



P.a. Witte Singel 54,  
2311 BL Leiden

**Pleitnota** voor de hoorzitting van de Bezwarencommissie-Awb (op donderdag 15 november 2012 13.00 u. in het provinciehuis in Den Haag) ter behandeling van het Awb-bezwaar van de deelnemers aan het Bewonersgroepenoverleg RijnlandRoute d.d. 13 augustus jl. tegen de afwijzing door Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland d.d. 3 augustus jl. (kenmerk PZH-2012-346134166) van het Wob-verzoek van de deelnemers aan het Bewonersgroepenoverleg RijnlandRoute d.d. 8 juni jl. om aan hen alle informatie te verstrekken over de recentelijk gehanteerde uitgangspunten voor de kostenramingen en de daarop gebaseerde kostenramingen voor de RijnlandRoute, dit met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur

Mevrouw/mijnheer de voorzitter, leden van de commissie!

Dank voor de gelegenheid onze bezwaren toe te lichten tegen de afwijzing van ons verzoek aan GS ons alle informatie te verstrekken over de recentelijk gehanteerde uitgangspunten voor de kostenramingen en de daarop gebaseerde kostenramingen voor de RijnlandRoute.

Ik ga ervan uit, dat u ons verzoek kent en ook de afwijzing daarvan, ons bezwaar daartegen en het verweer van GS daartegen. Ik zal mijn betoog dan ook vooral richten op het verweerschrift van GS, waarin zij zich blijven beroepen op artikel 10.2.b van de Wob<sup>1</sup>.

Bij het beroep op artikel 10.2.b van de Wob is het motiveringsbeginsel in het geding. In hun verweer volstaan GS ermee **te stellen, d t** het hier gaat om een situatie *“waarin de overheid (...) nadeel ondervindt als gevolg van het openbaar maken van bepaalde documenten”* en **dát** *“de openbaarmaking de provincie in een nadelige onderhandelingspositie zou kunnen plaatsen in het kader van de toekomstige aanbestedingen”*. GS laten in hun verweer echter ten onrechte na **te motiveren waarom en in hoeverre** openbaarmaking van de kostenramingen en de uitgangspunten daarvoor niet opweegt tegen de nadelen die de provincie daarvan zou kunnen ondervinden.

Op het publieke belang van openbaarmaking van de kostenramingen en/of de uitgangspunten daarvoor en op de vraag of de provincie nadeel kan ondervinden van openbaarmaking daarvan ga ik later in dit betoog nader in. Ik wil echter eerst enig commentaar geven op een paar opmerkingen in het verweer.

GS stellen in hun verweerschrift (op pagina 1 onder ‘Verweer’), dat ik van mening zou zijn *“dat de provincie zonder enige nadere motivering afwijkt van haar eerder gekozen gedragslijn”*. Een paar opmerkingen daarover:

- Ten eerste gaat het in ons bezwaar niet exclusief om mijn persoonlijke mening; ik heb het bezwaarschrift immers ondertekend namens (de deelnemers aan) het Bewonersgroepenoverleg RijnlandRoute.
- Verder laten GS hier de vraag onbeantwoord die ten grondslag lag aan het zojuist uitgesproken citaat, onze vraag namelijk **waarom** de opvatting, dat de provincie nadeel zou ondervinden van openbaarmaking, *“kennelijk niet gold voor het Achtergrondrapport Ontwerp en kostenramingen 2<sup>e</sup>*

<sup>1</sup> Artikel 10.2.b van de Wob luidt: *“Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen (...) de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in [artikel 1a, onder c en d](#), bedoelde bestuursorganen”* (vetgedrukte van ons).

