgeest van dat moment. We lezen dit rapport als erkenning van die inzet.

Alleen wie aan de kant blijft staan, maakt geen fouten. Wij zijn in staat geweest om gedurende de achterliggende periode te leren en flexibel te reageren op veel veranderende omstandigheden. Toch liggen er nog kwesties op tafel, zoals de omgang met de BTW, de risicoverdeling en de vraag of en wie de kostenstijging als gevolg van de oorlog in Oekraïne opvangt.

In uw rapportage doet u daar suggesties voor. We lopen de conclusies kort langs.

*Conclusie 1: Er is reden om trots te zijn op het project Aanpak Ring Zuid.*

Zoals hierboven gesteld, onderstrepen wij deze conclusie. Dit is duidelijk een *'once in a lifetime'*-project, waaruit blijkt hoezeer de samenleving baat heeft bij projecten die bijdragen aan veiligheid, leefbaarheid en bereikbaarheid. Wij zullen dit blijven uitdragen.

*Conclusie 2. Consequenties van afspraken, zoals bij de start gemaakt, zijn onvoldoende doorleefd. Dit heeft geleid tot een onvoldoende gezamenlijk mechanisme om mogelijke overschrijdingen tijdig te signaleren en risico's effectief te beheersen.*

U legt de vinger op de zere plek. Onze eerste les is dat je financiële risico's niet mag loskoppelen van de uitvoeringsverantwoordelijkheid. Dat hebben wij in de debatten met de Staten over de Zuidelijke ringweg inmiddels meerdere keren benadrukt. We zijn er eerder met het ministerie ook over in gesprek geweest en zien in deze conclusie aanleiding om hierover opnieuw met het Rijk om de tafel te gaan.

Onze tweede les: mocht er weer een groot infraproject op stapel staan, met verschillende organisaties en partijen in de aansturing en uitvoering, doorloop scenario's dan vooraf beter met elkaar. Voortaan zullen wij, kortom, bij besluitvorming over grote en complexe infra-werken, 'Remkes' meenemen.

De aanbeveling bij deze conclusie is: opereer nadrukkelijker als 1 overheid.

In onze communicatie over de Ringweg-Zuid werken we al lange tijd als één overheid. Maar bij andere onderdelen van dit project is dat niet altijd zo. Waarbij het wel zo is dat we ondanks bestuurlijke verschillen op de werkvloer altijd wel één overheid waren.

Maar het klopt dat we de betekenis van de uitdrukking *it takes two to tango* hebben ondervonden. Niet elke partner was bereid om op elk moment met ons te dansen. Het rapport biedt kansen en een handreiking om hier nog eens samen naar te kijken.

*Conclusie 3: De inspanningen om risico's op kostenoverschrijdingen te beheersen zijn niet toereikend geweest.*

Deze conclusie is *an sich* juist. Toch willen we er de kanttekening bij maken dat wij in onze rol, volgens ons, binnen de omstandigheden alert hebben gehandeld. Op basis van informatie die op dat moment voorhanden was. Op basis ook van de bestuurlijke afspraken uit 2008 over de verdeling van verantwoordelijkheden.

De optimalisaties in het ontwerp pasten steeds binnen de financiële scope. Met de wijsheid van toen, was het niet aannemelijk dat het project zou worden geconfronteerd met een kostenoverschrijding. Gelet op de aanbesteding was er geen aanleiding voor scenario's met besparingen. Maar ze hadden wel een rol moeten spelen en dus ook voorhanden moeten zijn.

*Conclusie 4: Op enkele cruciale momenten functioneerde de projectorganisatie niet naar behoren.*

Zoals u aangeeft is er in sommige periodes sprake is geweest van een parallelle sturingsstructuur, met bijbehorende nadelen. Zeker toen het spannend werd, bleek dat de gemaakte afspraken onvoldoende functioneerden. Na implementatie van de aanbevelingen uit het rapport van de commissie-Hertogh is dat strakgetrokken.

*Conclusie 5: Er is onvoldoende aandacht geweest voor de consequenties van de keuze voor een D&C-contract.*

Het ligt meer op de weg van Rijkswaterstaat om op deze conclusie te reageren.

Tot slot gaan wij kort in op de aanbevelingen waar we in de bovengenoemde conclusies nog niet op hebben gereageerd.

*Aanbeveling 3: Richt een jaarlijks bestuurlijk escalatieoverleg in*

We onderschrijven dat goede bestuurlijke contacten en korte snelle lijnen van essentieel belang zijn. Er is een stuurgroep en een (informele) ARZ/CHP-top, waarbinnen escalatie mogelijk is. Dit rapport geeft aanleiding om deze structuur opnieuw tegen het licht te houden.

*Aanbeveling 4: Kom tot een rechtvaardige oplossing van de btw-kwestie*

Wij onderschrijven deze aanbeveling. En lezen hem zo, dat u in feite aangeeft dat de provincie meer dan zijn aandeel heeft genomen in de oplossing van de kostenoverschrijdingen.

