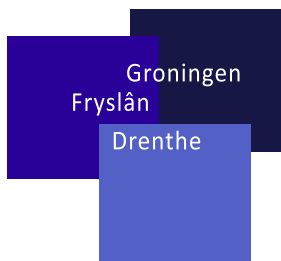



In de ban van de Ringweg

Noordelijke
Rekenkamer



In de ban van de Ringweg

Onderzoek naar de informatievoorziening over de
Aanpak Ring Zuid



Opstellers	Edwin de Jong & Sieger Veenstra (Noordelijke Rekenkamer); m.m.v. Ingeborgh Petri-Bezemer Simone Steenbeek (Rekenkamer Groningen)
Portefeuillehouders	Anneke Beukers (Noordelijke Rekenkamer) Han Warmelink (Rekenkamer Groningen)
Datum	14 februari 2022

Voorwoord

De Ring Zuid in de stad Groningen heeft de afgelopen jaren volop in de belangstelling gestaan en vraagt nog steeds voortdurende aandacht. De aanpak ervan is een complexe operatie met als doel de stad Groningen beter bereikbaar te maken en ook de doorstroom rond de stad te verbeteren. Er zullen weinig Groningers zijn die er niet van gehoord hebben.

Tijdens deze operatie is, naast andere punten van kritiek, onvrede ontstaan over de informatievoorziening, in Provinciale Staten, in de gemeenteraad en bij omwonenden. De Noordelijke Rekenkamer heeft, samen met de Rekenkamer van de gemeente Groningen, de handschoen opgepakt en is een onderzoek gestart naar de informatievoorziening rond de aanpak Ring Zuid. We hebben onderzocht of de informatie die Provinciale Staten en de gemeenteraad nodig hebben voor hun controlerende taken adequaat is geweest. Daarnaast hebben we gekeken naar de informatievoorziening aan burgers en de behandeling van verzoeken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur. Andere zaken, zoals financiën en discussies tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers, zijn buiten beschouwing gelaten.

Een belangrijke conclusie van het onderzoek is dat bij de start van de operatie goede afspraken zijn gemaakt over de informatievoorziening en dat deze afspraken aanvankelijk ook zijn nageleefd. Na verloop van tijd, zeker toen er vertragingen ontstonden, begon ook de informatiestroom te haperen. Bij de aanbevelingen vragen we daarom aandacht voor een aanpak die bestendig is, ook wanneer omstandigheden door welke oorzaak dan ook tegenvallen.

Een gezamenlijk onderzoek van de (interprovinciale) Noordelijke Rekenkamer en de (gemeentelijke) Rekenkamer Groningen is voor beide een primeur. We zijn enthousiast over de samenwerking en zien beslist een meerwaarde. Omdat beleid tegenwoordig steeds meer gemaakt wordt over meerdere bestuurslagen heen, zullen wij in de toekomst vaker bekijken of het zinvol is een dergelijke samenwerking aan te gaan. Samenwerken tussen rekenkamers betekent soms ook: omgaan met verschillende gewoonten. Daarom treft u in de bijlagen niet alleen twee bestuurlijke reacties aan (een van Gedeputeerde Staten van de provincie en een van Burgemeesters en Wethouders van de gemeente), maar ook twee reacties van de rekenkamers daarop. De Noordelijke Rekenkamer reageert in haar nawoord op de opmerkingen van Gedeputeerde Staten, de reactie van Rekenkamer Groningen op de bestuurlijke reactie van Burgemeester & Wethouders staat in een verslag van een gesprek over dit rapport met de verantwoordelijk wethouder. Voor de goede orde: inhoudelijk zijn de reacties van beide rekenkamers uitwisselbaar.

Anneke Beukers, voorzitter Noordelijke Rekenkamer

Han Warmelink, voorzitter Rekenkamer Groningen

Linze Schaap, directeur-secretaris Noordelijke Rekenkamer

Inhoud

Voorwoord	2
Conclusies en aanbevelingen	5
Aanleiding en vraagstelling	5
Conclusies.....	6
Aanbevelingen	12
1. Aanleiding en vraagstelling	14
1.1 Inleiding.....	14
1.2 Methode van onderzoek.....	15
1.3 Leeswijzer.....	17
2. De organisatie van de ARZ en afspraken over informatievoorziening	18
2.1 Inleiding.....	18
2.2 Projectorganisatie ARZ	18
2.3 Informatiestroom binnen het project ARZ	21
3. Regelgeving en afspraken over informatievoorziening	23
3.1 Inleiding.....	23
3.2 Verschillen in informatiebehoefte	23
3.3 De informatieplicht	24
3.4 Nadere eisen informatievoorziening Aanpak Ring Zuid	25
3.5 Openbaarheid voor inwoners	29
4. Actieve informatievoorziening aan Provinciale Staten en gemeenteraad	30
4.1 Inleiding.....	30
4.2 Opzet gemeenschappelijke projectorganisatie ARZ.....	31
4.3 Aanbesteding werkzaamheden.....	32
4.4 Herijking.....	33
4.5 Vertraging	36
4.6 De weg naar de Vaststellingsovereenkomst	44
5. Passieve informatievoorziening aan Provinciale Staten en gemeenteraad	48
5.1 Inleiding.....	48
5.2 Passieve informatievoorziening aan Provinciale Staten	48
5.3 Passieve informatievoorziening aan gemeenteraad	56
5.4 Trimesterrapportages aan gemeenteraad en Provinciale Staten.....	59
6. Informatievoorziening aan burgers	62
6.1 Inleiding.....	62
6.2 Actieve informatievoorziening aan burgers	62

6.3	Wob-verzoeken vanuit burgers en belanghebbenden	63
	Bestuurlijke Reactie Gedeputeerde Staten van Groningen	71
	Nawoord van de Noordelijke Rekenkamer.....	77
	Bestuurlijke reactie van B&W van Groningen.....	79
	Verslag bestuurlijk wederhoor Rekenkamer Groningen en wethouder	84
	Bijlage 1: Checklist informatievoorziening grote projecten	87
	Bijlage 2: Beschrijving projectopzet ARZ	89
	Stuurgroep ARZ, Directeurenoverleg en projectbureau	89
	Projectorganisatie CHP	91
	Samenwerking ARZ en CHP	92
	Bijlage 3: Lijst met geïnterviewde personen.....	94
	Bijlage 4: Bronnenlijst	96

Conclusies en aanbevelingen

Aanleiding en vraagstelling

In 2017 begonnen de werkzaamheden aan de Ring Zuid van Groningen om de wegcapaciteit te vergroten en daarmee de doorstroming van het verkeer te bevorderen. De vernieuwde Ring Zuid zou in 2021 opgeleverd moeten worden, maar het opleverjaar verschoof naar 2024.

De aanleiding om de Aanpak Ring Zuid (ARZ) te onderzoeken was dat verschillende betrokkenen stelden dat de informatievoorziening over de besluitvorming, wijzigingen van de plannen, kostenoverschrijding, werkzaamheden en eventuele consequenties niet adequaat was. Informatie over de besluitvorming die verstrekt had moeten worden, zou niet verstrekt zijn. Burgers, raadsleden en Statenleden hadden het beeld dat veel informatie (al of niet ten onrechte) geheim was.¹

De Noordelijke Rekenkamer en de Rekenkamer Groningen hebben onderzoek gedaan naar de besluitvorming over drie facetten van het project ARZ:

- De opzet van de gemeenschappelijke projectorganisatie ARZ;
- De aanbesteding van de werkzaamheden en de herijking;
- De kostenoverschrijding en de vertraging van de uitvoering.

De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt:

In hoeverre is de informatievoorziening met betrekking tot de besluitvorming over de Aanpak Ring Zuid van de stad Groningen vanuit Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, vanuit B&W aan gemeenteraad en aan de burgers adequaat?

¹ Zie onder andere: Provincie Groningen, Beantwoording Statenvragen PVV over de Aanpak Ring Zuid, 10 november 2020; Provincie Groningen, Voordracht van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten van Groningen over het opheffen van de op 30 september 2020 bekrachtigde geheimhouding inzake informatie over de overeenstemming op hoofdlijnen met CHP over de Aanpak Ring Zuid, 19 januari 2021; Provincie Groningen, Beantwoording van de op verzoek van de Staten gestelde vragen aan CHP, 28 januari 2021; RTV Noord: <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/777419/Hoogleraar-Staten-blijf-kritisch-op-geheimhouding-rond-Ring-Zuid>.

Conclusies

De hoofdconclusie van het onderzoek is de volgende:

De informatie over de opzet van de projectorganisatie ARZ, de aanbesteding van het project en de aanloop naar de herijking² daarvan is tijdig met Provinciale Staten en gemeenteraad gedeeld. Vanaf het moment dat het project niet volgens de planning verliep, was de informatievoorziening op belangrijke onderdelen niet adequaat.

- *Informatie over de herijking was niet adequaat. Er is aan Provinciale Staten niet expliciet gemaakt dat er geen contractueel herijkingsbesluit was genomen, terwijl de gemeenteraad deze informatie wel kreeg. In de informatie aan Provinciale Staten werd de suggestie gewekt dat er wel een herijking had plaatsgevonden. Het standpunt van de aannemer over het afkeuren van het definitieve ontwerp werd niet gedeeld met Provinciale Staten en raad.*
- *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.*
- *Informatie over de eigen rol van de projectorganisatie ARZ in de vertraging is in de informatie aan raad en Staten structureel buiten beschouwing gelaten. ARZ legde de verantwoordelijkheid voor de vertraging volledig bij de aannemer neer. Mede hierdoor is het risico dat de kosten van het project voor de provincie zouden oplopen lang buiten beeld gebleven.*
- *Raads- en Statenleden kregen op bovengenoemde punten geen of geen adequaat antwoord op de vragen die zij stelden.*

De informatievoorziening aan burgers was goed voor wat betreft de aangeboden informatie via de website, maar niet adequaat waar het gaat over de afhandeling van Wob-verzoeken. De provincie handelde Wob-verzoeken over het project ARZ vaak traag af. De gemeente Groningen heeft gedeeltelijk gegevens aangeleverd over hoeveel Wob-verzoeken over het project ARZ zijn ingediend, waardoor niet met zekerheid te zeggen is hoe deze Wob-verzoeken door de gemeente zijn afgehandeld.

Hieronder geven wij gedetailleerder antwoord op de deelvragen van het onderzoek: per deelvraag eerst het korte antwoord en daaronder een toelichting.

- 1. Hoe is de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden vormgegeven binnen de organisatie van de Aanpak Ring Zuid? Wie van de samenwerkingspartners was**

² Er is contractueel vastgelegd dat de Stuurgroep ARZ op drie momenten de financiële balans van het project zou opmaken op basis van een prognose van de raming en het risicoprofiel. Dit is gedaan in 2014 bij de start van de aanbesteding en vervolgens in 2016 na de biedingen voorafgaand aan gunning. Het derde afgesproken moment was de zogeheten herijking, dat één jaar na gunning plaats zou moeten vinden. Voor meer informatie, zie paragraaf 4.4.

verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van welke informatie? Hoe verhouden die afspraken zich tot wettelijke verantwoordelijkheden en staande praktijken?

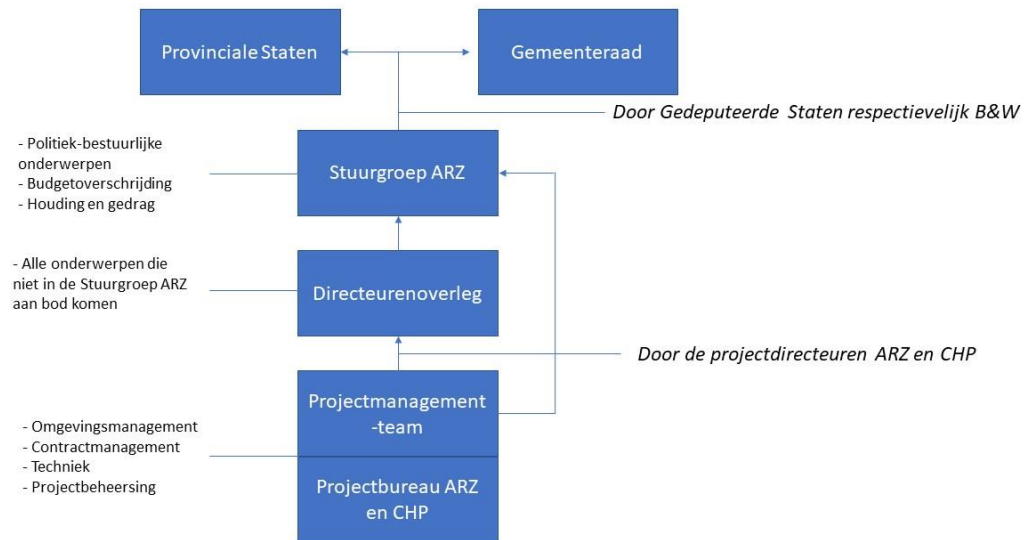
De projectorganisaties Aanpak Ring Zuid (ARZ) en Combinatie Herepoort (CHP) voeren de werkzaamheden uit. Zij zorgen voor het aansturen respectievelijk het uitvoeren van de werkzaamheden. De rolverdeling van de verschillende onderdelen van de projectorganisatie ARZ en afspraken daarover zijn vastgelegd in een bestuursovereenkomst en een realisatieovereenkomst tussen Rijk, provincie en gemeente Groningen. Vanuit de projectbureaus van ARZ en CHP wordt projectinformatie in het Directeurenoverleg afgestemd. Deze informatie gaat volgens de afspraken via de Stuurgroep ARZ naar de colleges van B&W en Gedeputeerde Staten. Deze zijn zelf verantwoordelijk om respectievelijk de raad en de Staten te informeren.

De verdeling van de verantwoordelijkheid voor het verstrekken van welke informatie aan wie is vastgelegd in een contract tussen ARZ en CHP. De Stuurgroep ARZ moet zorgen voor de communicatie met Provinciale Staten en gemeenteraad (zie figuur 1). De projectorganisatie is een uitwerking van (privaatrechtelijke) overeenkomsten tussen de deelnemende partijen. Deze beïnvloeden de staatsrechtelijke verhoudingen niet. Dit heeft tot gevolg dat binnen de Stuurgroep ARZ de gedeputeerde verantwoordelijk is voor het doorgeleiden van informatie aan Gedeputeerde Staten. Gedeputeerde Staten bepalen vervolgens hoe en wat zij doorgeleiden aan Provinciale Staten. Voor de wethouder en het college van B&W geldt hetzelfde.

De projectbureaus van ARZ en CHP, in het bijzonder de projectdirecteuren van ARZ en CHP, zorgen voor de informatievoorziening aan het Directeurenoverleg. Dit Directeurenoverleg zorgt op zijn beurt voor de informatievoorziening aan de Stuurgroep ARZ.

Informatie afkomstig van CHP die zij eventueel met raad, Staten en burgers zou willen delen gaat eveneens vanuit het Directeurenoverleg via de Stuurgroep ARZ naar de colleges van B&W en Gedeputeerde Staten. Doordat Gedeputeerde Staten en B&W verantwoordelijk zijn voor de informatievoorziening aan Provinciale Staten respectievelijk gemeenteraad kan een eenduidige boodschap naar buiten worden gebracht. Binnen de projectorganisatie ARZ wordt de informatie afgestemd. Provinciale Staten en gemeente hebben een verschillende rol in het project ARZ maar de opdrachtgevers hebben een bewuste keuze gemaakt om beide volksvertegenwoordigingen dezelfde informatie over project- en risicomanagement van het project ARZ te verstrekken.

De route waarbij alle informatie vanuit de Stuurgroep ARZ door Gedeputeerde Staten en B&W aan respectievelijk Provinciale Staten en de raad wordt verstrekt, vergroot enerzijds de eenduidigheid van de informatievoorziening, maar is anderzijds kwetsbaar wanneer deze informatie niet volledig is.



Figuur 1: informatiestroom binnen het project ARZ.

2. Welke informatie over de Aanpak Ring Zuid hebben Gedeputeerde Staten en het college van B&W van Groningen actief verstrekt aan respectievelijk Provinciale Staten en gemeenteraad? Voldoet deze informatie aan de criteria van bijlage 1?

De informatie over de opzet van de projectorganisatie ARZ en de aanbesteding is tijdig gedeeld, maar die over de herijking niet. Formeel heeft er geen contractuele herijking plaatsgevonden. Gedeputeerde Staten hebben niet aangegeven dat er geen herijkingsbesluit is genomen, terwijl de suggestie werd gewekt dat dat wel was gebeurd. De gemeenteraad is daarentegen wel geïnformeerd over het feit dat er op dat moment nog geen contractuele herijking heeft plaatsgevonden. Evenmin werd duidelijk gemaakt welke gevolgen het niet nemen van het herijkingsbesluit had (uitloop planning en kostenoverschrijding). Provinciale Staten en de raad zijn laat geïnformeerd over de vertraging en de potentiële kostenoverschrijding van het project ARZ. De informatie was niet adequaat voor wat betreft de oorzaken van de vertraging die het project heeft opgelopen. De mogelijke rol die de projectorganisatie ARZ hierin heeft gespeeld werd structureel buiten beschouwing gelaten.

Provinciale Staten en gemeenteraad zijn laat geïnformeerd over de vertraging van de werkzaamheden. Vanaf eind december 2017 diende CHP plannen in waaruit een significante vertraging van de opleverdatum blijkt. Provinciale Staten en gemeenteraad zijn voor het eerst op 21 juni 2018 op de hoogte gesteld van de vertraging.

CHP stelde zich op het standpunt dat de opdrachtgever voor een belangrijk deel verantwoordelijk was voor de vertraging en de daaruit voortvloeiende kosten. Vanaf december 2017 heeft CHP aangegeven kostenoverschrijdingen op de opdrachtgever te zullen verhalen. Een dergelijke (juridische) stellingname brengt (financiële) risico's mee, vooral voor de provincie die in dit project risicodragend is. Provinciale Staten en gemeenteraad zijn officieel pas in juli 2020 geïnformeerd over de omvang van het financiële risico dat de provincie loopt als gevolg van de vertraging.

Provinciale Staten en de gemeenteraad zijn niet geïnformeerd over deze (voor de provincie nadelige) stellingname van CHP.

De informatie aan Provinciale Staten, gemeenteraad en Tweede Kamer wordt door de projectorganisatie ARZ afgestemd en is eenduidig. Zoals uit het onderzoek blijkt, was de inhoud van de informatie over de vertraging en kostenoverschrijding niet adequaat. CHP heeft meermaals gewezen op de rol die de opdrachtgever zelf (ARZ danwel RWS) zou hebben gespeeld in het ontstaan van de vertragingen.

In alle collegebrieven legt de projectorganisatie ARZ de oorzaak van de vertraging en de kostenoverschrijding echter volledig bij CHP. Reflectie op het eigen handelen van de projectorganisatie ARZ komt niet in de informatie aan Provinciale Staten en raad voor. Daardoor kwam het financiële risico dat de provincie liep pas laat naar voren. Voor Provinciale Staten en gemeenteraad werd voor het eerst in het eindrapport van de Taskforce Financiën duidelijk gemaakt dat ook de opdrachtgever wellicht een aandeel had in de vertraging en kostenverhoging. Dit is met Provinciale Staten gedeeld op 19 januari 2021 en tot op heden formeel nog niet met gemeenteraad.

Er is lang onderhandeld om de financiële angel uit het project te halen. Omdat de besprekingen tussen ARZ en CHP in een vertrouwelijke setting moesten plaatsvinden, konden de volksvertegenwoordigingen gedurende deze onderhandelingen slechts spaarzaam in openbaarheid worden geïnformeerd. Er is twee maal gebruik gemaakt van de mogelijkheid informatie in een besloten bijeenkomst aan de volksvertegenwoordigingen te verstrekken. Gedurende de onderhandelingen is door Gedeputeerde Staten op verschillende rapporten geheimhouding opgelegd, waarna deze door Provinciale Staten werd bekrachtigd. Deze geheimhouding was naar het oordeel van de rekenkamers terecht. Omdat de onderhandelingen langer duurden dan de colleges van Gedeputeerde Staten en B&W voorzagen, duurde deze geheimhouding ook langer dan verwacht. Wanneer en waar dat mogelijk was, zijn de rapporten zo snel mogelijk openbaar gemaakt.

- 3. Welke afspraken hebben Provinciale Staten en gemeenteraad van Groningen vastgelegd over het verstrekken van informatie over de Aanpak Ring Zuid? Welke activiteiten hebben Provinciale Staten en gemeenteraad van Groningen ondernomen om meer informatie over de Aanpak Ring Zuid te krijgen?**

Vastgelegde afspraken over de informatievoorziening specifiek over het project ARZ zijn er niet. In beginsel werden Provinciale Staten en raad op de hoogte gehouden via de reguliere planning & control-cyclus. Vanaf het moment dat Provinciale Staten en gemeenteraad aangaven met regelmaat over ARZ geïnformeerd te willen worden, ontvingen zij trimesterrapportages over de voortgang van het project. Verder lieten Provinciale Staten en gemeenteraad zich informeren over het project ARZ door het stellen van schriftelijke (politieke) en technische vragen. Provinciale Staten organiseerden daarnaast enkele informatiesessies over projectmanagement in het publieke domein, over geheimhouding en over het omgaan met risico's in grote infrastructurele

projecten. Met die input stelden Provinciale Staten een procesvoorstel op om meer grip te krijgen op het dossier ARZ en ook daarbuiten.

4. Was de op verzoek van Provinciale Staten of gemeenteraad verstrekte informatie begrijpelijk, tijdig, juist en volledig?

De informatie waar Provinciale Staten en gemeenteraad om verzochten was begrijpelijk maar niet tijdig. De trimesterrapportages geven weinig inzicht in de stand van zaken ten opzichte van de planning van het project ARZ en bieden weinig mogelijkheden voor raad en Staten om het project bij te sturen.

Bij schriftelijke (politieke) Statenvragen over de projectopzet, aanbesteding en herijking en de vertraging en meerkosten was de beantwoording niet altijd adequaat. Naarmate de problemen in het project groter werden, kwam er minder vaak een helder antwoord op vragen van volksvertegenwoordigers. Vooral schriftelijke vragen over vertraging en kostenverhoging werden niet (volledig) beantwoord.³ In de vraagbeantwoording wordt de eigen rol en het eigen aandeel van de projectorganisatie en de provincie ten aanzien van de verantwoordelijkheid voor vertraging en kostenverhoging niet besproken, terwijl daar wel naar gevraagd werd. In de vraagbeantwoording wordt enkel de rol van CHP in de vertraging en kostenoverschrijding besproken. De beantwoording van de schriftelijke raadsvragen is vaker adequaat dan die van schriftelijke (politieke) Statenvragen.

Bij een aantal raads- en Statenvragen kwam het onderwerp geheimhouding ter sprake. Het opleggen van geheimhouding ten aanzien van enkele belangrijke stukken verliep volgens de wettelijke voorschriften. Inhoudelijk was de afweging om deze stukken geheim te houden steeds goed verdedigbaar en ging het vooral om stukken waarin bedrijfsgevoelige informatie was opgenomen. Vrijwel direct nadat de reden voor geheimhouding wegviel, bijvoorbeeld na het tekenen van de vaststellingsovereenkomst, werd de geheimhouding opgeheven. Omdat de onderhandelingen over de Vaststellingsovereenkomst langer duurden dan voorzien, bleven sommige stukken lang geheim. De stukken of delen daarvan die nu nog geheim zijn, vallen onder het criterium 'bedrijfsgevoelige informatie'.

5. Welke informatie is voor burgers actief openbaar gemaakt?

Op de website van Aanpak Ring Zuid kunnen burgers en andere belanghebbenden alle openbare stukken vinden die te maken hebben met de aanbesteding en herijking evenals die over de kostenoverschrijding en vertraging. Hetgeen actief met Provinciale Staten en de raad wordt gedeeld, komt ook op de site. De informatie is geordend in een bibliotheek en gemakkelijk toegankelijk.

³ Voor de percentages schriftelijke vragen die inadequaat zijn beantwoord, verwijzen wij naar paragraaf 5.2 en 5.3.

6. Hoe handelde de provincie of gemeente verzoeken in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) af? Binnen welke termijn besliste zij? Welke informatie is met burgers gedeeld? Op welke gronden zijn informatieverzoeken afgewezen?

De afhandeling van Wob-verzoeken door de provincie verloopt traag. Bij de gemeente is onduidelijk hoeveel Wob-verzoeken over de ARZ zijn ingediend en hoe deze zijn afgehandeld.

De provincie handelt Wob-verzoeken over de ARZ in gemiddeld 52 kalenderdagen af. Bij de provincie werd de termijn van vier weken in 7 van de 10 gevallen met vier weken verdaagd. Gedeputeerde Staten namen het Wob-besluit vaak aan het eind van de verdaagde termijn of met een termijnoverschrijding. Dit gold soms ook als de provincie geen inhoudelijke afweging hoefde te maken, bijvoorbeeld wanneer al eerder een vergelijkbaar verzoek was gedaan en de omstandigheden niet waren gewijzigd.

Tijdens het onderzoek ontstond geleidelijk aan meer inzicht in welke Wob-verzoeken over ARZ bij de gemeente zijn ingediend. Op basis van de door de projectorganisatie ARZ en de gemeente Groningen verstrekte gegevens is het aannemelijk dat bij de gemeente in ieder geval 20 Wob-verzoeken over ARZ zijn ingediend. Over 19 van deze Wob-verzoeken leverde de gemeente (gedeeltelijk) gegevens aan. Desondanks blijft onduidelijkheid bestaan over hoe de gemeente Wob-verzoeken over ARZ heeft afgehandeld, welke termijn daarbij is gehanteerd, welke informatie daadwerkelijk openbaar is gemaakt en, indien van toepassing, op welke gronden Wob-verzoeken werden afgewezen.

De doorlooptijd van de 15 Wob-verzoeken waarvan een besluit is verstrekt, was gemiddeld 47 kalenderdagen. Van negen van deze 15 Wob-verzoeken werd het besluit binnen vier respectievelijk acht weken genomen (zes Wob-verzoeken met een gemiddelde doorlooptijd van 24 dagen en drie verdaagde Wob-verzoeken met een gemiddelde doorlooptijd van 52 dagen). Van de overige zes Wob-verzoeken duurde de besluytermijn langer dan vier respectievelijk acht weken (drie Wob-verzoeken met een gemiddelde doorlooptijd van 47 dagen en drie verdaagde Wob-verzoeken met een gemiddelde doorlooptijd van 87 dagen) terwijl uit de gegevens niet blijkt dat de termijn werd opgeschort.

Aanbevelingen

Provinciale Staten doen in een procesvoorstel⁴ zelf een aantal suggesties om hun controlerende en kaderstellende taak te versterken. De Noordelijke Rekenkamer onderschrijft de speerpunten hierin en doet hierop samen met de Rekenkamer Groningen een aantal aanvullende aanbevelingen.

Aanbeveling 1: Provinciale Staten en gemeenteraad, leg afspraken vast, bij voorkeur in een beleidskader Grote Projecten, over de informatievoorziening van grote projecten.⁵

Met dergelijke afspraken krijgen Provinciale Staten en gemeenteraad een instrument in handen waarmee zij hun informatiebehoefte met betrekking tot grote projecten goed kunnen regelen. Belangrijk is dat Gedeputeerde Staten zich bewust zijn van de rol van Provinciale Staten en vice versa. Gedeputeerde Staten moeten bereid zijn om al die informatie te verschaffen die Provinciale Staten nodig hebben voor het uitoefenen van hun taken.

Enkele suggesties voor de informatievoorziening:

- Dit beleidskader kan bepalingen bevatten over de wijze en de momenten waarop en over welke onderwerpen Provinciale Staten over een groot project worden geïnformeerd. Spreek af dat Provinciale Staten respectievelijk gemeenteraad in staat worden gesteld alle belangen af te wegen door essentiële, relevante en volledige informatie tijdig beschikbaar te stellen.
- Er kan worden geregeld dat in de periodieke informatie een gestructureerde koppeling per deelproject tussen de planning van het (deel)project, de voortgang van het (deel)project (welk percentage is afgerond) en de uitputting van het budget per (deel)project wordt gelegd. Op die manier is inzichtelijk in hoeverre een project qua voortgang en financiën nog op schema ligt.⁶
- Organiseer dat ook de informatie over risico's en problemen (zoals de hierboven beschreven tekortkomingen in de informatievoorziening over de herijking) tijdig bij de volksvertegenwoordigingen terecht komt. Leg daarom vast in welke gevallen, op welk moment welke informatie moet worden verstrekt als het project qua scope, planning of kosten uit de pas gaat lopen. Zorg er tevens voor dat periodiek een werksessie wordt georganiseerd waar de partijen die direct betrokken zijn bij de uitvoering van de werkzaamheden van het project raad en Staten bijpraten over de stand van zaken. In het geval van het project ARZ is dat CHP.
- Maak laagdrempelig gebruik van de mogelijkheid om een onafhankelijke (onderzoeks)-commissie in te stellen die los van de politiek-bestuurlijke arena en/of agenda onderzoek doet

⁴ Provinciale Staten, Brief van Provinciale Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: 'De weg vooruit': Uitwerking lange termijn voorstellen n.a.v. procesvoorstel Aanpak Ring Zuid, 29 januari 2021. Voor meer informatie zie paragraaf 5.2.3.

⁵ Het beleidskader dient criteria te bevatten waaraan een project moet voldoen om het label 'Groot Project' te krijgen. Zie ook Noordelijke Rekenkamer, Blauwestad, 1 juli 2010 en Noordelijke Rekenkamer, 'Goed beslagen ten ijs?', Een onderzoek naar de besluitvorming inzake het ijsstadion Thialf, 4 oktober 2021

⁶ Zie ook Noordelijke Rekenkamer, 'Goed beslagen ten ijs?', Een onderzoek naar de besluitvorming inzake het ijsstadion Thialf, 4 oktober 2021

naar de effecten van een voorgenomen besluit in de fase voorafgaand aan de plan- en besluitvormingsfase en neem daar ruimschoots de tijd voor. Het is daarbij sterk aan te bevelen dat enkele Statenleden respectievelijk raadsleden als toehoorder deelnemen aan de onderzoekscommissie.⁷

- Een door Gedeputeerde Staten respectievelijk B&W op te stellen dossier met daarin alle relevante informatie, besluitvorming en stukken dat op ieder moment in te zien is door (leden van) Provinciale Staten respectievelijk de gemeenteraad voor alle grote projecten zoals de Aanpak Ring Zuid, hetgeen aansluit bij het procesvoorstel van Provinciale Staten.
- Openbaarheid als uitgangspunt, beslotenheid als het echt niet anders kan. Leg vast dat zo min mogelijk in beslotenheid wordt vergaderd, maar maak ook afspraken over de vraag wanneer vergaderen in beslotenheid wel mogelijk is.
- Evalueer per groot project periodiek of de informatie die wordt verstrekt nog aan de verwachtingen voldoet.

Aanbeveling 2: Gedeputeerde Staten en B&W, optimaliseer de besluitvorming over Wob-verzoeken (en verzoeken op basis van de aanstaande Wet open overheid) zodanig dat ten minste de wettelijke termijn in alle gevallen wordt gehaald.

Het verdagen van de beslissingstermijn dient bij het afhandelen van Wob-verzoeken (en verzoeken op basis van de aanstaande Wet open overheid) uitzondering te zijn en geen regel.

B&W, zorg ten aanzien van Wob-verzoeken (en verzoeken op basis van de aanstaande Wet open overheid) voor een goede implementatie van het informatiebeleid in de praktijk.

Verwerk Wob-verzoeken (en verzoeken op basis van de aanstaande Wet open overheid) overeenkomstig wet- en regelgeving. Leg informatie over de verzoeken op een navolgbare wijze vast zodat deze beschikbaar, vindbaar, toegankelijk en interpreteerbaar is en aansluit bij de vereisten vanuit de wet- en regelgeving.

⁷ Zie ook Noordelijke Rekenkamer, *Blauwestad*, 1 juli 2010

1. Aanleiding en vraagstelling

1.1 Inleiding

In 2017 begonnen de werkzaamheden aan de Ring Zuid van de stad Groningen om de capaciteit, veiligheid en bereikbaarheid van de weg te vergroten. In 2016 werd het project voor € 321 miljoen exclusief btw aanbesteed. Het project zou tot 2021 lopen, maar het opleveringsjaar verschoof naar 2024.

De minister van Infrastructuur en Milieu is namens het Rijk het bevoegd gezag voor de Aanpak Ring Zuid (ARZ). Rijkswaterstaat voert het project uit. De provincie Groningen is medefinancier, mede-eigenaar en samen met de gemeente Groningen wegbeheerder van een deel van het tracé. Vertegenwoordigers van Rijkswaterstaat, Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen en het college van B&W van de gemeente Groningen vormen de Stuurgroep Aanpak Ring Zuid (ARZ).⁸ Voor de uitvoering van het project hebben zij een projectbureau opgericht. Combinatie Herepoort (CHP) is de aannemerscombinatie die de bouwwerkzaamheden uitvoert.⁹

De aanleiding om de ARZ te onderzoeken is dat verschillende betrokkenen aangaven dat informatievoorziening onder de maat zou zijn, met name die over de besluitvorming, de wijzigingen van de plannen, de kostenoverschrijding, de werkzaamheden en de (mogelijke) consequenties daarvan op de directe omgeving van de ringweg.¹⁰ In dit onderzoek staat de actieve en passieve informatievoorziening over de besluitvorming met betrekking tot de Aanpak Ring Zuid centraal: die aan Provinciale Staten, gemeenteraad en burgers.

De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt:

⁸ Zie paragraaf 2.2 voor een beschrijving van de projectorganisatie en de Stuurgroep ARZ; Website van de Aanpak Ring Zuid: <https://www.aanpakringzuid.nl/>, benaderd op 7 juli 2021.

⁹ Website ARZ: <https://www.aanpakringzuid.nl/>

¹⁰ Zie onder andere: Gemeente Groningen, Motie 'Duidelijkheid rond de aanleg Zuidelijke Ringweg', 27 februari 2019; Gemeente Groningen, SP, Stad en Ommeland, 100% Groningen, 'schriftelijke vraag ex. art. 41 (sic) RvO betreffende stand van zaken aanpak Ring Zuid', 26 oktober 2018; Gemeente Groningen, SP, 'schriftelijke vragen ex artikel 38 RvO betreffende het rapport commissie-Hertogh Zuidelijke ringweg en andere ARZ kwesties', 21 december 2018; Provincie Groningen, Beantwoording Statenvragen PVV over de Aanpak Ring Zuid, 10 november 2020; Provincie Groningen, Voordracht van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten van Groningen over het opheffen van de op 30 september 2020 bekrachtigde geheimhouding inzake informatie over de overeenstemming op hoofdlijnen met CHP over de Aanpak Ring Zuid, 19 januari 2021; Provincie Groningen, Beantwoording van de op verzoek van de Staten gestelde vragen aan CHP, 28 januari 2021; RTV Noord: <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/777419/Hoogleraar-Staten-blijf-kritisch-op-geheimhouding-rond-Ring-Zuid>

In hoeverre is de informatievoorziening met betrekking tot de besluitvorming over de Aanpak Ring Zuid in de stad Groningen door Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, door B&W aan gemeenteraad en aan de burgers adequaat?

Deze vraag valt uiteen in zes deelvragen.

1. Hoe is de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden vormgegeven binnen de organisatie van de Aanpak Ring Zuid? Wie van de samenwerkingspartners was verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van welke informatie? Hoe verhouden die afspraken zich tot wettelijke verantwoordelijkheden en staande praktijken?
2. Welke informatie over de Aanpak Ring Zuid hebben Gedeputeerde Staten en het college van B&W van Groningen actief verstrekt aan respectievelijk Provinciale Staten en gemeenteraad? Voldoet deze informatie aan de criteria van bijlage 1?¹¹
3. Welke afspraken hebben Provinciale Staten en gemeenteraad van Groningen vastgelegd over het verstrekken van informatie over de Aanpak Ring Zuid? Welke activiteiten hebben Provinciale Staten en gemeenteraad van Groningen ondernomen om meer informatie over de Aanpak Ring Zuid te krijgen?
4. Was de op verzoek van Provinciale Staten of gemeenteraad verstrekte informatie begrijpelijk, tijdig, juist en volledig?
5. Welke informatie is voor burgers actief openbaar gemaakt?
6. Hoe handelde de provincie of gemeente verzoeken in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) af? Binnen welke termijn besliste zij? Welke informatie is met burgers gedeeld? Op welke gronden zijn informatieverzoeken afgewezen?

1.2 Methode van onderzoek

1.2.1 Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek richt zich op de uitoefening van de democratische controle van Provinciale Staten en gemeenteraad. Centraal daarbij staat de beleidsinformatievoorziening tijdens de uitvoering van het project. Het gaat dan om informatie over bijvoorbeeld de voortgang van het project, projectwijzigingen, vertragingen en kostenoverschrijdingen. Het gaat niet om informatie over praktische zaken als afsluitingen en geluidsoverlast. Informatie moet aan de volksvertegenwoordigingen worden geleverd, maar ook burgers (en journalisten) moeten overheidshandelen kunnen controleren. Er wordt daarom ingegaan op zowel de informatievoorziening aan Provinciale Staten en gemeenteraad, als die aan burgers. Het onderzoek richt zich niet op de sturingshandelingen die op basis van de informatie hebben plaatsgevonden.

¹¹ In dit onderzoek focussen we op de informatievoorziening tijdens de uitvoering van het project waardoor alleen de aandachtspunten van onderdeel 3 van bijlage 1 relevant zijn.

Het project Aanpak Ring Zuid is omvangrijk en complex. Om het onderzoek behapbaar te maken, kijken wij naar de informatievoorziening over een aantal facetten in de uitvoeringsfase van het project. Deze staan in tabel 1. De onderzoeksperiode liep van 2014 tot augustus 2021.