*Fase MER RijnlandRoute (...), want in dat rapport (inderdaad van 31 maart 2011 en niet van 31 maart 2012!) kwamen de kostenramingen en de uitgangspunten daarvoor wel uitgebreid aan de orde”.*

Bij de in het verweer genoemde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (van 18 februari 2009; LJN BH 3263) kunnen dan ook tenminste twee kanttekeningen worden geplaatst:

- Anders dan bij de kwestie waar het in de uitspraak over gaat, gaat het hier om een provinciaal wegeaanlegproject (en niet om de ontwikkeling van ziekenhuis- en sportfondsenbadlocaties), waarbij met grondspeculatie bijvoorbeeld geen rekening hoeft te worden gehouden, omdat het tracé in de inpassingsprocedure exact bekend zal worden.
- Bovendien gaat het hier - anders dan bij de kwestie waar het in de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak over gaat - om het ontbreken van een nadere motivering voor de weigering om eerst wel openbaar gemaakte informatie over dit project vervolgens niet meer openbaar te maken.
- Bovendien gaan GS in hun verweer tegen ons bezwaar helemaal niet in op onze opmerking, dat de Wob hen verplicht *“om in detail te kijken welke informatie niet en welke wel openbaar kan worden gemaakt”*. Ook in hun afwijzing van ons verzoek hadden GS er overigens al geen blijk van gegeven deze verplichting te zijn nagekomen.
- Ook op het door ons benadrukte en beargumenteerde **publieke belang van openbaarmaking** gaan GS in hun verweer niet in. Ten onrechte gaan zij in dit verband ook niet in op ons argument, dat het publiek belang van openbaarmaking in dit geval zwaar dient te wegen,
  1. omdat zijzelf in hun Nota Voorkeursalternatief RijnlandRoute uitgebreid verwijzen naar de kostenramingen,
  2. omdat het kostenaspect zwaar heeft meegewogen in hun besluitvorming en ook in de besluitvorming van PS,
  3. omdat de omvang van de kosten één van de doorslaggevende argumenten was om voor Zoeken naar Balans en niet voor de Churchill Avenue te kiezen en ook
  4. omdat het hier gaat om één van de kostbaarste provinciale projecten in Zuid-Holland (een project van om en nabij 1 miljard euro).

Zonder op één van deze argumenten in te gaan volstaan GS met **de stelling, dat** *“het maatschappelijk of algemeen belang van openbaarmaking (...) niet op(weegt) tegen de financiële belangen van de provincie”*. Deze afweging is dan ook **onnavolgbaar of niet gemotiveerd**. Hierbij is het motiveringsbeginsel als één van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur dus in het geding.

Ons inziens hadden GS – zonder de provincie te schaden - bijvoorbeeld openbaar kunnen maken of en in hoeverre de toeslagen die werden gehanteerd in het (zoujuist al genoemde) Achtergrondrapport Ontwerp en Kostenramingen 2<sup>e</sup> fase MER RijnlandRoute d.d. 31 maart 2011 (in ons bezwaar abusievelijk aangeduid als *“d.d. 31 maart jl.”*) nog steeds gelden (zie de bijlage voor een voorbeeld).

In het verweerschrift van GS wordt verder (op pagina 2 onderaan) gesteld, dat ik ten onrechte stel, *“dat de onderhandelingen in het aanbestedingstraject geen invloed van openbaarmaking hoeven te ondervinden”*. Het ging hier uiteraard om **de eventuele negatieve invloed van openbaarmaking**. Ook een paar opmerkingen daarover:

- Allereerst wordt deze opvatting ook hier weer ten onrechte exclusief aan mij persoonlijk toegeschreven, terwijl het gaat om een bezwaar namens de deelnemers aan het Bewonersgroepenoverleg RijnlandRoute.
- Ons inziens hoeft de provincie bij de onderhandelingen inderdaad **geen nadeel** te ondervinden van de door ons gevraagde openbaarmakingen. Mogen we dat als volgt toelichten?

Bij een openbare aanbesteding zal de provincie alle potentiële biedende partijen moeten voorzien van gelijke informatie over (alle details van) het tracéontwerp. Omdat elk element in het ontwerp correspondeert met één of meer elementen in de kostenraming en de provincie de Standaard Systematiek voor Kostenramingen (**SSK**) heeft gebruikt, is - dus ook voor de markt - voor elk element de standaardprijs bekend waar de provincie mee gerekend heeft.

Bij de aanbesteding kan ofwel worden gevraagd om voor elk element in het ontwerp een 'marktprijs' in te vullen ofwel om binnen de randvoorwaarden van de provincie een nieuw ontwerp te maken en daarvoor een 'all-in'-prijs te geven. In beide gevallen wordt aan elke aanbieder individueel gevraagd om deze prijzen op basis van de eigen tarieven te bepalen. Het openbaar maken van de kostenramingen schaadt dit proces op geen enkele wijze.