*Algemene les: Creëer ruimte voor kwalitatief tegenspel bij twijfels over bieding tijdens aanbesteding.*

Wij nemen deze algemene les ter harte, met de opmerking dat we het aanbestedingsrecht als zodanig niet kunnen veranderen. Niettemin: het signaal is duidelijk en wij zullen in het vervolg naar deze les handelen. Zeker als wij zelf de aanbesteding uitvoeren.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Groningen:

Voorzitter

Secretaris

# Bestuurlijke reactie ministerie IenW/Rijkswaterstaat



Rijkswaterstaat  
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Retouradres: Rijkswaterstaat | Postbus 20906 | 2500 EX Den Haag

Commissie van Onderzoek Kostenoverschrijdingen Aanpak  
Ring Zuid  
Secretariaat: Lysias Advies  
Soesterweg 310 D  
3812 BH Amersfoort

**RWS Bestuursstaf**

Rijnstraat 8  
2515 XP Den Haag  
Postbus 20906  
2500 EX Den Haag  
T 088 797 0050

[www.rijkswaterstaat.nl](http://www.rijkswaterstaat.nl)

**Ons kenmerk**

RWS-2022/19243

Datum 20 juni 2022  
Onderwerp Bestuurlijke reactie eindrapportage  
Onderzoekscommissie Remkes project Zuidelijke Ring

Geachte heer Remkes,

Dank voor uw rapport 'Met de wijsheid van nu'. U heeft ons in de gelegenheid gesteld een bestuurlijke reactie te geven. Namens het ministerie Infrastructuur & Waterstaat (I&W) willen we allereerst onze waardering voor de gedegen aanpak en dank aan u en uw commissie uitspreken. Het vervolg van deze brief betreft onze bestuurlijke reactie op uw rapport.

Het ministerie van I&W heeft het beeld dat het onderzoek gedegen en zorgvuldig is uitgevoerd. Het rapport geeft - van de verkenningsfase tot het heden - een waardevol en samenhangend overzicht van de historie van het project Zuidelijke Ring Groningen. Daarnaast zijn keuzes en afspraken uit het verleden in de context en het perspectief van dat moment geplaatst.

Reactie op conclusies

Uw belangrijkste conclusie dat er reden is om trots te zijn op het project Aanpak Ring Zuid onderschrijven wij van harte. In het project wordt immers toegewerkt naar een resultaat dat een grote verbetering oplevert voor de bereikbaarheid en leefbaarheid in heel Noord-Nederland. U stelt dat geen feitelijke aanwijzingen naar voren zijn gekomen dat het Rijk debet is aan kostenoverschrijdingen. Dit correspondeert met ons eigen beeld. Het is goed te lezen dat u na grondig onderzoek heeft geconstateerd dat de drie gezamenlijke opdrachtgevers - Provincie, Gemeente en Rijk - hecht hebben samengewerkt. Uw hoofdconclusies sluiten goed aan op de gedegen analyse die in het rapport gemaakt wordt en kunnen wij goed volgen.

Reactie op aanbevelingen

*1. Maatschappelijke baten nadrukkelijker voor het voetlicht brengen.*

Wij nemen deze aanbeveling ter harte, en zullen samen met de gemeente Groningen, de provincie Groningen en de projectorganisatie verkennen hoe wij hier op een goede manier invulling aan kunnen geven.

*2. de komende periode nadrukkelijker op basis van het principe van werken als één overheid te opereren*

Wij zetten de huidige samenwerking met de provincie en gemeente graag voort. De bestaande afspraken zijn daarbij het uitgangspunt.

Pagina 1 van 2



RWS Bestuursstaf

Datum  
20 juni 2022

*3. Richt een jaarlijks bestuurlijk escalatieoverleg in*

In overleg met de bestuurlijke partners in het project zullen we een jaarlijks bestuurlijk escalatieoverleg inrichten zoals door uw commissie is voorgesteld.

*4. Kom tot een rechtvaardige oplossing van de btw-kwestie*

Ten aanzien van de btw-kwestie zullen de provincie Groningen en het ministerie van IenW gezamenlijk in overleg treden met het ministerie van Financiën.

Reactie op algemene les

U sluit uw rapportage af met een algemene les: *Creëer ruimte voor kwalitatief tegenspel bij twijfels over bieding en aanbesteding*

Deze les heeft Rijkswaterstaat de afgelopen periode ook getrokken, en mede verwoord in het traject 'Transitie vitale infrasector'. Daarbij streven wij ernaar om ruimte te creëren voor meer dialoog en tegenspel in de aanbestedingsfase, binnen de regels van het geldende aanbestedingsrecht. Daar zijn ook al concrete resultaten van te zien. Te denken valt aan aanbestedingen waarbij een project niet gegund is aan de partij die direct na beoordeling op de eerste plaats eindigde, maar waarbij na een verificatiegesprek geconcludeerd werd dat een opdrachtnemer het werk niet voor de aangeboden prijs kon uitvoeren of niet volledig helder had wat de opdracht omvatte. In die gevallen werd uiteindelijk aan de nummer twee of drie gegund.

Hoogachtend,

drs. C. van der Burg  
Directeur-generaal Mobiliteit  
Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat

drs. M.C.A. Blom  
Directeur-generaal  
Rijkswaterstaat

## Bijlage 1. Interviewprotocol

Voor de interviews heeft de commissie het volgende interviewprotocol gehanteerd.

