
Datum : 19 januari 2021
Documentnummer : 2020-079949, Afdeling Mobiliteit Projecten
Dossiernummer : K2860

Voordracht van gedeputeerde staten aan provinciale staten van Groningen over een extra bijdrage aan het project Aanpak Ring Zuid.

1. Samenvatting

Op 6 juli 2020 is bekendgemaakt dat met Combinatie Herepoort (CHP) overeenstemming op hoofdlijnen is bereikt over de Aanpak Ring Zuid. Op 8 juli 2020 hebben wij u, onder geheimhouding, met een presentatie hierover nader geïnformeerd. De overeenstemming op hoofdlijnen is de afgelopen periode verder uitgewerkt tot een concept Vaststellingsovereenkomst. Op grond van de overeenstemming op hoofdlijnen en voortvloeiend uit de in het Convenant RSP en de Realisatieovereenkomst Aanpak Ring Zuid gemaakte afspraken over budgetverantwoordelijkheid, is de provincie Groningen een extra financiële bijdrage aan het project Aanpak Ring Zuid verschuldigd. Wij hebben een voorstel uitgewerkt hoe die extra financiële bijdrage gedekt kan worden. Dat kan niet zonder pijn. Wij realiseren ons dat wij u voor een moeilijke beslissing plaatsen. Maar de betekenis van de Zuidelijke Ringweg om werkgelegenheid en voorzieningen in de stad bereikbaar te houden voor de inwoners van onze provincie is in onze ogen te groot om dit project ter discussie te stellen.

Op grond van de provinciewet leggen wij u geheimhouding op, voor het bedrag in artikel 3.7 van de Vaststellingsovereenkomst dat CHP voor eigen rekening neemt en de bijlagen 1 en 2 bij de Vaststellingsovereenkomst. Met deze voordracht stellen wij u voor de opgelegde geheimhoudingsplicht in uw vergadering te bekrachtigen.

Met deze voordracht stellen wij u voor:

1. In te stemmen met een extra bijdrage van € 78 mln excl. BTW aan het project Aanpak Ring Zuid;
2. Te besluiten dit bedrag te onttrekken aan de financiële middelen die zijn toegekend aan de RSP-projecten N33 Midden en Wunderline, op de wijze zoals uitgewerkt in bijlage 4;
3. Kennis te nemen van de Vaststellingsovereenkomst;
4. Onderzoek te laten uitvoeren naar de invulling van de opdrachtgeversrol door Rijkswaterstaat bij de ontstane problemen in het project Aanpak Ring Zuid en de kosten hiervan ten laste te brengen van de bij 1 genoemde bijdrage.
5. De opgelegde geheimhoudingsplicht bekrachtigen over het bedrag in artikel 3.7 van de Vaststellingsovereenkomst dat CHP voor eigen rekening neemt en de bijlagen 1 en 2 bij de Vaststellingsovereenkomst.
6. Het college opdracht te geven de mogelijkheden te onderzoeken om de onttrekking van de financiële middelen aan de N33 en de Wunderline op te lossen.

2. Doel en wettelijke grondslag

Op grond van het Convenant RSP van 23 juni 2008 en de Bestuursovereenkomst Aanpak Ring Zuid van 10 november 2009, moeten tekorten binnen RSP-projecten ook binnen het RSP-programma worden opgevangen. Gegeven het budgetrecht van Provinciale Staten stellen wij u voor een besluit te nemen over een extra financiële bijdrage aan het project.

3. Procesbeschrijving en planning

In 2008 hebben uw Staten ingestemd met het convenant RSP. Met dit convenant is het taakstellend budget voor de RSP-projecten, inclusief de Aanpak Ring Zuid vastgesteld. Voorts werden met dit convenant overkoepelende financiële afspraken tussen rijk en regio vastgelegd, zoals de afspraak dat mee- en tegenvallers van de projecten binnen het RSP worden opgevangen.

In 2014 besloten uw Staten een bijdrage van € 54,9 miljoen uit het regionale deel van het RSP beschikbaar te stellen, naast de afgesproken bijdragen uit het MIRT en uit het deel Concrete projecten RSP. Daarmee kreeg de minister de zekerheid dat het project financieel gedekt was en kon zij het Tracébesluit ondertekenen. Het Tracébesluit werd in 2016 onherroepelijk.