Tabel 1: facetten informatievoorziening ARZ

Facet: informatievoorziening over ...	Periode
Besluitvorming: Opzet gemeenschappelijke projectorganisatie ARZ	2014
Besluitvorming: Aanbesteding werkzaamheden en herijking	2016-2018
Uitvoering: Kostenoverschrijding en vertraging uitvoering	2018-2020

1.2.2 Aanpak van het onderzoek

De volgende onderzoeksmethoden zijn toegepast:

- Het analyseren van de informatievoorziening over de besluitvorming en de werkzaamheden door middel van dossier- en literatuuronderzoek. Het procesverloop rondom de in tabel 1 genoemde facetten is hiermee in beeld gebracht. Dit procesverloop is gespiegeld aan de besluitvormingsstukken die door de provincie en de gemeente actief openbaar zijn gemaakt. Er is steeds bekeken op welk moment wat bij wie bekend was en wie dit op welk moment aan wie heeft gedeeld. Daarbij is ook geanalyseerd of de informatie tijdig, begrijpelijk, juist en volledig was.
- Een analyse van Provinciale Staten- en gemeenteraadsvergaderingen over de Aanpak Ring Zuid. Hierin is gekeken naar de vraag wanneer welke informatie met Provinciale Staten en gemeenteraad is gedeeld. Ook de pogingen van Provinciale Staten om de eigen positie te versterken zijn geanalyseerd.¹²
- Een analyse van de ingediende Wob-verzoeken. Per door de gemeente en provincie aan de rekenkamers verstrekte Wob-verzoek hebben we beoordeeld welke stukken zijn opgevraagd, welk bestuursorgaan een besluit heeft genomen over het Wob-verzoek, binnen welke termijn dit is gebeurd, op welke gronden het verzoek is toegekend/geweigerd en welke stukken zijn verstrekt. Dit is getoetst aan de wettelijke criteria.
- Interview(s) met verantwoordelijken van de provincie en de gemeente over het proces en met name de informatievoorziening, zoals de portefeuillehouders (wethouder, gedeputeerde), Staten- en raadsleden die woordvoerders zijn op het onderwerp, verantwoordelijke ambtenaren bij de provincie, gemeente en de Projectorganisatie ARZ. Een lijst met geïnterviewden is opgenomen in bijlage 3.

1.2.3 Samenwerking tussen de Noordelijke Rekenkamer en de Rekenkamer Groningen

Gezien de betrokkenheid van meerdere partijen bij het project, waaronder de gemeente, werken de Noordelijke Rekenkamer en de Rekenkamer Groningen in dit onderzoek samen. Bovendien

¹² Tijdens twee informatiebijeenkomsten in 2021 hebben hoogleraar staatsrecht Solke Munneke, projectdirecteur Hans Ruijter van de Zuidasdok en bijzonder hoogleraar Wim Leendertse de Statenleden informatie gegeven.

wilden wij de in de vorige paragraaf beschreven facetten zo volledig mogelijk in kaart brengen en toegang verkrijgen tot zoveel mogelijk informatie. De Noordelijke Rekenkamer was de trekker van het onderzoek.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op de opzet van de projectorganisatie van de Aanpak Ring Zuid. In hoofdstuk 3 wordt op hoofdlijnen ingegaan op de relevante regelgeving en de afspraken die zijn gemaakt over de informatievoorziening aan volksvertegenwoordigingen en burgers. Hoofdstuk 4 beschrijft de manier waarop de raad en Provinciale Staten actief zijn geïnformeerd. Vervolgens gaat hoofdstuk 5 over de passieve informatievoorziening aan raad en Staten. Tot slot komt in hoofdstuk 6 de actieve informatievoorziening aan burgers aan bod en de manier waarop de Wob-verzoeken zijn afgehandeld.

2. De organisatie van de ARZ en afspraken over informatievoorziening

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat nader in op de organisatie van het project van de Aanpak Ring Zuid (ARZ). Om zicht te krijgen op de manier waarop gemeenteraad, Provinciale Staten en burgers over de ARZ worden geïnformeerd, beschrijven wij in dit hoofdstuk welke afspraken hierover zijn vastgelegd en hoe de projectorganisatie is opgebouwd. Met de informatie uit dit hoofdstuk geven wij antwoord op deelvraag 1: *Hoe is de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden vormgegeven binnen de organisatie van de Aanpak Ring Zuid? Wie van de samenwerkingspartners was verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van welke informatie? Hoe verhouden die afspraken zich tot wettelijke verantwoordelijkheden en staande praktijken?* De wettelijke verantwoordelijkheden komen aan bod in hoofdstuk 3 en de staande praktijken in hoofdstuk 4.

Dit hoofdstuk bevat eerst een beschrijving van de organisatie van het project van de aanpak van de Ring Zuid. Vervolgens komt een beschrijving van de verantwoordelijkheden met betrekking tot de informatievoorziening aan Provinciale Staten en gemeenteraad aan bod en de (wettelijke) grondslag daarvan.

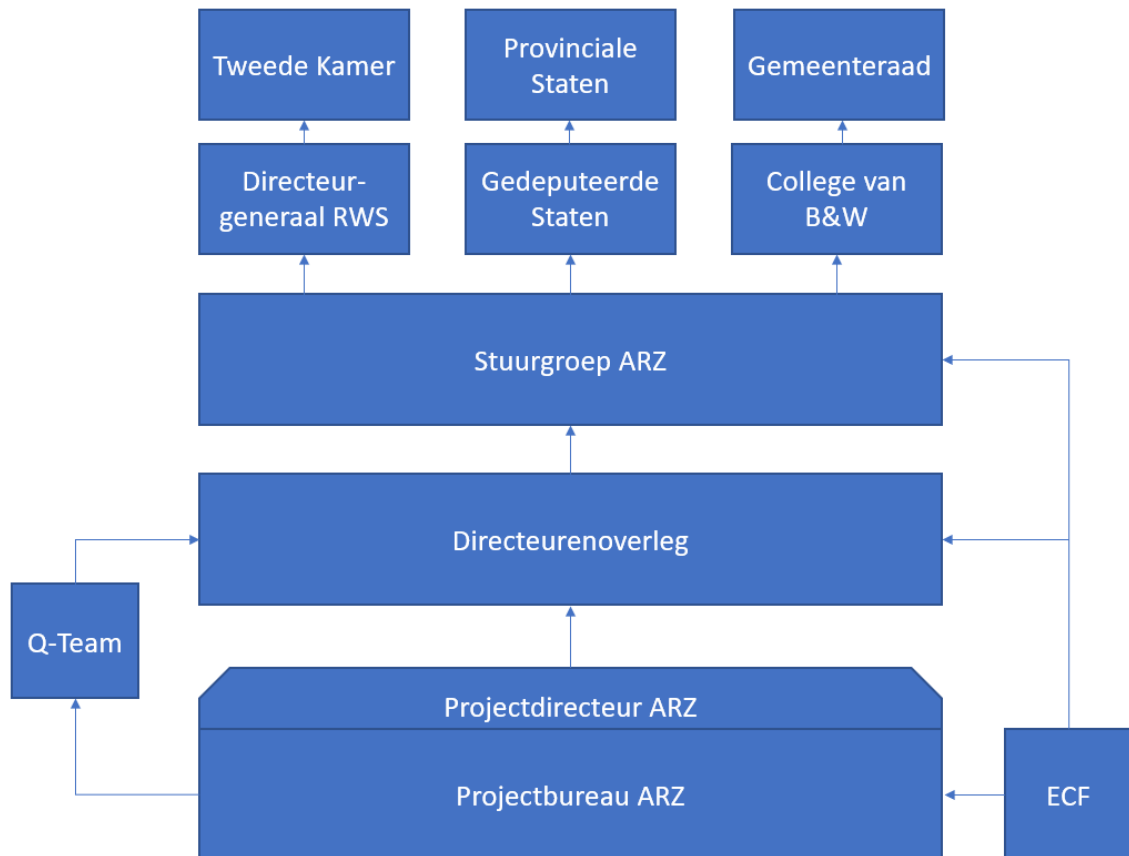
2.2 Projectorganisatie ARZ

De projectorganisatie ARZ begeleidt de aanpak van de Ring Zuid. De uitvoering van het project ligt bij de projectorganisatie van Combinatie Herepoort (CHP).

De projectorganisatie ARZ bestaat uit de Stuurgroep ARZ, het Directeurenoverleg (DO), het projectmanagementteam (PMT) en het projectteam ARZ, deze laatste twee met aan het hoofd een projectdirecteur. Daarnaast heeft de organisatie een Eigenstandige Control Functie (project control), een strategisch adviseur provincie Groningen, een Q-team (kwaliteitsteam), en een

(informeel) projectbeheersingsoverleg (zie figuur 2).¹³ Een uitgebreide beschrijving van deze onderdelen staat in bijlage 2.¹⁴

In de Stuurgroep ARZ zitten de directeur van Rijkswaterstaat Noord-Nederland, de gedeputeerden van Verkeer en Vervoer en Financiën en wethouders van Verkeer en Vervoer en Ruimtelijke Ordening. Voor de uitvoering van het project is een projectbureau opgericht dat handelt namens het Rijk, de provincie en de gemeente Groningen.¹⁵



Figuur 2: schematische weergave van de organisatiestructuur van de projectorganisatie ARZ; gebaseerd op figuur afkomstig uit Bijlage V bij de ROK

¹³ Realisatieovereenkomst Zuidelijke Ringweg – fase 2, getekend op 16 december 2014, pp. 5; Bijlage V - Governance realisatiefase Zuidelijke Ringweg Groningen - bij de Realisatieovereenkomst Zuidelijke Ringweg – fase 2, getekend op 16 december 2014, pp. 2-4.; figuur afkomstig uit Afkomstig uit Bijlage VI - Samenhang mobiliteitsmaatregelen Zuidelijke Ringweg Groningen - bij de Realisatieovereenkomst Zuidelijke Ringweg – fase 2, getekend op 16 december 2014

¹⁴ Bijlage V - Governance realisatiefase Zuidelijke Ringweg Groningen - bij de Realisatieovereenkomst Zuidelijke Ringweg – fase 2, getekend op 16 december 2014, pp. 2.

¹⁵ Zie ook: Website Aanpak Ring Zuid: <https://www.aanpakringzuid.nl/>, benaderd op 7 juli 2021.

In verschillende documenten hebben de partijen die deelnemen aan het project andere namen. Wij hanteren de volgende termen:

- Project ARZ: het algehele project van werkzaamheden aan de Ring Zuid dat wordt aangestuurd door een samenwerking tussen de Projectorganisatie ARZ en Projectorganisatie CHP;
- Projectorganisatie ARZ: de projectorganisatie bestaande uit de Stuurgroep ARZ, Directeurenoverleg en het Projectbureau van ARZ;
- Projectbureau ARZ: stuurt het project aan, met aan het hoofd de projectdirecteur ARZ;
- Projectorganisatie CHP: de projectorganisatie van de aannemerscombinatie CHP, bestaande uit de combiraad CHP en het Projectbureau CHP;
- Projectbureau CHP: stuurt de dagelijkse werkzaamheden aan, met aan het hoofd de projectdirecteur CHP.

Bestuursovereenkomst en Realisatieovereenkomst

De toenmalig Minister van Verkeer en Waterstaat en de colleges van Gedeputeerde Staten en Burgemeester en Wethouders van Groningen tekenden op 10 november 2009 de Bestuursovereenkomst. Hierin legden zij formeel de kaders van de projectorganisatie, zaken over de financiële aspecten van het project (budget en kosten) en de bestuurlijke taken en bevoegdheden van de partijen vast.¹⁶ Voorts werkte de projectorganisatie de rol, taken, structuur en personele inzet van de partijen in de projectorganisatie uit in een plan van aanpak.¹⁷

De Bestuursovereenkomst regelt de oprichting van de projectorganisatie. Aan het hoofd staat de projectdirecteur. De partijen die deelnemen aan het project van de ARZ zien zelf toe op de uitvoering van de afspraken van de Bestuursovereenkomst.¹⁸ Wijzigingen in de overeenkomst geschieden schriftelijk na instemming van de drie deelnemende overheden en worden vervolgens gepubliceerd in de Staatscourant.¹⁹ Afspraken over de informatievoorziening aan Provinciale Staten en gemeenteraad staan niet in de Bestuursovereenkomst.

Rijkswaterstaat (namens het Rijk), Gedeputeerde Staten van Groningen en het college van B&W van de gemeente Groningen sloten in aanvulling op de Bestuursovereenkomst een Realisatieovereenkomst. Deze gaat in op de bestuurlijke afspraken over de realisatiefase van de Ring Zuid, zoals het instellen van de Stuurgroep ARZ en het DO, de projectscope, de financiën, de risicoverdeling en de bereikbaarheid (in de vorm van de organisatie Groningen Bereikbaar).²⁰ In bijlage V bij de Realisatieovereenkomst staan wel afspraken over de informatievoorziening aan Provinciale Staten en gemeenteraad. Vanuit de Stuurgroep ARZ zijn de wethouder en gedeputeerde verantwoordelijk voor het informeren van Provinciale Staten en gemeenteraad. De afspraken zijn nader uitgewerkt in een RACI-tabel²¹ en worden meegenomen in de tekst van de volgende paragraaf. De nadere uitwerking van de afsprakentabel wordt in het volgende hoofdstuk nader besproken.²²

¹⁶ Bestuursovereenkomst Zuidelijke Ringweg Groningen – fase 2, getekend op 10 november 2009.

¹⁷ Bestuursovereenkomst Zuidelijke Ringweg Groningen – fase 2, getekend op 10 november 2009, artikel 5 sub d.

¹⁸ Artikel 6 en 7 uit de Bestuursovereenkomst Zuidelijke Ringweg Groningen – fase 2, getekend op 10 november 2009.

¹⁹ Artikel 10 uit de Bestuursovereenkomst Zuidelijke Ringweg Groningen – fase 2, getekend op 10 november 2009.

²⁰ Artikelen 3, 4, 5, 6 en 12 uit de Realisatieovereenkomst Zuidelijke Ringweg – fase 2, getekend op 16 december 2014.

²¹ RACI staat voor Responsible, Accountable, Consulted & Informed.

²² Artikelen 3, 4, 5, 6 en 12 uit de Realisatieovereenkomst Zuidelijke Ringweg – fase 2, getekend op 16 december 2014.

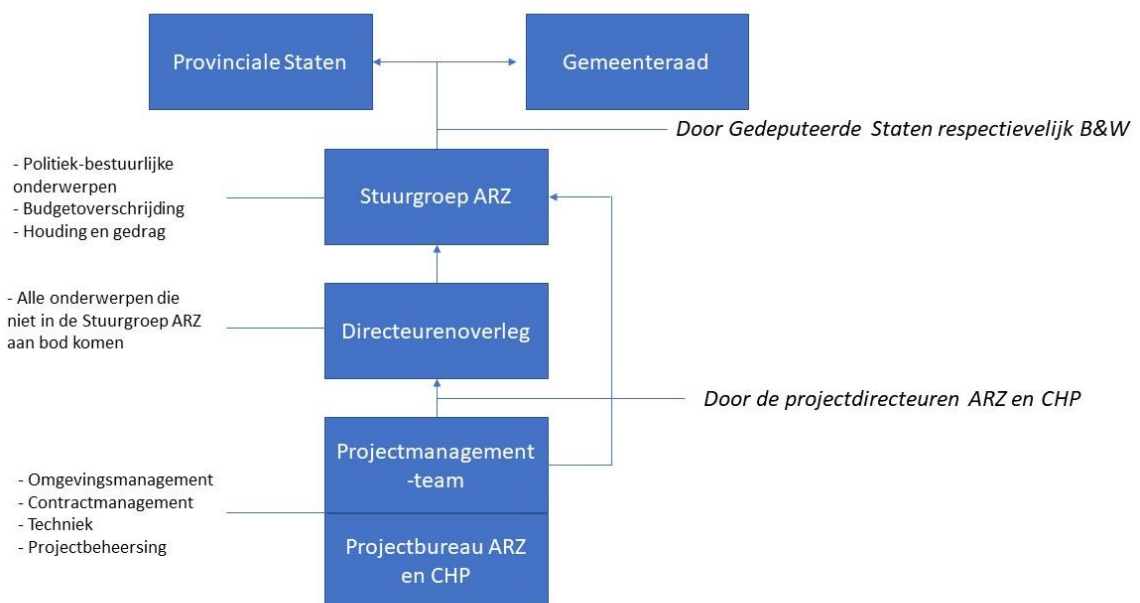
Plan van aanpak

De Projectorganisatie ARZ beschrijft in een Plan van Aanpak Realisatiefase de taken en verantwoordelijkheden van de partijen in de realisatiefase van het project. Het document beschrijft de projectaanpak, -sturing en -organisatie evenals de doelen en uitgangspunten van het project.²³ Daarnaast gaat het document in op de bestuurlijke informatievoorziening. Aangegeven wordt dat de samenwerkende overheden zelf verantwoordelijk zijn voor het informeren van hun moederorganisaties. De provincie en de gemeente zijn vanuit de Stuurgroep zelf verantwoordelijk voor het informeren van Gedeputeerde Staten en B&W. Provinciale Staten en gemeenteraad worden op de belangrijkste momenten formeel geïnformeerd over de stand van zaken. Wezenlijke wijzigingen in het plan of anderzijds moeten ook aan hen worden voorgelegd.²⁴

2.3 Informatiestroom binnen het project ARZ

Figuur 3 toont de informatiestroom binnen het project ARZ en tussen het project en gemeenteraad en Provinciale Staten.

De onderwerpen waar de verschillende onderdelen verantwoordelijk voor zijn staan links in de figuur.²⁵



Figuur 3: informatiestroom binnen het project ARZ

²³ Aanpak Ring Zuid, Plan van aanpak realisatiefase versie 1.0, 11 december 2014

²⁴ Aanpak Ring Zuid, Plan van aanpak realisatiefase versie 1.0, 11 december 2014, pp. 39.

²⁵ De figuur is gebaseerd op Bijlage V - Governance realisatiefase Zuidelijke Ringweg Groningen - bij de Realisatieovereenkomst Zuidelijke Ringweg – fase 2, getekend op 16 december 2014, pp. 2. Aanpak Ring Zuid, Plan van aanpak realisatiefase versie 1.0, 11 december 2014; Commissie Hertogh, 'Waar een wil is, komt een weg', Rapportage Commissie Hertogh Ring Zuid, 17 december 2018.

De projectorganisatie ARZ streeft eenduidigheid van informatie na. Dat bewerkstelligt zij op een aantal manieren:

- Alle informatie gaat via de Stuurgroep ARZ;²⁶
- De informatie aan Provinciale Staten en gemeenteraad is grotendeels identiek, ondanks het verschil in de informatiebehoefte.²⁷

In het contract tussen ARZ en CHP is een taakverdeling gemaakt in de communicatie en de verantwoordelijkheid voor het geven van informatie.²⁸ CHP communiceert volgens contractuele afspraken niet uit zichzelf met Provinciale Staten en gemeenteraad: *“Het is de Opdrachtnemer niet toegestaan informatie en/of communicatiemiddelen die tot de verantwoordelijkheid van de Opdrachtgever behoren, zelf te verspreiden, te publiceren of in te zetten tenzij met voorafgaande instemming van de Opdrachtgever.”*²⁹ De communicatie die volgens het contract tot de verantwoordelijkheid van de Opdrachtgever behoren behelst die met:

1. *“omwonenden welke mede omvatten de doelgroepen als bedoeld in B-CD030;*
2. *potentiële (weg- en vaarweg)gebruikers welke mede omvatten de doelgroepen als bedoeld in B-CD030;*
3. *belangengroepen;*
4. *college van Burgemeesters en Wethouders, Gedeputeerde Staten en/of bestuur van Rijkswaterstaat;*
5. *Gemeenteraad en Provinciale Staten.”*³⁰

²⁶ Aanpak Ring Zuid, Overeenkomst tussen ARZ en CHP, paragraaf 5.3 over Communiceren met derden, datum onbekend.

²⁷ Gebaseerd op een interview met een lid van Gedeputeerde Staten op 5 oktober 2021.

²⁸ Aanpak Ring Zuid, Overeenkomst tussen ARZ en CHP, paragraaf 5.3 over Communiceren met derden, datum onbekend.

²⁹ Aanpak Ring Zuid, Overeenkomst tussen ARZ en CHP, paragraaf 5.3 over Communiceren met derden, datum onbekend.

³⁰ Aanpak Ring Zuid, Overeenkomst tussen ARZ en CHP, paragraaf 5.3 over Communiceren met derden, datum onbekend.

3. Regelgeving en afspraken over informatievoorziening

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt besproken welke informatie over de Aanpak Ring Zuid zou moeten worden verstrekt aan Provinciale Staten en gemeenteraad. We gaan in op de wettelijke regelingen, op de eisen die kunnen worden gesteld aan informatievoorziening over grote projecten en we inventariseren de interne afspraken over de informatie die moet worden gedeeld met Provinciale Staten en gemeenteraad. Daarnaast maken we inzichtelijk welke informatie voor de inwoners openbaar moet worden gemaakt op grond van de Wet Openbaarheid van bestuur (Wob).

3.2 Verschillen in informatiebehoefte

Door hun verschillende positie in de Aanpak Ring Zuid, verschilt de informatiebehoefte van Provinciale Staten van die van de gemeenteraad. De provincie is beheerder van de RSP-gelden,³¹ waarvan ook een deel gemeentelijk geld is en zet deze gelden in voor een deel van de financiering van het project. Bovendien is in de Realisatieovereenkomst opgenomen dat de provincie risicodragend is voor kostenoverschrijdingen op het budget Uitvoeringskosten. Het Rijk is risicodragend voor tegenvallers in het budget Voorbereiding en Toezicht. Provinciale Staten hebben daardoor meer behoefte aan informatie over de ontwikkeling van kosten en risico's dan de gemeenteraad. De gemeente heeft voor een aantal onderdelen een lumpsumbijdrage aan het project gedaan, waarbij eventuele risico's onder het project vallen. De gemeente is geen risicodragende partij in de overeenkomst. Voor de gemeenteraad zijn met name (het behoud van) de scope van het project en omgevingsmanagement van belang, waaronder het beperken van overlast en (verkeers)hinder door het project voor inwoners van de gemeente en direct omwonenden. In de praktijk streeft de stuurgroep ARZ ernaar de informatievoorziening aan Provinciale Staten en gemeenteraad af te stemmen en zo veel mogelijk gelijk op te laten lopen.

³¹ Als compensatie voor het niet doorgaan van een snelle spoorverbinding tussen Amsterdam en Groningen, de Zuiderzeelijn, hebben Noordelijke bestuurders bij het Rijk een vergoeding van € 2,16 miljard bedongen. Dit bedrag is bestemd voor de ontwikkeling van de economie en de bereikbaarheid van het Noorden. De provincies Groningen, Fryslân en Drenthe stelden ieder afzonderlijk een serie projecten vast op het gebied van verkeer en vervoer. Ook werd een programma met economische projecten ontwikkeld. Dit samen noemen we het Regiospecifiek Pakket (RSP) Zuiderzeelijn.

Het wordt onwenselijk gevonden dat Provinciale Staten en gemeenteraad over verschillende informatie beschikken. Door dit uitgangspunt krijgen Provinciale Staten en gemeenteraad grotendeels dezelfde informatie.

3.3 De informatieplicht

3.3.1 Informatieverstrekking aan de Staten en de raad

Gedeputeerde Staten geven volgens de Provinciewet alle inlichtingen die Provinciale Staten voor de uitoefening van hun taak nodig hebben. Voor het college van burgemeester en wethouders (B&W) geldt hetzelfde als het gaat om het verstrekken van inlichtingen aan gemeenteraad. De beide colleges stellen de informatie in beginsel *actief* ter beschikking aan Provinciale Staten of gemeenteraad (*actieve informatieplicht*).³²

De informatie die Gedeputeerde Staten of B&W verstrekken, stelt de volksvertegenwoordigers in staat hun volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende taak naar behoren te vervullen. De informatie moet daarom een juist beeld geven. Informatie dient gedurende het gehele beleids- en besluitvormingsproces te worden verstrekt, waarbij relevante informatie in een zo vroeg mogelijk stadium wordt verschaft. Informatie wordt op hoofdlijnen verstrekt, behalve als een detail politiek relevant is of als er specifiek om wordt gevraagd.³³ Provinciale Staten en gemeenteraad kunnen hierover afspraken maken met hun colleges.

Naast actieve informatieverstrekking bestaat er passieve informatieverstrekking. Gedeputeerde Staten geven Provinciale Staten mondeling of schriftelijk de door een of meer leden *gevraagde* inlichtingen. In beginsel kunnen Provinciale Statenleden alle informatie opvragen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het “openbaar belang”.³⁴ Overeenkomstige artikelen zijn voor gemeenteraad opgenomen in de Gemeentewet.³⁵ Daarvoor kunnen Provinciale Staten- en gemeenteraadsleden gebruik maken van het instrumentarium dat hun respectievelijk in de Provinciewet en de Gemeentewet is gegeven.³⁶

3.3.2 Het opleggen van geheimhouding

In beginsel is de informatie die aan Provinciale Staten en/of gemeenteraad wordt verstrekt openbaar. Soms is het ongewenst dat bijvoorbeeld bedrijfsgevoelige informatie in de openbaarheid wordt besproken. Artikel 25 tweede lid en artikel 55 van de Provinciewet bepalen dat Gedeputeerde Staten op grond van de belangen genoemd in artikel 10 van de Wob geheimhouding kunnen opleggen, zowel op de bespreking van stukken als op bepaalde stukken

³² De basis voor de actieve informatieplicht wordt gevormd door het tweede lid van de artikelen 167 en 179 van de Provinciewet.

³³ Zie bijvoorbeeld: Zuidelijke Rekenkamer, Actieve informatieplicht, Eindhoven 2013; De actieve informatieplicht mag niet leiden tot het ongebreideld toezenden van informatie.

³⁴ Het gaat om zaken als de eenheid van de Kroon, de veiligheid van de Staat, vertrouwelijke bedrijfsinformatie, bescherming persoonlijke levenssfeer, relatie met strafrechtelijk onderzoek en persoonlijke beleidsopvattingen in stukken voor intern beraad.

³⁵ Artikel 169 derde lid, Gemeentewet.

³⁶ Daarnaast kunnen de volksvertegenwoordigers zelfstandig op zoek gaan naar informatie, maar dit valt buiten de scope van het onderzoek.

zelf.³⁷ Het college van Gedeputeerde Staten meldt dan dat geheimhouding op de stukken rust; deze blijft in stand tot Gedeputeerde Staten dan wel Provinciale Staten, de geheimhouding opheffen.³⁸ Voor de gemeente is de geheimhouding geregeld in artikel 25 en 55 van de Gemeentewet; deze artikelen hebben eenzelfde strekking als artikel 25 en 55 van de Provinciewet. Wanneer het college van Gedeputeerde Staten (artikel 25 tweede lid Provinciewet) of het college van B&W (artikel 25 tweede lid Gemeentewet) geheimhouding oplegt, vervalt deze indien Provinciale Staten respectievelijk gemeenteraad deze geheimhouding in hun eerstvolgende vergadering niet bekrachtigen.³⁹ De geheimhouding blijft bestaan totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd, dan wel Staten respectievelijk gemeenteraad, haar opheffen.⁴⁰

In de Realisatieovereenkomst staat een bepaling met betrekking tot de geheimhouding van gegevens “waarvan de Partijen, of personen waarvan zij zich bij de uitvoering van de overeenkomst bedienen, kennisnemen en waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat deze gegevens een vertrouwelijk karakter hebben.”⁴¹ Deze geheimhouding geldt in beginsel voor 10 jaar vanaf de beëindiging van deze overeenkomst.⁴²

3.4 Nadere eisen informatievoorziening Aanpak Ring Zuid

3.4.1 Bijzondere eisen aan grote projecten

Voor provincie en gemeente Groningen is het project ARZ op te vatten als een groot infrastructureel project.⁴³ Er is inmiddels een uitgebreid bestand aan rekenkameronderzoeken over beheersing van grote projecten. De informatievoorziening hierover is altijd een belangrijk onderdeel. Aan de informatievoorziening over grote projecten kunnen in het kader van de actieve informatieplicht aanvullende eisen worden gesteld.⁴⁴ Dit onderzoek gaat in op de informatie die Gedeputeerde Staten en B&W geven over majeure afwijkingen in de planning, veranderingen in de kosten of opbrengsten en veranderingen in het risicoprofiel. Deze informatie dient juist en tijdig te zijn verstrekt.

In bijlage 1 staat een checklist die is opgesteld door de Rekenkamer Utrecht met daarin aandachtspunten voor de informatie over grote projecten. In dit onderzoek focussen we op de

³⁷ Artikel 25 tweede lid Provinciewet respectievelijk artikel 25 tweede lid Gemeentewet gaat in op het opleggen van geheimhouding door Gedeputeerde Staten dan wel het college van B&W op stukken die zij overleggen aan de Staten respectievelijk de gemeenteraad. Artikel 55 Provinciewet respectievelijk artikel 55 Gemeentewet gaat in op stukken die aan de colleges worden overlegd waarop de colleges geheimhouding kunnen leggen wanneer zij deze overleggen aan Provinciale Staten respectievelijk de gemeenteraad.

³⁸ Artikel 25 tweede lid Provinciewet; artikel 55 eerste en tweede lid Provinciewet.

³⁹ Artikel 25 derde lid Provinciewet; artikel 25 derde lid Gemeentewet.

⁴⁰ Artikel 25 derde en vierde lid en artikel 55 tweede en derde lid Provinciewet; Artikel 25 derde en vierde lid en artikel 55 tweede en derde lid Gemeentewet.

⁴¹ Realisatieovereenkomst Zuidelijke Ringweg – fase 2, getekend op 16 december 2014, artikel 13 lid 1.

⁴² Realisatieovereenkomst Zuidelijke Ringweg – fase 2, getekend op 16 december 2014, artikel 13 lid 2.

⁴³ De Tweede Kamer heeft de Aanpak Ring Zuid niet onder de Grote projectenprocedure geplaatst.

⁴⁴ Sommige gemeenten en provincies hebben voor risicobeheersing van grote projecten een Regeling grote projecten vastgesteld, maar dit is in zowel de provincie als de gemeente Groningen niet gebeurd.

informatievoorziening *tijdens de uitvoering* van het project waardoor alleen de aandachtspunten van onderdeel 3 van bijlage 1 relevant zijn. Daardoor wordt getoetst aan de volgende punten:

- Jaarlijkse verantwoordingsrapportage over het totale project:
 - De inhoudelijke ontwikkeling van het project (wat willen we bereiken en wat wordt er bereikt?).
 - De planning (aanvankelijk en actueel).
 - De financiën (kosten en opbrengsten).
 - De risico's voor de realisatie op de inhoudelijke doelen, de planning en de opbrengsten.
- Belangrijke afwijkingen van het plandocument dienen expliciet te worden toegelicht:
 - Inhoudelijke veranderingen.
 - Veranderingen in de planning.
 - Veranderingen in de kosten/opbrengsten.
 - Veranderingen in het risicoprofiel.
- Alle informatie dient juist en tijdig verstrekt te zijn.

Deze aandachtspunten overlappen sterk met de 'mijlpalen' die zijn benoemd in een RACI-tabel uit bijlage V van de Realisatieovereenkomst (zie tabel 2, paragraaf 3.4.2). Omdat deze tabel het eigen voornemen van de stuurgroep ARZ bevat, zal deze leidend zijn voor het toetsen van de informatievoorziening.

3.4.2 Informatievoorziening volgens de Realisatieovereenkomst

De RACI-tabel⁴⁵ uit de Realisatieovereenkomst geeft weer welke partij (eind)verantwoordelijk is voor, proceseigenaar is van, geraadpleegd moeten worden en/of wie geïnformeerd moeten worden over de verschillende onderdelen van het project. Deze RACI-tabel is overgenomen in tabel 2. In bijlage V van de ROK en de RACI-tabel is niet aangegeven op wat voor termijn en op welke manier en in welke vorm gemeenteraad en Staten geïnformeerd dan wel geconsulteerd moeten worden. Volgens het Plan van aanpak bij de ROK worden de Staten en gemeenteraad geïnformeerd in brieven, en kunnen zij op verzoek mondeling worden bijgepraat.⁴⁶

R (Responsible): de proceseigenaar (de resultaatverantwoordelijke, verantwoordelijk voor de uitvoering)
A (Accountable): de eindverantwoordelijke
C (Consulted): moet geconsulteerd worden, draagt inhoudelijk bij aan uitvoering (C* = wensen of bedenkingen; C** = instemmen)
I (Informed): moet geïnformeerd worden.
ntb: C* of C** afhankelijk van de aard en omvang van de wijziging.⁴⁷

⁴⁵ RACI staat voor Responsible, Accountable, Consulted & Informed.

⁴⁶ Plan van aanpak realisatiefase, 11 december 2014, pp. 40.

⁴⁷ Figuur en tekst afkomstig uit Bijlage V - Governance realisatiefase Zuidelijke Ringweg Groningen - bij de Realisatieovereenkomst Zuidelijke Ringweg – fase 2, getekend op 16 december 2014, pp. 5

Tabel 2: RACI-tabel (bron: Bijlage V bij ROK): de paars gearceerde kolommen tonen de manier waarop gemeenteraad en Provinciale Staten worden betrokken bij de ontwikkelingen in het project ARZ. De blauw/groen gearceerde rijen geven de onderwerpen weer die wij belichten in dit onderzoek.

Mijlpaal	Sturingslijn			Gemeente		Provincie		Rijk	
	PMT	DO	SG	B&W	Raad	GS	PS	DG	M
1. Vaststelling TB inclusief scope en optimalisaties	R	C	C**	C**	C*	C**	C*	C	A
2. Realisatieovereenkomst (ROK)	R	C	C	A	C*	A	C*	C	A
3. Inkoopplan	R	C	C	I	-	I	-	A	-
4. Start Marktbenadering	R	C	C**	C**	I	C**	I	I	-
5. Gunning	R	C	C**	C**	I	C**	I	A	-
6. Herijking	R	C	C**	C**	I	C**	I	A	-
7. Plan van Aanpak Realisatie	R	C	A	-	-	-	-	-	-
8. Oplevering	R	C	A	I	I	I	I	C	-
9. Wezenlijke wijzigingen (scope ¹ , tijd, geld, risico's) binnen kader aannemingsovereenkomst kleiner dan 0,5 mln.	A	I	I	I	I	I	I	I	I
10. Wezenlijke wijzigingen (scope ¹ , tijd, geld, risico's) binnen kader aannemingsovereenkomst groter dan 0,5 mln.	R	A ²	I	I	I	I	I	I	I
11. Onttrekkingen, binnen kader ROK, aan bost onvoorzien, kleiner dan 0,5 mln	A	I	I	I	I	I	I	I	I
12. Onttrekkingen, binnen kader ROK, aan bost onvoorzien, groter dan 0,5 mln	R	A ²	I	I	I	I	I	I	I
13. Wezenlijke wijzigingen (scope, tijd, geld, risico's) buiten kader ROK	R	C	C	A	ntb*	A	ntb*	C	A
14. Wijzigingen buiten kader Bestuursovereenkomst	R	C	C	A	ntb*	A	ntb*	C	A
15. Grondoverdracht t.b.v. project in het kader van grondverwervingsplan	R	A	C	A	-	A	-	A	-
16. Communicatie naar Raden / Staten / Tweede Kamer	R	C	C	A	-	A	-	C	A

Uitleg voetnoten:

1. In principe geen scope-wijzigingen tenzij die door de vragende partij volledig wordt betaald;
2. De Stuurgroep wordt geïnformeerd, tenzij één van de directeuren gezien de omvang en/of politiek bestuurlijke gevoeligheid de betreffende wijziging ter besluitvorming wil voorleggen aan de Stuurgroep. Vervolgens worden gemeente/provincie/rijk geïnformeerd.

Uit de RACI-tabel is af te leiden dat de verantwoordelijkheid voor het resultaat en de uitvoering bij het Projectmanagementteam ligt in het geval van 'wezenlijke wijzigingen' in de scope, tijdsduur, geld en risico's van het project. De eindverantwoordelijkheid ligt in deze zaken bij Gedeputeerde Staten, B&W en Minister. Provinciale Staten en gemeenteraad moeten

“geconsulteerd worden”: afhankelijk van de aard en omvang van de wijzigingen dienen zij hun wensen en/of bedenkingen te geven of in te stemmen met een voorstel over de wijzigingen.⁴⁸

In dit onderzoek zijn niet alle mijlpalen van belang. De vaststelling van het tracébesluit valt vóór de onderzoeksperiode. Het inkoopplan en het plan van aanpak realisatie hoeven volgens de RACI-tabel niet met Provinciale Staten of gemeenteraad te worden gedeeld, gezien dit uitvoeringsgerichte zaken zijn waarvan het minder voor de hand ligt om de volksvertegenwoordigingen over te informeren. Verder is er nog geen sprake van oplevering van de Ring Zuid. Wij staan daarom in dit onderzoek stil bij de informatievoorziening over de volgende mijlpalen uit de RACI-tabel:

2. Realisatieovereenkomst (ROK)
4. Start marktbenadering
5. Gunning
6. Herijking

De vertraging en kostenoverschrijding en de rapportage van de commissie-Hertogh kunnen worden geschaard onder wezenlijke wijzigingen buiten de scope van de Bestuursovereenkomst/Realisatieovereenkomst (nummer 13 en 14) waarover raad en Provinciale Staten geconsulteerd moeten worden (wensen en bedenkingen dan wel instemmen). Deze aspecten komen in dit onderzoek afzonderlijk aan de orde.

3.4.3 Voortgangsrapportages

Verantwoording over het project vindt binnen de organisatie van ARZ plaats door viermaandelijke voortgangsrapportages. Het projectteam stelt deze op en het DO stelt ze vast. Aanvankelijk besliste het DO over het vrijgeven van deze rapportages aan Rijkswaterstaat, provincie en gemeente.⁴⁹ In de verslagen van het DO stond per rapportage aangegeven of deze naar de Stuurgroep ARZ ging of niet, waarna de wethouder en gedeputeerde als leden op hun beurt hun college konden inlichten. Vanaf november 2018 gingen de verslagen standaard elke vier maanden naar Provinciale Staten en gemeenteraad. Gedeputeerde Staten deden hierover een toezegging tijdens een vergadering van de Statencommissie Mobiliteit, Economie en Energie als reactie op het verzoek van de Staten hen meer te informeren over de voortgang van de werkzaamheden.⁵⁰ De gemeenteraad nam op 27 juni 2018 de motie ‘Kwartaalrapportage Aanpak Ring Zuid’ aan, waarmee het college van B&W werd verzocht de raad drie keer per jaar over de stand van zaken van het project ARZ te informeren.⁵¹ Daarmee valt het vanaf het laatste trimester van 2018 beschikbaar stellen van de trimesterrapportages onder de passieve informatievoorziening.

⁴⁸ RACI-tabel in Bijlage V - Governance realisatiefase Zuidelijke Ringweg Groningen - bij de Realisatieovereenkomst Zuidelijke Ringweg – fase 2, getekend op 16 december 2014, pp. 5

⁴⁹ Uit Bijlage V - Governance realisatiefase Zuidelijke Ringweg Groningen - bij de Realisatieovereenkomst Zuidelijke Ringweg – fase 2, getekend op 21 oktober 2014, pp. 6.

⁵⁰ Het betreft de Statencommissievergadering van 19 september 2018; zie ook Provincie Groningen, brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: PS-rapportage Aanpak Ring Zuid, 13 november 2018.