- Alle te interviewen personen ontvangen een uitnodiging. Daarin wordt het doel van het onderzoek en het doel van het interview aangegeven en wordt de procedure geschetst.
- De te interviewen personen ontvangen tevens informatie over de onderwerpen die aan de orde (kunnen) komen in het interview.
- Daarnaast wordt in de uitnodiging aandacht geschonken aan het gebruik van het interviewverslag voor het onderzoek.
- Ten minste één week van tevoren ontvangen de te interviewen personen schriftelijk deze uitnodiging.
- De interviews vinden in principe fysiek plaats.
- Het is mogelijk dat één persoon meer dan éénmaal wordt geïnterviewd.
- De interviews zijn niet openbaar.
- De leden van de commissie worden ondersteund door de adviseurs van Lysias, waarbij Lysias ook zorgt voor de verslaglegging. De verslagen betreffen een weergave van het besprokene op hoofdlijnen en gaan over hetgeen de commissie relevant acht voor het onderzoek.
- De geïnterviewden ontvangen binnen acht werkdagen het verslag van het interview, waarna zij vijf werkdagen de tijd krijgen om het verslag op feitelijke onjuistheden te controleren. Onjuistheden in het verslag worden door de geïnterviewde zichtbaar gecorrigeerd.
- Het door de geïnterviewde gecorrigeerde verslag wordt gebruikt voor de oordeelsvorming door de commissie.
- De verslagen blijven eigendom van de commissie en worden bewaard bij Lysias. De verslagen maken geen onderdeel uit van het onderzoeksdossier. De opdrachtgever krijgt de verslagen niet ter inzage. Ook derde partijen (anders dan de opdrachtgever) krijgen geen inzage in de gespreksverslagen.

## Bijlage 2: Overzicht gesprekspartners

Tijdens de eerste fase van het onderzoek heeft Lysias gesprekken gevoerd met betrokkenen op ambtelijk niveau, gericht op het verder inzichtelijk maken van het feitelijke verloop van het proces en het verder aanvullen en verifiëren van de reconstructie. In de tweede fase van het onderzoek heeft de commissie ambtelijke en bestuurlijke gesprekken gevoerd om te komen tot een nadere duiding en toetsing van de resultaten uit het vooronderzoek. Het overzicht van gesprekspartners is hieronder weergegeven.

Daarnaast bracht de commissie op 21 maart 2022 een werkbezoek aan het project Aanpak Ring Zuid, waarbij de huidige projectdirecteur, Joost van de Beek, een toelichting gaf op de voortgang van het project.

Nr.	Organisatie		Naam
1.	Ministerie van Verkeer en Waterstaat	Voormalig minister	Camiel Eurlings
2.	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	Voormalig minister	Cora van Nieuwenhuizen
3.	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	Secretaris-generaal	Jan Hendrik Dronkers
4.	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	Directeur Mobiliteit en Gebieden	
5.	Rijkswaterstaat	Directeur-generaal	Michèle Blom
6.	Rijkswaterstaat	Voormalig HID Noord-Nederland	Peter Struik
7.	Rijkswaterstaat	Voormalig HID Noord-Nederland	Sieben Poel
8.	Rijkswaterstaat	Voormalig HID Noord-Nederland	Erica Slump
9.	Rijkswaterstaat	HID Noord-Nederland	Joost de Ruig
10.	Rijkswaterstaat	Directeur productie- en projectmanagement RWS GPO	Ajold Muntinghe
11.	Provincie Groningen	Voormalig CdK provincie Groningen	Max van den Berg
12.	Provincie Groningen	Commissaris van de Koning	René Paas
13.	Provincie Groningen	Voormalig gedeputeerde	Henk Bleker
14.	Provincie Groningen	Voormalig gedeputeerde	Marc Jager
15.	Provincie Groningen	Voormalig gedeputeerde	Mark Boumans
16.	Provincie Groningen	Gedeputeerde	Fleur Gräper
17.	Provincie Groningen	Algemeen directeur / provinciesecretaris	Hans Schrikkema
18.	Provincie Groningen	Afdelingshoofd Mobiliteit en projecten	Harry Broers
19.	Provincie Groningen	Senior beleidsmedewerker Verkeer en Vervoer	Ed Stuij

Nr.	Organisatie		Naam
20.	Gemeente Groningen	Voormalig wethouder	Karin Dekker
21.	Gemeente Groningen	Voormalig wethouder	Paul de Rook
22.	Gemeente Groningen	Concerndirecteur	Bert Popken
23.	Gemeente Groningen	Directeur ruimtelijke ontwikkeling en uitvoering	Richard Lombaerts
24.	Combinatie Herepoort	Directeur Max Bögl Nederland B.V.	Michael Fröhlich
25.	Combinatie Herepoort	Directeur Roelofs Groep	Gerard Hoiting
26.	Aanpak Ring Zuid	Projectmanager verlengde verkenning	Bert van der Meulen
27.	Aanpak Ring Zuid	Voormalig projectdirecteur ARZ	Jos Hillen
28.	Aanpak Ring Zuid	Voormalig projectdirecteur ARZ	Ton Swanenberg
29.	Commissie-Hertogh en Taskforce Financiën	Voormalig voorzitter	Marcel Hertogh
30.	Quooste	Voormalig adviseur Rijkswaterstaat	René Buvelot
31.	Provincie Fryslân	Voormalig adviseur provincie Groningen	Sieds Hoitinga