Ook in 2014 is de Realisatieovereenkomst Aanpak Ring Zuid voor wensen en bedenkingen aan uw Staten voorgelegd. Uw Staten hadden geen bedenkingen. De Realisatieovereenkomst kon ondertekend worden. Hiermee lagen de financiële afspraken tussen de overheden en de afspraken over de governance (wie beslist waarover) vast. Daarin is vastgelegd dat instemming van uw Staten nodig is bij wezenlijke wijzigingen buiten het kader van de Realisatieovereenkomst. Voor het overige hebben uw Staten een controlerende en toezichhoudende rol.

Met het Tracébesluit over de Zuidelijke Ringweg is de scope van de Aanpak Ring Zuid vastgelegd. Door tegenvallers kan deze scope nu niet worden uitgevoerd zonder het budget aan te vullen. Over de verdeling van de extra kosten zijn met CHP afspraken gemaakt. Op grond van deze afspraken en voortvloeiend uit de in het Convenant RSP en de Realisatieovereenkomst Aanpak Ring Zuid gemaakte afspraken over budgetverantwoordelijkheid, is de provincie Groningen een extra financiële bijdrage aan het project Aanpak Ring Zuid verschuldigd. Daarvoor is instemming van uw Staten nodig.

4. Begroting

In de presentatie op 8 juli 2020 hebben wij u, voor zover toen mogelijk, onder geheimhouding geïnformeerd over de financiële consequenties van de overeenstemming op hoofdlijnen met CHP.

Zoals toen gepresenteerd is in de package deal een extra bijdrage aan het project Aanpak Ring Zuid afgesproken. In de overeenstemming op hoofdlijnen was sprake van een maximumprijs van €550 mln wat leidde tot een extra bijdrage van de provincie van € 76 mln. In de eindafspraken in de Vaststellingsovereenkomst is dit € 552 mln wat leidt tot een extra bijdrage van de provincie van €78 miljoen. Binnen de bereikbaarheidsprojecten in het RSP-programma zijn er drie projecten waar nog geen aanbesteding heeft plaatsgevonden (tussen haakjes staan de globaal resterende middelen waarover de provincie kan beschikken):

- N33 Midden, Zuidbroek-Appingedam (€ 85 mln)
- Wunderline (€ 27 mln)
- Spoorlijn Veendam-Stadskanaal (€ 61 mln)

Wij stellen voor de genoemde extra bijdrage aan het project Aanpak Ring Zuid te dekken door dit bedrag te onttrekken aan de middelen die zijn gereserveerd voor de realisatie van de projecten N33 Midden en Wunderline. In de nadere toelichting gaan wij in op de argumenten voor deze keuze en de consequenties voor die projecten.

5. Inspraak/participatie

Niet van toepassing.

6. Nadere toelichting

De rol van de stad Groningen voor het ruimtelijk economisch functioneren van onze hele provincie staat buiten kijf. Zo reizen dagelijks duizenden inwoners van onze provincie van en naar de stad om gebruik te maken van de werkgelegenheid en de voorzieningen die de stad te bieden heeft. Die rol is gebaat bij goede verbindingen tussen stad en regio, ook over de weg. De Zuidelijke Ringweg vervult daarin een sleutelrol. Daarmee heeft de hele provincie belang bij een zo snel als mogelijke realisatie van het project Aanpak Ring Zuid.

Overeenstemming op hoofdlijnen en Vaststellingsovereenkomst

Zoals aangegeven kan door tegenvallers de scope nu niet worden uitgevoerd zonder het budget aan te vullen. In juli 2020 is hierover met CHP overeenstemming op hoofdlijnen bereikt. Op 8 juli 2020 hebben wij u in een ingelaste commissievergadering geïnformeerd over de financiële consequenties van de met CHP bereikte overeenstemming (zie presentatie in bijlage 2). Die overeenstemming is een uitwerking van de aanbeveling van de commissie Hertogh om de financiële angel uit het project weg te nemen. De overeenstemming op hoofdlijnen is de afgelopen periode uitgewerkt in een Vaststellingsovereenkomst. Dit is een aanvulling op en wijziging van het hoofdcontract en wordt op grond van de Realisatieovereenkomst afgesloten door Rijkswaterstaat en CHP.