⁵¹ In de motie is ‘eens per kwartaal’ doorgestreept en aangepast naar ‘drie maal per jaar’. Gemeente Groningen, Motie ‘Kwartaalrapportage Aanpak Ring Zuid’, 27 juni 2018.

Voordat de trimesterrapportages standaard naar Staten en raad gingen, communiceerden de colleges van Gedeputeerde Staten en B&W via collegebrieven over de voortgang en de mijlpalen in het project.⁵²

3.5 Openbaarheid voor inwoners

De Wet openbaarheid van bestuur (Wob) regelt de informatierelatie tussen bestuursorgaan en burger. In beginsel is overheidsinformatie openbaar, zodat ook burgers (en journalisten) de overheid kunnen controleren. Geheimhouding hoort binnen het systeem van de Wob een uitzondering te blijven, maar omdat burgers geen bijzondere positie hebben, hebben zij minder rechten op informatie dan raads- en Statenleden. Artikel 8 stelt dat het bestuursorgaan uit eigen beweging informatie over (de voorbereiding en de uitvoering van) beleid moet verstrekken wanneer dit *‘in het belang is van een goede democratische bestuursvoering’* en dat deze informatie begrijpelijk is voor belanghebbenden en belangstellende burgers.⁵³

Artikel 10 beschrijft een aantal uitzonderingen op het openbaar maken van informatie, zoals het borgen van de veiligheid van de Staat, de economische of financiële belangen van de Staat, publiekrechtelijke lichamen en bestuursorganen, bedrijfs- en fabricagegegevens en persoonsgegevens. Ook moet *“onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden”* volgens de Wob worden voorkomen.⁵⁴ Artikel 11 van de Wob stelt eisen aan het anonimiseren van informatie, zoals het verwijderen van tot op de persoon herleidbare gegevens.⁵⁵

In aanvulling op de Wob, geeft ook de Aanbestedingswet bepaalde regels over het openbaar maken van informatie. Artikel 2:57 tweede lid stelt dat de aanbestedende dienst geen informatie openbaar maakt die gebruikt kan worden om de mededinging te vervalsen, dus waarmee de concurrentie tussen ondernemingen beïnvloed kan worden. De Aanbestedingswet is een *lex specialis*: als deze wet van toepassing is, gaat zij voor de Wob. De wet is alleen van toepassing tijdens aanbestedingsprocedures.

⁵² Zie paragraaf 3.4.2.

⁵³ Artikel 8 van de Wet openbaarheid van bestuur, lid 1 en 2.

⁵⁴ Artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, lid 1 onder b, c, d en g.

⁵⁵ Artikel 11 van de Wet openbaarheid van bestuur, lid 2.

4. Actieve informatievoorziening aan Provinciale Staten en gemeenteraad

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de actieve informatievoorziening aan Provinciale Staten en gemeenteraad van Groningen en geeft daarmee antwoord op de volgende deelvraag:

2. Welke informatie over de Aanpak Ring Zuid hebben Gedeputeerde Staten en het college van B&W van Groningen actief verstrekt aan respectievelijk Provinciale Staten en gemeenteraad? Voldoet deze informatie aan de criteria van bijlage 1?

In paragraaf 1.1 (tabel 1) is aangegeven dat dit onderzoek zich richt op de informatievoorziening over een aantal facetten van de aanpak van de Ring Zuid. Deze facetten kunnen worden aangevuld met de onderwerpen in de RACI-tabel (zie paragraaf 3.4.2, tabel 2). Daaruit volgt dat in dit hoofdstuk de volgende onderwerpen aan de orde komen:

1. Informatie over de opzet van de gemeenschappelijke projectorganisatie ARZ;
 - A. Wensen en bedenkingen over de Realisatieovereenkomst;
2. Informatie over aanbesteding werkzaamheden;
 - A. Informatie over de start van de marktbenadering;
 - B. Informatie over de gunning;
3. Informatie over de herijking;
4. Consultatie (wensen en bedenkingen dan wel instemming) over vertraging van de uitvoering en kostenoverschrijdingen.

De actieve informatievoorziening aan Provinciale Staten en gemeenteraad wordt in de Stuurgroep ARZ afgestemd en loopt procedureel en inhoudelijk grotendeels gelijk op. Ten aanzien van bovengenoemde punten bestaan er geen wezenlijke verschillen in de actieve informatieverstrekking aan gemeenteraad en Provinciale Staten. De informatievoorziening aan beide volksvertegenwoordigingen wordt daarom gezamenlijk beschreven.

4.2 Opzet gemeenschappelijke projectorganisatie ARZ⁵⁶

Het is van belang dat Provinciale Staten en gemeenteraad zijn geïnformeerd over de opzet van de gemeenschappelijke projectorganisatie ARZ. De uiteindelijke projectorganisatie ARZ is tot stand gekomen in de Realisatieovereenkomst (zie paragraaf 2.2). Zowel Provinciale Staten als gemeenteraad moesten op basis van de gemaakte afspraken (RACI-tabel) *geconsulteerd* worden over deze Realisatieovereenkomst. Zij moesten hun wensen en bedenkingen over een concept-Realisatieovereenkomst kunnen geven.

Tot de ondertekening van de Realisatieovereenkomst vond samenwerking tussen Rijk, provincie en gemeente plaats op basis van de Bestuursovereenkomst. Voor het sluiten van de Bestuursovereenkomst informeerden Gedeputeerde Staten Provinciale Staten over onder andere de keuze voor een bestuurlijk voorkeursalternatief.⁵⁷ Als bijlage bij de brief aan Provinciale Staten zat onder meer de tekst van de door de stuurgroep genomen besluiten. Gedeputeerde Staten lieten de mogelijkheid open om in een Statencommissievergadering “van gedachten te wisselen” over de stuurgroepbesluiten van 2 juli 2009.⁵⁸ Over het tekenen van de Bestuursovereenkomst informeerden Gedeputeerde Staten Provinciale Staten schriftelijk; de ondertekende Bestuursovereenkomst zelf was als bijlage bij de brief gevoegd.⁵⁹

De partijen kwamen overeen dat ze één gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie zouden oprichten. Gedeputeerde Staten kondigden aan dat zij de Realisatieovereenkomst in oktober voor wensen en bedenkingen aan Provinciale Staten zouden voorleggen. (bij brief van 16 september 2014 en voordracht over de bijdrage uit het RMF/RSP).⁶⁰ Ernst & Young Accountants gaven in een advies (dat op 24 september 2014 aan Provinciale Staten en op 22 augustus aan gemeenteraad is voorgelegd⁶¹) aan dat de organisatie adequaat leek te zijn opgezet, maar dat veel zou afhangen van verdere afspraken over de informatiestromen en de verdere inrichting van de governance van het project. De exacte invulling hiervan moest nog verder worden vormgegeven.⁶²

De concept-Realisatieovereenkomst werd voorgelegd aan het ministerie van I&M, Provinciale Staten en gemeenteraad van Groningen. De voordracht van de colleges aan beide

⁵⁶ De onderzoeksperiode begint bij het ondertekenen van het tracébesluit in 2014. Echter, wij gaan kort in op de periode ervoor, met name de ondertekening van de Bestuursovereenkomst omdat veel zaken hieruit voortvloeien.

⁵⁷ Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Zuidelijke Ringweg - stuurgroepbesluit 2 juli 2009, 3 juli 2009.

⁵⁸ De Statencommissievergadering Economie en Mobiliteit van 2 september 2009.

⁵⁹ Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Bestuursovereenkomst Zuidelijke Ringweg fase 2 dd 10 november 2009, 17 november 2009.

⁶⁰ Voordracht 40/2014, Provinciale Staten hebben hierover 24 september 2014 een besluit genomen.

⁶¹ Gemeente Groningen, Brief van het college van B&W aan de gemeenteraad, Onderwerp: Informeren brief Gedeputeerde Staten over risicobeheersing binnen Aanpak Ring Zuid, 22 augustus 2014.

⁶² “Wij denken bijvoorbeeld aan: Wie is waarvoor gemandateerd? Welke besluiten dienen in ieder geval te worden goedgekeurd door het directeurenoverleg. Welke besluiten dienen in ieder geval te worden goedgekeurd door de bestuurlijke opdrachtgevers. Welke informatie wordt opgenomen in de periodieke voortgangsrapportages en wanneer is deze voor de verschillende overlegorganen beschikbaar. Wie dienen besluiten omtrent onttrekkingen uit de risicobuffer/post onvoorzien vooraf goed te keuren?”; Ernst & Young Accountants, Early Warning Memorandum inzake risicobeheersing Ring Zuid, 20 augustus 2014.

volksvertegenwoordigingen over hun voornemen een Realisatieovereenkomst te sluiten was inhoudelijk identiek. De voordracht is op 28 oktober 2014 aan Provinciale Staten voorgelegd en op 30 oktober aan de gemeenteraad, met het verzoek wensen en bedenkingen te uiten. Provinciale Staten bespraken de concept-Realisatieovereenkomst op 3 december 2014 in de Statencommissie Mobiliteit, Economie en Energie en in de Statenvergadering van 10 december 2014. Zij bespraken onder andere zaken als de informatie aan omwonenden van de Ring Zuid, de luchtkwaliteit, de economie en regionale werkgelegenheid, de aanbestedingsprocedure en de realisatie van de optimalisaties. Provinciale Staten namen geen moties of amendementen aan.⁶³ Gedeputeerde Staten gaven aan dat de Realisatieovereenkomst en de start van de aanbesteding belangrijke eerste stappen waren in de uitvoeringsfase van Aanpak Ring Zuid. De gemeenteraad besprak de concept-Realisatieovereenkomst op 19 november 2014 in de commissie Beheer en Verkeer, waarbij vergelijkbare onderwerpen (communicatie richting omwonenden, luchtkwaliteit, de optimalisaties, economie en regionale werkgelegenheid en de aanbestedingsprocedure) aan de orde kwamen. Er werden geen moties aangenomen.⁶⁴

In het Statenvoorstel en de collegebrief gaven Gedeputeerde Staten en het college van B&W specifiek aandacht aan de ambities & waarden, financieel management en het opdragen van de optimalisaties, de risico's en grondverwerving.⁶⁵ Het voorstel stipte de organisatie en governance van de projectorganisatie aan, maar die onderwerpen zijn niet verder uitgewerkt. In bijlage V van de Realisatieovereenkomst zijn de organisatie en de governance omschreven, werden de beslissingsbevoegdheden vastgelegd en afspraken gemaakt over de verantwoording.

Rijk, Gedeputeerde Staten en B&W tekenden de Realisatieovereenkomst op 16 december 2014.

Samengevat hebben Gedeputeerde Staten en het college van B&W Provinciale Staten respectievelijk gemeenteraad *geïnformeerd* en *geconsulteerd* over de op te richten projectorganisatie ARZ. De projectorganisatie is beoordeeld door Ernst & Young en dit advies is met Provinciale Staten en gemeenteraad gedeeld. Provinciale Staten en gemeenteraad hebben vooraf hun wensen en bedenkingen over de Realisatieovereenkomst kunnen geven, alvorens deze werd ondertekend.

4.3 Aanbesteding werkzaamheden

De aanbesteding van de werkzaamheden vormde een cruciale stap in de realisatie van de Ring Zuid. Het was belangrijk dat Provinciale Staten en gemeenteraad op de hoogte werden gehouden van het verloop van de aanbesteding van de werkzaamheden. Volgens de RACI-tabel moesten Provinciale Staten en gemeenteraad worden *geïnformeerd* over de start van de marktbenadering en informatie ontvangen over de gunning van het werk. In het Plan van aanpak Realisatiefase

⁶³ Provincie Groningen, Besluiten Provinciale Staten, 10 december 2014

⁶⁴ Gemeente Groningen, Vergadering commissie Beheer en Verkeer, 19 november 2014.

⁶⁵ Provincie Groningen, Voordracht van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten van Groningen over het voornemen een Realisatieovereenkomst te sluiten over de Aanpak Ring Zuid, 28 oktober 2014; Gemeente Groningen, Brief van het college van B&W aan de gemeenteraad, Onderwerp: Wensen en bedenkingen Realisatieovereenkomst Aanpak Ring Zuid, 30 oktober 2014.

staat dat met Provinciale Staten en gemeenteraad gecommuniceerd zou worden over de marktbenadering, het selectiemoment van vijf marktpartijen (voor mogelijke gunning) en het aanbestedingsbesluit.⁶⁶

Voor het project ARZ is een Europese aanbestedingsprocedure gevolgd. Het project werd aanbesteed als een Design & Construct-contract.⁶⁷ De aanbestedingsprocedure is op 18 en 19 december 2014 bij gemeenteraad respectievelijk Provinciale Staten aangekondigd.⁶⁸ In hun brieven van 15 april 2016 gaven Gedeputeerde Staten en B&W de beide volksvertegenwoordigingen te kennen dat drie partijen een offerte hadden ingediend en dat de Stuurgroep ARZ Rijkswaterstaat heeft geadviseerd in te stemmen met de gunning van het project aan CHP.⁶⁹ Rijkswaterstaat besloot op 14 april 2016 de opdracht aan CHP te gunnen.

Samengevat zijn Provinciale Staten en gemeenteraad tijdig *geïnformeerd* over de start van de aanbestedingsprocedure, het selectiemoment en de gunning van de aanbesteding. Over het selectiemoment en de gunning van de aanbesteding werden Provinciale Staten en de raad achteraf, nadat een keuze was gemaakt en RWS de opdracht aan CHP gunde, door de colleges van Gedeputeerde Staten en B&W *geïnformeerd*.

4.4 Herijking

Ter beheersing van de risico's die de provincie loopt, is een aantal maatregelen ingebouwd. Eén daarvan was dat er één jaar na de gunning een herijkingbesluit zou worden genomen. Provinciale Staten en gemeenteraad zouden over de herijking worden *geïnformeerd*.

In de Realisatieovereenkomst is vastgelegd dat de Stuurgroep ARZ op drie momenten de financiële balans van het project zou opmaken op basis van een prognose van de raming en het risicoprofiel. Dit is gedaan in 2014 bij de start van de aanbesteding en vervolgens in 2016 na de biedingen voorafgaand aan gunning. Het derde afgesproken moment was de zogeheten herijking, dat één jaar na gunning plaats zou moeten vinden.⁷⁰ Het idee bestond dat op dat moment de belangrijkste voorbereidende werkzaamheden achter de rug waren, een groot deel van de mogelijke risico's zou aan het licht zijn gekomen dan wel zouden komen te vervallen en daarmee zou er meer

⁶⁶ Mijlpalen in de bestuurlijke informatievoorziening tot en met de gunning zijn de Realisatieovereenkomst, de start van de aanbesteding, het selectiebesluit vijf marktpartijen, het uitvoeringsplan/communicatie start kabels en leidingen, en het gunningsbesluit aanbesteding. Plan van aanpak realisatiefase, 11 december 2014, pp. 40.

⁶⁷ Dit houdt in dat de opdrachtnemer het definitieve ontwerp opstelt en de werkzaamheden aan en rond de weg uitvoert.

⁶⁸ Gemeente Groningen, Brief van het college van B&W aan de gemeenteraad, Onderwerp: Start marktbenadering Aanpak Ring Zuid, 18 december 2014.

⁶⁹ De Stuurgroep ARZ deed dit onder voorwaarde dat het contract ontbonden kon worden bij eventuele vernietiging van het Tracébesluit (TB). Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Voorgenomen gunning Aanpak Ring Zuid, 15 april 2016; Gemeente Groningen, Brief van het college van B&W aan de gemeenteraad, Onderwerp: Wijzigingstracébesluit (WTB) A7/N7 Zuidelijke Ringweg Groningen, fase 2, 17 februari 2016.

⁷⁰ Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Herijking Aanpak Ring Zuid, 8 november 2017; Gemeente Groningen, Brief van het college van B&W aan gemeenteraad, Onderwerp: Herijkingmoment Aanpak Ring Zuid (ARZ), 8 november 2017.

financiële zekerheid zijn dan bij gunning.⁷¹ Na de herijking startten de kapitaalintensieve bouwwerkzaamheden.⁷² De herijking was een moment waarop de opdrachtgever beoordeelt of de opdracht binnen het gestelde budget kon worden uitgevoerd en of hij met de opdrachtnemer verder wilde. Ook nam de opdrachtgever dan een besluit over het al dan niet doorgaan van drie optimalisaties. Het ging om een fiets- en voetgangerstunnel bij de Esperantostraat, een pakket aan maatregelen ter vergroening en duurzaamheid van het Julianaplein en een volledige aansluiting van de Europaweg. Het herijkingsbesluit vormde zo een belangrijke stap in de risicobeheersing.

Gedeputeerde Staten en B&W zouden Provinciale Staten respectievelijk gemeenteraad informeren over het herijkingsbesluit. Om te kunnen bepalen hoe het project ARZ er financieel voor stond, diende CHP een herijkingsdossier op te stellen waarin onder meer een definitief ontwerp zat. Op 26 oktober 2016 meldden beide colleges dat CHP met zo'n 120 mensen werkte om de plannen verder uit te tekenen en door te rekenen. Dit gebeurde volgens hen stapsgewijs en zou voor de zomer van 2017 leiden tot een goed uitvoerbaar ontwerp.⁷³

Op 7 september 2017 diende CHP het herijkingsdossier in. De stuurgroep ARZ besloot op 7 november 2017 het definitief ontwerp van CHP integraal af te keuren. Vervolgens spraken zij met CHP een werkwijze af waarbij de Stuurgroep ARZ het definitief ontwerp in delen zou goedkeuren teneinde vertraging van het project te beperken.⁷⁴

CHP kon zich niet vinden in het besluit van de Stuurgroep ARZ om het definitief ontwerp af te keuren. In december 2017 gaf CHP in een aantal brieven naar aanleiding van het niet-accepteren van het herijkingsdossier onder meer aan dat van de 1.319 reviewopmerkingen volgens haar beoordeling slechts 10% terecht waren, waarbij er geen fundamentele zaken aan deze opmerkingen zouden kleven. Ook bracht zij naar voren dat CHP had aangeboden het toetsingsproces van het definitief ontwerp in dialoog te begeleiden waardoor volgens haar 70% van de reviews een positieve uitkomst zou hebben gehad. ARZ heeft niet van dit aanbod gebruikgemaakt. Gezien deze en andere punten hield CHP ARZ verantwoordelijk voor het grootste deel van de ontstane situatie en de gevolgen daarvan. CHP gaf aan dat er tijds- en kostenconsequenties zouden kleven aan het integraal afkeuren van het definitief ontwerp en dat zij deze bij ARZ in rekening zou brengen.⁷⁵ De schriftelijke reacties van CHP zijn volgens de

⁷¹ Zoals het uitvoeren van onderzoeken, het opstellen van ontwerpen, het verleggen van kabels en leidingen, het aanvragen van vergunningen, het inrichten van werkterreinen en dergelijke.

⁷² Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Risicobeheersing project Aanpak Ring Zuid, 21 augustus 2014; Gemeente Groningen, Brief van het college van B&W aan de gemeenteraad, Onderwerp: Informeren brief Gedeputeerde Staten over risicobeheersing binnen Aanpak Ring Zuid, 22 augustus 2014.

⁷³ Brief provincie Groningen aan Provinciale Staten, Onderwerp: Herijking Aanpak Ring Zuid, 8 november 2017; Gemeente Groningen, Brief van het college van B&W aan de gemeenteraad, Onderwerp: Stand van zaken Aanpak Ring Zuid, 26 oktober 2016.

⁷⁴ Horvat en partners, Beoordeling risicoreservering Ring Zuid, 16 april 2020; ARZ en CHP, punt 31-01 uit het Overzicht genomen besluiten Taskforce CHP-ARZ, 16 juli 2018

⁷⁵ Combinatie Herepoort, brief van CHP aan ARZ, Onderwerp: Reactie CHP naar aanleiding van niet acceptatie Risicobeheersplan contractuele herijking. Kenmerk: ARZ-COR-SYS-0587, 5 december 2017.

projectorganisatie ARZ niet ontvangen. Hierop is zodoende geen formele reactie gekomen van de projectorganisatie ARZ.⁷⁶

Gedeputeerde Staten en B&W brachten respectievelijk Provinciale Staten en gemeenteraad op 8 november 2017 in een brief op de hoogte van de stand van zaken van de herijking.⁷⁷ In de brief meldden zij dat CHP meer tijd nodig had om het definitieve ontwerp af te ronden. Desondanks zou volgens beide colleges realisatie van het project inclusief de optimalisaties mogelijk zijn binnen het taakstellend budget. Ook zouden de optimalisaties planologisch uitvoerbaar zijn. De brief ging niet in op de vraag hoe het mogelijk was dat de Stuurgroep ARZ enerzijds het definitief ontwerp (met een bijbehorende kostenberekening) niet kon goedkeuren, terwijl er naar het idee van de Stuurgroep ARZ anderzijds wel voldoende zekerheid was dat de drie optimalisaties binnen het budget konden worden uitgevoerd. De brief meldde dat de Stuurgroep ARZ had besloten om de drie optimalisaties toe te voegen aan de projectscope.

Door het afkeuren van het definitieve ontwerp kon nog geen herijkingsbesluit worden genomen.^{78,79} De brief aan de gemeenteraad van 8 november 2017 meldt het volgende: *“Uit de toetsing van het herijkingsdossier blijkt dat het definitieve ontwerp nog niet aan alle contracteisen voldoet. Daarom kan het herijkingsbesluit contractueel gezien ook nog niet worden genomen.”* De tweede zin ontbreekt in de brief aan Provinciale Staten, waardoor het niet nemen van het herijkingsbesluit niet expliciet wordt benoemd. In de beide brieven worden zinsdelen gebruikt als: *“uit de herijking blijkt dat ...”*. Omdat in de brief aan Provinciale Staten niet vermeld is dat geen herijking heeft plaatsgevonden, wekt deze brief de suggestie dat dit *wel* is gebeurd. In daarop volgende brieven aan zowel Provinciale Staten als de gemeenteraad wordt steeds gerefereerd aan “de herijking”.

Door het ontbreken van het definitieve ontwerp kon de Stuurgroep ARZ geen herijkingsbesluit vaststellen. Hierdoor ontstond onduidelijkheid bij de opdrachtnemer. Volgens CHP bood artikel 19 van de Basisovereenkomst geen andere mogelijke uitkomsten dan voortzetting van het werk, wijziging van het werk of beëindiging van het werk. Door te kiezen voor de optimalisaties zou de Stuurgroep ARZ volgens CHP impliciet een positief herijkingsbesluit hebben genomen.⁸⁰

⁷⁶ De Noordelijke Rekenkamer kan niet verifiëren of dit zo is. CHP heeft de Noordelijke Rekenkamer benadrukt dat de projectorganisatie ARZ bepaalde brieven onderhands wilde krijgen. Gebaseerd op een interview met CHP van 27 september 2021.

⁷⁷ Gemeente Groningen, Brief van het college van B&W aan de gemeenteraad, Onderwerp: Herijkingsmoment Aanpak Ring Zuid (ARZ), 8 november 2017; Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Herijking Aanpak Ring Zuid, 8 november 2017.

⁷⁸ Gemeente Groningen, Brief van het college van B&W aan de gemeenteraad, Onderwerp: Herijkingsmoment Aanpak Ring Zuid (ARZ), 8 november 2017; Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Herijking Aanpak Ring Zuid, 8 november 2017.

⁷⁹ Over het al dan niet nemen van het herijkingsbesluit bestond en bestaat onduidelijkheid. In een gesprek met de projectorganisatie ARZ werd aangegeven dat het herijkingsbesluit was genomen met de toevoeging van de drie optimalisaties eind 2017, maar uit het Stuurgroepverslag ARZ van 22 maart 2019 blijkt dat er geen herijkingsbesluit is genomen. Bij de aannemer bestond ook onduidelijkheid hierover. Interview projectorganisatie ARZ, 26 augustus 2021; Aanpak Ring Zuid, Verslag Stuurgroep ARZ, 22 maart 2019; pp. 3; Combinatie Herepoort, Brief van CHP aan ARZ, Onderwerp: Reactie CHP naar aanleiding van reactie ARZ op ingediend herijkingsdossier. Kenmerk: ARZ-COR-SYS-0589, 4 december 2017.

⁸⁰ Combinatie Herepoort, brief van CHP aan ARZ, Onderwerp: reactie CHP naar aanleiding van reactie ARZ op ingediend herijkingsdossier, ARZ-COR-SYS-0589, 4 december 2017.

Samengevat zijn Provinciale Staten en gemeenteraad door middel van brieven *geïnformeerd* over de ontwikkelingen in het herijkingsdossier. Er is niet duidelijk gemaakt op welke gronden het definitief ontwerp is afgekeurd, de standpunten van CHP zijn niet kenbaar gemaakt en er werd niet duidelijk aangegeven dat er geen herijkingsbesluit is genomen. Evenmin werd duidelijk gemaakt welke gevolgen het niet nemen van het herijkingsbesluit heeft.

4.5 Vertraging

De uitvoering van het project Aanpak Ring Zuid is vanaf 2017 steeds meer vertraagd. Bij het schrijven van dit rapport is deze vertraging opgelopen tot ongeveer drie jaar. Om hun controlerende bevoegdheden goed in te kunnen vullen, is het belangrijk dat Provinciale Staten en gemeenteraad tijdig op de hoogte worden gesteld van significante wijzigingen in de scope, planning, financiën en risico's van het project. Over dit soort wezenlijke wijzigingen buiten de scope van de Bestuursovereenkomst en Realisatieovereenkomst moeten de raad en Provinciale Staten *geconsulteerd* (wensen en bedenkingen dan wel instemmen) worden.

4.5.1 De omvang van de vertraging

Bij de (voorgenomen) herijking in november 2017 was er bij de projectorganisatie ARZ optimisme over het binnen de planning en het budget kunnen realiseren van de Ring Zuid. Enige twijfel ontstond toen de aanleg van de Helperzoomtunnel in mei 2018 moest worden uitgesteld.⁸¹ De tunnel zou toen worden geplaatst, maar de werkzaamheden werden opgeschoven toen bleek dat de grond zich anders gedroeg dan verwacht. Hierover hebben Gedeputeerde Staten en het college van B&W Provinciale Staten respectievelijk gemeenteraad niet formeel ingelicht. Provinciale Staten en gemeenteraad stelden hier wel schriftelijke vragen over (zie hoofdstuk 5).

Volgens medewerkers van de projectorganisatie ARZ werd het voor hen pas duidelijk dat er grote vertraging zou gaan plaatsvinden toen de CHP op 1 juni 2018 een planning indiende waarin de mijlpalen aanzienlijk waren verschoven.⁸² Zij gaven aan dat zij hierdoor werden overvallen.⁸³

Uit correspondentie tussen ARZ en CHP blijkt dat er al ver voor 1 juni 2018 signalen waren dat de planning significant zou kunnen uitlopen. De Stuurgroep ARZ besloot op 7 november 2017 het definitief ontwerp van CHP integraal af te keuren (zie paragraaf 4.4). In december van dat jaar gaf CHP naar aanleiding van het niet-accepteren van het herijkingsdossier in een aantal brieven aan dat er tijds- en kostenconsequenties zouden zitten aan het integraal afkeuren daarvan.⁸⁴

Figuur 4 geeft het verloop van de verwachte opleverdatum weer in de opeenvolgende planningen die CHP bij de projectgroep ARZ indiende. Zoals in figuur 4 te zien is, is er tot planning versie 8

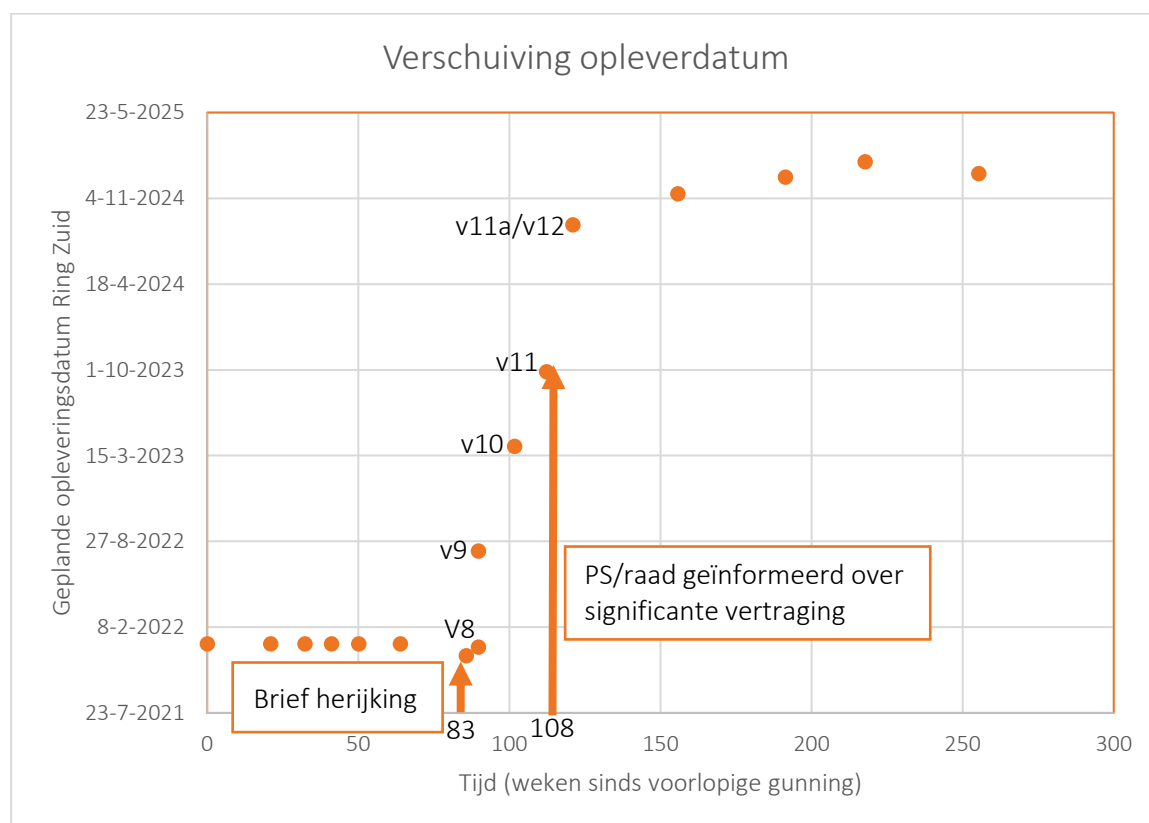
⁸¹ Interview projectorganisatie ARZ 26 augustus 2021.

⁸² Verslag Stuurgroep ARZ, 4 juni 2018.

⁸³ Interview projectorganisatie ARZ 26 augustus 2021.

⁸⁴ Combinatie Herepoort, brief van CHP aan ARZ, Onderwerp: Reactie CHP naar aanleiding van niet acceptatie Risicobeheersplan contractuele herijking. Kenmerk: ARZ-COR-SYS-0587, 5 december 2017.

geen sprake van een uitloop van de opleverdatum. Op 25 december 2017 diende CHP gelijktijdig twee aangepaste plannings in (planning v8 en v9). De planning v8 liet geen grote vertraging zien, maar daarin was de invloed van de niet-acceptatie van het Definitief Ontwerp niet verwerkt. CHP heeft deze planning slechts ter informatie verstrekt. Planning v9 had als aanname dat het Definitief Ontwerp eind 2018 volledig zou worden geaccepteerd. Deze planning is door de projectorganisatie ARZ getoetst. Planning v9 liet een vertraging van het oplevermoment zien van 4-7 maanden. In de drie daaropvolgende plannings liep de verwachte opleverdatum steeds verder op (zie figuur 4), van 7 maanden (v9, 25 december 2019) naar 15 maanden (v10, 19 maart 2018). De projectorganisatie ARZ heeft de plannings tot en met v10 niet geaccepteerd omdat deze volgens haar onvoldoende onderbouwd waren.



Figuur 4: ontwikkeling opleverdatum Ring Zuid (bron: plannings van CHP)

De Stuurgroep ARZ heeft met CHP afgesproken dat zij bij het afronden van het definitief ontwerp samen zouden optrekken om de gevolgen voor de planning zoveel mogelijk te beperken. CHP en de Stuurgroep ARZ hebben ingestemd met een proces waarbij CHP het ontwerp gefaseerd zou indienen (een Gefaseerd Geaccepteerd Definitief Ontwerp, ofwel GGDO). De Stuurgroep ARZ heeft met CHP de deadline van 1 juni 2018 afgesproken voor het aanleveren van een “robuuste en geaccepteerde planning”.⁸⁵

⁸⁵ Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Stand van zaken Aanpak Ring Zuid, 21 juni 2018.

De projectorganisatie ARZ en CHP gingen verder in gesprek over de vraag welke overschrijdingen acceptabel en welke maatregelen benodigd zouden zijn om voor 1 juni 2018 tot een acceptabele overall-planning te komen.⁸⁶ Ondertussen vonden tussen de projectorganisatie ARZ en CHP ook gesprekken plaats over het mogelijk maken van een zomerstremming, waardoor één jaar van de voorziene vertraging kon worden ingelopen. CHP diende op 1 juni 2018 planning v11 in bij de projectorganisatie ARZ. Deze planning ging uit van het meewerken van de opdrachtgever aan het mogelijk maken van een zomerstremming in 2018 en liepen zij vooruit op nog overeen te komen wijzigingen van de eisen. Deze planning liet een uitloop van de oorspronkelijke opleverdatum zien van 21 maanden (v11, 1 juni 2018).

Een belangrijke voorwaarde van de Stuurgroep ARZ was dat CHP van tevoren op basis van een uitvoeringsontwerp moest aantonen dat deze werkzaamheden veilig en beheerst zouden kunnen worden uitgevoerd. De zomerstremming van vijf weken zou beginnen op 22 juli 2018. Op 11 juni 2018 besloot de Stuurgroep ARZ echter geen toestemming te geven voor de zomerstremming, omdat niet aan alle voorwaarden zou zijn voldaan die de Stuurgroep ARZ op 29 maart had gesteld. Er volgden nog meer gesprekken met CHP.⁸⁷

De Stuurgroep ARZ nam vervolgens op 13 juli 2018 opnieuw het voorlopige besluit de zomerstremming af te wijzen omdat het uitvoeringsontwerp van CHP te weinig veiligheid zou bieden om de werkzaamheden verantwoord uit te kunnen voeren. Voor CHP kwam dit besluit als een verrassing.⁸⁸ CHP stelde voor een inhoudelijk overleg te voeren omdat zij van mening was dat technisch gezien de geconstateerde knelpunten onderbouwd en opgelost konden worden.⁸⁹ De projectorganisatie gaf aan dat hiervoor de tijd veel te kort was. Het proces om te komen tot een Gefaseerd Geaccepteerd Definitief Ontwerp (GGDO) was volgens de Stuurgroep ARZ al ruim een half jaar gaande en nog steeds niet afgerond.⁹⁰ Op 16 juli 2018 viel het definitieve besluit van de Stuurgroep ARZ om de zomerstremming niet door te laten gaan.⁹¹

In versie v11a (1 augustus 2018) van de planning werd het effect van het besluit niet mee te werken aan de zomerstremming 2018 zichtbaar gemaakt. Dit resulteerde in een jaar extra vertraging. In totaal schoof de verwachte opleverdatum bijna drie jaar op ten opzichte van de oorspronkelijke planning.

De plannings van CHP worden besproken in het Projectoverleg ARZ en vanaf mei 2018 in het Directeurenoverleg ARZ. Uit de verslagen van de Stuurgroep ARZ blijkt dat daar voor het eerst op 4 juni 2018 expliciet is besproken dat er significante vertraging zou optreden.⁹² Op 11 juni 2018 constateerde de Stuurgroep ARZ dat het vanuit de informatieplicht van de stuurgroepleden zaak

⁸⁶ Verslag Projectoverleg, 5 april 2018

⁸⁷ Verslag Stuurgroep ARZ, 11 juni 2018.

⁸⁸ Verslag Stuurgroep ARZ, 16 juli 2018.

⁸⁹ Verslag Stuurgroep ARZ, 16 juli 2018; Combinatie Herepoort, Brief van CHP aan ARZ, Onderwerp: Reactie op brief aangaande zomerstremming 2018, 13 juli 2018

⁹⁰ Verslag Stuurgroep ARZ, 16 juli 2018

⁹¹ Verslag Stuurgroep ARZ, 16 juli 2018, pp. 2

⁹² Verslag Stuurgroep ARZ, 4 juni 2018.

was om gemeenteraad, Provinciale Staten en Tweede Kamer zo spoedig mogelijk te informeren over de verwachte vertraging.⁹³ Gedeputeerde Staten en B&W berichtten hun volksvertegenwoordigingen vervolgens op 21 juni 2018 dat er sprake was van een aanzienlijke vertraging van de werkzaamheden.⁹⁴ Zij schreven dat uit de ingediende planning bleek dat de einddatum van het project circa drie jaar zou gaan opschuiven, van 2021 naar 2024.

Gedeputeerde Staten en B&W meldden in hun brieven dat de samenwerkende opdrachtgevers bij de (voorgenomen) herijking in november 2017 al rekening hielden met de mogelijkheid van een vertraging. Dat hebben zij destijds niet gemeld; in de brief van 8 november 2017 staat echter: *Het blijkt dat Combinatie Herepoort op dit moment meer tijd nodig heeft om het definitieve ontwerp goed af te ronden. Het is nu aan Combinatie Herepoort om te bepalen hoeveel tijd hiervoor nodig is. Wij zetten ons in om in dit proces samen met Combinatie Herepoort op te trekken en de gevolgen voor de planning te beperken. De werkzaamheden aan de Zuidelijke Ringweg zelf zullen beginnen als het definitief ontwerp klaar is. De oplevering van het project is nog steeds voorzien in 2021.*⁹⁵ De boodschap in de collegebrieven was, naast de constatering dat CHP meer tijd nodig heeft voor het definitief ontwerp en de gevolgen voor de planning beperkt zullen worden, dat de opleverdatum nog steeds voor 2021 voorzien was.

In hun brief van 21 juni 2018 wezen beide colleges de volksvertegenwoordigingen op de mogelijkheid dat de zomerstremming op het laatste moment vanwege het niet voldoen aan de randvoorwaarden geheel of gedeeltelijk konden worden afgelast.⁹⁶ Op 16 juli 2018 viel het definitieve besluit van de Stuurgroep ARZ om de zomerstremming af te gelasten. In hun brieven van 18 juli 2018 informeerden Gedeputeerde Staten en B&W en Provinciale Staten respectievelijk gemeenteraad daarover.⁹⁷

Samenvattend constateren we dat Gedeputeerde Staten en het college van B&W op 8 november 2017 rekening hielden met een geringe vertraging. Oplevering werd nog wel in 2021 voorzien. Uit de correspondentie tussen de projectorganisatie ARZ en CHP blijkt dat er rond het einde van 2017 duidelijke signalen waren dat het project ARZ significante vertraging kon gaan oplopen. Gedeputeerde Staten en B&W hebben op 21 juni 2018 aan de volksvertegenwoordiging gemeld dat het project significante vertraging zou oplopen. Provinciale Staten werden *geïnformeerd* in plaats van *geconsulteerd*.