## Bijlage 3: Geraadpleegde documenten

### *Geraadpleegde documenten Projectorganisatie Aanpak Ring Zuid*

- ARZ, *verslagen directeurenoverleg*, 2008 tot en met oktober 2021.
- ARZ, *verslagen stuurgroep*, 2008 tot en met september 2021.
- ARZ, *Advies kwaliteitsteam Zuidelijke Ring Groningen*, 16 juni 2009.
- ARZ, *Wat wordt de toekomst van de Zuidelijke Ringweg Groningen? Naar een Bestuurlijk Voorkeursalternatief*, 3 september 2009.
- ARZ, *Vorbereiding Planuitwerking ZRG fase 2*, presentatie, 8 september 2010.
- ARZ, *Projectplan Planuitwerking Zuidelijke Ringweg Groningen fase 2*, 10 november 2010.
- ARZ, *Ontwerpnota Voorlopig Ontwerp Aanpak Ring Zuid*, 8 november 2011.
- ARZ, *Risicoprofiel Aanpak Ring Zuid voor provincie Groningen*, februari 2014.
- ARZ, *Statencommissie Grote Projecten*, presentatie, 19 maart 2014.
- ARZ, *Inkoopplan Aanpak Ring Zuid*, versie 1.2, 4 juli 2014.
- ARZ, *Plan van Aanpak Realisatiefase*, versie 1.0 inclusief bijlagen, 11 december 2014.
- ARZ, *Realisatieovereenkomst Zuidelijke Ringweg Groningen fase 2, aanvullende overeenkomst bij de Bestuursovereenkomst d.d. 10 november 2009*, inclusief bijlagen, 16 december 2014.
- ARZ, *Verbeterplan Gate Review Marktbenadering*, 13 januari 2015.
- ARZ, *Aanbestedingsplan*, versie 1.8, 22 januari 2015.
- ARZ, *Maakbaarheidstoets Aanpak Ring Zuid*, 8 april 2015.
- ARZ, *Projectplan Realisatiefase na gunning Project A7/N7 Zuidelijke Ringweg Groningen, fase 2*, 2 februari 2016.
- ARZ, *Actueel risicodossier september 2017*, 26 september 2017.
- ARZ, *Actueel risicodossier september 2018*, 4 september 2018.

### *Geraadpleegde gezamenlijke documenten van Aanpak Ring Zuid en Combinatie Herepoort*

- ARZ en CHP, *Hoe te komen tot een gefaseerd en geaccepteerd Definitief Ontwerp*, gezamenlijke versie vastgesteld in de Taskforce, presentatie, 31 januari 2018.
- ARZ en CHP, *Plan van Aanpak op basis van Commissie-Hertogh*, 20 maart 2019.

### *Geraadpleegde documenten van Combinatie Herepoort*

- *Aanbieding CHP voor realisatie Ring Zuid Groningen* [vertrouwelijk ingezien bij RWS]
- CHP, *Termijn voor inzichtelijk maken consequenties n.a.v. herijkingsdossier*, brief aan ARZ, 20 november 2017.
- CHP, *diverse plannings en correspondentie over plannings naar ARZ*, tussen september 2017 en juni 2018.
- CHP, *Reactie CHP naar aanleiding van reactie ARZ op ingediend herijkingsdossier*, brief naar ARZ, 4 december 2018.
- CHP, *Reactie CHP naar aanleiding van reactie ARZ op ingediende vooropnames*, brief naar ARZ, 5 december 2018.
- CHP, *Reactie CHP naar aanleiding van niet acceptatie toetsresultaten van het Q-team op het Definitief Ontwerp*, brief naar ARZ inclusief bijlage, 5 december 2018.
- CHP, *Reactie CHP naar aanleiding van niet acceptatie DO herijkingsdossier*, brief naar ARZ, 5 december 2018.
- CHP, *Reactie CHP naar aanleiding van reactie ARZ op memo's bij herijkingsdossier*, brief naar ARZ, 5 december 2018.
- CHP, *Reactie CHP naar aanleiding van niet acceptatie Risicobeheersplan contractuele herijking*, brief naar ARZ, 5 december 2018.
- CHP, *Management Review 2017, vrijgegeven door CHP (intern)*, 15 mei 2018.

- CHP, *Reactie op brief aangaande actieplan PMS*, brief aan ARZ, 13 juli 2018.
- CHP, *Acceptatieproces DO en randvoorwaarde PMS*, brief aan ARZ, 30 augustus 2018.
- CHP, *planningen 7 tot en met 10*, november 2017 tot en met maart 2018.

#### *Geraadpleegde documenten van de provincie en gemeente Groningen*

- College van Burgemeester en Wethouders van gemeente Groningen, *brieven aan de gemeenteraad* tussen 2011 en 2021.
- Gedeputeerde Staten van Groningen, *brieven en voordrachten aan Provinciale Staten* tussen 2009 en 2021.
- Provincie Groningen, *Mutatie-overzicht RSP-projecten*, 2022.
- Provincie Groningen, *Verslag Statencommissie Economie en Mobiliteit*, 2 september 2009.
- Provincie Groningen, *Verslag Statencommissie Grote Projecten*, 19 maart 2014.
- Provincie Groningen, *Verslag Statencommissie Grote Projecten*, 27 augustus 2014.
- Provincie Groningen, *Verslag Statencommissie Mobiliteit en Energie*, 3 september 2014.
- Provincie Groningen, *Verslag Statencommissie Mobiliteit, Economie en Energie*, 3 december 2014.