In essentie neemt CHP daarmee een deel van de meerkosten voor eigen rekening, wordt een grotere opdrachtsom afgesproken en wordt de risicoverdeling tussen Opdrachtgever en Opdrachtnemer gewijzigd. Uitgangspunt bij de Vaststellingsovereenkomst is dat er sprake is van een gegarandeerd maximumbedrag voor realisatie van het project, waarbij het realiseren van de

huidige scope en tijdige oplevering van het Werk geborgd worden. In dit kader zijn de volgende afspraken opgenomen:

- Het vaststellen van een gegarandeerd maximumbedrag;
- Een bepaling dat de Opdrachtnemer er voor in staat het Werk voor het gegarandeerd maximumbedrag te realiseren.
- Waar CHP voorheen een indexeringsvergoeding ontving n.a.v. de ontwikkeling van landelijk vastgestelde indices maakt de indexeringsvergoeding nu onderdeel uit van de contractsom. Het indexeringsrisico is hiermee afgekocht en ligt volledig bij CHP.
- Dat Opdrachtnemer haar bijdrage in het verlies per ommegaande na ondertekening van de Vaststellingsovereenkomst afboekt.
- Ten behoeve van de liquiditeitspositie van Opdrachtnemer hebben de moederorganisaties van de twee grootste combinanten een verklaring toegevoegd ten aanzien van de financiële gezondheid van het project en een garantie van de liquiditeit van de combinatie voor de uitvoering van het Werk.
- Opdrachtnemer verleent finale kwijting aangaande vastgestelde wijzigingen en kostenvergoedingen die tot 3 juli 2020 zijn opgetreden en Opdrachtgever verleent finale kwijting over opgelegde boetes i.v.m. ongeplande niet-beschikbaarheid.
- Naar de toekomst toe is afgesproken dat er tien (financiële)risico's (waaronder bv. Archeologische toevalsvondsten en COVID-19) voor Opdrachtgever blijven.
- Tevens is afgesproken dat er een vijftal onderwerpen voor verrekening in aanmerking blijven komen (waaronder bv. calamiteiten).
- Het verlengen van de bouwtijd van het Werk/oplevering project met de eerder gecommuniceerde 36 maanden;
- Boetebedragen voor te late openstelling en oplevering zijn gelijk gebleven ten opzichte van de oorspronkelijke Basisovereenkomst, hiermee blijft de incentive om het werk tijdig af te ronden geborgd.

Wij zijn van mening dat CHP met het bedrag dat zij als verlies afboekt een evenwichtige bijdrage levert in de oplossing van de financiële angel. Voorts vinden wij het winst dat de moederorganisaties van de twee grootste combinanten met deze afspraken verantwoordelijkheid nemen, in hun verhouding tot de (regionale) onderaannemers. Dit is in het belang van de regionale werkgelegenheid.

(Financiële) consequenties voor de provincie Groningen.

Naast de maximumprijs die aan CHP wordt vergoed, is ook een inschatting gemaakt van de omvang van de bovengenoemde resterende risico's aan opdrachtgevers-zijde. Deze is door een extern bureau becijferd op € 37 mln. Hierboven is reeds aangegeven dat de maximumprijs die de aannemer ontvangt € 552 miljoen bedraagt. Dit, vermeerderd met de financiële inschatting van de risico's aan opdrachtgeverskant, betekent dat er voor in totaal € 552 + € 37 = € 589 mln dekking nodig is. Dit betekent dat een extra bijdrage van € 78 mln excl. BTW nodig is (zie de toelichting in bijlage 3). Op grond van het Convenant RSP en de Bestuursovereenkomst Aanpak Ring Zuid moet deze kostenstijging binnen het RSP-programma worden opgevangen.

In 2015 hebben RWS, provincie en gemeente afspraken gemaakt met de betreffende belastinginspecteurs over de wijze van btw-heffing en btw-compensatie. Wij gaan er vanuit dat deze afspraken eveneens van toepassing zijn op de aanvullende bijdrage van € 78 miljoen.

Hoewel de beeldvorming wellicht anders is, is dit de eerste keer in dit project dat het projectbudget daadwerkelijk uitgebreid moet worden. Hiermee, en met het feit dat ook CHP forse bedragen voor haar rekening neemt, is een oplossing gevonden waarmee het project verder kan. Hiermee hebben wij invulling gegeven aan het laatste openstaande punt van het plan van aanpak van de commissie Hertogh.

Voorstel dekking extra bijdrage

Wij stellen voor de genoemde extra bijdrage aan het project Aanpak Ring Zuid te dekken door dit bedrag te onttrekken aan de middelen die zijn gereserveerd voor de realisatie van de projecten N33 Midden en Wunderline, naar rato van de voor de provincie Groningen nog vrij te besteden middelen in die projecten.

Vooropgesteld zij dat wij de drie resterende RSP-projecten even belangrijk vinden. Wij achten het echter verdedigbaar dat een oplossing voor een overschrijding op een wegproject in eerste

instantie (deels) gezocht wordt bij een ander wegproject. Daarom onttrekken wij € 59,2 mln uit het project N33 Midden.