⁹³ Verslag Stuurgroep ARZ, 11 juni 2018.

⁹⁴ Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Stand van zaken Aanpak Ring Zuid, 21 juni 2018; Gemeente Groningen, Brief van het college van B&W aan de gemeenteraad, Onderwerp: Stand van zaken Aanpak Ring Zuid, 21 juni 2018.

⁹⁵ Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Herijking Aanpak Ring Zuid, 8 november 2017; Gemeente Groningen, Brief van het college van B&W aan de gemeenteraad, Onderwerp: Herijkingsmoment Aanpak Ring Zuid (ARZ), 8 november 2017.

⁹⁶ Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Stand van zaken Aanpak Ring Zuid, 21 juni 2018; Gemeente Groningen, Brief van het college van B&W aan de gemeenteraad, Onderwerp: Stand van zaken Aanpak Ring Zuid, 21 juni 2018.

⁹⁷ Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Stand van zaken zomerstremming Zuidelijke Ringweg Groningen, 18 juli 2018; Gemeente Groningen, Brief van het college van B&W aan de gemeenteraad, Onderwerp: Stand van zaken zomerstremming Zuidelijke Ringweg, 18 juli 2018.

4.5.2 De oorzaak van de vertraging

In hun schrijven over de verwachte vertraging van het project ARZ geven Gedeputeerde Staten en het college van B&W diverse oorzaken aan voor de vertraging. Het is voor een goede democratische controle van belang dat deze informatie juist en volledig is.

Zoals hiervoor al bleek, bespraken beide colleges in hun brief van 21 juni 2018 de stand van zaken. Uit de onlangs ingediende planning bleek, aldus de brief, dat de einddatum van het project circa drie jaar zou opschuiven, naar 2024. De colleges van Gedeputeerde Staten en B&W noemden in de brief verschillende oorzaken voor de vertraging: *Wij zien dat CHP alle zeilen bij moet zetten om de complexiteit van dit project dwars door deze dichtbevolkte stad de baas te worden. Daarnaast zien ook wij dat de belangenafweging van verschillende doelgroepen complex is en dat de belangen vanuit bereikbaarheid, leefbaarheid en natuurbescherming vaak tegenstrijdig zijn. Dat vraagt om een zorgvuldige afweging en soms ook aanpassing van de aanpak van de werkzaamheden. Het verrichten van de noodzakelijke onderzoeken, het uitwerken van het ontwerp en de aandacht die een veilige uitvoering nodig heeft, neemt veel meer capaciteit en tijd in beslag dan CHP rekening mee heeft gehouden. Verder heeft CHP te kampen met het aantrekken van de conjunctuur en de beperkte beschikbaarheid van voldoende en geschikt personeel die dat met zich mee brengt.*⁹⁸

Eén van de door CHP voorgestelde maatregelen, die tot doel had vertraging en overlast voor de omgeving te beperken, was een stremming van vijf weken van de ringweg in één richting tijdens de zomer van 2018.⁹⁹ Zoals hiervoor aangegeven besloot de Stuurgroep ARZ op 16 juli 2018 de zomerstremming niet door te laten gaan. Volgens Gedeputeerde Staten en het college van B&W bleek toen dat binnen de korte beschikbare tijd onvoldoende kon worden aangetoond dat de risico's voor de omgeving beheersbaar waren.

CHP onderschreef de analyse van de Stuurgroep ARZ over de oorzaken van de vertraging niet. In een brief van 13 juli 2018 nam CHP het standpunt in dat de opdrachtgever verantwoordelijk was voor de opgelopen vertraging van 2 tot 3 jaar en de zomerstremming.¹⁰⁰ Zij gaf aan dat zij Rijkswaterstaat al in oktober 2016 op de noodzaak voor de stremming had gewezen. Verder wees zij erop dat de planning onder druk stond doordat de Stuurgroep ARZ het definitief ontwerp ten onrechte had afgekeurd, door het werken met GGDO's en het steeds stellen van nadere eisen door Rijkswaterstaat. Ook het tegen de verwachting in intrekken van het Verzoek tot wijziging opdrachtgever (VTW-OG) inzake industriële automatisering en een aantal onopgeloste issues uit de zomer van 2017 zouden tot vertraging leiden die te wijten zou zijn aan de opdrachtgever.¹⁰¹ In haar brief stelt Rijkswaterstaat dat CHP onvoldoende tijdig actie zou hebben genomen om de

⁹⁸ Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Stand van zaken Aanpak Ring Zuid, 21 juni 2018; Gemeente Groningen, Brief van het college van B&W aan de gemeenteraad, Onderwerp: Stand van zaken Aanpak Ring Zuid, 21 juni 2018.

⁹⁹ Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Stand van zaken Aanpak Ring Zuid, 21 juni 2018; Gemeente Groningen, Brief van het college van B&W aan de gemeenteraad, Onderwerp: Stand van zaken Aanpak Ring Zuid, 21 juni 2018.

¹⁰⁰ Verslag Stuurgroep ARZ, 16 juli 2018.

¹⁰¹ Gebaseerd op Combinatie Herepoort, Brief CHP aan projectorganisatie ARZ, Onderwerp: reactie op brief aangaande zomerstremming 2018, 13 juli 2018.

noodzaak van een zomerstremming aan te geven. Daarnaast gaf zij aan dat correspondentie vanuit CHP daarover niet bekend zou zijn.¹⁰²

Het standpunt van CHP over de oorzaken van de vertraging werd niet door de colleges van Gedeputeerde Staten en B&W met Provinciale Staten respectievelijk gemeenteraad gedeeld. In het eindrapport van de Taskforce Financiën (TFF, zie paragraaf 4.6) werd voor het eerst duidelijk gemaakt dat ook de opdrachtgever wellicht een aandeel had in de vertraging en kostenverhoging.¹⁰³ Dit rapport lag vanaf juli 2020 onder geheimhouding voor Provinciale Staten ter inzage en was vanaf 19 januari 2021 grotendeels openbaar.

Samenvattend bespraken Gedeputeerde Staten en B&W in de onderzochte schriftelijke informatievoorziening (collegebrieven) de rol van van de aannemer in de vertraging. De eigen rol en het eigen aandeel in de vertraging van het project wordt in deze brieven door de colleges van Gedeputeerde Staten en B&W niet besproken. De visie van CHP op de oorzaken van de vertraging is lange tijd niet door Gedeputeerde Staten en B&W met Provinciale Staten en gemeenteraad gedeeld.

4.5.3 De commissie-Hertogh als oplossing voor een patstelling

Het niet doorgaan van de zomerstremming in juli 2018 zette de verhoudingen tussen ARZ en CHP op scherp.¹⁰⁴ De commissie-Hertogh moest een oplossing bieden voor de patstelling tussen ARZ en CHP. Provinciale Staten en gemeenteraad dienen op de hoogte te worden gehouden van de ontwikkelingen. Tijdens de onderhandelingen van de commissie-Hertogh speelde echter geheimhouding van informatie een rol.

In hun brieven van 18 september 2018 merkten Gedeputeerde Staten en B&W het volgende op: *Aanpak Ring Zuid stelt eisen aan de kwaliteit van het project. Zoals wij u al eerder meldden moet de aannemer alle zeilen bijzetten om aan de contractuele eisen te voldoen. Dit heeft gevolgen voor de planning van het project, de kwaliteit van de voorbereiding, de kwaliteit van het werk en de samenwerking tussen Aanpak Ring Zuid en de Combinatie Herepoort (CHP). Hierover is eind augustus wederom op bestuurlijk niveau gesproken met de top van de twee Duitse combinanten Max Bögl en Züblin.*¹⁰⁵ De Stuurgroep ARZ en CHP besloten gezamenlijk een commissie in het leven te roepen onder voorzitterschap van prof. dr. M. Hertogh. Deze commissie moest de besturen van opdrachtgever en opdrachtnemer adviseren over oplossingsrichtingen voor de ontstane situatie.¹⁰⁶ Gedeputeerde Staten en B&W kondigden in hun brieven van 18 september 2018 aan Provinciale Staten en gemeenteraad de commissie-Hertogh aan. De opdrachtformulering aan de commissie-Hertogh kwam aan de orde in de Stuurgroepvergadering van 10 oktober 2018. De

¹⁰² Rijkswaterstaat, brief aan CHP, Onderwerp: Reactie OG n.a.v. reactiebrieven ON t.a.v. zomerstremming 2018, 3 augustus 2018.

¹⁰³ Taskforce Financiën, De weg naar de weg, Eindrapportage Taskforce Financiën, Groningen, 6 februari 2020.

¹⁰⁴ Interview projectorganisatie 26 augustus 2021 & Interview met medewerkers van CHP op 27 september 2021.

¹⁰⁵ Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Voortgang Zuidelijke Ringweg Groningen, 18 september 2018; Gemeente Groningen, Brief van het college van B&W aan de gemeenteraad, Onderwerp: Voortgang Aanpak Ring Zuid, 18 september 2018.

¹⁰⁶ Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Voortgang Zuidelijke Ringweg Groningen, 18 september 2018; Gemeente Groningen, Brief van het college van B&W aan de gemeenteraad, Onderwerp: Voortgang Aanpak Ring Zuid, 18 september 2018.

commissie was toen al aan de eerste gesprekken begonnen.¹⁰⁷ Het rapport van de commissie-Hertogh kwam uit op 17 december 2018.

Commissie-Hertogh

CHP stelde tijdens een bijeenkomst van de top van de Stuurgroep ARZ en CHP (Top-6) voor om een commissie in te stellen omdat ARZ en CHP op een aantal punten geen overeenstemming bereikten.¹⁰⁸ De voortgang van het project liep gevaar doordat het onderlinge vertrouwen laag was.¹⁰⁹ De commissie-Hertogh¹¹⁰ kreeg een driedelige opdracht: het inventariseren van projectmatige belemmeringen tussen CHP en ARZ; het in kaart brengen van de historie van het project met als doel ervan te leren; het voorbereiden van besluiten voor het overleg van Top ARZ-CHP door middel van *“adviezen, voorstellen van oplossingen, maatregelen en ingrepen naar de toekomst.”*¹¹¹

Het rapport van de commissie bevatte de volgende aanbevelingen:

- Slagvaardige organisatie en overlegstructuur: beide partijen waren onvoldoende op elkaar afgestemd en spraken met teveel mensen en langs elkaar. ARZ en CHP legden een aantal speerpunten vast waarmee ze verder wilden werken;
- Houding en gedrag: beide partijen moesten gewenst gedrag nastreven, ook in situaties waarin zij van elkaar van mening verschilden;
- Herstarten inhoudelijke werkzaamheden: een aantal zaken moest worden geauditeerd, zoals het projectmanagementsysteem van CHP en de systeemgerichte contractbeheersing van ARZ. Het op elkaar afstemmen van werkwijzen zou het komen tot een definitief ontwerp kunnen bespoedigen;
- Alliantie voortzetten: het alliantiefonds dat CHP en ARZ hadden opgezet werkte niet goed. Het risicomangement was daardoor onder de maat. Beheermaatregelen moeten worden genomen om dit te verbeteren;
- Planning: CHP en ARZ leveren een nieuwe planning op en moeten deze bewaken;
- Financiën: afspraken maken voor de beheersing van de financiën op de korte termijn en het beperken van de voorfinanciering gezien CHP te maken had met liquiditeitsproblemen. Hiervoor werd later de Taskforce Financiën opgericht;
- Plan van aanpak en vastleggen resultaten: er moet een stappenplan komen voor de korte termijn waarmee ARZ en CHP uit de voeten kunnen. De aanleg van de Helperzoomtunnel, waarin de nieuwe werkwijze op basis van de in het rapport genoemde aanbevelingen werd getest, gold daarbij als voorbeeldcasus.¹¹²

In een nieuw plan van aanpak¹¹³ gebaseerd op de hierboven genoemde adviezen van de commissie-Hertogh staat hoe de partijen weer met het project zouden kunnen voortgaan. In eerste instantie was de inhoud van het rapport geheim. Deze is later openbaar gemaakt op 19 januari 2021.

¹⁰⁷ Aanpak Ring Zuid, Verslag Stuurgroepvergadering ARZ, 10 oktober 2018.

¹⁰⁸ 29 augustus 2018, Zie Commissie Hertogh, 'Waar een wil is, komt een weg', Rapportage Commissie Hertogh Ring Zuid, 17 december 2018, pp. 31

¹⁰⁹ Commissie Hertogh, 'Waar een wil is, komt een weg', Rapportage Commissie Hertogh Ring Zuid, 17 december 2018, pp. 3

¹¹⁰ Bestaande uit 5 leden, onder voorzitterschap van Prof. dr. ir. Marcel Hertogh. ARZ en CHP benoemden elk 2 leden die volgens de opdrachtformulering op afstand dienden te staan tot het project.

¹¹¹ Commissie Hertogh, 'Waar een wil is, komt een weg', Rapportage Commissie Hertogh Ring Zuid, 17 december 2018, pp. 31

¹¹² Gebaseerd op het rapport van de Commissie Hertogh, 'Waar een wil is, komt een weg', Rapportage Commissie Hertogh Ring Zuid, 17 december 2018, pp. 22-29.

¹¹³ Aanpak Ring Zuid & Combinatie Herepoort, Plan van Aanpak op basis van Commissie Hertogh, 'Waar een wil is, komt een weg', 20 maart 2019.

Gedeputeerde Staten en het college van B&W maakten de afweging het rapport niet – ook niet op verzoek¹¹⁴ – aan de volksvertegenwoordiging te verstrekken.¹¹⁵ De reden voor het vertrouwelijk houden van het rapport was volgens Gedeputeerde Staten en het college van B&W dat er sprake was van ‘een vertrouwelijke setting, waarin de aanbevelingen door de provincie samen met CHP onder begeleiding van Hertogh werden uitgewerkt. “Om dit proces vruchtbaar te laten zijn, was cruciaal dat wij ons hielden aan de afspraak tussen de commissie en ARZ en CHP dat de onderlinge communicatie in het kader van het Commissie-traject open en vertrouwelijk van aard zou zijn”, aldus Gedeputeerde Staten en het college van B&W.¹¹⁶ Verder kon vroegtijdige openbaarmaking de onderhandelingsposities tussen partijen over het al dan niet implementeren van de aanbevelingen (negatief) beïnvloeden en zou zij daarmee schadelijk zijn voor de economische en/of financiële belangen van opdrachtgevers en/of opdrachtnemer. Provinciale Staten en gemeenteraad werden op 20 december 2018 per brief op de hoogte gesteld van de inhoud van het rapport, in de vorm van een beknopte samenvatting.¹¹⁷

Na het advies van de commissie-Hertogh hebben CHP en ARZ samen een nieuw plan van aanpak opgesteld. Dit proces is eveneens begeleid door de commissie-Hertogh. In haar vergadering van 12 maart 2019 besloot de Stuurgroep ARZ het definitieve adviesrapport commissie-Hertogh ‘Waar een wil is, komt een weg’ en het Plan van Aanpak Hertogh¹¹⁸ na vaststelling in de volgende Stuurgroep ARZ openbaar te maken. Dat gebeurde een week na de Provinciale Statenverkiezingen¹¹⁹ in de vergadering van Provinciale Staten van 28 maart 2019. Het college van B&W informeerde gemeenteraad op 27 maart 2019, onder embargo tot 28 maart 2019.¹²⁰ De geheimhouding kon worden opgeheven omdat er een Plan van Aanpak lag met gezamenlijke afspraken die niet meer van invloed waren op de onderhandelingsposities tussen partijen.¹²¹

Provinciale Staten en gemeenteraad zijn *geïnformeerd* over de instelling van de commissie-Hertogh. Gedeputeerde Staten en B&W hebben het rapport van de commissie-Hertogh vertrouwelijk gehouden, ook voor de volksvertegenwoordigingen. Zij zijn wel op hoofdlijnen geïnformeerd over de inhoud van het rapport. Direct na het vaststellen van het Plan van Aanpak op 20 maart 2019 was er geen aanleiding meer voor het vertrouwelijk houden van het rapport en zijn de beide documenten openbaar gemaakt.

¹¹⁴ Zie: Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Beantwoording verzoek inzage advies commissie-Hertogh, 22 januari 2019.

¹¹⁵ Het rapport was vertrouwelijk. Het verschil tussen vertrouwelijk en geheim is dat Gedeputeerde Staten en het college van B&W zelf de afweging hebben gemaakt om het rapport niet met de volksvertegenwoordiging te delen. Bij geheimhouding hadden Provinciale Staten dan wel de gemeenteraad geheimhouding moeten opleggen.

¹¹⁶ Brief Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, d.d. 28 maart 2019, Plan van Aanpak commissie-Hertogh, kenmerk 2019-008581; Gemeente Groningen, Brief van het college van B&W aan de gemeenteraad, Onderwerp: Plan van aanpak commissie-Hertogh inzake Zuidelijke Ringweg, 27 maart 2019.

¹¹⁷ Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Aanpak Ring Zuid, Advies commissie-Hertogh, 20 december 2018; Gemeente Groningen, Brief van het college van B&W aan de gemeenteraad, Onderwerp: Advies commissie-Hertogh inzake Zuidelijke Ringweg, 20 december 2018.

¹¹⁸ Aanpak Ring Zuid & Combinatie Herepoort, Plan van Aanpak op basis van Commissie Hertogh, ‘Waar een wil is, komt een weg’, 20 maart 2019

¹¹⁹ De verkiezingen vonden plaats op 20 maart 2019.

¹²⁰ Gemeente Groningen, Brief van het college van B&W aan de gemeenteraad, Onderwerp: Plan van aanpak commissie-Hertogh inzake Zuidelijke Ringweg, 27 maart 2019.

¹²¹ Brief Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, d.d. 28 maart 2019, Plan van Aanpak commissie-Hertogh, kenmerk 2019-008581; Gemeente Groningen, Brief van het college van B&W aan de gemeenteraad, Onderwerp: Plan van aanpak commissie-Hertogh inzake Zuidelijke Ringweg, 27 maart 2019.

4.6 De weg naar de Vaststellingsovereenkomst

Het project werd in 2016 voor € 321 miljoen (ex btw) aanbesteed. Provincie, Rijkswaterstaat en CHP hebben vanaf de zomer van 2018 twee jaar onderhandeld over de meerkosten van de bouw van de Ring Zuid. Op 6 juli 2020 werd bekend dat op hoofdlijnen overeenstemming was bereikt over het verdelen van de financiële kosten.

In het Hoofdlijnenakkoord staan de volgende punten:

- CHP neemt een deel van de meerkosten voor eigen rekening, er is een grotere opdrachtsom afgesproken en de risicoverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is gewijzigd.
- Uitgangspunt bij de Vaststellingsovereenkomst is dat er sprake is van een gegarandeerd maximumbedrag van € 552 miljoen (ex btw) voor de realisatie van het project.
- De provincie legt vanuit de gelden van het Regio Specifiek Pakket (RSP) € 78 miljoen (ex btw) bij.¹²²

Vanwege het financiële belang en de risicodragende positie van de provincie binnen het project ARZ is het zaak dat Provinciale Staten van de kostenontwikkeling op de hoogte worden gehouden. Provinciale Staten zijn bevoegd te besluiten over de € 78 miljoen die de provincie vanuit het RSP heeft bijgelegd. De gemeente Groningen is geen risicodragende partij in het project, maar heeft er belang bij te weten hoe het project er voor staat vanwege de regionale impact. Indien de financiering niet rond is en de planning uitloopt, raakt dit ook de bereikbaarheid en economie van de gemeente Groningen.

Mede door implementatie van de aanbevelingen van de commissie-Hertogh beleefde het project ARZ in 2019 een herstart, met als belangrijke mijlpalen het realiseren van de Helperzoomtunnel en de zomerstremming van 2019 met het aanbrengen van de damwanden. Hoewel de prioriteit toen bij de herstart lag, moest nog een oplossing worden gevonden voor een omvangrijk financieel probleem.¹²³ CHP gaf vanaf eind 2017 regelmatig te kennen dat zij ARZ voor een belangrijk deel verantwoordelijk hield voor het afkeuren van het definitief ontwerp, de gekozen werkwijze van GGDO's en de (telkens) nadere eisen die Rijkswaterstaat in dit verband stelde. Hiervoor heeft zij steeds te kennen gegeven dat zij de tijds- en kostenconsequenties in rekening zou brengen bij ARZ.¹²⁴ Uit collegebrieven en de beantwoording van raads- en Statenvragen blijkt dat de opdrachtgevers /projectorganisatie ARZ van mening waren dat CHP de werkzaamheden binnen

¹²²Gemeente Groningen, Brief van het college van B&W aan de gemeenteraad, Onderwerp: Vaststellingsovereenkomst Aanpak Ring Zuid, 19 januari 2021; Provincie Groningen, Voordracht van gedeputeerde staten aan provinciale staten van Groningen overeen extra bijdrage aan het project Aanpak Ring Zuid, 19 januari 2021; In de eindafspraken in de Vaststellingsovereenkomst is een maximumprijs van € 552 miljoen afgesproken. Dit leidde tot een extra bijdrage van de provincie van € 78 miljoen (exclusief btw), te dekken uit de RSP-gelden. Ook het Rijk doet een duit van € 13 miljoen (exclusief btw) in het zakje.

¹²³ Taskforce Financiën, De weg naar de weg, Eindrapportage Taskforce Financiën, Groningen, 6 februari 2020.

¹²⁴ Combinatie Herepoort, brief van CHP aan ARZ, Onderwerp: Reactie CHP naar aanleiding van niet acceptatie Risicobeheersplan contractuele herijking. Kenmerk: ARZ-COR-SYS-0587, 5 december 2017, Combinatie Herepoort, brief CHP aan ARZ, Onderwerp: Reactie op brief aangaande zomerstremming 2018. Kenmerk ARZ-COR- SYS—0983, 13 juli 2018.

het contractueel overeengekomen budget moest uitvoeren.¹²⁵ CHP had hierover een andere mening. Een dergelijk (juridisch) geschil brengt directe financiële risico's met zich mee. Uit de collegebrieven aan raad en Staten blijkt dat gedurende de onderhandelingen geen informatie over de planning en financiën werd gegeven.¹²⁶ Tot het openbaar maken van het rapport van de commissie-Hertogh (op 27 maart 2019) zijn Provinciale Staten en gemeenteraad niet op de hoogte gebracht van de omvang van het financiële probleem. In de besloten bijeenkomst op 8 juli 2020 is een nadere toelichting gegeven op de financiële problematiek. Hierin is informatie gegeven over de verdeling van de risico's (een groot deel daarvan is overgegaan op CHP), de extra kosten voor de provincie en de bedragen die CHP op zich neemt.¹²⁷

Een belangrijke randvoorwaarde in het advies van de commissie-Hertogh was om de financiële angel uit het project te halen. Om hiervoor een oplossing te vinden is de Taskforce Financiën (TFF) opgericht, wederom onder voorzitterschap van Hertogh. Het doel van de TFF was het krijgen van inzicht in de financiële problemen en uitdagingen aan beide zijden en het voorstellen van oplossingsrichtingen. Oplevering van dit rapport vond plaats op 6 februari 2020. Dit rapport is geheimgehouden tot de openbaarmaking van het Hoofdlijnenakkoord. Dit duurde bijna een jaar. Voor Provinciale Staten was het rapport onder geheimhouding inzichtelijk in de Statenkast.

Tabel 3: Geheimhouding van enkele belangrijke documenten over het project ARZ

	Opleveringsdatum	Geheim of vertrouwelijk?	Openbare bespreking in ps ¹²⁸	Openbare bespreking in de raad ¹²⁹	Tijdsduur geheimhouding of vertrouwelijk in dagen PS / Raad
Horvat second opinion project Aanpak Ring Zuid	12 juni 2014	Nee	24 september 2014	10 september 2014	-
Rapport commissie-Hertogh	17 december 2018	Vertrouwelijk	28 maart 2019	27 maart 2019 / 10 april 2019	101 / 100
Plan van aanpak commissie-Hertogh	20 maart 2019	Nee	28 maart 2019	27 maart 2019 / 10 april 2019 ¹³⁰	-
Rapport Taskforce Financiën	6 februari 2020	Geheim	19 januari 2021*	N.v.t.	348 / -
Horvat beoordeling risicoreservering Ring Zuid	16 april 2020	Geheim	3 februari 2021*	N.v.t.	293 / -
Hoofdlijnenakkoord	6 juli 2020	Geheim	19 januari 2021*	3 februari 2021*	197 / 212

¹²⁵ Zie bijvoorbeeld de beantwoording van de Statenvraag van K. de Wrede, d.d. 29 oktober 2018 op 27 november 2018, kenmerk 2018-076.301/48/A.6.

¹²⁶ Zie ook hoofdstuk 5 over de passieve informatievoorziening.

¹²⁷ Gemeente Groningen, Verslag gecombineerde commissies, 8 juli 2020 (vertrouwelijk).

¹²⁸ Indien van toepassing: moment van opheffing geheimhouding.

¹²⁹ Gebaseerd op Gemeente Groningen, Brief van het college van B&W aan gemeenteraad, Onderwerp: Informeren over afronding planstudiefase Aanpak Ring Zuid en voorbereiding marktbenadering, 9 juli 2014; Gemeente Groningen, Vergadering commissie Beheer en Verkeer, 10 september 2014; Gemeente Groningen, raadsvergadering commissie Beheer; Gemeente Groningen, Brief van het college van B&W aan gemeenteraad, Onderwerp: Plan van aanpak commissie-Hertogh inzake Zuidelijke Ringweg, 27 maart 2019; Gemeente Groningen, Gecombineerde raadscommissievergadering Financiën en Veiligheid, Beheer & Verkeer, 10 april 2019; Gemeente Groningen, gemeenteraadsvergadering, meningsvormende sessie, 3 februari 2021.

¹³⁰ Het plan van Aanpak is op 27 maart 2019 aan gemeenteraad toegestuurd. Gemeente Groningen, Brief van het college van B&W aan gemeenteraad, Onderwerp: Plan van aanpak commissie-Hertogh inzake Zuidelijke Ringweg, 27 maart 2019.

Vaststellingsovereenkomst	18 januari 2021	Nee	3 februari 2021**	3 februari 2021**	-
---------------------------	-----------------	-----	-------------------	-------------------	---

* Geheimhouding opgeheven met uitzondering van enkele bedragen.

** Niet geheim, met uitzondering van enkele bedragen.

Er is geheimhouding opgelegd op het rapport van Horvat over de risicobeoordeling Ring Zuid. In dit rapport wordt een beoordeling gemaakt van de benodigde risicoreservering voor het project ARZ. Provincie en Rijkswaterstaat hadden een sterk uiteenlopend beeld van de omvang van de risicoreservering voor het succesvol realiseren van het project. De provincie ging uit van een risicoreservering van € 5 miljoen, terwijl Rijkswaterstaat dacht dat € 50 miljoen nodig was.¹³¹ Horvat kwam uit op een risico van € 45 miljoen.¹³² Gedurende de onderhandelingen over de Vaststellingsovereenkomst bleef het advies van Horvat geheim. Dit duurde bijna 10 maanden. Het rapport was vanaf juli 2020 voor Provinciale Staten rapport onder geheimhouding in te zien.

Op 3 juli 2020 kwamen de partijen tot een Hoofdlijnenakkoord. De inhoud van het Hoofdlijnenakkoord was geheim. De gemeenteraad en Provinciale Staten werden op 6 juli 2020 schriftelijk geïnformeerd, en uitgenodigd deel te nemen aan besloten bijeenkomsten om over het Hoofdlijnenakkoord *geïnformeerd* te worden.¹³³ Het Hoofdlijnenakkoord was voor Provinciale Staten onder geheimhouding inzichtelijk in de Statenkast. Als voorzitter van de Stuurgroep ARZ praatte de gedeputeerde Provinciale Staten en vervolgens gemeenteraad op 8 juli 2020 in besloten bijeenkomsten bij over de inhoud van het Hoofdlijnenakkoord opdat beide gremia dezelfde informatie kregen. In beide bijeenkomsten werd aangegeven dat verwacht werd dat het waarschijnlijk enkele weken zou duren om van het Hoofdlijnenakkoord tot de Vaststellingsovereenkomst te komen. Sommige fracties in gemeenteraad en de Staten kozen ervoor niet aan de besloten bijeenkomst deel te nemen.¹³⁴ De inhoud van de presentatie was geheim tot Provinciale Staten de geheimhouding ophieven op 19 januari 2021, met uitzondering van het bedrag dat CHP voor haar rekening neemt zoals staat vastgelegd in het Hoofdlijnenakkoord.

De gesprekken om te komen van een Hoofdlijnenakkoord naar een definitieve Vaststellingsovereenkomst verliepen moeizaam en duurden veel langer dan verwacht. De geheimhouding op het Hoofdlijnenakkoord zelf werd opgeheven nadat de partijen op 18 januari 2021 de Vaststellingsovereenkomst ondertekend hadden.¹³⁵

¹³¹ Horvat en partners, Beoordeling risicoreservering Ring Zuid, 16 april 2020.

¹³² Horvat en partners, Beoordeling risicoreservering Ring Zuid, 16 april 2020.

¹³³ Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten: Vertrouwelijke bijeenkomst Aanpak Ring Zuid, 6 juli 2020; Gemeente Groningen, Brief van het college van B&W aan de gemeenteraad, Onderwerp: Hoofdlijnenakkoord financiën Aanpak Ring Zuid, 6 juli 2020; in de brief van de provincie Groningen staat overigens dat er op 6 juli overeenstemming is bereikt.

¹³⁴ Door deelname aan een besloten bijeenkomst kunnen raads- en Statenleden ook ten aanzien van geheime informatie hun kaderstellende en controlerende rol uitoefenen. Niet deelnemen is een mogelijkheid, maar betekent geen toegang hebben tot geheime informatie.

¹³⁵ Gemeente Groningen, Brief van het college van B&W aan de gemeenteraad, Onderwerp: Vaststellingsovereenkomst Aanpak Ring Zuid, 19 januari 2021.

Als gevolg van de Vaststellingsovereenkomst stelden Provinciale Staten op 3 februari 2021 een extra bijdrage van € 78 miljoen ex btw ter beschikking aan het project ARZ. Zij onttrokken dit bedrag aan de financiële middelen die zijn toegekend aan de RSP-projecten N33 Midden en de Wunderline. Zij besloten verder onderzoek te laten uitvoeren naar de invulling van de opdrachtgeversrol door Rijkswaterstaat bij de ontstane problemen in het project Aanpak Ring Zuid. Dit initiatief is gesteund door gemeenteraad Groningen.¹³⁶ Tegelijkertijd besloten Provinciale Staten en gemeenteraad de geheimhouding grotendeels op te heffen. Op het grootste deel van de Vaststellingsovereenkomst is geen geheimhouding gelegd. Wel bekrachtigden Provinciale Staten en gemeenteraad een geheimhoudingsplicht over het bedrag in de Vaststellingsovereenkomst dat CHP voor eigen rekening neemt en de bijlagen 1 en 2 bij de Vaststellingsovereenkomst.

Samenvattend blijkt uit collegebrieven dat informatie over de planning en financiën gedurende de onderhandelingen (commissie-Hertogh, onderhandelingen tot aan de Vaststellingsovereenkomst) niet met raad en Staten is gedeeld. Er is lange tijd onderhandeld om de financiële angel uit het project te halen. De besprekingen tussen ARZ en CHP moesten in een vertrouwelijke setting plaatsvinden. Hierdoor werden de volksvertegenwoordigingen gedurende deze onderhandelingen spaarzaam in de openbaarheid *geïnformeerd*. Er is twee maal gebruikgemaakt van de mogelijkheid informatie in een besloten bijeenkomst aan de volksvertegenwoordigingen te verstrekken. Verschillende fracties in raad en Staten kozen ervoor geen gebruik te maken van deze mogelijkheid. Verschillende rapporten zijn gedurende de onderhandelingen geheimgehouden. Omdat de onderhandelingen langer duurden dan verwacht, duurde de geheimhouding ook langer dan eerder door de colleges werd aangegeven. De documenten waren voor Provinciale Staten wel onder geheimhouding in te zien.

¹³⁶ Gemeente Groningen, Motie 'Samen sterk', 18 november 2020.

5. Passieve informatievoorziening aan Provinciale Staten en gemeenteraad

5.1 Inleiding

Het college van B&W en Gedeputeerde Staten hebben naast een actieve ook een passieve informatieplicht. Als raads- en Statenleden vragen stellen, zijn beide colleges verplicht om hierop antwoorden te geven. In dit hoofdstuk bespreken wij de passieve informatievoorziening over de opzet van de projectstructuur van de ARZ, de aanbesteding van de werkzaamheden en de (voorgenomen) herijking en de vertraging en kostenoverschrijding. Daarnaast bespreken wij op welke manier de raad en Staten zichzelf hebben versterkt in hun informatiepositie. Met de informatie in dit hoofdstuk kunnen wij antwoord geven op de volgende deelvragen:

3. Welke activiteiten hebben Provinciale Staten en gemeenteraad van Groningen ondernomen om meer informatie over de Aanpak Ring Zuid te krijgen?

4. Was de op verzoek van Provinciale Staten of gemeenteraad verstrekte informatie begrijpelijk, tijdig, juist en volledig?

5.2 Passieve informatievoorziening aan Provinciale Staten

5.2.1 Statenvragen

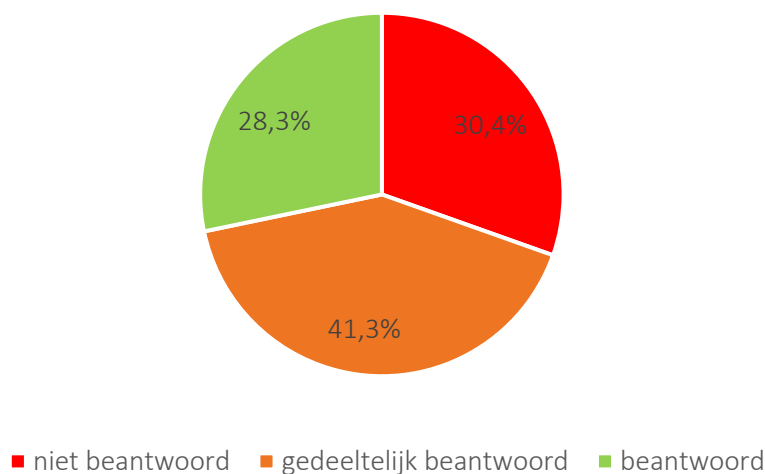
Eén van de manieren waarop Staten informatie kunnen inwinnen is door het stellen van schriftelijke vragen. De provincie Groningen maakt een onderscheid tussen schriftelijke technische vragen en schriftelijke (politieke) Statenvragen. Voor technische vragen geldt geen termijn. Voor de laatste categorie geldt dat deze binnen 4 weken beantwoord moeten worden.¹³⁷ Wanneer er volgens de beantwoorder tussen technische vragen een politiek getinte vraag staat, wordt deze niet ambtelijk beantwoord. Statenleden kunnen deze vragen volgens de provincie via andere wegen stellen: via schriftelijke (politieke) vragen, een rondvraag of tijdens de bespreking

¹³⁷ Artikel 67 lid 4, Besluit van Provinciale Staten van de provincie Groningen houdende regels omtrent de Provinciale Staten Reglement van orde provinciale staten provincie Groningen 2019, sedert 22 maart 2019; E-mail van medewerker van provincie Groningen, 16 september 2021.

van het onderwerp in Staten(commis­sie)vergaderingen.¹³⁸ In totaal stelden Statenleden tussen 2014 en 2021 46 schriftelijke (politieke) vragen over de projectorganisatie ARZ, de aanbesteding en (voorgenomen) herijking en de vertraging en kostenoverschrijding.¹³⁹ Statenleden stelden 58 technische vragen over deze onderwerpen.¹⁴⁰ Wij hebben gekeken in hoeverre de vragen beantwoord, gedeeltelijk beantwoord of niet beantwoord zijn en hoe lang de beantwoording duurde. Niet beantwoorde vragen zijn vragen waar geen expliciet antwoord gegeven is op de gestelde vraag of vragen. Gedeeltelijk beantwoorde vragen zijn vragen waar gedeeltelijk antwoord op gegeven is of, in het geval van meerdere vragen, een deel van de vragen niet is beantwoord en een deel wel.

Onderstaande diagrammen tonen in hoeverre Statenvragen en technische vragen geheel, gedeeltelijk of niet zijn beantwoord. De classificatie van de categorieën beantwoord, gedeeltelijk beantwoord en niet beantwoord is door de beide Rekenkamers gedaan. In een dergelijke beoordeling schuilt altijd enige subjectiviteit. De percentages in de diagrammen zijn daardoor indicatief, maar zij geven wel een algemeen beeld van de mate waarin de raads- en Statenvragen zijn beantwoord.

Beantwoording Statenvragen



Figuur 5: percentages beantwoording schriftelijke (politieke) Statenvragen

In het diagram in figuur 5 is te lezen dat 30 procent (14 vragen) van de schriftelijke (politieke) Statenvragen niet het antwoord heeft gekregen op de gestelde vraag, 41 procent (19 vragen)

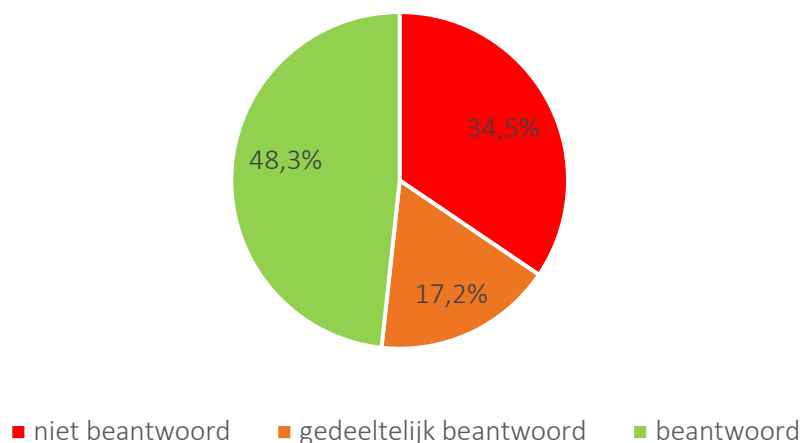
¹³⁸ E-mail van medewerker van provincie Groningen, 16 september 2021.