#### *Geraadpleegde documenten van Rijkswaterstaat*

- Rijkswaterstaat, *Verkenning Zuidelijke Ringweg Groningen 2<sup>e</sup> fase Afronding regionale verkenning volgens het MIT Spelregelkader*, november 2007.
- Rijkswaterstaat, *Scopeformulier MIRT*, versie 19 november 2010.
- Rijkswaterstaat, *Milieueffectrapport A7/N7 Zuidelijke Ringweg Groningen, fase 2*, augustus 2013.
- Rijkswaterstaat, *Kostennota: Aanpak Ring Zuid Groningen*, definitief V03, 27 mei 2014.
- Rijkswaterstaat, *Aanbestedingsleidraad Realisatie Zuidelijke Ringweg Groningen fase 2*, definitieve versie V4.0, 10 april 2015.
- *Aanbiedingen andere marktpartijen voor realisatie Ring Zuid Groningen en de beoordelingen van die aanbiedingen* [vertrouwelijk ingezien bij RWS]
- Rijkswaterstaat, *Basisovereenkomst Realisatie Zuidelijke Ringweg Groningen fase 2*, 12 mei 2016.
- Rijkswaterstaat, *Alliantieovereenkomst Realisatie Zuidelijke Ringweg Groningen fase 2*, 5 oktober 2016.
- Rijkswaterstaat, *Niet acceptatie DO herijkingsdossier*, brief aan CHP, 7 november 2017.
- Rijkswaterstaat, *Reactie OG op ingediend herijkingsdossier*, brief aan CHP, 7 november 2017.
- Rijkswaterstaat, *Memo DO Herijkingsdossier*, brief aan CHP, 7 november 2017.
- Rijkswaterstaat, *Reactie Toetsresultaten Herijkingsdossier, Inzichtelijk maken consequenties besluit Herijkingsdossier*, brief aan CHP, 28 november 2017.
- Rijkswaterstaat, *Systeemtoets op projectmanagementsysteem*, brief aan CHP, december 2017.
- Rijkswaterstaat, *Niet-acceptatie overall-planning versie 11*, brief aan CHP, 16 januari 2018.
- Rijkswaterstaat, *Niet-acceptatie overall-planning versie 11*, brief aan CHP, 6 maart 2018.
- Rijkswaterstaat, *Niet-acceptatie overall-planning versie 11*, brief aan CHP, 20 juni 2018.
- Rijkswaterstaat, *Reactie op verbeterplan n.a.v. onderzoek PMS*, brief aan CHP, 20 juni 2018.
- Rijkswaterstaat, *Tussentijdse beoordeling voorwaarden zomerstremming 2018*, brief aan CHP, 13 juli 2018.
- Rijkswaterstaat, *Rectie van OG op UO en uitvoeringsdocumenten bouwkuip Verdiepte Ligging (VDL)*, brief aan CHP, 13 juli 2018.
- Rijkswaterstaat, *Medewerking OG aan mogelijk maken zomerstremming 2018*, brief aan CHP, 18 juli 2018.
- Rijkswaterstaat, *Reactie OG op verzoek ON t.a.v. acceptatie DO's*, brief aan CHP, 3 augustus 2018.
- Rijkswaterstaat, *Toekomstige Opgave Rijkswaterstaat: Perspectief op de uitdagingen en verbetermogelijkheden in de GWW-sector*, rapport in samenwerking met McKinsey & Company, mei 2019.

- Rijkswaterstaat en CHP, *Vaststellingsovereenkomst 2 Inzake Basisovereenkomst Realisatie Zuidelijke Ringweg Groningen fase 2*, januari 2021.

#### *Geraadpleegde documenten van het ministerie*

- Minister van V&W met voorzitter stuurgroep Zuiderzeelijn en gedeputeerden van provincies Fryslân, Drenthe, Groningen en Flevoland, *Convenant Regio Specifiek Pakket Zuiderzeelijn*, 23 juni 2008.
- Minister van V&W, *Bestuursovereenkomst Zuidelijke Ringweg Groningen, Fase 2*, 10 november 2009.
- Minister van V&W, *Aanvangsbeslissing A7 Zuidelijke Ringweg Groningen fase 2*, 18 december 2009.
- Minister van IenM, *Ontwerp-tracébesluit A7/N7 Zuidelijke Ringweg Groningen, fase 2*, 20 augustus 2013.
- Minister van IenM, *tracébesluit A7/N7 Zuidelijke Ringweg Groningen, fase 2*, 29 september 2014.
- Minister van IenM, *tracébesluit A7/N7 Zuidelijke Ringweg Groningen, fase 2 (wijziging 2016)*, 12 februari 2016.
- Minister van IenM, *tracébesluit A7/N7 Zuidelijke Ringweg Groningen, fase 2 (wijziging 2017)*, 30 juni 2017.
- Ministerie van IenM, *Nota Opdracht planstudiefase Zuidelijke Ringweg Groningen*, 12 januari 2011.