Daarnaast onttrekken we € 18,8 mln uit het project Wunderline. Voor dit project zullen we, gezien de opgave die we met dit project hebben om de noordelijke grensregio sociaaleconomisch te versterken, bekijken of middelen voor structuurversterking ingezet kunnen worden. Mogelijk kunnen wij een beroep doen op de eind november 2020 toegekende € 483 mln. van het Just Transition Fund, waarmee duurzame mobiliteit kan worden gestimuleerd.

Wij realiseren ons dat wij u voor een moeilijk besluit plaatsen. Wij zijn ons er terdege van bewust dat uw Staten en ook alle betrokkenen in het gebied grote waarde hechten aan realisatie van deze projecten, zoals dat overigens ook geldt voor het spoor Veendam-Stadskanaal. Alleen al daarom is het de ambitie van ons college om onverminderd in te zetten op realisatie van de N33-Midden en de Wunderline. Wij verplichten onszelf om tot een andere financiering van die ambities te komen, zodat wij de projecten toch kunnen realiseren. Hiermee willen wij invulling geven aan de motie 'Reddingsboei voor onder druk staande RSP-projecten' die uw Staten op 30 september 2020 met een grote meerderheid van stemmen hebben aangenomen.

Wij kiezen er bewust voor om de voorbereiding van het Tracébesluit van de N33-Midden voort te zetten. Voor het tekenen van het Tracébesluit van de N33-Midden is het noodzakelijk dat de minister voor juni 2021 helderheid heeft over de financiële dekking van het project. Daarmee is er wat ons betreft geen twijfel over de vraag óf wij de N33 Midden realiseren, maar alleen onzekerheid over de vraag wanéér.

Ook gaan wij door met de voorbereiding van bouwstap 1 van de Wunderline. De voordracht voor het benodigde krediet om die bouwstap te realiseren leggen wij dit voorjaar aan u voor. De nu voorgestelde onttrekking ten behoeve van de Aanpak Ring Zuid leidt in eerste instantie tot een tekort op de benodigde middelen voor bouwstap 1 van € 13,7 mln. Dit verwachten wij in de loop van 2021 weer te kunnen aanzuiveren vanuit te verwachten meevallers in met name het RSP-project transferia/busstations. Conform uw motie M046 "Voorrang Wunderline en treinstation Hoogkerk in vrijval RSP-projecten" (d.d. 3 juli 2019) gaat dergelijke vrijval met voorrang naar de Wunderline. Wij zullen ons maximaal inspannen om de met onze Duitse partners gemaakte afspraken over de realisatie van de Wunderline na te komen. Samen met onze projectpartners in Duitsland blijven wij ons keihard inzetten voor het verbeteren van de spoorlijn Groningen-Bremen en daarmee de sociale economische structuurversterking van de grensregio.

Andere scenario's zijn duurder en kosten meer tijd

Natuurlijk hebben wij ons de afgelopen periode opnieuw de vraag gesteld of andere scenario's dan doorgaan met CHP een meer te verkiezen optie zouden kunnen zijn. De commissie Hertogh had zich hier in haar advies ook al over uitgesproken. De commissie heeft in het Advies "Waar een wil is komt een weg" aangegeven dat de clausules in het contract thans voor ARZ geen reëel aanknopingspunt bieden tot ontbinding van het contract. Voorts gaven zowel ARZ als CHP aan door te willen gaan en zag de commissie voldoende aanknopingspunten voor verbetering.

In de fase na de overeenstemming op hoofdlijnen hebben wij, mede naar aanleiding van vragen in de besloten commissievergadering op 8 juli 2020, verdiepend onderzoek laten doen naar de verschillende scenario's:

- Doorgaan met uitvoering met een getekende Vaststellingsovereenkomst;
- Doorgaan met uitvoering van overeenstemming op hoofdlijnen zonder getekende Vaststellingsovereenkomst;
- Minnelijke beëindiging;
- Eenzijdige beëindiging (ontbinden of opzeggen).

Hieruit bleek dat doorgaan op basis van een getekende Vaststellingsovereenkomst het meest positief was qua tijd en kosten (zie bijlage 5, Vervolgscenario's). Op basis van dit advies concluderen wij ook dat aan grootschalige aanpassing van de scope aanzienlijke risico's kleven, omdat dan een nieuw Tracébesluit inclusief achterliggende effectonderzoeken moet worden voorbereid. Dit zorgt voor veel vertraging en onzekerheid.