¹³⁹ Vragen over hinder en dergelijke hebben wij niet meegenomen in analyse. Wij hebben puur gekeken naar beleidsinformatie over de (opzet van de) projectorganisatie ARZ, de aanbesteding en herijking en de vertraging en kostenoverschrijding. Gebaseerd op verschillende Statenvragen gesteld tussen 1 april 2015 en 18 februari 2021, te weten: Provincie Groningen, Beantwoording Statenvragen, Financiële risico's Aanpak Ring Zuid, 16 juni 2015; Provincie Groningen, Beantwoording Statenvragen, Financiële risico's Aanpak Ring Zuid, 22 september 2015; Provincie Groningen, Beantwoording Statenvragen, Schriftelijke vragen problemen Helperzoomtunnel, 1 oktober 2018; Provincie Groningen, Beantwoording Statenvragen, Schriftelijke vragen over ontwikkelingen rondom Zuidelijke rondweg Groningen, 1 oktober 2018; Provincie Groningen, Beantwoording van de Statenvraag van K. de Wrede, d.d. 29 oktober 2018, 27 november 2018; Provincie Groningen, Beantwoording Statenvragen PVV over de Aanpak Ring Zuid, 10 november 2020; Provincie Groningen, Beantwoording van de op verzoek van de Staten gestelde vragen aan CHP, 28 januari 2021; Provincie Groningen, Beantwoording Statenvragen Over het rapport Horvat en voortgang Aanpak Ring Zuid, 17 maart 2021

¹⁴⁰ Provincie Groningen, Aanpak Ring Zuid, beantwoording technische vragen Statenfracties tbv grip PS op project, 19 januari 2021.

gedeeltelijk beantwoord en 28 procent (13 vragen) volledig. De gemiddelde afhandelduur van de onderzochte schriftelijke (politieke) Statenvragen is 7 weken.¹⁴¹ Enkele schriftelijke (politieke) Statenvragen zijn volledig onbeantwoord gebleven.¹⁴²

Beantwoording technische vragen



Figuur 6: percentages beantwoording technische vragen

In het diagram in figuur 6 is af te lezen dat ongeveer 50 procent (28 vragen) van de technische vragen van Provinciale Staten een antwoord kreeg, 17 procent (10 vragen) een gedeeltelijk antwoord (of, in het geval van meerdere vragen, een deel wel). Zo'n 35 procent (20 vragen) van de antwoorden op door Provinciale Staten gestelde vragen is niet het antwoord op de vraag. De afhandeling van de technische vragen duurde gemiddeld circa 5 weken.

Statenleden vroegen, bij zowel technische vragen als schriftelijke Statenvragen, met name naar bij wie de verantwoordelijkheid van de vertraging lag (9 in totaal) en over de meerkosten als gevolg van de vertraging (10 in totaal). Vooral Statenvragen over het dragen van de verantwoordelijkheid voor de vertraging en kostenoverschrijding zijn niet (volledig) beantwoord (4x niet en 3x gedeeltelijk). Bij technische vragen gaat het meer om (opgelegde) geheimhouding en de oplossingen die het project uit zijn impasse moeten helpen (4 van de 5). Enkele voorbeelden van schriftelijke (politieke) Statenvragen staan in tabel 4.

¹⁴¹ De afhandeling van een van de brieven met Statenvragen duurde 20 weken. De indiener is schriftelijk over de uitstel van de vragenbeantwoording geïnformeerd. Tussen de indieningdatum en de beantwoording zit ook de zomervakantie. Zonder deze uitschieter van 20 weken, is het gemiddelde iets meer dan 5 weken.

¹⁴² Betreft: Provincie Groningen, Statenvragen, Schriftelijke vragen naar aanleiding van ontwikkelingen Ring Zuid, 11 juni 2019.

Tabel 4: voorbeelden van schriftelijke (politieke) Statenvragen en de beantwoording daarvan

Vraag	Antwoord
<i>“Op grond waarvan nam de projectorganisatie aan dat hun onderzoeken juist en volledig waren en dat berekeningen/berekeningsmodellen correct en volledig waren?”</i>	<i>Op grond van de gebruikelijke toetsing van de documenten die Combinatie Herepoort hiervoor volgens contract van tevoren moet indienen.¹⁴³</i> [niet beantwoord]
<i>“Welke organisatie is verantwoordelijk voor de grondonderzoeken? Hebben gemeente en provincie de uitkomsten van deze onderzoeken ontvangen? Zo nee, waarom niet?”</i>	<i>Combinatie Herepoort is hiervoor verantwoordelijk. De projectorganisatie heeft de documenten die Combinatie Herepoort hiervoor volgens het contract moet aanleveren ontvangen.¹⁴⁴</i> [beantwoord]
<i>“Er zal een jarenlange vertraging optreden, minimaal drie Jaar. Wie is verantwoordelijk voor de extra kosten en hoe hoog schat u die in? in hoeverre bent u met de aannemer hierover tot instemming gekomen? Zijn er boetebepalingen en zo Ja welke, ontvangt u bijvoorbeeld wekelijks een bepaald bedrag?”</i>	<i>Wat de vertraging gaat kosten, hangt af van hoe ver de planning uiteindelijk uitloopt. Het is daarom nog te vroeg hier uitspraken over te doen. De bepalingen in het contract tussen Rijkswaterstaat en Combinatie Herepoort vormen daarbij het uitgangspunt. In het contract is bijvoorbeeld vastgelegd dat er een boete wordt opgelegd voor latere openstelling van het hoofdwegennet dan 31 december 2020 en voor latere oplevering van het project dan 31 december 2021. De oorzaken van de vertraging zullen bepalen of en met welke hoogte de boete kan worden opgelegd.¹⁴⁵</i> [gedeeltelijk beantwoord]

Het antwoord op een aantal technische vragen bleef uit omdat dit politieke vragen betroffen. De technische vragen waren ingediend ter voorbereiding op de informatiesessie die Provinciale Staten lieten organiseren op 22 januari 2021 (zie paragraaf 5.2.3).¹⁴⁶ Volgens de provincie was het aan de Statenleden zelf om deze politieke vragen later alsnog direct aan de Gedeputeerde te stellen of middels schriftelijke (politieke) Statenvragen te laten beantwoorden.¹⁴⁷ Enkele voorbeelden staan hieronder:¹⁴⁸

¹⁴³ Provincie Groningen, Vraag 2 uit Schriftelijke vragen problemen Helperzoomtunnel, 1 oktober 2018.

¹⁴⁴ Provincie Groningen, Vraag 3 uit Schriftelijke vragen problemen Helperzoomtunnel, 1 oktober 2018.

¹⁴⁵ Provincie Groningen, Vraag 1 uit Schriftelijke vragen over de Ring Zuid Groningen, 27 november 2018.

¹⁴⁶ Aanhef Provincie Groningen, Aanpak Ring Zuid, beantwoording technische vragen Statenfracties tbv grip PS op project, 19 januari 2021.

¹⁴⁷ E-mailwisseling met medewerker van de provincie Groningen, 18 oktober 2021.

¹⁴⁸ Alle vragen in tabel 5 komen uit Provincie Groningen, Aanpak Ring Zuid, beantwoording technische vragen Statenfracties tbv grip PS op project, 19 januari 2021. Betreft vraag 1, 113, 121 en 122.

Tabel 5: voorbeelden van technische vragen en de beantwoording daarvan

Vraag	Antwoord
<i>“Kort samengevat is de constructie ‘RWS bepaalt, de provincie betaalt’. Als het project redelijk binnen budget blijft, is daar wel mee te leven. Wanneer houdt de redelijkheid op? Op grond waarvan meent RWS/de minister dat alle financiële risico's nog altijd door de provincie genomen moeten worden? Is dit alleen omdat het 'zo in het contract staat', of is er ook nog een inhoudelijke rechtvaardigingsgrond voor aan te voeren?”</i>	<i>Vraag naar redelijkheid is een politieke/bestuurlijke vraag. De minister houdt vast aan de afspraken in het Convenant RSP en de Realisatieovereenkomst.</i>
<i>“Het eerste rapport van de cie. Hertogh is lange tijd niet openbaar geweest. De heer Hertogh zelf heeft daarover gezegd dat wat hem betreft geheimhouding helemaal niet nodig was. Toen het rapport uiteindelijk openbaar werd, viel ook moeilijk in te zien waarom het zo lang geheim moest blijven; behalve dan dat erin was afgesproken dat de kosten 'buiten het project werden geplaatst'. Was dat de belangrijkste reden? Hoe kijken betrokken en deskundigen daar nu op terug? Was het achteraf gezien niet verstandiger geweest direct open kaart te spelen over de financiële twistpunten?”</i>	<i>Dit is een politieke vraag.</i>
<i>“Welke grip hebben de verschillende partijen (zoals RWS, gemeente, provincie, CHP) op het geheel. Is de provincie nog in control?”</i>	<i>Politieke vraag</i>
<i>“Heeft Rijkswaterstaat als opdrachtgever of het Rijk in bredere zin fouten gemaakt rondom dit project?”</i>	<i>Politieke vraag. De provincie laat hier onderzoek naar doen.</i>

Provinciale Staten stelden de eerste twee vragen uit tabel 5 opnieuw tijdens het debat over de extra bijdrage aan het project ARZ en de opgelegde geheimhouding op 3 februari 2021. De gedeputeerde heeft deze vragen beantwoord.¹⁴⁹ De laatste twee zal de Commissie Remkes die onderzoek gaat doen naar het opdrachtgeverschap beantwoorden.

Samengevat stelden de Staten technische en schriftelijke (politieke) vragen over het project ARZ om zich te laten informeren over onder andere de risicobeheersing en de meerkosten als gevolg van de vertraging. Bij Statenvragen in 30 procent van de gevallen niet het antwoord op de gestelde vraag of vragen gegeven. Bij technische vragen ligt dit op ongeveer 35 procent.

In de vraagbeantwoording wordt het aandeel van de aannemer in de vertraging en kostenverhoging besproken, maar wordt niet ingegaan op de eigen rol en het eigen aandeel van de projectorganisatie ARZ/de provincie.

5.2.2 Vragen aan CHP

Provinciale Staten stelden naast Statenvragen aan Gedeputeerde Staten ook een zestal vragen aan CHP. De advocaat van CHP beantwoordde deze. De vragen hadden betrekking op de openbaring van de omvang van de meerkosten die CHP zou dekken, zoals naar voren komt in de Vaststellingsovereenkomst. Enkele voorbeelden staan in tabel 6.

¹⁴⁹ Gebaseerd op de vergadering van Provinciale Staten op februari 2021.

Tabel 6: enkele vragen van Provinciale Staten aan CHP en de beantwoording daarvan; alle vragen zijn volledig beantwoord.

Vraag	Antwoord
<p><i>“om wat voor soort schade die door openbaarmaking zou kunnen optreden gaat het?”</i></p>	<p>CHP: het gaat zowel om reputatieschade als financiële schade.¹⁵⁰</p>
<p><i>“wat zijn eventuele andere risico’s die hieruit voortvloeien?”</i></p>	<p>CHP: een belangrijk risico is dat crediteuren van CHP de liquiditeit en kredietwaardigheid van CHP in twijfel trekken. Dat zou niet terecht zijn, maar alleen al een discussie daarover kan schadelijk zijn voor CHP en is niet in het belang van het project. Ook bevat de vaststellingsovereenkomst diverse bedragen waaruit wetenswaardigheden kunnen worden afgeleid met betrekking tot de bedrijfsvoering van de combinatie en haar vennoten (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de ABRvS van 3 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX8990). Alle financiële informatie uit de Vaststellingsovereenkomst en de bijlagen bij de vaststellingsovereenkomst is bedrijfsgevoelig in de zin van art. 10 lid 1 onder (c) Wob. Voorbeelden hiervan zijn het aangepaste bedrag van de prijs voor het werk (art. 3.1 en 3.2), het termijnschema (bijlage 3) en de gedeeltelijke vergoeding van de kosten van de uitbraak van COVID-19 (art. 5.2 onder (x)). Ook het bedrag dat de combinatie volgens art. 3.7 moet afboeken is bedrijfsgevoelig. Verder zijn ook bedrijfsgevoelig: de nieuwe risicoverdeling (art. 5), de verdeling van de opbrengsten van optimalisaties (art. 7.2), de finale kwijting (art. 9) en de lijsten van bijlage 1 (VtW’s en VtK’s). Het belang van een vertrouwelijke behandeling volgt bovendien uit de aard van de vaststellingsovereenkomst. De vaststellingsovereenkomst bevat een minnelijke regeling die is gesloten ter voorkoming van een juridische procedure. Een procedure voor de gewone rechter is – in beginsel – openbaar. Eén van de redenen om een vaststellingsovereenkomst te sluiten en niet te procederen is dat het geschil niet in de openbaarheid hoeft te worden gebracht. Daar komt bij dat de overwegingen om een minnelijke regeling te treffen vaak niet alleen juridisch van aard zijn. Ook andere overwegingen kunnen daarbij een rol spelen, zoals praktische overwegingen, principiële overwegingen en financiële overwegingen. Als de vaststellingsovereenkomst openbaar zou zijn, dan kunnen derden van de inhoud daarvan kennis kunnen nemen zonder de achtergrond daarvan te kennen. Dat zou derden een onjuiste voorstelling van zaken kunnen geven. Verder is het ook voor de Provincie van belang dat derden geen inzicht krijgen in de wijze waarop de Provincie met de combinatie afspraken heeft gemaakt. De onderhandelingspositie van de Provincie in andere geschillen kan worden geschaad indien gegevens omtrent het onderhandelingsresultaat met de combinatie openbaar worden. Het openbaar maken van de vaststellingsovereenkomst geeft dan inzicht in de onderhandelingsstrategie van de Provincie (vergelijk ABRvS 16 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:114).¹⁵¹</p>

¹⁵⁰ Provincie Groningen, Vraag 1 uit Beantwoording van de op verzoek van de Staten gestelde vragen aan CHP, 28 januari 2021.

¹⁵¹ Provincie Groningen, Vraag 3 uit Beantwoording van de op verzoek van de Staten gestelde vragen aan CHP, 28 januari 2021

5.2.3 Procesvoorstel vanuit Provinciale Staten

Enkele Statenleden deden een procesvoorstel omdat zij ervoeren dat zij hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol niet adequaat konden uitvoeren.¹⁵² Het procesvoorstel behelsde vijf punten met als doel meer grip op het dossier ARZ te krijgen en de Staten in hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol te versterken.¹⁵³

De Statenleden vonden dat Provinciale Staten in een openbare vergadering zouden moeten kunnen debatteren over de impasse waarin het project zich bevond. Zij benadrukten in het voorstel het behoud van de eigen rol en dat ze niet de intentie hadden om op de stoel van Gedeputeerde Staten te zitten; ze wilden tevens voorkomen dat de Noordelijke Rekenkamer zou concluderen dat *"GS voorbij zijn gegaan aan de kritische denkkraft van de Staten – iets wat zich gedurende de gehele periode van de Blauwestad heeft gemanifesteerd. Het is de Staten aan te rekenen dat zij deze 'denkkraft' niet hebben omgezet in 'slagkraft'"*¹⁵⁴

Concreet wilden de Staten op de korte termijn (ad hoc):

1. Informatie inwinnen bij externe deskundigen voor een frisse blik;
2. Informatie inwinnen bij ambtelijk deskundigen voor het uitdiepen van het vraagstuk.

Op de lange termijn en structureel:

3. Agendacommissie specifiek voor agendering van het project ARZ;
4. Een gesprek met de projectorganisatie ARZ;
5. Een commissie Poortwachter instellen om grip te houden op (het opleggen van) geheimhouding van stukken in het dossier ARZ maar ook daarbuiten.¹⁵⁵

Provinciale Staten namen het procesvoorstel aan op 16 december 2020.

Het eerste punt resulteerde in de informatiesessies die in de volgende paragraaf aan bod komen. De onderwerpen waarover Statenleden zich lieten informeren waren de volgende:

- Geheimhouding en de rol van de Staten;¹⁵⁶
- Projectmanagement in het publieke domein;¹⁵⁷
- Het omgaan met risico's en onzekerheden in grote infrastructurele projecten;¹⁵⁸
- Het project Aanpak Ring Zuid;¹⁵⁹
- Aanbestedingsrecht en geheimhouding.¹⁶⁰

¹⁵² Provincie Groningen, Brief van Provinciale Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Procesvoorstel Aanpak Ring Zuid, 27 november 2020.

¹⁵³ Bijlage bij Provincie Groningen, Brief van Provinciale Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Procesvoorstel Aanpak Ring Zuid, 27 november 2020: Procesvoorstel 27 november 2020 (kenmerk 2020-112598, SG)

¹⁵⁴ Citaat uit Bijlage bij Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Procesvoorstel Aanpak Ring Zuid, 27 november 2020: Procesvoorstel 27 november 2020 (kenmerk 2020-112598, SG), pp. 1.

¹⁵⁵ Gebaseerd op Bijlage bij Provincie Groningen, Brief van Provinciale Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Procesvoorstel Aanpak Ring Zuid, 27 november 2020: Procesvoorstel 27 november 2020 (kenmerk 2020-112598, SG).

¹⁵⁶ 6 januari 2021, lezing gegeven door prof. mr. Solke Munneke.

¹⁵⁷ 13 januari 2021, lezing gegeven door dr. ir. Hans Ruijter.

¹⁵⁸ 13 januari 2021, lezing gegeven door prof. dr. ir. Wim Leendertse.

¹⁵⁹ 22 januari 2021; dit was een informatiesessie met de ambtenaren van de provincie Groningen en de Projectorganisatie ARZ. Het is een uitwerking van het 4^e punt uit hun procesvoorstel.

¹⁶⁰ 28 april 2021, lezing gegeven door prof. mr. Pieter Kuypers.

Protocol geheimhouding

Op basis van de eerste sessie over geheimhouding werd door de Staten een voorstel gedaan voor een Protocol Geheimhouding. In het voorstel lag de nadruk op terughoudendheid van geheimhouding: *“De onderbouwing moet een heldere en specifieke uiteenzetting bevatten waarom en in welke mate en voor hoelang of onder welke condities, een bepaald belang met openbaarmaking zou worden geschaad. Anders gezegd: waarom het belang van geheimhouding hier zwaarder weegt dan het algemeen belang van openbaarheid. Met als uitgangspunt dat de termijn van geheimhouding zo kort mogelijk is.”*¹⁶¹

Het presidium kreeg in het voorstel de rol van poortwachter: *“Indien er onvoldoende tijd is voor een degelijke voorbereiding tussen het aanbieden van de geheime documenten en de eerstvolgende Statenvergadering of in het geval er sprake is van onvoldoende onderbouwde grondslag, dan wordt voorgesteld onderstaande procedure te volgen, waarbij het presidium de poortwachtersfunctie vervult.”*¹⁶²

Versterken informatiepositie Provinciale Staten

Om de informatiepositie van de Staten bij grote projecten te versterken en zorg te dragen voor een open informatiekanaal voor de Staten deden Provinciale Staten een vijftal voorstellen voor zowel het project ARZ als breder:

1. Er komen concrete afspraken tussen Provinciale en Gedeputeerde Staten over de rol van de Staten en de informatievoorziening richting de Staten tijdens het project;
2. Voor alle grote projecten wordt op iBabs (Statenarchief) een eigen dossier opgebouwd over het project met daarin alle relevante besluiten ingebed in een tijdlijn;
3. Jaarlijks wordt er een werkbezoek naar het projectgebied georganiseerd gecombineerd met een ‘Praten met de Staten’-moment om direct contact met de burger te bewerkstelligen;
4. Er wordt jaarlijks en als daar aanleiding toe is vaker informele informatiesessies georganiseerd op de stateninformatiedag waarbij in ieder geval de portefeuillehouder aanwezig is en eventueel extern deskundigen;
5. Er wordt een *“open” en laagdrempelig informatiekanaal geboden voor allerhande actuele informatieve vragen. Deze vragen worden zoveel mogelijk in een rechtstreeks contact tussen statenlid en ambtelijk deskundige beantwoord.*” los van het recht om mondeling of schriftelijk vragen te stellen.¹⁶³

In hun brief van 19 februari 2021 onderschreven Gedeputeerde Staten de 5 voorstellen. In het bijzonder deden ze de volgende toezeggingen:

- Binnen de organisatie verspreiden zij een ‘handreiking geheimhouding’;

¹⁶¹ Gebaseerd op Bijlage bij Provinciale Staten, Brief van Provinciale Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: 'De weg vooruit': Uitwerking lange termijn voorstellen n.a.v. procesvoorstel Aanpak Ring Zuid, 29 januari 2021, pp. 2.

¹⁶² Gebaseerd op Bijlage bij Provinciale Staten, Brief van Provinciale Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: 'De weg vooruit': Uitwerking lange termijn voorstellen n.a.v. procesvoorstel Aanpak Ring Zuid, 29 januari 2021, pp. 3.

¹⁶³ Gebaseerd op Bijlage bij Provinciale Staten, Brief van Provinciale Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: 'De weg vooruit': Uitwerking lange termijn voorstellen n.a.v. procesvoorstel Aanpak Ring Zuid, 29 januari 2021, pp. 3-4.

- Ze gaan een register bijhouden van alle stukken waarop geheimhouding is gelegd. De stukken zullen tweejaarlijks worden getoetst op de mogelijkheid om geheimhouding op te heffen;
- Gedeputeerde Staten gaan met de griffie en Provinciale Staten in gesprek hoe zij de Staten beter kunnen betrekken bij de uitvoeringsfase van projecten;
- Gedeputeerde Staten overleggen met de Staten hoe in iBabs een dossier over het project met daarin alle relevante besluiten ingebed in een tijdlijn kan worden opgebouwd.¹⁶⁴

Om zich in hun kaderstellende en controlerende rol te versterken, deden enkele leden van Provinciale Staten een voorstel op het gebied van geheimhouding en de informatiepositie van de Staten door middel van een protocol geheimhouding en nadere afspraken tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten. Ze deden deze voorstellen zowel voor het project ARZ als ook meer algemeen om zich structureler te laten informeren over grotere (infrastructurele) projecten. Onderdeel van de versterking van de eigen informatiepositie zijn de informatiesessies die de Staten organiseerden over onder andere geheimhouding en projectmanagement in het publieke domein.

5.3 Passieve informatievoorziening aan gemeenteraad

Raadsleden kunnen aan het college van B&W schriftelijke vragen stellen om meer informatie te krijgen, bijvoorbeeld over actuele onderwerpen die spelen in de gemeente Groningen. Het college kan deze mondeling beantwoorden tijdens raadsvergaderingen, maar in de meeste gevallen worden schriftelijke vragen ook schriftelijk beantwoord.

Beantwoording dient op basis van het Reglement van Orde van gemeenteraad Groningen binnen 21 dagen plaats te vinden. Indien beantwoording niet binnen deze termijn kan plaatsvinden, stelt het verantwoordelijk lid van het college de vragensteller hiervan gemotiveerd in kennis, waarbij de termijn aangegeven wordt waarbinnen beantwoording zal plaatsvinden.¹⁶⁵ In het Reglement van Orde van gemeenteraad Groningen worden *technische* vragen en de termijn waarop deze beantwoord dienen te worden niet genoemd. Derhalve staat hier geen termijn voor. Technische vragen kunnen raadsleden telefonisch en schriftelijk direct aan de betrokken ambtenaar stellen. Anders dan bij schriftelijke vragen wordt van technische vragen geen overzicht bijgehouden door de griffie. In het kader van de Aanpak Ring Zuid is geen informatiesessie gehouden waarbij technische vragen verzameld zijn voor beantwoording. Daarom worden technische vragen aan ambtenaren van de gemeente in dit onderzoek niet meegenomen.

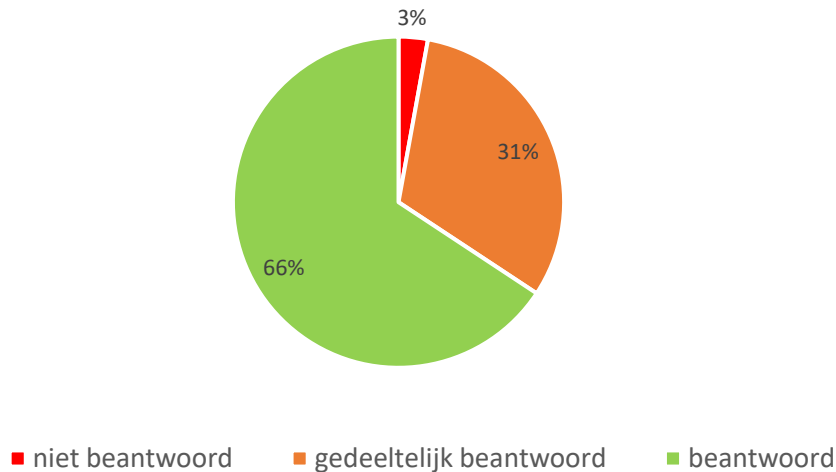
Tussen september 2014 en oktober 2021 stelden raadsleden in totaal 35 schriftelijke vragen met betrekking tot de projectorganisatie ARZ, de aanbesteding en (voorgenomen) herijking, en de

¹⁶⁴ Gebaseerd op Provinciale Staten, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: 'De weg vooruit', reactie lange termijn voorstellen, 19 februari 2021

¹⁶⁵ Gemeente Groningen, Reglement van orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad van de gemeente Groningen 2019. <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR626201>, geraadpleegd 7 oktober 2021.

vertraging en kostenoverschrijding.¹⁶⁶ Gekeken is of deze vragen beantwoord, gedeeltelijk beantwoord of niet beantwoord zijn, op dezelfde manier als de in paragraaf 5.2.1 besproken Statenvragen. Daarnaast is gekeken hoe lang beantwoording duurde. Onderstaand figuur toont welk deel van de vragen geheel, gedeeltelijk of niet is beantwoord.

Beantwoording schriftelijke raadsvragen



Figuur 7: percentages beantwoording schriftelijke raadsvragen

Van de schriftelijke raadsvragen over Aanpak Ring Zuid werd 66% beantwoord (23 vragen) en 31% gedeeltelijk beantwoord (11 vragen). 3% (1 vraag) werd niet beantwoord. De beantwoordingduur was 3,3 weken voor de vraag waarop geen expliciet antwoord kwam, 4,1 weken voor de gedeeltelijk beantwoorde vragen en 4,3 weken voor de beantwoorde vragen. Uit het overzicht met schriftelijke vragen in het Raadsinformatiesysteem blijkt niet of het verantwoordelijke lid van het college, indien beantwoording niet binnen de termijn van 21 dagen kon plaatsvinden, de vragsteller hiervan gemotiveerd in kennis heeft gesteld en de termijn heeft aangegeven waarbinnen beantwoording zou plaatsvinden.¹⁶⁷

Raadsleden stelden vooral schriftelijke vragen over de planning (7x) en kostenoverschrijding (7x) van het project. Daarnaast gingen vragen over onderzoek in relatie tot de werkzaamheden (5x), de informatievoorziening aan de raad (4x) en over de projectscope (3x). De niet beantwoorde vraag ging over onderzoek in relatie tot de werkzaamheden (1x). Niet volledig beantwoorde vragen gingen over uiteenlopende onderwerpen, waaronder onderzoek in relatie tot de werkzaamheden (3x), de planning (2x), de projectscope (2x) en het budget (2x). Vragen die volledig beantwoord werden gingen vooral over de kostenoverschrijding (7x), planning (5x) en informatievoorziening aan de raad (4x). In tabel 7 staan voorbeelden van schriftelijke raadsvragen en de beantwoording ervan. Het gaat om twee beantwoorde en twee gedeeltelijk beantwoorde vragen, en om één niet beantwoorde vraag.

¹⁶⁶ Gebaseerd op schriftelijke vragen van raadsleden gesteld van september 2014 tot en met september 2021. Vanwege de afbakening van het onderzoek zijn vragen over hinder en dergelijke niet meegenomen in deze analyse. Er is alleen gekeken naar beleidsinformatie over de (opzet van de) projectorganisatie ARZ, de aanbesteding en herijking, en de vertraging en kostenoverschrijding.

¹⁶⁷ <https://gemeenteraad.groningen.nl/Documenten/Schriftelijke-vragen>, geraadpleegd 14 oktober 2021.

Gedeeltelijk beantwoorde vragen zijn soms als zodanig geclassificeerd omdat er geen specifiek antwoord op een (deel)vraag werd gegeven. De (deel)vraag was bijvoorbeeld politiek van aard (het college wordt gevraagd stelling te nemen). Ook zijn sommige (deel)vragen niet of lastig te beantwoorden omdat de vraag niet eenduidig is en op verschillende manieren te interpreteren is. Sommige fracties die niet deelnamen aan de besloten bijeenkomst op 8 juli 2020 stelden vragen over informatie die daar was gedeeld. Antwoorden waarin werd aangegeven dat hierover geen inhoudelijke informatie kon worden gegeven, zijn aangemerkt als beantwoorde vraag omdat de informatie nog altijd geheim was ten tijde van het stellen van de schriftelijke vraag.

Tabel 7: voorbeelden van schriftelijke raadvragen en de beantwoording daarvan

Vraag	Antwoord
<i>Onze fracties vragen zich af of als de eventueel benodigde aanpassingen meer kosten met zich meebrengen, dan de "extra wensen" als fietstunnel Esperanto en bijvoorbeeld de ruimtelijke kwaliteit in gevaar komen?</i>	<i>Voorsnog gaat het alleen om extra kosten voor de uitvoering van de genoemde onderzoeken. Deze komen nog ten laste van de planstudie en hebben geen invloed op het uitvoeringsbudget. Mocht uit de onderzoeken naar voren komen, dat extra maatregelen moeten worden getroffen dan zullen wij u informeren of deze effect hebben op de extra wensen.¹⁶⁸</i> [Beantwoord]
<i>De wethouder verzekerde op 8 juli dat de gemeente Groningen voor geen cent wordt aangeslagen in de dekking van het tekort. Door de vertraging blijft het projectbureau drie jaar langer op de been. Ook in deze verlengingskosten draagt de gemeente niet bij? Zo ja voor welke bedrag?</i>	<i>Nee, de gemeente draagt zoals bekend niet bij aan de kosten voor het projectbureau. Rijkwaterstaat is verantwoordelijk voor het risico van overschrijding van het plankostenbudget, waaronder ook de kosten voor de projectorganisatie vallen. De gemeente draagt wel de kosten voor de inzet van medewerkers die vanuit de gemeentelijke organisatie eigenstandige taken uitvoeren die bijdragen aan de realisatie van de ringweg, bijvoorbeeld vanuit beheer en eigendom of advisering over het project.¹⁶⁹</i> [Beantwoord]
<i>Indien de projectorganisatie bij herhaling is verrast door het feit dat de grond zich anders gedraagt dan zij op grond van hun data en berekeningen hadden verwacht, wordt er dan nu ook nader onderzoek gedaan naar wat de impact van intensief zwaar treinverkeer is over de tunnel en het gebied aangrenzend aan de tunnel? Wordt na uitvoering van het aangekondigde onderzoek ook een nieuw onderzoek gedaan naar de impact die het treinverkeer zal hebben op deze constellatie van tunnel en grondlagen waar kennelijk is uitgegaan van onvolledige en/of onjuiste data dan wel berekeningsmodellen? Wordt bij het aangekondigde nadere onderzoek ook gebruikgemaakt van een ander, dan wel uitgebreider meetinstrumentarium?</i>	<i>Wij benadrukken hier nogmaals dat het niet de projectorganisatie is die wordt verrast. Wij werken met een Design en Construct contract. Dit betekent dat het de verantwoordelijkheid is van de aannemer 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 contractstelsel. Voor wat betreft de invloed van het treinverkeer is een periodiek spoormonitoringsplan opgesteld. Bij risicovolle werkzaamheden wordt extra onderzoek uitgevoerd.¹⁷⁰</i> [Gedeeltelijk beantwoord]
<i>Is op enig moment de afgelopen jaren door de opdrachtgever overwogen het contract met de aannemer te ontbinden wegens wanprestatie? Zijn de juridische,</i>	<i>In het najaar van 2018 is de commissie-Hertogh ingesteld om de impasse tussen opdrachtgever en opdrachtnemer te doorbreken. De commissie-Hertogh heeft verschillende</i>

¹⁶⁸ Gemeente Groningen, Vraag 2 uit Beantwoording Vragen ex art. 41 RvO CU en SP over de collegebrief "informereren over tussenuitspraak Raad van State over tracébesluit Zuidelijke Ringweg, 4 november 2015.

¹⁶⁹ Gemeente Groningen, Vraag 7 uit Beantwoording vragen ex art. 38 SP RvO betreffende contract CHP Zuidelijke Ringweg, 26 augustus 2020.

¹⁷⁰ Gemeente Groningen, Vraag 13 uit Beantwoording schriftelijke vragen ex art. 41 RvO 100% Groningen en Partij voor de Dieren over afblazen Helperzoomtunnel, 6 juni 2018.

<p><i>financiële, technische en planningsgevolgen van een ontbinding onderzocht? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat zijn de redenen waarom het contract niet is ontbonden? Bent u bereid de uitkomsten van dit onderzoek ter beschikking van de raad te stellen? Zo nee, waarom niet?</i></p>	<p><i>scenario's bekeken: stoppen met het project, doorgaan op dezelfde (werk)wijze als afgelopen jaren en doorgaan met het project op een andere wijze. Commissie Hertogh stelde doorgaan met het project zonder wijzigingen van het contract als uitgangspunt voor de aanbevelingen die de commissie vervolgens heeft gedaan. U bent op 20 december 2018 en 28 maart 2019 geïnformeerd over de rapportage en het plan van aanpak van de commissie-Hertogh.¹⁷¹</i></p> <p>[Gedeeltelijk beantwoord]</p>
<p><i>Heeft de organisatie, die verantwoordelijk is voor het grondonderzoek ook de grond van de rest van het om te bouwen tracé onderzocht? Verwacht het College op grond van het debat met het inschuiven van de Helperzoomtunnel, dat dit ook plaats zou kunnen vinden bij andere knelpunten, bijvoorbeeld bij de wegdelen, die verdiept in de grond komen te liggen?</i></p>	<p><i>Ter voorbereiding op de werkzaamheden doet Combinatie Herepoort uitgebreid grondonderzoek. Hiertoe is zij contractueel verplicht.¹⁷²</i></p> <p>[Niet beantwoord]</p>

Van de schriftelijke raadvragen over het project ARZ is 66 procent beantwoord, 31 procent gedeeltelijk beantwoord en 3 procent niet beantwoord. De meeste gestelde vragen gingen over de planning en de kostenoverschrijding. De niet-beantwoorde vraag had betrekking op onderzoek in relatie tot de werkzaamheden.

5.4 Trimesterrapportages aan gemeenteraad en Provinciale Staten¹⁷³

De gemeenteraad nam op 27 juni 2018 de motie 'Kwartaalrapportage Aanpak Ring Zuid' aan. Hiermee werd het college van B&W verzocht de raad drie keer per jaar over de stand van zaken van het project Aanpak Ring Zuid te informeren door middel een tijd-route-tabel, waarin schematisch inzicht wordt gegeven in de planning van het project, inclusief wijzigingen ten opzichte van eerdere plannings.¹⁷⁴ Voorheen werd gemeenteraad per brief door B&W over de voortgang van het project ARZ geïnformeerd.¹⁷⁵ Gedeputeerde Staten zegden in de Statenvergadering van 3 oktober 2018 toe dat zij Provinciale Staten elke vier maanden zouden informeren over de inhoudelijke en financiële stand van zaken van de ARZ.¹⁷⁶ Voor die tijd verliep de financiële verantwoording via de reguliere p & c cyclus.¹⁷⁷

Tabel 8 toont de data van de rapportages en de datum waarop Gedeputeerde Staten en het college van B&W deze met Provinciale Staten dan wel gemeenteraad deelden.

¹⁷¹ Gemeente Groningen, Vraag 4 uit Beantwoording vragen ex art. 38 SP RvO betreffende contract CHP Zuidelijke Ringweg, 26 augustus 2020.

¹⁷² Gemeente Groningen, Vraag 7 uit Beantwoording schriftelijke vragen ex art. 41 RvO 100% Groningen en Partij voor de Dieren over afblazen Helperzoomtunnel, 6 juni 2018.

¹⁷³ Gebaseerd op de T-rapportages van T2-2018 tot en met T1-2021.

¹⁷⁴ Gemeente Groningen, Motie 'Kwartaalrapportage Aanpak Ring Zuid', 27 juni 2018.

¹⁷⁵ Zie voor deze brieven hoofdstuk 4 over de actieve informatievoorziening vanuit de colleges van GS en B&W.

¹⁷⁶ Zie Provincie Groningen, Handelingen PS-vergadering 3 oktober 2018, pp. 53.

¹⁷⁷ De trimesterrapportages staan los van de interne voortgangsrapportages over het project ARZ.

Tabel 8: datum van opstellen T-rapportages en datum van delen ervan met Provinciale Staten en gemeenteraad

Rapportage	Datum opstellen T-rapportage	Datum gedeeld met PS	Datum gedeeld met gemeenteraad	Tijdsduur tussen opstellen en delen PS / gemeenteraad in dagen
T2-2018	13 november 2018	13 november 2018	13 november 2018	0
T3-2018	1 februari 2019	12 februari 2019	12 februari 2019	11
T1-2019	21 april 2019	21 mei 2019	22 mei 2019	30 / 31
T2-2019	6 september 2019	24 september 2019	25 september 2019	18 / 19
T3-2019	31 december 2019	12 februari 2020	12 februari 2020	43
T1-2020	30 april 2020	15 juni 2020	15 juni 2020	46
T2-2020	29 september 2020	30 september 2020	30 september 2020	1
T3-2020	24 februari 2021	9 maart 2021	10 maart 2021	13 / 14
T1-2021	?	15 juli 2021	7 juli 2021	?

De trimesterrapportages (T-rapportages) bespraken onder andere:

- de stand van zaken van de werkzaamheden;
- de financiën;
- de communicatie met de omgeving.

De inhoud van deze T-rapportages ging met name over de (stand van zaken van de) werkzaamheden sinds de voorafgaande rapportage. Deze wordt telkens beschreven in het eerste deel van de rapportage. Alleen de eerste vier rapportages die naar Provinciale Staten en gemeenteraad gingen bevatten een overzicht van de werkzaamheden en de stand van zaken daarvan. Een expliciete en gestructureerde koppeling tussen de planning, de uitgevoerde werkzaamheden en de kosten is er niet in opgenomen. Er is in alle rapportages een bijlage opgenomen met daarin een overzicht van de correspondentie aan Provinciale Staten respectievelijk gemeenteraad over het project ARZ tot de datum van de rapportage.

Het financiële deel van de rapportages toont de ontwikkeling vanaf de gunning aan CHP, de (voorgenomen) herijking in het najaar van 2017, de prognose van de voorgaande rapportage en een nieuwe rapportage afgezet tegen het budget en de prognose van de eindstand van de uitvoeringskosten.