#### *Geraadpleegde documenten van externe partijen*

- Commissie-Hertogh, *Rapportage Commissie Hertogh-Ring Zuid "Waar een wil is, komt een weg"*, 17 december 2018.
- DNV\_GL, *Onderzoeksrapport projectmanagementsysteem CHP Aanpak Ring Zuid (Rijkswaterstaat)*, 18 mei 2018.
- Horvat & Partners, *Concept Beoordeling risicoreservering Ring Zuid*, 16 april 2020.
- MIRT Overzichten, 2018 tot en met 2021.
- Taskforce Financiën, *Vertrouwelijk Concept Eindrapportage Ring Zuid 'De Weg naar De Weg'*, 6 februari 2020.
- *Voortgangsrapportages RSP*, een jaarlijkse bijlage bij het MIRT overzicht.

## Bijlage 4: Overzicht RSP-projecten

In 2008 is het RSP-budget voor Groningse projecten in totaal € 1.319 miljoen. Door de jaren heen veranderen budgetten voor projecten vanwege politieke besluiten, zie daarvoor onderstaande tabel. In 2021 is het totaalbudget voor Groningse RSP-projecten, ná een prijspeilcorrectie, € 1.528 miljoen.

Nr.	Naam project	Jaartal opgenomen in RSP	Status	RSP-Budget (en ontwikkelingen) <i>CP: Concrete projecten</i> <i>RMF: Regionaal Mobiliteitsfonds</i>
1.	Zuidelijke Ringweg	2008	Lopend project	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2008: Het project ontvangt € 374 miljoen uit CP en € 50 miljoen uit RMF. Daarnaast ontvangt het project € 200 miljoen uit het MIRT.</li> <li>- 2021: Het budget wordt verhoogd met € 78 miljoen (uit het RMF). Het nieuwe totaalbudget is € 702 miljoen.</li> <li>- Na indexering en een prijspeilcorrectie gaat het in 2021 om een totaalbudget van € 821 miljoen. € 444 miljoen is afkomstig uit CP, € 140 miljoen uit RMF en € 237 miljoen uit het MIRT.</li> </ul>
2.	Extra Spoorlijn Groningen – Leeuwarden	2008	Afgerond in 2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2008: Het project ontvangt € 60 miljoen uit CP.</li> <li>- 2013: Het budget wordt verhoogd met € 9 miljoen. Het nieuwe budget is € 69 miljoen.</li> <li>- 2018: Het budget wordt verhoogd met € 10 miljoen uit het RMF. Het nieuwe totaalbudget is € 79 miljoen.</li> <li>- 2021: Het budget wordt verhoogd met € 4 miljoen uit CP. Het nieuwe budget is € 83 miljoen.</li> <li>- Na indexering en een prijspeilcorrectie gaat het in 2021 om een totaalbudget van € 91 miljoen (waarvan € 80 miljoen van CP en € 11 miljoen van het RMF).</li> </ul>
3.	Spoor Groningen – Veendam	2008	Afgerond in 2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2008: Het project ontvangt € 29 miljoen uit CP.</li> <li>- 2012: Het budget wordt verlaagd met € 11 miljoen. Het resterende budget is € 18 miljoen.</li> <li>- 2013: Het budget wordt verhoogd met € 2 miljoen. Het nieuwe budget is € 20 miljoen.</li> <li>- 2014: Het budget wordt op twee momenten verlaagd, eerst met € 2 miljoen en vervolgens met nog eens € 4 miljoen. Het resterende budget is € 14 miljoen.</li> <li>- Na een prijspeilcorrectie gaat het in 2021 om een totaalbudget van € 17 miljoen.</li> </ul>
4.	Doorkoppeling en upgrade HS Groningen	2008	Gaat op in Spoorzone Groningen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2008: Het project ontvangt € 18 miljoen uit CP.</li> <li>- 2012: Het project gaat op in Spoorzone Groningen. Het budget wordt besteed aan Spoorzone Groningen.</li> </ul>
5.	Infra Q-liners en HOV-bus / transferia en busstations	2008	Lopend project	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2008: Het project ontvangt € 77 miljoen uit CP.</li> <li>- 2015: Het budget wordt verminderd met € 9 miljoen. Het resterende budget is € 68 miljoen.</li> <li>- 2017: Het budget wordt verminderd met € 6 miljoen. Het resterende budget is € 62 miljoen.</li> <li>- 2021: Het budget wordt verminderd met € 4 miljoen. Het resterende budget is € 58 miljoen. Na een prijspeilcorrectie gaat het in 2021 om een budget van € 64 miljoen.</li> </ul>