Onderzoek rol Rijkswaterstaat inzake problemen Aanpak Ring Zuid

De Taskforce Financiën die na de commissie Hertogh is ingesteld, stelt dat in haar ogen ook Rijkswaterstaat als opdrachtgever een rol heeft gehad in de ontstane problemen. Tijdens de vele gesprekken die wij tot nu toe met het Rijk over de Aanpak Ring Zuid hebben gevoerd, is het Rijk niet bereid geweest financiële verantwoordelijkheid te nemen met betrekking het project. Wij willen

hierover graag opnieuw met het Rijk in gesprek. Om hierin onze positie te versterken laten wij onderzoek uitvoeren naar de invulling van de opdrachtgeversrol door Rijkswaterstaat bij de ontstane problemen in het project Aanpak Ring Zuid.

7. Geheimhouding

Met onze Voordracht over het opheffen van de geheimhouding inzake de overeenstemming op hoofdlijnen CHP-ARZ (document 2021-00583) hebben wij u voorgesteld de eerder door u bekrachtigde geheimhouding op te heffen, met uitzondering van specifieke gegevens omtrent de bijdrage van CHP voor zover vermeld in de presentatie, het rapport van de Taskforce financiën en de mondeling gedeelde informatie d.d. 8 juli 2020. Als uitvloeisel van die voordracht zijn enkele bedragen in de presentatie in bijlage 2 bij deze voordracht zwart gemaakt.

De argumenten daarvoor zijn ook van toepassing op de Vaststellingsovereenkomst en de bijlagen 1 en 2 van die Vaststellingsovereenkomst. Met een beroep op lid 2g van artikel 10 WOB vraagt CHP, dat informatie over het verlies dat CHP voor eigen rekening neemt vertrouwelijk behandeld wordt. En de bijlagen 1 en 2 bestaan uit gedetailleerde financiële overzichten over betalingen en kostenposten. Wij hebben hierover juridisch advies ingewonnen. De landsadvocaat stelt dat niet zonder meer gezegd kan worden dat dit geen bedrijfsgevoelige informatie is. Het openbaar maken van het bedrag kan negatieve consequenties hebben voor de combinanten: "concluderend lijkt het, mede gelet op het feit dat de provincie zich ook de belangen van de combinatie moet aantrekken bij de afweging of informatie al dan niet openbaar gemaakt kan worden, aangewezen om het bedrag van de afboeking vertrouwelijk te behandelen." En: "Zou de provincie toch overgaan tot openbaarmaking van bedrijfsvertrouwelijke gegevens of tot informatie waardoor de combinatie onevenredig wordt benadeeld, dan kan de combinatie aanspraak maken op door haar als gevolg daarvan geleden schade." Voorts concluderen wij dat de bijlagen 1 en 2 bij de Vaststellingsovereenkomst veel inzage geven, wellicht ook aan concurrenten. Dus een onevenredig nadeel voor CHP is aannemelijk te maken. Daarnaast kan het ook de financiële belangen van de provincie raken (WOB art. 10 lid 2 sub b) voor toekomstige infrastructurele projecten als het gaat om gespecificeerde posten.

Op grond van artikel 25 van de provinciewet leggen wij u daarom geheimhouding op, voor het bedrag in de Vaststellingsovereenkomst dat CHP voor eigen rekening neemt en de bijlagen 1 en 2 bij de Vaststellingsovereenkomst. Met deze voordracht stellen wij u voor de opgelegde geheimhoudingsplicht in uw vergadering te bekrachtigen.

De betreffende stukken zijn onder geheimhouding wel volledig in te zien in de statenkast.

8. Voorstel

Wij stellen u voor het in ontwerp bij deze voordracht gevoegde besluit vast te stellen.

Groningen, 19 januari 2021

Gedeputeerde Staten van Groningen:

F.J. Paas , voorzitter.

J. Schrikkema , secretaris.

Behandeld door : E.F.W. Stuij
Telefoonnummer : 050-3164509
e-mail : e.f.w.stuij@provinciegroningen.nl

Bijlagen bij de voordracht: 5.

Nr.	Titel	Documentnr.	Soort bijlage
1.	Vaststellingsovereenkomst Aanpak Ring Zuid met bijlagen	2021-005927 t/m 005931	notities
2.	Presentatie hoofdlijnakoord 8 juli 2020	2020-079972	presentatie
3.	Toelichting aansluiting plafondbedrag 552 mln met cijfers T-rapportages	2020-115674	notitie
4.	Eerste Wijziging van de begroting 2021	2020-115675	notitie
5.	Memo Vervolgscenario's dd 25 november 2020	2020-115676	notitie