Tijdens de onderhandelingen over de kostenverdeling tussen ARZ en CHP, is een deel van de financiële informatie over de prognose eindstand uitvoeringskosten bevroren, hetgeen moeilijk anders zou kunnen omdat toen nog onduidelijk was wat er uit de onderhandelingen zou komen. In de rapportage over het eerste trimester van 2021, na het tekenen van de Vaststellingsovereenkomst, zijn de nieuwe bedragen opgenomen (zie figuur 8).

		Prognose na afsluiten VOK	Prognose was 2020 T3
Budget 2020 T3		673,4	
Extra bijdrage provincie		78,0	
Toename budgetten bevestigingsbestendig bouwen en brandwerendheid beton (van Rijk)		1,9	
Prognose indexering budget		5,7	
Totaal budget	1)	759,0	673,4
Prognose eindstand uitvoeringskosten		757,7	634,1
Engineering- en bouwkosten ON	2)	635,9	431,6
Alliantie	2)		51,7
Engineering- en bouwkosten OG		5,1	5,2
Vastgoedkosten/ nadeelcompensatie		14,5	14,5
Bijkomende kosten		44,6	44,6
Mobiliteitskosten	3)	12,6	19,6
Onvoorzien	4)	45,0	67,0
		757,7	634,1

Figuur 8: financiële verantwoording na de Vaststellingsovereenkomst

Provinciale Staten en de raad ontvingen op verzoek van de Staten trimesterrapportages over het project. Een deel van het financiële gedeelte van de rapportages is ten tijde van de onderhandelingen tussen ARZ en CHP bevroren, omdat nog onbekend was wat er uit de onderhandelingen tussen die partijen zou komen.

6. Informatievoorziening aan burgers

6.1 Inleiding

Ook burgers ondervinden de gevolgen van de werkzaamheden aan de Ring Zuid. Dit hoofdstuk staat stil bij de actieve informatievoorziening hierover aan burgers en andere belanghebbenden. Daarnaast gaat dit hoofdstuk in op de Wob-verzoeken die belanghebbenden hebben ingediend in het kader van het project ARZ.

Met de informatie uit dit hoofdstuk geven wij antwoord op de volgende deelvragen:

5. *Welke informatie is voor burgers actief openbaar gemaakt?*
6. *Hoe handelde de provincie of gemeente verzoeken in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) af? Binnen welke termijn besliste zij? Welke informatie is met burgers gedeeld? Op welke gronden zijn informatieverzoeken afgewezen?*

6.2 Actieve informatievoorziening aan burgers

Op de website van Aanpak Ring Zuid¹⁷⁸ kunnen burgers en andere belanghebbenden veel informatie over het project vinden. Daarnaast bevat de website een bibliotheek waarin openbare stukken te vinden zijn over de projectopzet van de ARZ, de aanbesteding en herijking evenals over de kostenoverschrijding en vertraging.

De Projectorganisatie ARZ houdt contact met de burger met behulp van een communicatiekalender waarop verschillende communicatieactiviteiten vermeld staan, zoals het organiseren van informatiesessies voor bewoners. Daarnaast hebben burgers en andere belanghebbenden de mogelijkheid om de projectorganisatie te bezoeken op locatie.¹⁷⁹

Samengevat is de actieve informatievoorziening aan burgers op orde. Alle openbare informatie die gemeenteraad en Provinciale Staten krijgen, kunnen burgers en andere belanghebbenden ook raadplegen.

¹⁷⁸ Website Aanpak Ring Zuid, <https://www.aanpakringzuid.nl/>, benaderd op 15 september 2021.

¹⁷⁹ Ten tijde van het rapport is dit op de Muntinglaan 2, 9727 JT, Groningen.

<https://www.aanpakringzuid.nl/contact/informatiecentrum-paviljoen-ring-zuid/>, benaderd op 15 september 2021.

6.3 Wob-verzoeken vanuit burgers en belanghebbenden

6.3.1 Wob en de Projectorganisatie ARZ

Wanneer de informatie op de website van de projectorganisatie ARZ niet toereikend is, kunnen burgers een Wob-verzoek indienen. De projectorganisatie ARZ is op zichzelf geen bestuursorgaan als bedoeld in artikel 1 van de Wob, en neemt zelf geen Wob-verzoeken in behandeling. De verantwoordelijkheid voor afhandeling van Wob-verzoeken over Aanpak Ring Zuid ligt bij de bestuursorganen die samenwerken in of met de projectorganisatie ARZ. Naast RWS kunnen de gemeente Groningen, provincie Groningen, Veiligheidsregio Groningen en de Waterschappen Noorderzijlvest en Hunze en Aa's verantwoordelijk zijn voor de afhandeling van Wob-verzoeken.

De projectorganisatie ARZ heeft een werkproces waarmee zij de bij haar binnengekomen Wob-verzoeken afhandelt. Hierin staat onder andere dat Wob-verzoeken worden afgehandeld door het orgaan dat voor de behandeling van het verzoek het meest in aanmerking komt. Als een verzoek bij een verkeerd orgaan wordt ingediend, dan stuurt dat orgaan het door naar het juiste. Er bestaan volgens het werkproces van ARZ twee soorten Wob-verzoeken:

- Wob-verzoeken reguliere informatie, met een afhandelingstermijn van vier weken (A-verzoeken);
- Wob-verzoeken milieu-informatie, met een afhandelingstermijn van twee weken (B-verzoeken).¹⁸⁰

Over Wob-verzoeken met betrekking tot milieu-informatie staat in het werkproces het volgende: *“In de praktijk blijkt dat in de ingediende Wob-verzoeken het onderscheid in A- en B verzoeken niet wordt gemaakt, dat ook wij dit onderscheid moeilijk kunnen maken en dat daarom dan ook niet doen. Dat betekent dat in principe dus alle Wob-verzoeken, als onder A, worden behandeld. Als het Wob-verzoek complex of omvangrijk is wordt een ontvangstbevestiging verstuurd, waarin de afhandelingstermijn meteen wordt verdaagd met 4 weken.”*¹⁸¹

Naast de doorzendplicht zijn de volgende afspraken gemaakt over Wob-verzoeken:¹⁸²

1. Een bestuursorgaan kan alleen beslissen over bestuurlijke aangelegenheden waar het verantwoordelijk voor is. Als een verzoek aan het verkeerde bestuursorgaan is gericht, heeft dit een doorzendplicht. Een Wob-verzoek wordt door het desbetreffende bestuursorgaan afgedaan. Elk bestuursorgaan hanteert daarvoor zijn eigen procedures.

¹⁸⁰ Gebaseerd op Aanpak Ring Zuid, Werkproces: afhandeling verzoeken op grond van de Wet Openbaarheid van Bestuur (Wob), vastgesteld door het DO op 2 april 2015, pp. 2-3; Aanpak Ring Zuid, Werkproces afhandeling verzoeken op grond van de Wet Openbaarheid van Bestuur (Wob) (geactualiseerde versie), 2 oktober 2018; Wettelijk gezien wordt er een verschil gemaakt dus daarom is er een verschil in de afhandeltermijnen tussen beide typen Wob-verzoeken.

¹⁸¹ Aanpak Ring Zuid, Werkproces: afhandeling verzoeken op grond van de Wet Openbaarheid van Bestuur (Wob), vastgesteld door het DO op 2 april 2015, pp. 3.

¹⁸² Gebaseerd op Aanpak Ring Zuid, Werkproces: afhandeling verzoeken op grond van de Wet Openbaarheid van Bestuur (Wob), vastgesteld door het DO op 2 april 2015; Aanpak Ring Zuid, Werkproces afhandeling verzoeken op grond van de Wet Openbaarheid van Bestuur (Wob) (geactualiseerde versie), 2 oktober 2018.

2. Als een Wob-verzoek wordt ingediend bij de projectorganisatie ARZ (zijnde geen bestuursorgaan) zal dit door de projectorganisatie worden doorgestuurd naar het bestuursorgaan dat voor de behandeling van het verzoek het meest in aanmerking komt. Dit wordt afgestemd binnen de projectorganisatie ARZ. De doorzending zal aan indiener worden medegedeeld, met vermelding van de motivatie. Daarbij wordt tevens aangegeven dat de Wob-termijnen pas gaan lopen vanaf de datum van ontvangst door het desbetreffende bestuursorgaan en dat dat orgaan ook de ontvangstbevestiging zal sturen.¹⁸³
3. Als een Wob-verzoek aangaande project ARZ bij een bestuursorgaan wordt ingediend, wordt een kopie van dit verzoek c.q. van de e-mail z.s.m. ter informatie doorgestuurd naar project ARZ. De projectorganisatie ARZ heeft een contactpersoon voor de Wob-verzoeken.
4. Als tegelijkertijd bij verschillende bestuursorganen een Wob-verzoek wordt ingediend met ongeveer dezelfde inhoud, verzorgt de projectorganisatie de coördinatie van de afhandeling tussen de betrokken bestuursorganen. Hetzelfde geldt voor Wob-verzoeken gericht aan het ‘verkeerde’ bestuursorgaan.
5. De projectorganisatie draagt zorg voor een totaal overzicht van de ingediende en afgehandelde Wob-verzoeken m.b.t. het project ARZ. Hiermee kan zo nodig voor afstemming worden gezorgd om te bewerkstelligen dat, als een verzoeker bij meerdere Bestuursorganen Wob-verzoeken indient, de behandeling en uitkomst daarvan zo eenduidig mogelijk zijn.
6. De zogenaamde Burgerbrieven (vragen en verzoeken om feitelijke informatie) die betrekking hebben op het project ARZ worden door de projectorganisatie behandeld en afgedaan. Hiervoor is een separaat werkproces “Inkomende correspondentie” vastgesteld. Als de onderwerpen andere bestuursorganen aangaan, neemt de projectorganisatie contact op met het desbetreffende bestuursorgaan om afspraken te maken over de inhoudelijke beantwoording en de vraag wie de brief zal beantwoorden.

Wet- en regelgeving over informatieverstrekking door de overheid is vastgelegd in de Wob. De Projectorganisatie ARZ heeft een werkproces ingericht om Wob-verzoeken af te handelen. Voor verzoeken over milieu-informatie voldoet het werkproces niet aan de eisen van de Wob.

6.3.2 Wob-verzoeken bij de provincie in het project ARZ

Binnen de onderzoeksperiode zijn in totaal – voor zover bij de Rekenkamer bekend – tien Wob-verzoeken bij de provincie binnengekomen. Met name de dossiers van voor 2018 waren onvolledig en onoverzichtelijk van opzet. Na reconstructie van de dossiers is een aantal zaken te benoemen.

Drie van de tien Wob-verzoeken waren afkomstig van journalisten, één van een advocatenkantoor namens een burger en zes rechtstreeks van een burger. Drie van de zes verzoeken door een burger zijn ingediend door dezelfde burger. Van de zes burgers heeft één het Wob-verzoek na vijf weken ingetrokken omdat de informatie al openbaar was gemaakt. De indiener is hiervan door de griffie op de hoogte gesteld.

¹⁸³ Hierbij wordt opgemerkt dat de projectorganisatie, zijnde geen Bestuursorgaan, geen wettelijke doorzendplicht heeft. Dat de projectorganisatie toch voor doorzending zorgt is vanuit het oogpunt van klantvriendelijkheid. Aanpak Ring Zuid, Werkproces: afhandeling verzoeken op grond van de Wet Openbaarheid van Bestuur (Wob), vastgesteld door het DO op 2 april 2015, pp. 2.

Tabel 9: Wob-verzoeken bij de provincie Groningen over de ARZ

	Gevraagde stukken	Datum indienen Wob-verzoek	Datum besluit	Doorlooptijd (dagen)
Verzoek 1	brief van de NAM aan de provincie en gemeente over kosten en gevolgen bij bevingen	19 januari 2015	10 maart 2015	50
Verzoek 2	informatie over inhuur personeel en consultants	25 februari 2015	17 april 2015	48
Verzoek 3	informatie over verleggen kabels en leidingen	12 juni 2015	22 juni 2015	10
Verzoek 4	afgekeurde auditrapport project Aanpak Ring Zuid	18 februari 2016	14 maart 2016	27
Verzoek 5	Documenten over financiering/overeenkomsten met aannemerscombinatie Herepoort	29 juni 2018	22 augustus 2018	54
Verzoek 6	Rapport Hertogh	22 december 2018	25 februari 2019	65
Verzoek 7	Rapport Hertogh; correspondentie provincie -RWS m.b.t. voortgang bouw Ring Zuid; Correspondentie prov. - min infra en waterstaat mbt voortgang bouw Ring Zuid	2 januari 2019	26 februari 2019 28 maart 2019 ¹⁸⁴	55 85
Verzoek 8	Rapport Hertogh/notulen van gesprekken tussen GS en Commissie Hertogh	15 januari 2019	7 maart 2019	51
Verzoek 9	Kostenoverzicht en begrotingen aanpak Ring Zuid om Groningen	3 oktober 2020	18 december 2020	76
Verzoek 10	Diverse documenten ten aanzien van de keuze over te gaan tot een aanpak van de Zuidelijke Ringweg Groningen.	7 december 2020	Geen ¹⁸⁵	-

In beginsel moet een Wob-besluit binnen vier weken worden genomen. Het bestuursorgaan heeft de mogelijkheid deze termijn éénmaal met vier weken te verdagen.¹⁸⁶ In zeven van de tien gevallen heeft de provincie de beslissing verdaagd. Dat gold ook voor enkele Wob-verzoeken van eenzelfde strekking waarover eerder al een besluit was genomen. Als redenen voor verdaging werd de omvang van het verzoek (viermaal), het wachten op een zienswijze van een belanghebbende (tweemaal) en de afstemming met betrokken partners (tweemaal) genoemd.¹⁸⁷ De gemiddelde tijd tussen het Wob-verzoek en het besluit bedroeg 52 dagen.

In een aantal Wob-verzoeken vonden bijzonderheden plaats. Twee maal kwalificeerde de provincie een informatieverzoek van een indiener niet als Wob-verzoek. In beide gevallen heeft deze hierop nogmaals een verzoek ingediend welke wel als Wob-verzoeken zijn behandeld.¹⁸⁸ Eén maal is een Wob-verzoek na telefonische precisering afgewezen. De indiener had om informatie over inhuur van personeel en consultants gevraagd. Bij de telefonische precisering bleek dat de

¹⁸⁴ Het besluit is in twee delen gesplitst.

¹⁸⁵ Indiener heeft het Wob-verzoek ingetrokken.

¹⁸⁶ Verder wordt de termijn opgeschort als een belanghebbende een zienswijze over het Wob-verzoek moet geven.

¹⁸⁷ Per Wob-verzoek zijn soms meer redenen voor verdaging gegeven.

¹⁸⁸ Waarom de provincie de eerdere verzoeken niet als Wob-verzoek heeft gekwalificeerd, is niet duidelijk geworden uit het dossier.

door indiener bedoelde functies niet voorkwamen bij de projectorganisatie. In een ander geval werd informatie gevraagd die niet bij de provincie voorhanden was. Het zou hier gaan om informatie van de gemeente Groningen. De provincie heeft het verzoek conform de doorzendplicht (artikel 4 Wob) doorgestuurd naar de gemeente en de indiener hiervan op de hoogte gesteld.

Bij één verzoek verzocht de provincie vijf weken na het indienen in een telefonisch contact met de indiener het Wob-verzoek op te mogen splitsen. Tijdens dit telefoongesprek bleek dat er nog geen inventarisatie van de opgevraagde informatie had plaatsgevonden. Binnen de termijn van acht weken liet de provincie weten dat het verzoek om het rapport van de commissie-Hertogh te mogen ontvangen is afgewezen en dat verstrekking van de overige informatie wordt opgeschort in verband met een zienswijze van een belanghebbende. Indiener heeft bezwaar ingediend tegen het besluit om het rapport niet toe te zenden en tegen de opschorting van de beslissing inzake de overige informatie. Drie weken na het indienen van dit bezwaar kwam de provincie met een 'informele oplossing': het advies en plan van aanpak van de commissie-Hertogh werden die week openbaar en de indiener kreeg de toezegging dat hij op dezelfde dag de stukken zou krijgen. Uiteindelijk kreeg de indiener een dag voor de door de provincie zelf aangegeven deadline alle documenten behalve enkele financiële stukken met in achtneming van artikel 10 en 11 van de Wob. Het hele proces nam meer dan drie maanden in beslag.

Voor de meeste van de onderzochte Wob-verzoeken over Aanpak Ring Zuid die door de provincie Groningen zijn afgehandeld, gold dat de beslissingstermijn is verdaagd en dat het besluit vaak langer op zich liet wachten dan de wettelijke termijn. Dit gold soms ook als er geen inhoudelijke afweging hoefde te worden gemaakt, bijvoorbeeld wanneer al eerder een vergelijkbaar verzoek was gedaan en de omstandigheden ongewijzigd waren.

6.3.3 Wob-verzoeken bij de gemeente in het project ARZ

Uit bij de gemeente Groningen en de projectorganisatie ARZ opgevraagde informatie komt tot op heden geen eenduidig beeld naar voren omtrent bij de gemeente Groningen ingediende Wob-verzoeken over Aanpak Ring Zuid. Het is op basis van de verstrekte stukken en toelichting onduidelijk hoe in de praktijk het Wob-proces verloopt, en waar en op welke wijze Wob-verzoeken worden vastgelegd.¹⁸⁹

De Wob-coördinator en de gemeentelijk projectmanager ARZ gaven aanvankelijk aan dat, voor zover bij hen bekend, er bij de gemeente Groningen (juridische zaken en de afdeling Ruimtelijke Ordening en Uitvoering) geen Wob-verzoeken over ARZ zijn binnengekomen. De portefeuille houdende wethouder en diens bestuursadviseur deden hierover navraag en gaven vervolgens aan dat Wob-verzoeken over ARZ die bij de gemeente binnenkomen rechtstreeks voor afhandeling naar de projectorganisatie ARZ worden doorgezet. Gezien de nauwe samenwerking van de gemeente met de projectorganisatie ARZ, waarin ook de gemeente vertegenwoordigd is, en als

¹⁸⁹ Gebaseerd op navraag bij de Wob-coördinator gemeente Groningen, de afdeling Documentair Informatiebeheer gemeente Groningen, de gemeentelijk projectmanager ARZ, de portefeuille houdende wethouder en diens bestuursadviseur, en projectorganisatie ARZ.

opdrachtgevers onderling is dit volgens hen niet bijzonder. De projectorganisatie ARZ gaf echter aan dat de samenwerkende bestuursorganen (waaronder de gemeente Groningen) zelf verantwoordelijk zijn voor de afhandeling van bij hen binnenkomende of voor hun bestemde Wob-verzoeken. Ook werd verwezen naar het eerder besproken werkproces dat de projectorganisatie ARZ hanteert voor binnenkomende Wob-verzoeken. Vanuit de afdeling Documentair Informatiebeheer van de gemeente Groningen werd aangegeven dat Wob-verzoeken over ARZ, voor zover bij hen bekend, grotendeels bij de desbetreffende afdelingen binnen de gemeente liggen en in veel gevallen niet ter archivering worden aangeboden. Binnenkomende Wob-verzoeken worden vanuit het KCC van de gemeente Groningen wel geregistreerd, maar de verdere afhandeling is slechts beperkt in de systemen van de afdeling Documentair Informatiebeheer terug te vinden.¹⁹⁰

Ondanks het meerdere malen opvragen van informatie bij verschillende afdelingen van de gemeente, en bij de projectorganisatie ARZ, blijft het onduidelijk hoeveel Wob-verzoeken van september 2014 tot op heden daadwerkelijk bij de gemeente Groningen zijn ingediend.¹⁹¹ Omdat daarnaast niet alle documenten van alle Wob-verzoeken over ARZ ter beschikking zijn gesteld, blijft het deels onduidelijk hoe deze zijn afgehandeld en/of welke termijn daarbij werd gehanteerd. In sommige Wob-dossiers ontbreekt het Wob-besluit, waardoor voor die verzoeken onduidelijk is of deze gehonoreerd dan wel afgewezen zijn, en op welke grond het Wob-verzoek eventueel werd afgewezen. Doordat in meerdere gevallen de daadwerkelijk openbaar gemaakte stukken ontbreken, blijft voor verschillende gehonoreerde Wob-verzoeken onduidelijk welke informatie daadwerkelijk werd verstrekt.

Op basis van door de projectorganisatie ARZ en de afdeling Documentair Informatiebeheer gemeente Groningen beschikbaar gestelde overzichten met Wob-verzoeken lijkt het aannemelijk dat er in ieder geval 20 Wob-verzoeken over ARZ bij de gemeente zijn ingediend.¹⁹² De gemeente Groningen heeft (gedeeltelijke) informatie over 19 van deze Wob-verzoeken beschikbaar gesteld. Van slechts acht van deze Wob-verzoeken zijn zowel het ingediende verzoek als het besluit beschikbaar. Bij 12 Wob-verzoeken ontbreekt het ingediende verzoek (8x) en/of het genomen besluit (5x).

In tabel 10 staan de bij de gemeente Groningen ingediende Wob-verzoeken over ARZ, waarbij de 19 (deels) aangeleverde Wob-verzoeken zijn onderstreept. Indien bekend is dat het verzoek is

¹⁹⁰ Zie noot 188.

¹⁹¹ In de ambtelijke reactie werd aanvullende informatie geleverd t.a.v. in de Nota van bevindingen genoemde Wob-verzoeken over ARZ waarvan het aannemelijk is dat deze bij de gemeente zijn ingediend. In de ambtelijke reactie werd aangegeven dat in een aantal gevallen de Wob-verzoeken uit dat overzicht niet bij de gemeente bekend zijn, en dat de gemeente zich ook afvraagt of dit daadwerkelijk Wob-verzoeken zijn geweest. Ook werd aangegeven dat een aantal Wob-verzoeken door andere bestuursorganen zijn afgehandeld. Er is niet met zekerheid aangegeven dat dit alle Wob-verzoeken over ARZ zijn die bij de gemeente Groningen zijn ingediend. Gemeente Groningen, ambtelijke reactie (24 november 2021).

¹⁹² In het overzicht van de projectorganisatie ARZ worden van september 2014 tot en met december 2018 in totaal 11 bij de gemeente Groningen ingediende Wob-verzoeken genoemd, evenals een Wob-verzoek waaraan de gemeente Groningen een bijdrage leverde. Projectorganisatie ARZ, Overzicht afgedane Wob-verzoeken per 4 december 2018, 'RWS-#4086131-v1-Overzicht_Afgedane_Wob-verzoeken_per_4_december_2018_'; In het overzicht van de afdeling Documentair Informatiebeheer staan in ieder geval 9 Wob-verzoeken genoemd. Documentair informatiebeheer, e-mail met overzicht van documenten in Edocs (19 oktober 2021).

verdaagd, dan is dat tevens aangegeven. Een onderstreepte datum in het overzicht geeft aan dat dat specifieke Wob-verzoek dan wel -besluit is verstrekt. Indien de datum van het besluit bekend is of in een van de overzichten voorkomt, zijn zowel deze datum als de doorlooptijd in de tabel opgenomen.

De verstrekte informatie bevat op diverse plekken hiaten: er ontbreekt informatie of de samenhang is niet duidelijk. Voorbeelden hiervan zijn ongedateerde stukken (verzoek 4 en 5), incorrect gedateerde stukken (de verdaging en het besluit van verzoek 8 hebben dezelfde verzenddatum), verschillende losstaande Wob-verzoeken die als één Wob-verzoek zijn aangemerkt (verzoek 11, 12 en 13), en een niet ontvangen Wob-verzoek dat volgens het overzicht van de afdeling Documentair Informatiebeheer wel werd ontvangen en ingeboekt in het Edocs-systeem (verzoek 11).

Tabel 10: Wob-verzoeken bij de gemeente Groningen over ARZ

	Gevraagde stukken	Datum indienen Wob-verzoek	Datum besluit	Doorlooptijd (dagen)
Verzoek 1	Inventaris bodem- en wateronderzoeken t.b.v. omgevingsvergunning Helperzoomtunnel	22-10-2014	<u>20-11-2014</u>	29
Verzoek 2	Informatie over verkeersgegevens OWN	<u>9-12-2014</u>	<u>6-1-2015</u>	28
Verzoek 3 (verdaagd)	Documenten inhuur personeel en consultants t.b.v. projectorganisatie ARZ	25-2-2015	<u>5-6-2015</u>	100
Verzoek 4 (verdaagd)	Ontwerptekeningen, financieringsgegevens, capaciteitsberekeningen verkeer OWN	25-8-2015	<u>30-10-2015?</u> <i>(ongedateerd)</i>	66
Verzoek 5	Collegebesluit BEA Helperzoomtunnel d.d. 16-12-2015 en de onderliggende adviezen, onderzoeksopdracht en aantekeningen	<u>17-12-2015</u>	<u>15-2-2016?</u> <i>(ongedateerd)</i>	60
Verzoek 6	BEA m.b.t. riolering Vrijheidsplein en Julianaplein	11-2-2016	<u>8-3-2016</u>	26
Verzoek 7	Verkeersmaatregelenplan Helpman	26-2-2016	<u>15-3-2016</u>	18
Verzoek 8 (verdaagd)	Informatie over risicoverdeling	<u>15-8-2016</u>	<u>?</u> <i>(ongedateerd)</i>	?
Verzoek 9	Informatie zuid tangent/ inzake risico overschrijdingen aanleg Zuidelijke Ringweg	<u>16-8-2016</u>	?	?
Verzoek 10 (verdaagd)	Sloop- en woningonttrekkingsvergunningen H.L. Wicherstraat	<u>22-10-2016</u>	25-1-2017	95
Verzoek 11	Documenten en planologische besluiten ARZ	27-10-2016	<u>19-12-2016</u>	53
Verzoek 12	Informatie omtrent compensatie van te kappen bomen	<u>14-11-2016</u>	?	?
Verzoek 13	Informatie over aan te vragen en aangevraagde vergunningen ARZ	<u>14-11-2016</u>	?	?
Verzoek 14	Verkeersgegevens Van Ketwich Verschuurlaan	<u>19-3-2017</u>	<u>10-4-2017</u>	22
Verzoek 15	Rapporten die ten grondslag liggen aan beleidslijn ontwikkeling Kempkensberg en Engelse Kamp	<u>12-6-2017</u>	<u>6-7-2017</u>	24
Verzoek 16 (verdaagd)	Redden 112 bomen/gevolgen van de aanpak van de Zuidelijke Ringweg voor de bomen	<u>28-11-2017</u>	<u>22-1-2018</u>	55

Verzoek 17	Informatie ontheffingsaanvraag Natuurwet, Boswet betr. gebieden en gerelateerd aan tracé Ringweg Zuid en verzoek aan te geven op welke manier het openbaar groen, houtopstanden, bomen [...] gecompenseerd wordt.	15-1-2018	?	?
Verzoek 18	Contract OG-ON, Correspondentie aansprakelijkheid en afspraken risicoverdeling en financiële verantwoordelijkheid	<u>29-6-2018</u>	<u>27-7-2018</u>	28
Verzoek 19 (verdaagd)	Alle bescheiden, onderliggende stukken, notulen van vergaderingen en besluiten inzake de aanbesteding en uiteindelijke toewijzing van de werkzaamheden aan de ZRG vanaf 2010	<u>16-8-2018</u>	<u>1-10-2018</u>	46
Verzoek 20 (verdaagd)	Rapport van de Commissie-Hertogh; correspondentie met aannemer Herepoort (Ringweg en Helperzoomtunnel)	31-1-2019	<u>28-3-2019</u>	56

Van alle Wob-verzoeken uit tabel 10 is de indieningsdatum bekend; van 15 Wob-verzoeken is tevens de besluitdatum bekend. Deze 15 Wob-besluiten hadden gemiddeld een doorlooptijd van 47 dagen. Bij zes Wob-verzoeken nam de gemeente binnen vier weken een besluit (gemiddelde doorlooptijd 24 dagen). Bij drie Wob-verzoeken, die voor zover bekend niet werden verdaagd en/of opgeschort,¹⁹³ was de besluytermijn met een doorlooptijd van gemiddeld 47 dagen langer dan vier weken.

Van zeven Wob-verzoeken werd de besluytermijn verdaagd, waarbij van zes Wob-besluiten de doorlooptijd bekend is (gemiddeld 70 dagen). Drie van deze zes Wob-besluiten werden binnen acht weken genomen (gemiddelde doorlooptijd 52 dagen). De andere drie verdaagde Wob-besluiten vielen daar met een gemiddelde doorlooptijd van 87 dagen buiten.

Bij het verdagen van de besluytermijn gaf de gemeente in alle gevallen aan meer tijd voor beantwoording nodig te hebben, in twee gevallen aangevuld met de vraag om een nadere specificatie van het verzoek. Onduidelijk is of Wob-verzoeken werden opgeschort om bijvoorbeeld belanghebbende derden om een zienswijze te vragen. Desondanks was de besluytermijn soms langer dan vier respectievelijk acht weken, ook wanneer het verzoek uiteindelijk volgens de gemeente betrekking had op reeds openbare documenten.

Van de 15 Wob-verzoeken waarvan een besluit is verstrekt, werd één verzoek niet gehonoreerd. In het bijbehorende besluit werd voorgesteld het verzoek om proceseconomische redenen te laten vervallen, omdat het verzoek ook bij Rijkswaterstaat was ingediend en de gemeente zeer weinig informatie ten behoeve van het verzoek zou hebben (verzoek 18). Bij drie Wob-verzoeken (verzoek 3, 5 en 8) werd besloten tot openbaarmaking van documenten, maar voor verzoek 8 is onduidelijk welke stukken het betreft. In twee gevallen werd de indiener verzocht het Wob-

¹⁹³ Wob-verzoeken kunnen naast verdaagd op grond van artikel 6 lid 3 van de Wob ook opgeschort worden, bijvoorbeeld om belanghebbenden om een zienswijze te vragen.

verzoek te specificeren (verzoek 4 en 19), maar onduidelijk is of de indiener van verzoek 4 dat heeft gedaan. De indiener van verzoek 19 gaf volgens de gemeente aan dat het verzoek uiteindelijk niet langer actueel was.¹⁹⁴ In de overige besluiten, waaronder de verdaagde verzoeken 16 en 20, werd aangegeven dat het verzoek openbare documenten betrof. Het niet openbare rapport van de Commissie-Hertogh waar in verzoek 20 om werd gevraagd, was aan het eind van de verdagingstermijn inmiddels wel openbaar.

Volgens het overzicht van de projectorganisatie ARZ was de gemeente Groningen betrokken bestuursorgaan bij in ieder geval één Wob-verzoek (verzoek 2, ingediend bij Rijkswaterstaat). Hierbij vond afstemming met de gemeente plaats. Daarnaast werd in de ambtelijke reactie aangegeven dat verzoek 1 uit onderstaande tabel mede namens de gemeente Groningen door de provincie Groningen werd behandeld.¹⁹⁵

Tabel 11: Wob-verzoeken over ARZ waaraan de gemeente Groningen als betrokken bestuursorgaan een bijdrage leverde

	Gevraagde stukken	Datum indienen Wob-verzoek	Datum besluit	Doorlooptijd (dagen)
<u>Verzoek 1</u>	Brief vanuit de Stuurgroep aan de NAM en het daarop ontvangen antwoord van de NAM van december 2014	<u>3-3-2015</u>	?	?
<u>Verzoek 2</u>	Documenten oude Winschoterdiep	31-3-2016	?	?

In de ambtelijke reactie zijn voor verzoek 1 geen stukken verstrekt. Daarnaast is in de ambtelijke reactie aangegeven dat de gemeente Groningen t.a.v. verzoek 2 uit tabel 2 geen stukken heeft kunnen vinden.¹⁹⁶

Onduidelijk is of de 20 Wob-verzoeken in tabel 10 daadwerkelijk alle Wob-verzoeken over ARZ zijn die van september 2014 tot op heden bij de gemeente Groningen zijn ingediend. Over 19 Wob-verzoeken heeft de gemeente (gedeeltelijk) gegevens aangeleverd. Desondanks blijft onduidelijkheid bestaan over hoe de gemeente Wob-verzoeken over ARZ heeft afgehandeld, welke termijn daarbij is gehanteerd, welke informatie daadwerkelijk openbaar is gemaakt en, indien van toepassing, op welke gronden Wob-verzoeken werden afgewezen. Het is daarnaast onduidelijk hoe in de praktijk het Wob-proces verloopt, en waar en op welke wijze Wob-verzoeken worden vastgelegd.

Uit de verstrekte gegevens blijkt dat bij de gemeente Groningen in ieder geval 20 Wob-verzoeken met betrekking tot Aanpak Ring Zuid zijn ingediend. Van 15 Wob-verzoeken is een doorlooptijd bekend. In 60% van deze 15 Wob-verzoeken werd het besluit binnen vier respectievelijk acht weken genomen (zes Wob-verzoeken met een gemiddelde doorlooptijd van 24 dagen en drie verdaagde Wob-verzoeken met een gemiddelde doorlooptijd van 52 dagen). In 40% van deze 15 Wob-verzoeken was de doorlooptijd langer dan vier respectievelijk acht weken (drie Wob-verzoeken met een gemiddelde doorlooptijd van 47 dagen en drie verdaagde Wob-verzoeken met een gemiddelde doorlooptijd van 87 dagen) terwijl uit de gegevens niet blijkt dat de termijn werd opgeschort.

De gemeente Groningen heeft geen aanvullende stukken aangeleverd over de rol die de gemeente heeft gehad als betrokken bestuursorgaan bij Wob-verzoeken over ARZ die zijn ingediend bij andere bestuursorganen.

¹⁹⁴ De door de gemeente Groningen genoemde e-mail van de indiener is niet aan de Rekenkamer Groningen verstrekt.

¹⁹⁵ In de ambtelijke reactie is aangegeven dat verzoek 1 mede namens de gemeente Groningen vide provincie is afgehandeld. Hierover heeft de gemeente geen stukken verstrekt. Daarnaast is in de ambtelijke reactie aangegeven dat de gemeente Groningen t.a.v. verzoek 2 uit tabel 2 geen stukken heeft kunnen vinden. Gemeente Groningen, ambtelijke reactie (24 november 2021).

¹⁹⁶ Gemeente Groningen, ambtelijke reactie (24 november 2021).

Bestuurlijke Reactie Gedeputeerde Staten van Groningen

Wij hebben uw eindrapport over uw onderzoek naar de informatievoorziening over de Aanpak Ring Zuid in goede orde ontvangen. Wij hebben kennis genomen van de conclusies en aanbevelingen en geven u met deze brief onze reflectie op uw onderzoek.

Om te beginnen stelt u in uw rapport dat de Staten niet altijd adequaat of tijdig zijn geïnformeerd. Deze conclusie delen wij niet, zoals wij ook in het bestuurlijk gesprek van 20 januari hebben aangegeven. Voordat wij verder ingaan op uw conclusies en aanbevelingen vinden wij het van belang om te schetsen vanuit welke kaders ons college handelt en communiceert.

De projectorganisatie informeert de stuurgroep over de voortgang van dit complexe en ingrijpende project. Indien en zodra uit de stuurgroep zaken naar voren komen die horen bij onze informatieplicht jegens de Staten informeren wij de Staten in alle gevallen. Deze praktijk sluit aan bij hetgeen u zelf -terecht- in uw onderzoek als ijkpunt formuleert, namelijk dat het moment van het informeren van de stuurgroep ook het moment is waarop de actieve informatieplicht naar de Staten van toepassing is. Afhankelijk van de urgentie wordt deze informatie in voorkomende gevallen ook via een mededeling in een commissie- of Statenvergadering gedaan. Soms wordt deze informatie in vertrouwen medegedeeld.

Uw onderzoek heeft betrekking op de uitvoeringsfase van het project Aanpak Ring Zuid. In deze fase zijn zowel de opdrachtgevende partijen als de aannemer gebonden aan het contract waarin is vastgelegd welke werkzaamheden, onder welke voorwaarden, op welke termijn en tegen welke vergoeding moeten worden uitgevoerd. In de Realisatieovereenkomst (ROK) is vastgelegd welke beslissingen op welk niveau genomen mogen/moeten worden om het project goed uit te kunnen voeren. Voor de uitvoering van het project hebben de gezamenlijke opdrachtgevers het projectbureau Aanpak Ring Zuid opgericht. Daarin is de taak neergelegd om te zorgen dat de aannemer het project volgens het contract uitvoert. Pas als afwijkingen gevolgen hebben voor de kaders (ruimtelijk, planning, financieel) ligt er een informatieplicht richting Provinciale Staten. De Staten hebben in deze uitvoeringsfase geen sturende rol meer, maar een controlerende rol en hebben alleen een beslissingsbevoegdheid indien aanpassing van de kaders gevraagd wordt.

De binding aan het contract werkt twee kanten op, het contract bindt zowel de aannemer als de opdrachtgever. Wij hebben van de Staten ook de opdracht gekregen om het project zo goed mogelijk uit te voeren. Die opdracht staat soms op gespannen voet met de wens om in de

openbaarheid maximale informatie te geven over de loop van het project, een (eventuele) eigen verantwoordelijkheid bij ontstane problemen, of het concrete financiële belang van het voorkomen van bepaalde risico's. Zoals wij in de Staten hebben uitgelegd kan dergelijke informatie de aannemer in de kaart spelen, wat grote financiële gevolgen kan hebben. Ook hebben wij uitgelegd dat financiële informatie bedrijfsgevoelig kan zijn en de positie van de aannemer kan schaden. Professor Solke Munneke heeft in zijn advies aan Provinciale Staten bevestigd dat dit terechte gronden zijn om vertrouwelijk met dergelijke informatie om te gaan. Iets wat in uw onderzoek ook wordt bevestigd.

Bij dergelijke complexe projecten is het niet ongebruikelijk dat een aannemer regelmatig 'signalen' af geeft over bepaalde zaken waar hij tegenaan loopt. Aannemers doen dit ook om opdrachtgevers niet te verrassen met onvoorziene omstandigheden en om vooruitlopend op mogelijke juridische trajecten al een positie in te nemen. Ook bij het project Aanpak Ring Zuid geeft de aannemer signalen af. In veel gevallen is een signaal nog geen werkelijkheid en wordt het ook geen werkelijkheid. We zien in de praktijk vaak dat er met passende beheersmaatregelen adequate oplossingen te bedenken zijn waardoor er geen of beperkte gevolgen zijn. Om deze reden vinden we het van groot belang om eerst goed onderzoek uit te laten voeren zodat we ons er van kunnen vergewissen of het risico zich ook verwezenlijkt. Dat is ook het moment om de Staten te informeren en niet eerder. De aard van de verstoring of vertraging bepaalt vaak ook de wijze van het informeren van de Staten. Bij ernstige verstoringen/vertragingen gebeurt dit veelal schriftelijk, bij minder ernstige zaken of juist acute zaken kan dit ook als mededeling in een commissie- of Statenvergadering worden gedaan.