Nr.	Naam project	Jaartal opgenomen in RSP	Status	RSP-Budget (en ontwikkelingen) CP: Concrete projecten RMF: Regionaal Mobiliteitsfonds
6.	Facelift stations	2008	Lopend project	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2008: Het project ontvangt € 10 miljoen uit CP.</li> <li>- 2017: Het budget wordt verminderd met € 3 miljoen. Het resterende budget is € 7 miljoen.</li> <li>- 2018: Het budget wordt verminderd met € 1 miljoen. Het resterende budget is € 6 miljoen.</li> <li>- Na een prijspeilcorrectie gaat het in 2021 om een budget van € 7 miljoen.</li> </ul>
7.	Regiotram	2008	Vervallen in 2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2008: Het project ontvangt € 3 miljoen uit CP en € 112 miljoen uit het RMF.</li> <li>- 2013: Het project vervalt. De € 3 miljoen van CP en € 112 miljoen van het RMF worden bij andere projecten ondergebracht, waaronder N33 Midden en het spoor tussen Groningen en Bremen (Wunderline).</li> </ul>
8.	Spoorzone Groningen	2012	Lopend project	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2012: Het project ontvangt € 29 miljoen uit CP en € 25 miljoen uit het RMF. Daarnaast worden de middelen van de motie-Koopmans (€ 38 miljoen) gereserveerd voor dit project.</li> <li>- 2013: Het budget wordt verhoogd met € 35 miljoen (€ 2 miljoen uit CP en € 33 miljoen uit het RMF). Later datzelfde jaar wordt het budget opnieuw verhoogd met € 30 miljoen (van het RMF). Het nieuwe budget is € 119 miljoen, exclusief de middelen van de motie-Koopmans.</li> <li>- 2014: € 4 miljoen van het budget wordt anders gefinancierd (€ 4 miljoen budgetvermindering vanuit het RMF, dat gecompenseerd wordt door CP).</li> <li>- 2017: Het budget wordt verhoogd met € 10,2 miljoen (waarvan € 9 miljoen uit CP en € 1,2 miljoen uit het RMF). Het nieuwe budget is € 129,2 miljoen, exclusief de middelen van de motie-Koopmans.</li> <li>- 2018: Het budget wordt tweemaal verhoogd. De eerste keer met € 2 miljoen (€ 1 miljoen van CP en € 1 miljoen van het RMF). De tweede keer met € 18,5 miljoen (van het RMF). Het nieuwe budget is € 149,7 miljoen, exclusief de middelen van de motie-Koopmans.</li> <li>- 2019: Het budget wordt verhoogd met € 20,1 miljoen (van het RMF). Het nieuwe budget is € 169,8 miljoen, exclusief de middelen van de motie-Koopmans.</li> <li>- Na indexering en een prijspeilcorrectie gaat het in 2021 om een totaalbudget van € 197 miljoen (€ 50 miljoen afkomstig uit CP en € 147 miljoen afkomstig uit het RMF). Dit is exclusief de middelen van de motie-Koopmans.</li> </ul>
9.	Groningen Stationsgebied	2008	Lopend project	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2008: Het project ontvangt € 30 miljoen uit het RMF.</li> <li>- 2012: Het budget wordt verminderd met € 20 miljoen. Het resterende budget is € 10 miljoen.</li> <li>- Na een prijspeilcorrectie gaat het in 2021 om een totaalbudget van € 12 miljoen.</li> </ul>

Nr.	Naam project	Jaartal opgenomen in RSP	Status	RSP-Budget (en ontwikkelingen) <i>CP: Concrete projecten</i> <i>RMF: Regionaal Mobiliteitsfonds</i>
10.	Spoor Groningen – Heerenveen	2008	Vervallen in 2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2008: Het project ontvangt € 260 miljoen uit het RMF.</li> <li>- 2012: Het budget wordt verminderd met € 5 miljoen. Het resterende budget is € 255 miljoen.</li> <li>- 2013: Het project vervalt. Middelen worden gewijd aan andere RSP-projecten, waaronder N33 Midden en het spoor Groningen-Bremen (Wunderline).</li> </ul>
11.	Bereikbaarheid Lauwersmeergebied	2008	Lopend project	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2008: Het project ontvangt € 51 miljoen uit het RMF.</li> <li>- 2013: Het budget wordt verminderd met € 3 miljoen. Het resterende budget is € 48 miljoen</li> <li>- 2017: Het budget wordt verminderd met € 4 miljoen. Het resterende budget is € 44 miljoen</li> <li>- 2018: Het budget wordt verminderd met € 1 miljoen. Het resterende budget is € 43 miljoen</li> <li>- Na een prijspeilcorrectie gaat het in 2021 om een totaalbudget van € 53 miljoen.</li> </ul>
12.	Bereikbaarheid Veenkoloniën	2008	Lopend project	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2008: Het project ontvangt € 46 miljoen uit het RMF.</li> <li>- 2013: Het budget wordt verhoogd met € 14 miljoen. Het nieuwe budget is € 60 miljoen.</li> <li>- 2021: Het budget wordt verminderd met € 9 miljoen. Het resterende budget is € 51 miljoen.</li> <li>- Na een prijspeilcorrectie gaat het in 2021 om een totaalbudget van € 62 miljoen.</li> </ul>
13.	Openbaar vervoer in stad Groningen	2013	Lopend project	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2013: Het project ontvangt € 40 miljoen uit het RMF. Later dat jaar wordt het budget verminderd met € 30 miljoen. Het resterende budget is € 10 miljoen.</li> <li>- 2016: Het budget wordt verminderd met € 0,3 miljoen. Het resterende budget is € 9,7 miljoen.</li> <li>- Na een prijspeilcorrectie gaat het in 2021 om een totaalbudget van € 10 miljoen.</li> </ul>
14.	Verbetering busverbinding corridor West	2013	Afgerond in 2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2013: Het project ontvangt € 20 miljoen uit het RMF. Later dat jaar wordt het budget verminderd met € 9 miljoen. Het resterende budget is € 11 miljoen.</li> <li>- 2015: Het budget wordt verhoogd met € 9 miljoen. Het nieuwe budget is € 20 miljoen.</li> <li>- 2018: Het budget wordt verminderd met € 10,3 miljoen. Het resterende budget is € 9,7 miljoen.</li> <li>- Na een prijspeilcorrectie gaat het in 2021 om een totaalbudget van € 10 miljoen.</li> </ul>
15.	Spoor Zwolle Herfte	2013	Afgerond in 2021	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2013: Het project ontvangt € 8 miljoen uit het RMF.</li> <li>- 2014: Het budget wordt verhoogd met € 2 miljoen. Het nieuwe budget is € 10 miljoen.</li> <li>- Na een prijspeilcorrectie gaat het in 2021 nog steeds om een totaalbudget van € 10 miljoen.</li> </ul>