Kortom, op het moment dat er voldoende zekerheid is over een kwestie vindt communicatie plaats. Ons college is van mening dat daar de juridische positie van de projectorganisatie, en dus de provincie, het meest bij gebaat is. Het doet ook recht aan de behoefte van Provinciale Staten aan het ontvangen van zinvolle informatie.

Met de voorstellen die de Staten zelf hebben gedaan (kenmerk 2021-010561) zijn in het laatste jaar stappen gezet om de Staten passender bij deze fase van het project te informeren. Wij missen in uw analyse wat onze Staten zelf gedaan hebben respectievelijk hadden kunnen doen om zich beter te (laten) informeren over de voortgang van het project. We zien in uw onderzoek dat u zich vooral gebaseerd heeft op de stukken die de Staten voor commissie- of Statenvergaderingen hebben ontvangen of besproken. Ook op andere wijzen hebben statenleden informatie gekregen of kunnen krijgen die ze nodig hadden om hun controlerende functie adequaat te kunnen uitvoeren. Bijvoorbeeld via technische vragen aan het ambtelijk apparaat en het projectbureau Aanpak Ring Zuid. Provinciale Staten zijn meermaals uitgenodigd om zich via werkbezoeken en presentaties door het projectbureau Aanpak Ring Zuid te laten bijpraten. Van die mogelijkheid is door leden van Provinciale Staten ook gebruik gemaakt.

Conclusies onderzoekscommissie actieve informatievoorziening Staten

Informatie over de herijking was niet adequaat

Zoals u aangeeft was de herijking onder meer bedoeld voor de opdrachtgever om te bezien of de opdracht binnen het gestelde budget kon worden uitgevoerd. Hoewel het ontwerpproces niet voltooid was, had de stuurgroep op dat moment voldoende vertrouwen in het verdere verloop van het ontwerpproces en was er geen enkele aanleiding om te veronderstellen dat het project niet binnen het gestelde budget kon worden gerealiseerd. Sterker nog, de stuurgroep zag zelfs mogelijkheden om de drie gewenste optimalisaties, binnen het budget, in het project te kunnen opnemen. Helaas bleek in november 2017 dat dit getoonde vertrouwen niet in een geaccordeerd ontwerp tot uitwerking was gekomen, zoals wij in onze brief van 8 november 2017 aan de Staten hebben gemeld.

In onze brief aan de Staten van 8 november 2017 (2017-096.876) is expliciet aangegeven welke besluiten van het herijkingsbesluit wel en welke niet zijn genomen. Omdat het definitief ontwerp van de aannemer van onvoldoende kwaliteit was kon het definitief ontwerp niet worden goedgekeurd. Het niet instemmen met een onderdeel van het herijkingsdossier betekent vanzelfsprekend dat het contractuele herijkingsbesluit niet genomen kon worden. Dat stond met zoveel woorden in de brief die B&W stuurden aan de gemeenteraad. Zo'n zin had onze brief aan Provinciale Staten helderder gemaakt, maar nu de zin ontbrak betekent dit zeker niet dat de Staten niet adequaat zijn geïnformeerd.

Standpunt aannemer over het afkeuren van het definitieve ontwerp is niet gedeeld met de Staten.

Voor de uitvoering van het project ARZ hebben de gezamenlijke partijen een projectbureau opgericht. Eén van de taken van dit projectbureau is het toetsen van ontwerpen op contracteisen. Het gaat hierbij om allerlei contracteisen, van technische eisen, veiligheidseisen tot ruimtelijke eisen. Het afgekeurde definitieve ontwerp voldeed niet aan een belangrijk deel van deze gestelde contracteisen. Het is vanuit contractueel oogpunt voorstelbaar dat de aannemer daar anders over dacht. Wij vinden verschil van inzicht over het voldoen aan contracteisen van een definitief ontwerp een zaak tussen het projectbureau en de aannemer. Pas op het moment dat het niet voldoen aan de gestelde contracteisen effecten heeft op vastgestelde kaders (bijvoorbeeld ruimtelijk, planning of financieel) dan ligt er een concrete informatieplicht, waaraan we ook hebben voldaan.

De Staten zijn laat geïnformeerd over het opschuiven van de opleverdatum

Wij delen deze conclusie niet. In onze brief van 8 november 2017 aan onze Staten hebben wij het signaal afgegeven dat het ontbreken van een definitief ontwerp gevolgen voor de planning kon hebben. Zodra er een stabiel en door de aannemer formeel ingediend beeld was van de planning hebben wij dit gedeeld met de Staten. De geaccordeerde projectplanning kwam op 4 juni 2018 in de stuurgroep en is op 21 juni gedeeld met de Staten. In de tussentijd waren er wel informeel plannings gedeeld, maar deze wisselden steeds en kregen van de zijde van de aannemer nooit een formele status. Daarom vonden wij dit onvoldoende basis voor een eenduidige boodschap richting onze Staten.

Wij erkennen wel dat de slotzin in onze brief van 8 november 2017, dat wij oplevering nog steeds in 2021 voorzien, wellicht te stellig is geformuleerd gelet op het signaal dat eerder in de brief werd afgegeven.

Informatie over de eigen rol van de projectorganisatie in de opgelopen vertraging is in de informatie aan de Staten buiten beschouwing gelaten en hiermee is ook het risico dat de kosten voor de provincie zouden oplopen lang buiten beeld gebleven.

De eigen rol van de projectorganisatie is nadrukkelijk aan de orde geweest in het onderzoek dat de commissie Hertogh heeft uitgevoerd. De Staten hebben dit onderzoeksrapport 'waar een wil is, komt een weg' op 28 maart 2019 ontvangen. Wij zijn terughoudend geweest met het in de openbaarheid delen van informatie over risico's, verantwoordelijkheden en inschattingen van mogelijke kostenoverschrijdingen. De argumenten daarvoor hebben wij aan het begin van deze brief gegeven, hebben wij in de Staten gedeeld en blijven wat ons betreft valide: bepaalde informatie, bijvoorbeeld over onze inschatting van de risico's, kan onze gemeenschappelijke positie schaden, wat grote financiële gevolgen kan hebben. Ook kan financiële informatie bedrijfsgevoelig zijn en de positie van de aannemer schaden.

Daarbij hebben wij in het hele proces van de commissie Hertogh herhaaldelijk in de mondelinge toelichtingen in de Staten aangegeven dat de situatie niet zwart/wit is, dat er vele belangen een rol spelen. Wij hebben met de keuze voor een mediation traject van de commissie Hertogh verantwoordelijkheid genomen om het project uitgevoerd te krijgen. En daarmee ook een eigen verantwoordelijkheid voor de ontstane situatie op ons genomen. Deze keuze houdt op geen enkele wijze een schuldbekentenis in, in de juridische zin, voor de ontstane situatie, maar is ingegeven door de inschatting dat dit de snelste en minst schadelijke weg zou zijn om een stabiele basis voor het verdere verloop van het project te leggen. In de periode voorafgaande aan de totstandkoming van de vaststellingsovereenkomst, zou een dergelijk publieke uitspraak grote gevolgen voor onze juridische positie gehad kunnen hebben en in het verlengde daarvan ook voor onze financiële positie. Dat zou de belangen van de provincie ernstig hebben kunnen schaden. Het rapport van de Taskforce Financiën is gedeeld zodra dat beschikbaar was. Aan de inhoud daarvan is in de Staten uitvoerig aandacht besteed. De commissie Remkes doet onderzoek naar het ontstaan van de kostenoverschrijdingen in het project.

Conclusies onderzoekscommissie passieve informatievoorziening Staten

Wij hebben de statenvragen altijd naar eer en geweten beantwoord. Naar onze mening hebben we op het merendeel van de vragen een adequaat antwoord gegeven. Zoals u ook concludeert zijn sommige vragen ook voor meerdere uitleg vatbaar. Wij zullen scherp blijven op de kwaliteit van de beantwoording van vragen. Overigens is ons geen geval bekend dat de Staten ontevreden waren over de beantwoording van de vragen.

Conclusies onderzoekscommissie informatievoorziening burgers

Wij delen niet de kritiek op de Wob-afhandeling. In de organisatie is een Wob-coördinator aangewezen. Het halen van de wettelijke termijnen is voor ons uitgangspunt. Bij projecten met meerdere samenwerkingspartners vergt de beantwoording van Wob-verzoeken echter vaak

afstemming en het vragen van zienswijzen over voorgenomen Wob-besluiten. Wij kunnen daarom niet uitsluiten dat wij in voorkomende gevallen gebruik moeten blijven maken van de wettelijke mogelijkheid om de beslissingstermijn te verdagen.

Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Provinciale Staten en gemeenteraad, leg afspraken vast, bij voorkeur in een beleidskader Grote Projecten, over de informatievoorziening van grote projecten.

Deze aanbeveling nemen wij over. Met de Lange Termijnvoorstellen voor grote projecten van 29 januari 2021 van een werkgroep van statenleden (kernmerk 2021-010561), in vervolg op het Procesvoorstel Aanpak Ring Zuid, en onze reactie daarop van 19 februari 2021 (kenmerk 2021-015357) zijn hierin eerste stappen gezet.

Echter, er kunnen zoals eerder geschetst omstandigheden zijn waardoor vroegtijdige openbare behandeling van informatie de belangen van de provincie en andere bij een project betrokken stakeholders kunnen schaden. Dan kan dergelijke informatie alleen in een vertrouwelijke setting gedeeld worden. Wij onderzoeken graag met onze Staten of en op welke wijze een vertrouwelijke setting gecreëerd kan worden, zodat ook in dergelijke uitzonderingsgevallen de Staten maximaal geïnformeerd kunnen worden.

Inmiddels worden de staten regelmatig bijgepraat over de stand van zaken van de praktische uitvoering, door de direct betrokken medewerkers van projectbureau ARZ en CHP.

Wij richten in iBabs een dossier in. Overigens bieden wij ook al vanaf het begin van het project op de website van de Aanpak Ring Zuid een bibliotheek met alle relevante documenten. In de trimesterrapportage wordt hier ook naar verwezen.

Voor grotere infrastructurele projecten wordt voor rijksinfrastructuur de tracéwetprocedure gevolgd, en voor provinciale infrastructuur de vergelijkbare provinciale MIT-procedure. Onder de nieuwe Omgevingswet wordt dat de procedure Projectbesluit. Die procedures voorzien in een zorgvuldige probleemanalyse, alternatieven-ontwikkeling en effectanalyses. Via formele en informele participatie hebben belanghebbenden alle gelegenheid alternatieven en relevante inzichten, zienswijzen en bezwaren aan te dragen. De procedure voorziet in besluitvormingsmomenten van de Staten bij de start van al de onderscheiden fasen: verkenning, planuitwerking en realisatie. Daarbij worden de Staten voorzien van alle relevante informatie.

Aanbeveling 2: Gedeputeerde Staten en B&W, optimaliseer de besluitvorming over Wob-verzoeken (en verzoeken op basis van de aanstaande Woo) zodanig dat ten minste de wettelijke termijn in alle gevallen wordt gehaald.

In het verlengde van onze reactie op uw conclusie, zien wij geen aangrijpingspunt voor verdere optimalisatie van het Wob-proces. Het door u aanbevolen proces is reeds praktijk bij de provincie.

Tot slot

Hoewel we niet alle conclusies delen en aanbevelingen overnemen geeft uw onderzoek wel aanleiding om alert te zijn en te blijven op ons handelen bij de informatievoorziening naar zowel de Staten als naar burgers. Bij een dergelijk ingrijpend project met grote impact op de omgeving is adequate informatievoorziening immers van groot belang.

Nawoord van de Noordelijke Rekenkamer

De Noordelijke Rekenkamer heeft begrip voor de continue afweging die Gedeputeerde Staten moeten maken tussen het optimaal en openbaar informeren van Provinciale Staten enerzijds en anderzijds de grote juridische en financiële gevolgen die openbaarheid van bepaalde informatie kan hebben. Het is juist daarom dat de rekenkamer aanbeveelt vooraf en meer in het algemeen afspraken te maken met de Staten wanneer welke informatie wordt verstrekt en op grond van welke overwegingen de informatievoorziening vertrouwelijk mag zijn en de informatie vooralsnog geheim blijft. De Noordelijke Rekenkamer is dan ook verheugd dat Gedeputeerde Staten de eerste aanbeveling overnemen.

Hieronder volgt een reflectie van de Noordelijke Rekenkamer¹⁹⁷ op enkele inhoudelijke punten die Gedeputeerde Staten in hun bestuurlijke reactie naar voren hebben gebracht.

Informatie over de herijking was niet adequaat

Gedeputeerde Staten zijn – anders dan de Noordelijke Rekenkamer – van mening dat de informatie over de herijking adequaat was. Zoals terecht opgemerkt, is in de brief van 8 november 2017 duidelijk gemaakt dat niet was ingestemd met het definitief ontwerp en dat er mogelijkheden werden gezien om de drie optimalisaties binnen het budget te realiseren. In die brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten is door het ontbreken van een cruciale zin deze boodschap niet bij Provinciale Staten terecht gekomen (in die zin werd geëxpliciteerd dat het herijkingsbesluit niet kon worden genomen). Die zin stond wel in de brief aan de gemeenteraad. De consequenties van het niet nemen van het herijkingsbesluit (bijvoorbeeld dat de aannemer zonder zo'n formeel besluit geen onomkeerbare werkzaamheden mocht starten) zijn in geen van beide brieven geëxpliciteerd. Door dit niet te benadrukken en door in de brief steeds te spreken over 'de herijking', kan de indruk ontstaan, dat er wel een herijkingsbesluit was genomen.¹⁹⁸

Provinciale Staten zijn laat geïnformeerd over het opschuiven van de opleverdatum

In de reactie staat dat Gedeputeerde Staten niet de conclusie delen dat Provinciale Staten laat zijn geïnformeerd over het opschuiven van de opleverdatum: in de brief van 8 november 2017 zou

¹⁹⁷ Voor de goede orde wijzen wij erop, dat de rekenkamer geen "onderzoekscommissie" is, zoals veelvuldig in de bestuurlijke reactie gesteld.

¹⁹⁸ Dat er onduidelijkheid over het al dan niet nemen van het herijkingsbesluit bestond, was overigens een breder probleem. Uit een brief van CHP aan de opdrachtgever is gebleken dat het ook voor CHP onduidelijk was of er formeel een herijkingsbesluit was genomen.

het signaal aan Provinciale Staten afgegeven zijn dat het ontbreken van een definitief ontwerp gevolgen voor de planning zou kunnen hebben. De Noordelijke Rekenkamer constateert dat in deze brief is gemeld dat de Combinatie Herepoort meer tijd nodig heeft om het definitieve ontwerp goed af te ronden. Ook wordt gesteld dat Gedeputeerde Staten zich inzetten om in dit proces samen met Combinatie Herepoort op te trekken en de gevolgen voor de planning te beperken. In deze formuleringen wordt naar het oordeel van de Noordelijke Rekenkamer niet expliciet gemeld dat het project naar verwachting vertraging zou oplopen. Door te stellen dat de oplevering van het project nog steeds voorzien is in 2021 – deze datum valt strikt genomen nog binnen de contractuele vereisten – wekt de brief juist de suggestie dat een eventuele vertraging (grotendeels) kan worden opgevangen.

Gedeputeerde Staten stellen verder, dat veel plannings informeel waren gedeeld, steeds wisselden en van de aannemer nooit een formele status kregen. Sommige van deze plannings zijn inderdaad niet goedgekeurd door ARZ. De Noordelijke Rekenkamer merkt op dat Combinatie Herepoort op 25 december 2017 een planning heeft ingediend waarin zij duidelijk aangeeft een vertraging van ongeveer een half jaar te voorzien. Gedeputeerde Staten hadden op basis van deze informatie Provinciale Staten kunnen informeren. Zij hadden daarbij kunnen aangeven welke beheersmaatregelen openstonden en het voorbehoud kunnen maken dat de planning nog niet definitief was.

Informatie over de eigen rol van de projectorganisatie

Dat de eigen rol van de projectorganisatie nadrukkelijk aan de orde is geweest in het rapport van de commissie Hertogh is correct. De Noordelijke Rekenkamer richt zich echter op de informatievoorziening van Gedeputeerde Staten zelf, zowel voor als na het rapport van de commissie Hertogh. Daarnaast is het rapport van de commissie Hertogh pas in maart 2019 openbaar geworden. Dat is zo'n anderhalf jaar na het ontstaan van het meningsverschil met Combinatie Herepoort.

Passieve informatievoorziening

De Noordelijke Rekenkamer bestrijdt niet dat Statenvragen altijd “naar eer en geweten” worden beantwoord. Anders dan Gedeputeerde Staten signaleren wij in gesprekken met Provinciale Statenleden ontevredenheid over de beantwoording van de vragen.

Informatievoorziening aan burgers: Wob-verzoeken

Het College van Gedeputeerd Staten deelt onze conclusies over de afhandeling van de Wob-verzoeken niet. Dat afstemming van voorgenomen Wob-besluiten en het vragen van zienswijzen de afhandeling van verzoeken compliceert, begrijpen wij. Maar dat kan niet verklaren waarom Wob-verzoeken vrijwel standaard worden verdaagd, zelfs als eerder hetzelfde document is opgevraagd en de verdere omstandigheden ongewijzigd zijn. Hoewel het halen van termijnen ongetwijfeld uitgangspunt is, moet de Noordelijke Rekenkamer helaas constateren dat termijnen regelmatig worden overschreden. Het bevreemdt de Noordelijke Rekenkamer daarom dat Gedeputeerde Staten geen aangrijpingspunten zien voor verdere optimalisatie van het Wob-proces.

Bestuurlijke reactie van B&W van Groningen

Met belangstelling hebben wij uw onderzoek naar de informatievoorziening over Aanpak Ring Zuid tot ons genomen. Wij danken u voor het onderzoek en hebben kennis genomen van uw conclusies en aanbevelingen. U heeft ons gevraagd om een reflectie op uw onderzoek. Middels deze brief geven wij hieraan invulling.

Om te beginnen stelt u in uw rapport dat de raad niet adequaat zou zijn geïnformeerd. Deze conclusie delen wij niet, zoals wij ook in het bestuurlijke gesprek van 20 januari hebben aangegeven. Voordat wij verder ingaan op uw bevindingen, conclusies en aanbevelingen vinden wij het van belang om te schetsen vanuit welke kaders ons college handelt en communiceert.

De projectorganisatie informeert de stuurgroep over de voortgang van dit complexe en ingrijpende project. Indien uit de stuurgroep zaken naar voren komen die horen bij onze informatieplicht jegens de gemeenteraad informeren wij de gemeenteraad in alle gevallen. Dat komt overeen met hetgeen u zelf als opvatting in het onderzoek naar voren brengt. Afhankelijk van de urgentie wordt deze informatie in voorkomende gevallen ook via een mededeling in een raadsvergadering gedaan. Soms wordt deze informatie in vertrouwen medegedeeld.

Bij dergelijke complexe projecten is het niet ongebruikelijk dat een aannemer regelmatig signalen af geeft over bepaalde zaken waar hij tegenaan loopt. Aannemers doen dit ook om opdrachtgevers niet te verrassen met onvoorziene omstandigheden en om vooruitlopend op mogelijke juridische trajecten al een positie in te nemen. Ook bij het project Aanpak Ring Zuid geeft de aannemer signalen af aan de projectorganisatie. In veel gevallen is dit nog geen werkelijkheid en wordt het ook geen werkelijkheid. We zien in de praktijk vaak dat er met passende beheersmaatregelen adequate oplossingen te bedenken zijn waardoor er geen of beperkte gevolgen zijn. Om deze reden vinden we het van groot belang om eerst goed onderzoek uit te laten voeren zodat we ook kunnen staven dat het signaal werkelijk is of kan worden. Dat is ook het moment om de gemeenteraad te informeren en niet eerder. De aard van de verstoring of vertraging bepaalt vaak ook de wijze van het informeren van de gemeenteraad. Bij ernstige verstoringen/vertragingen gebeurt dit veelal schriftelijk, bij minder ernstige zaken of juist acute zaken kan dit ook als mededeling in een raadsvergadering worden gedaan of via een schriftelijke mededeling.

Kortom, op het moment dat er voldoende zekerheid is over een kwestie vindt communicatie richting de raad plaats. Ons college is van mening dat daar de juridische positie van de

projectorganisatie, en dus de gemeente, het meest bij gebaat is. Hiermee wordt voldaan aan de informatieplicht die wij als college hebben richting de gemeenteraad.

Uw onderzoek heeft betrekking op de uitvoeringsfase van het project Aanpak Ring Zuid. In deze fase zijn zowel de opdrachtgevende partijen als de aannemer gebonden aan het contract waarin is vastgelegd welke werkzaamheden, onder welke voorwaarden, op welke termijn en tegen welke vergoeding moeten worden uitgevoerd. In de Realisatieovereenkomst (ROK) is vastgelegd welke beslissingen op welke niveau genomen mogen/moeten worden om het project goed uit te kunnen voeren. Voor de uitvoering van het project hebben de gezamenlijke opdrachtgevers het projectbureau Aanpak Ring Zuid opgericht. Daarin is de taak neergelegd om te zorgen dat de aannemer het project volgens het contract uitvoert.

We zien in uw onderzoek dat u zich vooral gebaseerd heeft op de stukken die de gemeenteraad voor raadsvergaderingen heeft ontvangen of heeft besproken. Er zijn echter ook meerdere beeldvormende sessies geweest. In voorkomende gevallen ook op de projectlocatie. In dergelijke gevallen is de gemeenteraad geïnformeerd over de lopende zaken. Daarnaast is de gemeenteraad ook in vertrouwelijke bijeenkomsten geïnformeerd. Bovendien hebben raadsleden ook veel technische vragen gesteld aan het ambtelijk apparaat waardoor zij ook de benodigde informatie krijgen die ze nodig hebben om hun functie adequaat te kunnen uitvoeren. Het is daarom goed om op te merken dat deze vormen van informatievoorziening geen onderdeel zijn geweest van uw onderzoek, maar wel degelijk horen bij de wijze waarop de gemeenteraad zich laat informeren door het college.

Verder merken we daarbij wel op dat de informatieverstrekking bij beeldvormende sessies nooit informatie verstrekt is die van invloed is op de formele rol van de raad.

Conclusies onderzoekscommissie actieve informatievoorziening gemeenteraad

De raad is niet tijdig geïnformeerd.

Deze conclusie van u delen wij in het geheel niet. Wij hebben de gemeenteraad altijd tijdig geïnformeerd over actuele zaken, rekening houdend met de complexiteit van de opdracht. Wij lichten dit onderstaand toe.

Herijking

Zoals u aangeeft was de herijking onder meer bedoeld voor de opdrachtgever om te bezien of de opdracht binnen het gestelde budget kon worden uitgevoerd. Hoewel het ontwerpproces niet voltooid was, had de stuurgroep op dat moment voldoende vertrouwen in het verdere verloop van het ontwerpproces en was er geen enkele aanleiding om te veronderstellen dat het project niet binnen het gestelde budget kon worden gerealiseerd. Sterker nog, de stuurgroep zag zelfs mogelijkheden om de drie gewenste optimalisaties, binnen het budget, in het project te kunnen opnemen. Helaas bleek in november 2017 dat er geen geaccordeerd ontwerp tot uitwerking was gekomen, zoals wij in onze brief van 8 november 2017 aan de raad hebben gemeld.

Standpunt aannemer over het afkeuren van het definitieve ontwerp is niet gedeeld met de gemeenteraad.

Voor de uitvoering van het project ARZ hebben de gezamenlijke partijen een projectbureau opgericht. Eén van de taken van dit projectbureau is het toetsen van ontwerpen op contracteisen. Het gaat hierbij om allerlei contracteisen, van technische eisen, veiligheidseisen tot ruimtelijke eisen. Het afgekeurde definitieve ontwerp voldeed niet aan een belangrijk deel van deze gestelde contracteisen. Wij vinden verschil van inzicht aan het voldoen aan contracteisen van een definitief ontwerp een zaak tussen het projectbureau en de aannemer. Pas op het moment dat het niet voldoet aan de gestelde contracteisen effecten heeft op vastgestelde kaders (bijvoorbeeld ruimtelijk, planning of financieel) dan ligt er een concrete informatieplicht, waaraan we ook hebben voldaan.

De gemeenteraad is laat geïnformeerd over het opschuiven van de opleverdatum

Wij hebben de gemeenteraad op verschillende momenten geïnformeerd over de mogelijke verschuiving van de opleverdatum. Doordat er langere tijd geen geaccordeerde projectplanning beschikbaar was, kon er geen exacte duidelijkheid worden gegeven over een nieuwe opleverdatum. De geaccordeerde projectplanning liet een vertraging zien en kwam op 4 juni 2018 in de stuurgroep en is op 21 juni gedeeld met de raad.

Op pagina 8 stelt u bovendien dat de gemeenteraad tot op heden niet formeel kennis heeft genomen van de vertraging en kostenverhoging. De gemeenteraad is echter, net als de staten, op 19 januari 2021 geïnformeerd over de nieuwe vaststellingsovereenkomst en de gevolgen hiervan. De gemeenteraad heeft de vaststellingsovereenkomst op 3 februari 2021 besproken.

Informatie over de eigen rol van de projectorganisatie in de opgelopen vertraging is in de informatie aan de gemeenteraad buiten beschouwing gelaten en hiermee ook de financiële risico's

De eigen rol van de projectorganisatie is nadrukkelijk aan de orde geweest in het onderzoek dat de commissie Hertogh heeft uitgevoerd. De gemeenteraad heeft dit onderzoeksrapport 'waar een wil is, komt een weg' op 28 maart 2019 ontvangen. Daarnaast hebben wij de gemeenteraad regelmatig bijgepraat over de financiële situatie van het project. De provincie is financier en risicohouder van het project en in die hoedanigheid heeft gedeputeerde Gräper, als voorzitter van de stuurgroep, meermalen aangegeven dat de situatie niet zwart/wit is. Hiermee doelde ze met name op de financiële situatie van het project.

De binding aan het contract werkt twee kanten op, bindt ook de opdrachtgever. Dit houdt wel in dat het gesloten contract soms op gespannen voet staat met de wens om in de openbaarheid maximale informatie te geven over de loop van het project, een (eventuele) eigen verantwoordelijkheid bij ontstane problemen, of het concrete financiële belang van het voorkomen van bepaalde risico's.

Met de keuze voor een mediation traject (commissie Hertogh) is verantwoordelijkheid genomen om het project uitgevoerd te krijgen. Deze keuze houdt op geen enkele wijze een schuldbekenenis in voor de ontstane situatie, maar is ingegeven door de inschatting dat dit de snelste en minst schadelijke weg zou zijn om een stabiele basis voor het verdere verloop van het project te leggen.

Conclusies onderzoekscommissie passieve informatievoorziening gemeenteraad

We verschillen op een aantal punten van mening met u over de beantwoording van de raadvragen. We hebben de raadvragen altijd naar eer en geweten beantwoord. Naar onze mening hebben we op het merendeel van de vragen een adequaat antwoord gegeven. Het voorbeeld dat u geeft over de niet beantwoorde vraag is daarbij het meest treffend. We vinden dat we wel degelijk een antwoord op de gestelde vraag hebben gegeven.

Zoals u ook concludeert zijn sommige vragen ook voor meerdere uitleg vatbaar. Wij zullen scherp blijven op de kwaliteit van de beantwoording van vragen. Overigens is ons geen geval bekend dat de gemeenteraad ontevreden was over de beantwoording van de vragen. Hier hebben wij namelijk geen signalen van ontvangen

Conclusies onderzoekscommissie informatievoorziening burgers

We herkennen ons in uw conclusie dat er geen eenduidig beeld is over de ingediende Wob-verzoeken. Van niet alle Wob-verzoeken is duidelijk of en wanneer er een besluit is genomen.

In sommige gevallen is tijdens een gesprek door de Wob-verzoeker nader geduid welke informatiebehoefte er is, waarbij er dan ook er sprake was van stukken die al openbaar waren en daardoor feitelijk niet onder Wob vallen. Ook is het voor gekomen dat een verzoeker het Wob-verzoek heeft ingetrokken omdat deze achterhaald was in de ogen van de Wob-verzoeker. In dergelijke gevallen is er geen besluit genomen. Alleen hebben we deze intrekking niet goed gearchiveerd. Dat geldt ook voor Wob-verzoeken waarvan de afhandeling niet door ons is gebeurd maar door RWS of de provincie.

We delen uw mening dat Wob-verzoeken in principe binnen de wettelijke termijn moet worden afgehandeld. Het verdagen van de wettelijke termijn zou alleen moeten worden gebruikt in complexe of veel omvattende Wob-verzoeken. Niettemin kunnen er omstandigheden zijn waardoor er langere termijnen nodig zijn. Bijvoorbeeld bij intensieve afstemming met andere partijen of als een andere partij een zienswijze kan geven op het Wob-verzoek.

Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Provinciale Staten en gemeenteraad, leg afspraken vast, bij voorkeur in een beleidskader Grote Projecten, over de informatievoorziening van grote projecten.

Met de wettelijke informatieplicht is er feitelijk al voorzien in afspraken over het informeren van de gemeenteraad. Naast deze wettelijke informatieplicht worden er ook beeldvormende sessies georganiseerd, soms op verzoek van de gemeenteraad bijvoorbeeld door aangenomen moties,

maar vaak ook op initiatief van het college zelf. We hebben van de gemeenteraad geen signaal ontvangen dat zij graag meer informatie zouden willen ontvangen. Sterker nog, bij de raadsvergadering in december 2021 kwam zelfs naar voren of het niet een 'tandje' minder kon. Mocht niettemin de gemeenteraad zelf aangeven dat zij behoefte hebben aan meer of andersoortige informatie, dan gaan wij hier uiteraard in voorzien. Dit is bijvoorbeeld gebeurd met de motie 'Vinger aan de pols' waarbij wij op verzoek van de raad uitgebreid gerapporteerd hebben aan de raad hoe wij invulling hebben gegeven aan diverse gesprekken en afspraken met groepen inwoners van onze gemeente.

Aanbeveling 2: Gedeputeerde Staten en B&W, optimaliseer de besluitvorming over Wob-verzoeken (en verzoeken op basis van de aanstaande Woo) zodanig dat ten minste de wettelijke termijn in alle gevallen wordt gehaald.

Wij nemen uw suggestie over. Hoewel we inmiddels een duidelijk Wob-protocol hebben gaan we meer aandacht besteden aan het stroomlijnen van Wob-gerelateerde processen en het beter archiveren van Wob-verzoeken.

Tot slot

Hoewel we niet alle conclusies delen en aanbevelingen overnemen geeft u onderzoek wel aanleiding om alert te zijn en te blijven op ons handelen bij de informatievoorziening naar zowel de raad als naar inwoners. Bij een dergelijk ingrijpend project met grote impact op de omgeving is adequate informatievoorziening van groot belang.

Verslag bestuurlijk wederhoor Rekenkamer Groningen en wethouder

26 januari 2022

Aanwezig: Philip Broeksma (wethouder gemeente Groningen), Richard Lombaerts (directeur RO&U gemeente Groningen), Simone Steenbeek (secretaris/onderzoeker Rekenkamer Groningen), Han Warmelink (voorzitter Rekenkamer Groningen).

Dhr. Warmelink licht kort het onderzoek naar de informatievoorziening rondom Aanpak Ring Zuid toe, waarin de Rekenkamer Groningen naar het aandeel van de gemeente keek, en vraagt hoe de wethouder tegen het rapport aankijkt. Dhr. Broeksma geeft aan het absoluut oneens te zijn met de conclusie dat het college van B&W de gemeenteraad niet adequaat heeft geïnformeerd. Het college is van mening dat de raad wél adequaat over ARZ is geïnformeerd, in alle gevallen. De kwalificatie ‘niet adequaat’ deelt het college niet vanuit de context waaruit het college opereert en de complexiteit van het project Aanpak Ring Zuid. Broeksma benadrukt dat de raad geïnformeerd is op alle momenten dat het college zelf informatie met zekerheid kende en dat het college informatie die gedeeld moest worden altijd met de raad heeft gedeeld.

Broeksma merkt op dat in het Rekenkamerrapport de actieve informatievoorziening van de gemeente en van de provincie door elkaar heen lopen en dat dat meer gescheiden had kunnen worden. Ook omdat de Staten op verschillende momenten een andere rol hebben dan de raad. Warmelink geeft aan dat de informatievoorziening is getoetst aan de nadere afspraken tussen de opdrachtgevers onderling (de RACI-tabel). De weergave in het rapport hangt samen met de door de gemeente en de provincie zelf gemaakte keuze om in de actieve informatievoorziening richting de raad en Staten grotendeels dezelfde informatie te verstrekken. Warmelink vraagt waarom die keuze dan, ondanks het door de wethouder benoemde rolverschil, is gemaakt. Dit is volgens Lombaerts onderwerp van gesprek geweest; ga je specifiek informeren richting raad en Staten omdat ze over verschillende dingen gaan? Maar dat voelt en werkt niet goed. Daarom is vanaf het begin bewust voor gezamenlijk informeren gekozen, wat ook praktisch is. Volgens Broeksma is het tevens een transparante werkwijze, zodat raadsleden informatie die in de Staten wordt gedeeld niet via Statenfracties of uit de krant vernemen.

Warmelink benoemt de informatie rondom de herijking. In het Rekenkamerrapport wordt geconcludeerd dat vanaf eind 2017 tot de zomer van 2018 geen informatie over de planning en kosten van het project met de raad is gedeeld. Uit de schriftelijke reactie blijkt dat het college daar anders tegenaan kijkt. In de communicatie hierover trokken de colleges van GS en B&W samen en gelijktijdig op. Volgens Broeksma is er, zodra dat in de Stuurgroep aan de orde kwam, een gezamenlijke brief aan de raad en Staten gestuurd. Mevr. Steenbeek merkt op dat meerdere raadsleden aangeven overrompeld te zijn geweest toen zij na de positieve brief van eind 2017 in de zomer van 2018 over de vertraging van het project werden geïnformeerd. Broeksma geeft aan dat het de vraag is wanneer je informatie kúnt delen en wanneer je informatie móet delen. Doorlopend zijn er ontwikkelingen waarover je de raad kunt informeren. Dit is ook onderdeel van de relatie tussen opdrachtgever en aannemer en de invulling van het contract. Zo wijzigen er in de plannings veelvuldig onderdelen of er ontbreekt soms informatie, waardoor het feitelijk geen planning is. Op het moment dat er een daadwerkelijke verandering in de planning was (er daadwerkelijk een feit opgetreden was met impact op de kosten of het tijdsverloop), is dat door het college gedeeld, aldus de wethouder.

Lombaerts vult aan dat veel zaken bijgestuurd kunnen worden en dat er bij een complex project als ARZ vaak voorvallen zijn die potentieel een effect op de planning kunnen hebben. Daar is de projectorganisatie ARZ ook voor ingericht. Wanneer er echt vertraging optreedt, wordt de raad geïnformeerd. Warmelink vraagt hoe het kan dat raadsleden zich dan toch overrompeld voelden. Lombaerts geeft aan dat eind 2017, ondanks het niet vaststellen van een definitief ontwerp, verwacht werd dat de keuze voor een Gefaseerd Geaccepteerd Definitief Ontwerp (GGDO) gecombineerd met procesbeheersing de voortgang van het proces gewaarborgd bleef. Tot het mislukken van het inschuiven van de Helperzoomtunnel in het voorjaar van 2018 bleef de overtuiging dat er nog bijgesteld kon worden. Met de kennis van toen was dat optimisme volgens Lombaerts ook gerechtvaardigd. Broeksma geeft aan dat in dat halfjaar meerdere officiële plannings zijn besproken en dat alleen de planning van juni 2018 officieel is vastgesteld en kort daarop met de raad is gecommuniceerd. Wellicht dat de overrompeling bij de raadsleden komt door de omvang van de vertraging en het verschil van 4-7 maanden naar 3 jaar vertraging. Broeksma stelt dat de Stuurgroep destijds net zo overrompeld was door de planning en dat daarna de raad is geïnformeerd.

Warmelink noemt de passage in de schriftelijke reactie over het niet meenemen van de technische vragen door de Rekenkamer, wat het college van B&W als een omissie lijkt te zien. Warmelink licht toe dat de technische vragen over ARZ in het onderzoek niet konden worden meegenomen omdat deze niet geregistreerd worden en dat dit ook in het rapport is benoemd. Steenbeek refereert aan de tekst in de schriftelijke reactie over het eindrapport van de Taskforce Financiën en licht toe dat in het Rekenkamerrapport feitelijk wordt geconstateerd dat dit rapport niet formeel aan de raad ter beschikking is gesteld. Broeksma geeft aan dat dit ook niet tot de formele taak van het college van B&W behoort, maar de formulering nu wel ten onrechte suggereert dat het college dat had moeten doen. Broeksma neemt die zin zwaar op en had graag een andere formulering gezien.

Warmelink wijst erop dat de reactie van het college over de passieve informatievoorziening stevig is, terwijl de gemeente het op dat vlak relatief goed heeft gedaan. Broeksma geeft aan dat dit te maken heeft met de in zijn ogen onterechte algemene conclusie dat het college de raad niet adequaat heeft geïnformeerd. Broeksma vindt dat de actieve informatievoorziening in alle gevallen goed ging, en zegt dat dat ook het streven is voor de passieve informatievoorziening. Broeksma wil schriftelijke vragen goed beantwoorden om de raad optimaal in staat te stellen zijn taken uit te kunnen voeren.

Over de Wob-verzoeken geeft Broeksma aan dat het proces verbetering verdient. De aanbevelingen over de Wob worden dan ook opgepakt.

Warmelink vat samen dat het duidelijk is dat het college en de Rekenkamer het over de feiten in het rapport eens zijn, maar niet over de duiding van die feiten. Warmelink rondt af en bedankt de aanwezigen voor het gesprek. Er wordt een verslag van gemaakt dat na goedkeuring aan het definitieve rapport wordt toegevoegd.

Bijlage 1: Checklist informatievoorziening grote projecten¹⁹⁹

Cruciale informatie voor gemeenteraad/Provinciale Staten om kaders te kunnen stellen en te kunnen controleren.

1. Bij de start van het project (verkennende fase)

- Er is een heldere probleemanalyse.
- Er worden meerdere alternatieve oplossingsrichtingen aangegeven.
- De aannames die zijn gemaakt in de oplossingsrichtingen zijn expliciet gemaakt en onderbouwd.
- Er is een maatschappelijke kosten-batenanalyse uitgevoerd.
- Er is zo nodig een 'second opinion' uitgevoerd.