Nr.	Naam project	Jaartal opgenomen in RSP	Status	RSP-Budget (en ontwikkelingen) <i>CP: Concrete projecten</i> <i>RMF: Regionaal Mobiliteitsfonds</i>
16.	N33 Midden (Zuidbroek-Appingedam)	2013	Onderzoek naar mogelijkheden realisatie van dit project	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2013: Het project ontvangt € 42 miljoen uit het RMF.</li> <li>- 2017: Het budget wordt verhoogd met € 2,4 miljoen. Het nieuwe budget is € 44,4 miljoen.</li> <li>- 2018: Het budget wordt tweemaal verhoogd. De eerste keer met € 0,3 miljoen en de tweede keer met € 4 miljoen. Het nieuwe budget is € 48,7 miljoen.</li> <li>- 2021: Aan de beschikbare middelen voor dit project wordt € 59,2 miljoen onttrokken voor de extra bijdrage voor de realisatie van de Ring Zuid. De provincie wil het project nog steeds realiseren. Provinciale Staten hebben het college van GS opdracht gegeven de mogelijkheden te onderzoeken om de onttrekking van de middelen aan de N33 en de spoorlijn Groningen-Bremen (de Wunderline) op te lossen.</li> </ul>
17.	Maatregelen verkorting reistijd spoor Groningen-Bremen (Wunderline)	2013	Lopend project	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2013: Het project ontvangt € 85 miljoen uit het RMF.</li> <li>- 2018: Het budget wordt tweemaal verminderd. De eerste keer met € 18,5 miljoen en de tweede keer met € 4 miljoen. Het resterende budget is € 62,5 miljoen.</li> <li>- 2019: Het budget wordt verminderd met € 20,1 miljoen. Het resterende budget is € 42,4 miljoen.</li> <li>- 2021: Het resterende budget wordt gebruikt als extra bijdrage voor de realisatie van de Zuidelijke Ringweg. Er blijft na prijspeilcorrectie € 27 miljoen budget over voor realisatie op een later tijdstip.</li> </ul>
18.	Haren Stationsgebied	2014	Lopend project	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2014: Het project ontvangt € 2 miljoen van het RMF.</li> <li>- Na een prijspeilcorrectie gaat het in 2021 nog steeds om een RMF-bijdrage van € 2 miljoen.</li> </ul>
19.	Verduurzaming OV	2016	Lopend project	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2016: Het project ontvangt € 0,3 miljoen van het RMF.</li> <li>- Na een prijspeilcorrectie gaat het in 2021 nog steeds om een RMF-bijdrage van € 0,3 miljoen.</li> </ul>

## Bijlage 5: Begrippenlijst

<u>Afkorting</u>	<u>Betekenis</u>
RSP	Regio Specifiek Pakket
BVA	Bestuurlijk Voorkeursalternatief
BOK	Bestuursovereenkomst
ROK	Realisatieovereenkomst
MIRT	Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte, Transport
m.e.r.	milieueffectrapportage
(O)TB	(ontwerp) tracébesluit
VO	voorlopig ontwerp
DO	definitief ontwerp
ARZ	Aanpak Ring Zuid, de projectorganisatie van de opdrachtgevende publieke partijen RWS, provincie Groningen en gemeente Groningen
CHP	Combinatie Herepoort, de aannemerscombinatie die het project in 2016 gegund krijgt, bestaande uit zes partijen (2 grote Duitse partijen, 4 kleinere regionale partijen)
Min. V&W	Ministerie van Verkeer & Waterstaat (tot 2010)
Min. IenM	Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2010 – 2017)
Min. IenW	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (sinds 2017)
DG Mo	Directeur-generaal Mobiliteit
DG RWS	Directeur-generaal RWS
HID RWS NN	Hoofdingenieur-Directeur RWS Noord Nederland
DO	directeurenoverleg
ECF	Eigenstandige Control Functie. Projectcontroller Ring Zuid
TFF	Task Force Financiën, de Taskforce werd ingesteld voor financieel advies in 2019-2020 en werd voorgezeten door Marcel Hertogh
RvS	Raad van State, onder andere betrokken bij accordering tracébesluit