Bovengenoemde stappen leiden tot een plandocument, dat wordt vastgesteld door de raad/Provinciale Staten. Bij een groot, langlopend project is het aan te raden ook bij belangrijke deelplannen deze stappen te doorlopen.

2. Komen tot heldere afspraken tussen raad en college / Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten (besluitvormende fase)

- Doelstellingen zijn helder en meetbaar geformuleerd: wat wil de provincie/gemeente bereiken? Geconcretiseerd met behulp van indicatoren en normen (met streefwaarden). Bij ruimtelijke projecten is een plankaart van 'hoe het gaat worden' (beoogd eindbeeld) onmisbaar.

Bij nieuwe besluitvorming moeten Gedeputeerde Staten / B&W altijd:

- De besluitvormingshistorie toelichten.
- Beslispunten expliciet formuleren (géén hele documenten vaststellen, maar alleen de afwijkingen van het eerder vastgestelde kader).
- Duidelijkheid scheppen over de verdere inbreng van Provinciale Staten/de raad (de volgende stappen in de besluitvorming).

¹⁹⁹ Rekenkamer Utrecht, Checklist informatievoorziening Grote Projecten, 18 juni 2009, benaderd via: https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/7.extern/Rekenkamer/Project_stationsgebied_-_Checklist_informatievoorziening_grote_projecten_11juni09.pdf.

3. Informatievoorziening gedurende de looptijd van het project (uitvoering)

Jaarlijkse verantwoordingsrapportage over het totale project:

- De inhoudelijke ontwikkeling van het project (wat willen we bereiken en wat wordt er bereikt?).
- De planning (aanvankelijk en actueel).
- De financiën (kosten en opbrengsten).
- De risico's voor de realisatie op de inhoudelijke doelen, de planning en de opbrengsten.

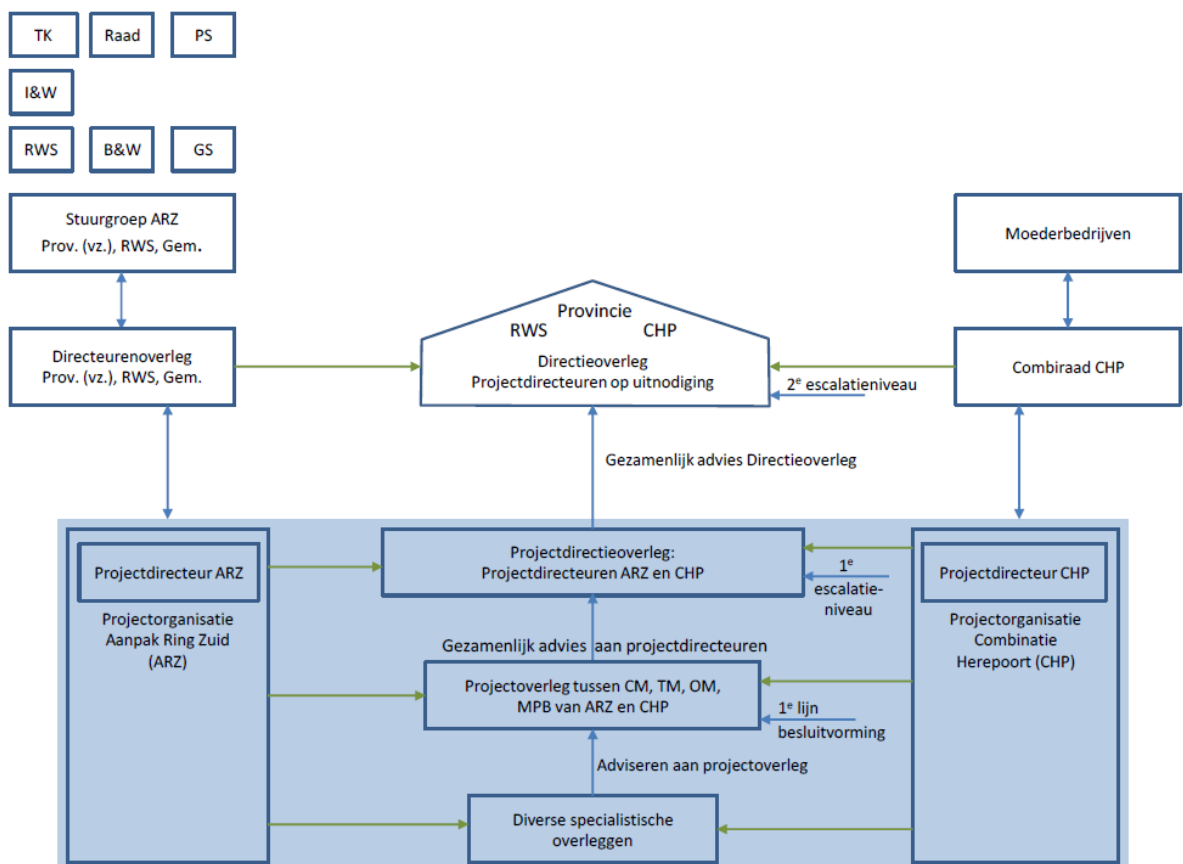
Belangrijke afwijkingen van het plandocument dienen expliciet te worden toegelicht:

- Inhoudelijke veranderingen.
- Veranderingen in de planning.
- Veranderingen in de kosten/opbrengsten.
- Veranderingen in het risicoprofiel.

Alle informatie dient juist en tijdig verstrekt te zijn.

Bijlage 2: Beschrijving projectopzet ARZ

Stuurgroep ARZ, Directeurenoverleg en projectbureau



Figuur 9: schematische weergave van de projectopzet van de ARZ door de commissie-Hertogh

Stuurgroep ARZ

De Stuurgroep Aanpak Ring Zuid (kortweg: Stuurgroep ARZ) bestaat uit een afvaardiging op bestuurlijk niveau vanuit Rijkswaterstaat, de provincie Groningen en de gemeente Groningen. Namens Rijkswaterstaat Noord-Nederland neemt de hoofdingenieur-directeur deel aan de Stuurgroep ARZ, namens de provincie Groningen de gedeputeerde met als portefeuille Verkeer en Vervoer en namens de gemeente Groningen de wethouder met dezelfde portefeuille. Het bevoegd gezag namens het Rijk is de minister van Infrastructuur en Milieu. De

beslissingsbevoegdheid ligt bij de Minister. Rijkswaterstaat voert het project voor de minister uit.²⁰⁰

De Stuurgroep ARZ is verantwoordelijk voor de realisatie van het project, met name het bewaken van de voortgang, het risicoprofiel en de politiek-bestuurlijke gevoelige zaken. Zij zorgt voor besluitvorming op bestuurlijk niveau over voorgaande punten.²⁰¹ De leden van de Stuurgroep ARZ zijn verantwoordelijk voor het informeren van de moederorganisaties (zie figuur 9).

Directeurenoverleg (DO)

Rijkswaterstaat, de provincie en de gemeente Groningen vertegenwoordigen het project op ambtelijk niveau in het DO. Het DO komt 10 maal per jaar bijeen en legt verantwoording af aan de Stuurgroep ARZ.²⁰² De Stuurgroep ARZ heeft veel taken toebedeeld aan het DO: *“Binnen de kaders van de ROK en het Tracébesluit zijn veel taken gedelegeerd aan directeurenoverleg en projectdirecteur.”*²⁰³ Het DO neemt besluiten over alle onderwerpen die niet in de Stuurgroep ARZ aan bod komen.²⁰⁴ Tevens zorgt het DO voor de informatievoorziening aan de Stuurgroep ARZ.

Projectbureau ARZ en Projectmanagementteam (PMT)

Het Projectbureau ARZ stuurt de uitvoering van de werkzaamheden aan. Een projectdirecteur die de drie partners van de ARZ (Rijk, provincie en gemeente) vertegenwoordigt staat aan het hoofd van dit bureau. De opdrachtverlening geschiedt volgens de Realisatieovereenkomst door mandatering vanuit de Stuurgroep ARZ via het DO.²⁰⁵ Samen met het Projectbureau CHP is het projectbureau ARZ bedeed met omgevings-, contract-, techniek- en projectbeheersingsmanagement.²⁰⁶ De managers op deze onderwerpen vormen samen met de projectdirecteur en de projectsecretaris het projectmanagementteam (PMT). Het PMT is verantwoordelijk voor de integrale benadering en besluitvorming binnen het projectbureau, en verantwoordelijk voor de realisatie van het project binnen de kaders van de Bestuursovereenkomst, de Realisatieovereenkomst, en het Plan van Aanpak.²⁰⁷ Alle afspraken die met stakeholders en/of de lijnorganisatie worden gemaakt, vallen onder regie van het PMT. Dat betekent dat elk PMT-lid eerst intern moet afstemmen voordat extern bindende afspraken worden aangegaan.²⁰⁸ De eindverantwoordelijkheid voor het projectteam en voor het PMT ligt bij

²⁰⁰ Website Aanpak Ring Zuid, <https://www.aanpakringzuid.nl/contact/projectorganisatie-aanpak-ring-zuid/>, benaderd op 20 juli 2021.

²⁰¹ Figuur is afkomstig uit Bijlage V - Governance realisatiefase Zuidelijke Ringweg Groningen - bij de Realisatieovereenkomst Zuidelijke Ringweg – fase 2, getekend op 16 december 2014, pp. 3; in zowel de Bestuursovereenkomst als de Realisatieovereenkomst staan veeleer de termen delegeren en mandateren door elkaar gebruikt.

²⁰² Aanpak Ring Zuid, Plan van aanpak realisatiefase versie 1.0, 11 december 2014, pp. 18-19.

²⁰³ Bijlage V - Governance realisatiefase Zuidelijke Ringweg Groningen - bij de Realisatieovereenkomst Zuidelijke Ringweg – fase 2, getekend op 16 december 2014, pp. 2; In het stuk staat het als volgt geformuleerd: *“Binnen de kaders van de ROK en het Tracébesluit zijn veel taken gedelegeerd aan directeurenoverleg en projectdirecteur.”* Er is geen delegatiebesluit of mandaatbesluit waarin deze verantwoordelijkheidsverschuiving is vastgelegd.

²⁰⁴ Commissie Hertogh, ‘Waar een wil is, komt een weg’, Rapportage Commissie Hertogh Ring Zuid, 17 december 2018, pp. 23.

²⁰⁵ Bijlage V - Governance realisatiefase Zuidelijke Ringweg Groningen - bij de Realisatieovereenkomst Zuidelijke Ringweg – fase 2, getekend op 16 december 2014, pp. 2.

²⁰⁶ De manager projectbeheersing is binnen het projectteam ARZ verantwoordelijk voor de project project-brede beheersing op de aspecten scope, tijd, geld, risico, organisatie, informatie, documentatie en rapportage. De omgevingsmanager is verantwoordelijk voor communicatie naar de omgeving en voor bestuurlijke informatievoorziening. ; Aanpak Ring Zuid, Projectplan Realisatiefase na gunning, 2 februari 2016, pp. 46-48.

²⁰⁷ Aanpak Ring Zuid, Plan van aanpak realisatiefase versie 1.0, 11 december 2014, pp. 19.

²⁰⁸ Aanpak Ring Zuid, Plan van aanpak realisatiefase versie 1.0, 11 december 2014, pp. 20.

de projectdirecteur. In geval van significante afwijkingen kan het PMT zelfstandig escaleren naar het DO. De projectdirecteur legt verantwoording af aan het DO en is verantwoordelijk voor de informatievoorziening daaraan.²⁰⁹

Q-team

Het Q-team is een expertteam voor de beoordeling van de uitwerking van het ontwerp door de opdrachtnemer bij vergunningaanvragen. Het Q-team adviseert gevraagd en ongevraagd het projectteam ARZ en het Directeurenoverleg. Dit team bestaat uit de Rijksadviseur Infrastructuur en Stad, de provinciale bouwmeester en de gemeentelijke bouwmeester.²¹⁰

Eigenstandige Control Functie

De Eigenstandige Control Functie (ECF) is een aanvankelijk door RWS en later ook door de provincie en gemeente ingevulde vorm van projectcontrole en maakt formeel geen deel uit van het projectteam ARZ.²¹¹ De ECF ziet mede toe op de invulling van de kwaliteitsborging van het project. De ECF wordt in staat gesteld onafhankelijk en ongevraagd advies te geven aan zowel de projectdirecteur als het Directeurenoverleg en de Stuurgroep ARZ. De ECF rapporteert, na afstemming over de feiten met de projectdirecteur, direct aan de projectdirecteur en/of aan het Directeurenoverleg en/of de Stuurgroep ARZ. Om haar taak uit te kunnen voeren dient de ECF te kunnen beschikken over alle relevante informatie en mag deelnemen aan alle vergaderingen van het projectteam. Bij de oplevering van een trimesterrapportage wordt de beoordeling van de ECF gevoegd.²¹²

Projectorganisatie CHP

CHP voert de feitelijke werkzaamheden aan de Ring Zuid uit. Deze aannemerscombinatie bestaat uit zes bedrijven.²¹³ De aannemerscombinatie werd geselecteerd in een openbare aanbestedingsprocedure.

De projectorganisatie van CHP kent de volgende structuur (zie figuur 10): er bestaat een Combiraad CHP die rapporteert en zich verantwoordt aan de zes moederbedrijven van de aannemerscombinatie. De feitelijke uitvoering van de werkzaamheden geschiedt projectmatig in

²⁰⁹ Bijlage V - Governance realisatiefase Zuidelijke Ringweg Groningen - bij de Realisatieovereenkomst Zuidelijke Ringweg – fase 2, getekend op 16 december 2014, pp. 3; Aanpak Ring Zuid, Plan van aanpak realisatiefase versie 1.0, 11 december 2014, pp. 19-20; Aanpak Ring Zuid, Projectplan Realisatiefase na gunning, 2 februari 2016, pp. 35.

²¹⁰ Bijlage V - Governance realisatiefase Zuidelijke Ringweg Groningen - bij de Realisatieovereenkomst Zuidelijke Ringweg – fase 2, getekend op 16 december 2014; Aanpak Ring Zuid, Project A7/N7 Zuidelijke Ringweg Groningen, fase 2 Projectplan Realisatiefase na gunning, 2 februari 2016, pp. pp. 19.

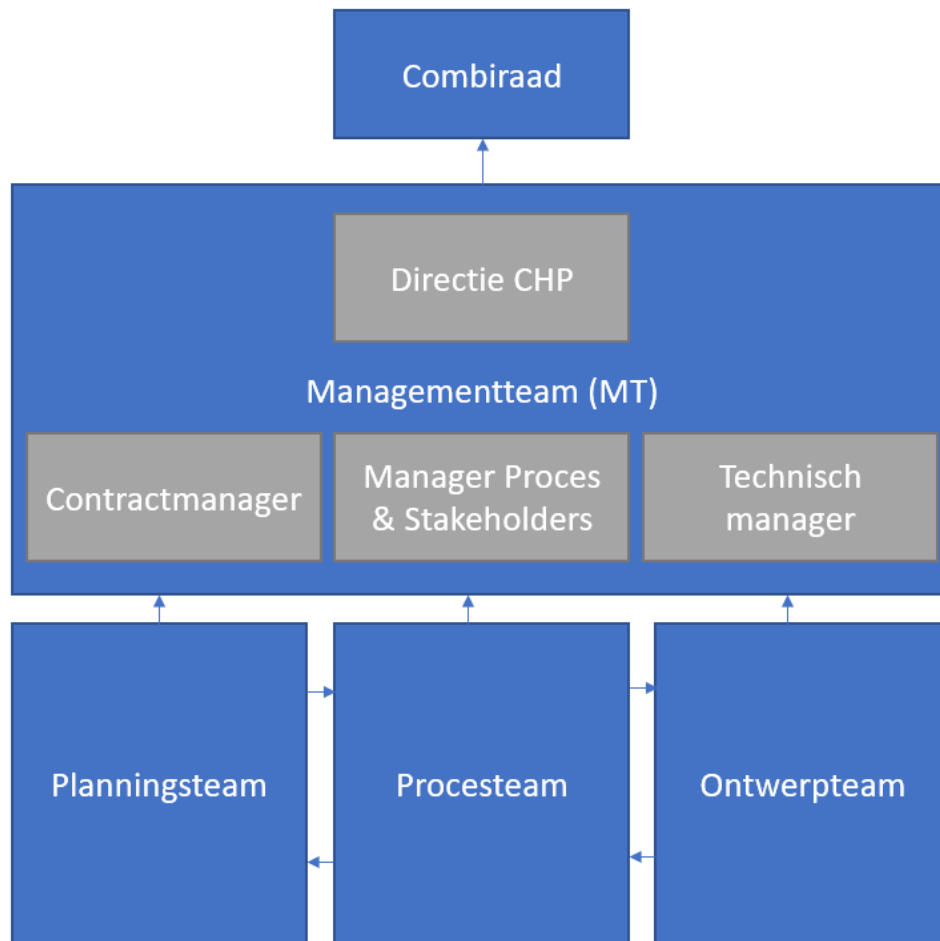
²¹¹ In de governance bijlage bij de Realisatieovereenkomst staat expliciet dat project control wordt ingevuld door één partij en dat de provincie en gemeente in principe steunen op project control door RWS. Indien gewenst kunnen gemeente en provincie bij project control aansluiten. In het Projectplan realisatiefase na gunning van begin 2016 staat dat de ECF wordt ingevuld vanuit RWS, de gemeente en de provincie. Bijlage V Governance, 3-4; Aanpak Ring Zuid, Project A7/N7 Zuidelijke Ringweg Groningen, fase 2 Projectplan Realisatiefase na gunning, 2 februari 2016, pp. 33.

²¹² Bijlage V - Governance realisatiefase Zuidelijke Ringweg Groningen - bij de Realisatieovereenkomst Zuidelijke Ringweg – fase 2, getekend op 16 december 2014, pp 3-4; Aanpak Ring Zuid, Project A7/N7 Zuidelijke Ringweg Groningen, fase 2 Projectplan Realisatiefase na gunning, 2 februari 2016, pp. 33.

²¹³ 2 Duitse aannemers en 4 regionale aannemers. Zie Commissie Hertogh, 'Waar een wil is, komt een weg', Rapportage Commissie Hertogh Ring Zuid, 17 december 2018, pp. 6.

het Projectbureau CHP (in figuur 9 op pagina 72 heet het Projectorganisatie CHP), met aan het hoofd de projectdirecteur CHP. Samen met het projectbureau ARZ, neemt het projectbureau CHP deel aan overleggen op verschillende niveaus.

Besluiten worden genomen in het MT, dat bestaat uit een contractmanager, een manager proces & stakeholders, een technisch manager en twee directeuren. De managers sturen elk een eigen team aan. De teams werken samen, zowel onderling als met medewerkers van de projectorganisatie van ARZ.²¹⁴



Figuur 10: schematische weergave van organisatie van CHP. Bron: interview met CHP op 27 september 2021

Samenwerking ARZ en CHP

Zoals ook in figuur 9 (pagina 72) is te zien, werken de projectorganisaties op 3 niveaus samen: op Projectdirectieniveau, projectniveau en op specialistisch niveau. Het Projectdirectieoverleg is verantwoordelijk voor de informatievoorziening en rapporteert aan het Directieoverleg tussen ARZ en CHP.

²¹⁴ Gebaseerd op een interview met medewerkers van CHP op 27 september 2021.

Projectdirectieoverleg

Het Projectdirectieoverleg tussen ARZ en CHP is een overleg tussen de directie van de provincie Groningen, de gemeente Groningen, Rijkswaterstaat en CHP. Dit is het overleg dat het hoogste, structurele niveau heeft binnen de projectsamenwerking tussen ARZ en CHP. Het gaat alleen over zaken die tot extra kosten leiden en/of waarmee de planning verandert, belangrijke zaken met betrekking tot de omgeving en ontwikkelingen (en klachten) op het gebied van houding en gedrag. Andere onderwerpen zijn bedoeld voor het Directieoverleg ARZ-CHP, tussen de directeur van de beide projectorganisaties.²¹⁵

Projectoverleg

Zoals in eerder aan bod kwam, is dit overleg bedoeld met omgevings-, contract-, techniek- en projectbeheersingsmanagement.²¹⁶ Het Projectoverleg handelt 80 tot 90 procent van alle zaken af die met het project gemoeid zijn.²¹⁷ Het Projectoverleg zorgt voor een eenduidige boodschap aan de projectdirecteuren van ARZ en CHP.

Specialistische overleggen

Deze overleggen gaan in op zaken die te maken hebben met de bouwveiligheid, contractmatige zaken en dergelijke. De specialistische overleggen vormen input voor het projectoverleg op de hiervoor genoemde onderwerpen. Medewerkers van de beide projectbureaus nemen hieraan deel.²¹⁸

Vorbereidingsalliantie

Onderdeel van de samenwerking tussen ARZ en CHP is een Alliantie/voorbereidingsalliantie, opgericht in 2016. Naast het contract zijn in deze Alliantie voorziene risico's opgenomen en middelen om deze op te vangen. De Alliantie heeft als doel een betere beheersbaarheid van de risico's, het stimuleren van een goede samenwerking met opdrachtnemer en lagere kosten. De eerste twee doelen zijn daarbij het belangrijkste.²¹⁹ De Alliantie had een Alliantie Management Team bestaande uit twee mensen van ARZ en twee van CHP. Dit team heeft tot de zomer van 2020, toen in juli een Hoofdlijnenakkoord werd vastgesteld tussen ARZ en CHP bestaan.²²⁰ Daarna zijn de risico's en middelen herverdeeld en de afspraken nader uitgewerkt in de Vaststellingsovereenkomst van januari 2021.²²¹

²¹⁵ Zie Commissie Hertogh, 'Waar een wil is, komt een weg', Rapportage Commissie Hertogh Ring Zuid, 17 december 2018, pp. 23.

²¹⁶ De manager projectbeheersing is binnen het projectteam ARZ verantwoordelijk voor de project project-brede beheersing op de aspecten scope, tijd, geld, risico, organisatie, informatie, documentatie en rapportage. De omgevingsmanager is verantwoordelijk voor communicatie naar de omgeving en voor bestuurlijke informatievoorziening. ; Aanpak Ring Zuid, Projectplan Realisatiefase na gunning, 2 februari 2016, pp. 46-48.

²¹⁷ Zie Commissie Hertogh, 'Waar een wil is, komt een weg', Rapportage Commissie Hertogh Ring Zuid, 17 december 2018, pp. 23

²¹⁸ Commissie Hertogh, 'Waar een wil is, komt een weg', Rapportage Commissie Hertogh Ring Zuid, 17 december 2018, pp. 23

²¹⁹ Aanpak Ring Zuid, Verslag Directeurenoverleg, 24 augustus 2016, pp. 1-2.

²²⁰ Aanpak Ring Zuid, Toelichting onderzoek en business case alliantie, 29 juli 2016; Vastgesteld in Directeurenoverleg van 24 augustus 2016, pp. 12.

²²¹ Vaststellingsovereenkomst Aanpak Ring Zuid, 19 januari 2021.

Bijlage 3: Lijst met geïnterviewde personen

Naam	Functie
Nicolette Boelens	Manager Communicatie en bestuurlijke zaken ARZ
Gerd Boerema	Projectmanager ARZ Gemeente Groningen
Brenda Bolt	Omwonende
Steven Bosch	Lid Gemeenteraad Groningen
Philip Broeksma	Wethouder Gemeente Groningen
Harry Broers	Afdelingshoofd Mobiliteit-Projecten Provincie Groningen
Kees Frenay	Lid Provinciale Staten Groningen
Fredric Geijtenbeek	Lid Provinciale Staten Groningen
Peter Gerrits	Lid Provinciale Staten Groningen
Ietje Jacobs-Setz	Lid Gemeenteraad Groningen
Ton van Kesteren	Lid Gemeenteraad Groningen en Lid Provinciale Staten Groningen
Wim Koks	Lid Gemeenteraad Groningen
Fleur Gräper-Van Koolwijk	Lid van Gedeputeerde Staten Groningen
Bert Kramer	Manager Proces & Stakeholders CHP
Leendert van der Laan	Lid Provinciale Staten Groningen
Benni Leemhuis	Lid Gemeenteraad Groningen
Richard Lombaerts	Directeur Ruimtelijke Ontwikkeling en Uitvoering, Stadsontwikkeling, Gemeente Groningen
Wolbert Meijer	Senior-raadsadviseur Gemeente Groningen
Detleff Mellies	Lid Gemeenteraad Groningen
Tessa Moorlag	Lid Gemeenteraad Groningen
Pieter Muijzert	Voormalig uitvoerder in wegen- en waterbouw
Solke Munneke	Hoogleraar Staatsrecht Rijksuniversiteit Groningen
Rik van Niejenhuis	Lid Gemeenteraad Groningen
Johan Rozema	Contractmanager CHP
Ton Rustebiel	Lid Gemeenteraad Groningen
Josine Spier	Griffier Gemeente Groningen
Cor Staal	Omgevingsmanager ARZ
René Stayen	Lid Gemeenteraad Groningen
Evelien Struijk	Projectsecretaris en procesadviseur Gemeente Groningen
Ed Stuij	Coördinerend beleidsmedewerker mobiliteit/gebiedsregisseur gemeente Groningen
Herman Ubbens	Lid Gemeenteraad Groningen
Johan de Veer	Journalist Dagblad van het Noorden

Groepsgesprek Groningen Verdient Beter

Peter Burrie

Ebel Glastra

Frank Menger

Glory Roggen

Pieter Sauer

Joop Sloots

Bijlage 4: Bronnenlijst

Literatuur en brieven

- Aanpak Ring Zuid & Combinatie Herepoort, Overzicht genomen besluiten Taskforce CHP-ARZ, 16 juli 2018.
- Aanpak Ring Zuid & Combinatie Herepoort, Plan van Aanpak op basis van Commissie Hertogh, 'Waar een wil is, komt een weg', 20 maart 2019.
- Aanpak Ring Zuid i.e. Taskforce Financiën, De weg naar de weg, Eindrapportage Taskforce Financiën, Groningen, 6 februari 2020.
- Aanpak Ring Zuid, Notitie toelichting onderzoek en business case alliantie DO, 24 augustus 2016.
- Aanpak Ring Zuid, Rapportage Onderzoek ECF Sturingslijnen ARZ, 18 juni 2020.
- Aanpak Ring Zuid, Plan van aanpak realisatiefase versie 1.0, 11 december 2014.
- Aanpak Ring Zuid, Project A7/N7 Zuidelijke Ringweg Groningen, fase 2 Projectplan Realisatiefase na gunning, 2 februari 2016.
- Aanpak Ring Zuid, Toelichting onderzoek en business case alliantie, 29 juli 2016.
- Aanpak Ring Zuid, Verslag Directeurenoverleg, 24 augustus 2016.
- Aanpak Ring Zuid, Verslag Projectoverleg, 5 april 2018.
- Aanpak Ring Zuid, Verslag Stuurgroep ARZ, 10 oktober 2018.
- Aanpak Ring Zuid, Verslag Stuurgroep ARZ, 11 juni 2018.
- Aanpak Ring Zuid, Verslag Stuurgroep ARZ, 16 juli 2018.
- Aanpak Ring Zuid, Verslag Stuurgroep ARZ, 22 maart 2019.
- Aanpak Ring Zuid, Verslag Stuurgroep ARZ, 4 juni 2018.
- Aanpak Ring Zuid, Werkproces: afhandeling verzoeken op grond van de Wet Openbaarheid van Bestuur (Wob), vastgesteld door het DO op 2 april 2015.
- Aanpak Ring Zuid, Werkproces afhandeling verzoeken op grond van de Wet Openbaarheid van Bestuur (Wob) (geactualiseerde versie), 2 oktober 2018.
- Bestuursovereenkomst Zuidelijke Ringweg Groningen – fase 2, getekend op 10 november 2009.
- Combinatie Herepoort, Brief van CHP aan ARZ, Onderwerp: Reactie CHP naar aanleiding van niet acceptatie Risicobeheersplan contractuele herijking. Kenmerk: ARZ-COR-SYS-0587, 5 december 2017.
- Combinatie Herepoort, Brief van CHP aan ARZ, Onderwerp: Reactie CHP naar aanleiding van reactie ARZ op ingediend herijkingsdossier. Kenmerk: ARZ-COR-SYS-0589, 4 december 2017
- Combinatie Herepoort, Brief van CHP aan ARZ, Onderwerp: Reactie op brief aangaande zomerstremming 2018. Kenmerk: ARZ-COR-SYS-0983, 13 juli 2018.
- Combinatie Herepoort, Planning v9.
- Combinatie Herepoort, Planning v10.
- Combinatie Herepoort, Planning v11/11a.
- Combinatie Herepoort, Planning v12.

- Commissie Hertogh, 'Waar een wil is, komt een weg', Rapportage Commissie Hertogh Ring Zuid, 17 december 2018.
- Ernst & Young Accountants, Early Warning Memorandum inzake risicobeheersing Ring Zuid, 20 augustus 2014.
- Gemeente Groningen, Brief van het college van B&W aan de gemeenteraad, Onderwerp: Advies commissie-Hertogh inzake Zuidelijke Ringweg, 20 december 2018.
- Gemeente Groningen, Brief van het college van B&W aan de gemeenteraad, Onderwerp: Herijkmoment Aanpak Ring Zuid (ARZ), 8 november 2017.
- Gemeente Groningen, Brief van het college van B&W aan de gemeenteraad, Onderwerp: Informeren brief Gedeputeerde Staten over risicobeheersing binnen Aanpak Ring Zuid, 22 augustus 2014.
- Gemeente Groningen, Brief van het college van B&W aan de gemeenteraad, Onderwerp: Informeren over afronding planstudiefase Aanpak Ring Zuid en voorbereiding marktbenadering, 9 juli 2014.
- Gemeente Groningen, Brief van het college van B&W aan de gemeenteraad, Onderwerp: Stand van zaken Aanpak Ring Zuid, 21 juni 2018.
- Gemeente Groningen, Brief van het college van B&W aan de gemeenteraad, Onderwerp: Plan van aanpak commissie-Hertogh inzake Zuidelijke Ringweg, 27 maart 2019.
- Gemeente Groningen, Brief van het college van B&W aan de gemeenteraad, Onderwerp: Stand van zaken Aanpak Ring Zuid, 26 oktober 2016.
- Gemeente Groningen, Brief van het college van B&W aan de gemeenteraad, Onderwerp: Stand van zaken Aanpak Ring Zuid, 21 juni 2018.
- Gemeente Groningen, Brief van het college van B&W aan de gemeenteraad, Onderwerp: Stand van zaken zomerstemming Zuidelijke Ringweg, 18 juli 2018.
- Gemeente Groningen, Brief van het college van B&W aan de gemeenteraad, Onderwerp: Start marktbenadering Aanpak Ring Zuid, 18 december 2014.
- Gemeente Groningen, Brief van het college van B&W aan de gemeenteraad, Onderwerp: Vaststellingsovereenkomst Aanpak Ring Zuid, 19 januari 2021.
- Gemeente Groningen, Brief van het college van B&W aan de gemeenteraad, Onderwerp: Voortgang Aanpak Ring Zuid, 18 september 2018.
- Gemeente Groningen, Brief van het college van B&W aan de gemeenteraad, Onderwerp: Wensen en bedingen Realisatieovereenkomst Aanpak Ring Zuid, 30 oktober 2014.
- Gemeente Groningen, Brief van het college van B&W aan de gemeenteraad, Onderwerp: Wijzigingstracébesluit (WTB) A7/N7 Zuidelijke Ringweg Groningen, fase 2, 17 februari 2016.
- Gemeente Groningen, Gecombineerde raadscommissievergadering Financiën en Veiligheid, Beheer en Verkeer, 10 april 2019.
- Gemeente Groningen, gemeenteraadsvergadering, meningsvormende sessie, 3 februari 2021.
- Gemeente Groningen, Motie 'Duidelijkheid rond de aanleg Zuidelijke Ringweg', 27 februari 2019.
- Gemeente Groningen, Motie 'Kwartaalrapportage Aanpak Ring Zuid', 27 juni 2018.
- Gemeente Groningen, Motie 'Samen sterk', 18 november 2020.
- Gemeente Groningen, Vergadering commissie Beheer en Verkeer, 19 november 2014.

- Gemeente Groningen, Vergadering commissie Beheer & Verkeer, 10 september 2014.
- Horvat en partners, Beoordeling risicoreservering Ring Zuid, 16 april 2020.
- Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Plan van Aanpak commissie-Hertogh, 28 maart 2019.
- Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Aanpak Herepoort bij reconstructie Zuidelijke Ringweg Groningen, 26 oktober 2016.
- Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Aanpak Ring Zuid, Advies commissie-Hertogh, 20 december 2018.
- Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Bestuursovereenkomst Zuidelijke Ringweg fase 2 dd 10 november 2009, 17 november 2009
- Provinciale Staten, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: 'De weg vooruit', reactie lange termijn voorstellen, 19 februari 2021
- Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Herijking Aanpak Ring Zuid, 8 november 2017.
- Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: PS-rapportage Aanpak Ring Zuid, 13 november 2018.
- Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Risicobeheersing project Aanpak Ring Zuid, 21 augustus 2014.
- Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Stand van zaken Aanpak Ring Zuid, 21 juni 2018.
- Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Stand van zaken zomerstremming Zuidelijke Ringweg Groningen, 18 juli 2018
- Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Voorgenomen gunning Aanpak Ring Zuid, 15 april 2016.
- Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Voortgang Zuidelijke Ringweg Groningen, 18 september 2018.
- Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Wijzigingstracébesluit Aanpak Ring Zuid (ARZ), 17 februari 2016.
- Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Zuidelijke Ringweg - stuurgroepbesluit 2 juli 2009, 3 juli 2009
- Provincie Groningen, Handelingen PS-vergadering 3 oktober 2018.
- Provincie Groningen, Voordracht van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten over de bijdrage uit het RMF/RSP aan het project Aanpak Ring Zuid, 1 juli 2014, nummer 40/2014.
- Provincie Groningen, Voordracht van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten van Groningen over het opheffen van de op 30 september 2020 bekrachtigde geheimhouding inzake informatie over de overeenstemming op hoofdlijnen met CHP over de Aanpak Ring Zuid, 19 januari 2021.
- Provincie Groningen, Voordracht van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten van Groningen over het voornemen een Realisatieovereenkomst te sluiten over de Aanpak Ring Zuid, 28 oktober 2014.
- Realisatieovereenkomst Zuidelijke Ringweg – fase 2, 16 december 2014.
- Rijkswaterstaat, brief aan CHP, Onderwerp: Reactie OG n.a.v. reactiebrieven ON t.a.v. zomerstremming 2018, 3 augustus 2018.

- Vaststellingsovereenkomst Aanpak Ring Zuid, 19 januari 2021.
- Zuidelijke Rekenkamer, Actieve informatieplicht, Eindhoven 2013.

Schriftelijke raadsvragen

- Gemeente Groningen, 'Beantwoording vragen ex art. 38 SP RvO betreffende contract CHP Zuidelijke Ringweg', 26 augustus 2020.
- Gemeente Groningen, 'Beantwoording schriftelijke vragen ex art. 41 (sic) RvO 100% Groningen en Partij voor de Dieren over afblazen Helperzoomtunnel', 6 juni 2018.
- Gemeente Groningen, '[Beantwoording] Vragen ex art. 41 (sic) RvO CU en SP over de collegebrief "informereren over tussenuitspraak Raad van State over tracébesluit Zuidelijke Ringweg', 4 november 2015.
- Gemeente Groningen, SP, 'Schriftelijke vragen ex artikel 38 RvO betreffende het rapport commissie Hertogh Zuidelijke ringweg en andere arz kwesties', 21 december 2018.
- Gemeente Groningen, SP, Stad en Ommeland, 100% Groningen, 'Schriftelijke vraag ex. art. 41 (sic) RvO betreffende stand van zaken aanpak ring Zuid', 26 oktober 2018.

Statenvragen en technische vragen

- Provincie Groningen, Beantwoording Statenvragen, Financiële risico's Aanpak Ring Zuid, 16 juni 2015.
- Provincie Groningen, Beantwoording Statenvragen, Financiële risico's Aanpak Ring Zuid, 22 september 2015.
- Provincie Groningen, Beantwoording Statenvragen, Schriftelijke vragen problemen Helperzoomtunnel, 1 oktober 2018.
- Provincie Groningen, Beantwoording Statenvragen, Schriftelijke vragen over ontwikkelingen rondom Zuidelijke rondweg Groningen, 1 oktober 2018.
- Provincie Groningen, Beantwoording van de Statenvraag van K. de Wrede, d.d. 29 oktober 2018, 27 november 2018
- Provincie Groningen, Beantwoording Statenvragen PVV over de Aanpak Ring Zuid, 10 november 2020.
- Provincie Groningen, Beantwoording van de op verzoek van de Staten gestelde vragen aan CHP, 28 januari 2021.
- Provincie Groningen, Beantwoording Statenvragen Over het rapport Horvat en voortgang Aanpak Ring Zuid, 17 maart 2021.
- Provincie Groningen, Aanpak Ring Zuid, beantwoording technische vragen statenfracties tbv grip PS op project, 19 januari 2021.
- Provincie Groningen, Statenvragen, Schriftelijke vragen naar aanleiding van ontwikkelingen Ring Zuid, 11 juni 2019.
- Provincie Groningen, Statenvragen, Schriftelijke vragen m.b.t. Aanpak Ring Zuid, 1 februari 2021.

Trimsterrapportages

- Aanpak Ring Zuid, Rapportage T2-2018, 13 november 2018
- Aanpak Ring Zuid, Rapportage T3-2018, 1 februari 2019

- Aanpak Ring Zuid, Rapportage T1-2019, 21 april 2019
- Aanpak Ring Zuid, Rapportage T2-2019, 6 september 2019
- Aanpak Ring Zuid, Rapportage T3-2019, 31 december 2019
- Aanpak Ring Zuid, Rapportage T1-2020, 30 april 2020
- Aanpak Ring Zuid, Rapportage T2-2020, 29 september 2020
- Aanpak Ring Zuid, Rapportage T3-2020, 24 februari 2021
- Aanpak Ring Zuid, Rapportage T1-2021, datum onbekend

Websites

- Aanpak Ring Zuid: <https://www.aanpakringzuid.nl/>
- Gemeente Groningen, Reglement van orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad van de gemeente Groningen 2019:
<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR626201>
- Gemeenteraad Groningen:
<https://gemeenteraad.groningen.nl/Documenten/Schriftelijke-vragen>
- Rekenkamer Utrecht, Checklist informatievoorziening Grote Projecten, 18 juni 2009:
https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/7.extern/Rekenkamer/Project_statiusgebied_-_Checklist_informatievoorziening_grote_projecten_11juni09.pdf
- RTV Noord: <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/777419/Hoogleraar-Statens-blijf-kritisch-op-geheimhouding-rond-Ring-Zuid>



Groningen
Fryslân

Drenthe