Daarnaast is tot in detail bekend wat **het budget voor de Rijnlandroute** is. Alle aanbieders kennen dus de maximumprijs en kunnen in concurrentie tot een betere aanbidding komen. Ook voor dat proces maakt het dus niet uit, dat de kostenramingen openbaar zijn. De kans op een goede aanbidding zou zelfs groter kunnen worden, omdat aanbieders zich langer kunnen verdiepen in de details van het project. Niet openbaar maken schaadt daarentegen de belangen van partijen die niet al eerder op een of andere

manier bij het project betrokken zijn en verkleint daarmee de kans op een goede aanbesteding. We nemen hierbij in aanmerking, dat het om de procedure van een Europese aanbesteding zal gaan. Ook de uitgangspunten voor de kostenramingen (het detailontwerp en de uitgangspunten voor de kostenmethodiek) zouden openbaar moeten worden gemaakt:

- **Het detailontwerp** zou openbaar moeten worden gemaakt, omdat dat ten grondslag ligt aan het inpassingsplan en omdat belanghebbenden dan kunnen verifiëren of alle in het MER genoemde ontwerpaspecten volledig en juist in het ontwerp zijn overgenomen.
- **De uitgangspunten voor de kostenmethodiek** zouden openbaar moeten worden gemaakt, om te kunnen bepalen wat er wordt verstaan onder de verschillende opslagposten en wat de criteria zijn geweest om bijvoorbeeld elementen op te nemen onder directe bouwkosten of onder post 'onvoorzien' (wat is er bijvoorbeeld onder de post 'onvoorzien' geschaard wat eigenlijk in het basisontwerp thuishoort, zoals het verleggen van de Veenwatering bij Zoeken naar Balans).
- Omdat het kostenargument - zoals ik zojuist al vermeldde - zeer zwaar heeft meegewogen in de besluitvorming over de RijnlandRoute, is **grotere transparantie** over dit aspect van het grootste belang. Thans ontbreekt deze transparantie echter vrijwel geheel, dit onder verwijzing naar de potentiële schade voor de provincie bij openbaarmaking van de kostenramingen en/of de uitgangspunten daarvoor. Dit maakt de inspraak over een project van om en nabij één miljard euro tot een farce. Met deze handelwijze ontkrachten GS het in artikel 110 van de Grondwet neergelegde recht op openbaarheid van overheidsinformatie (*"De overheid betracht bij de uitvoering van haar taak openbaarheid volgens regels bij de wet te stellen"*) en maken zij dit recht tot een wassen neus. Op deze manier maken bestuurders zich oncontroleerbaar en dat is zeer onwenselijk. Daarom lijkt het ons ook van het grootste belang serieus te bezien welk deel van de informatie wèl zonder schade openbaar gemaakt kan worden. Nu is bijvoorbeeld niet eens duidelijk waarom - zonder bedragen te noemen - zelfs de uitgangspunten voor de kostenramingen niet openbaar zouden kunnen worden gemaakt. We kunnen ons overigens wel onderdelen uit de kostenraming voorstellen, die niet voor openbaarmaking in aanmerking komen (denk bijvoorbeeld aan de interne risicoanalyse die de provincie heeft uitgevoerd).

Wij verzoeken u derhalve GS te adviseren:

- in detail na te gaan welke informatie (c.q. welk deel van de informatie) over de kostenramingen en de uitgangspunten daarvoor zij wel openbaar kunnen maken (conform artikel 7.1 van de Wob<sup>2</sup>) en welke niet en
- voor wat betreft de informatie, die GS menen niet openbaar te kunnen maken, deugdelijk te motiveren waarom zij die mening zijn toegedaan.

Dank voor uw aandacht!

+ bijlage **Begrotingstoelagen Provincie Zuid-Holland RijnlandRoute** (Bron: Achtergrond Ontwerp en Kostenramingen van 31 maart 2011 PZH)

---

<sup>2</sup> Artikel 7.1 van de Wob luidt: *"Het bestuursorgaan verstrekt de informatie met betrekking tot de documenten die de verlangde informatie bevatten door: a. kopie ervan te geven of de letterlijke inhoud ervan in andere vorm te verstrekken, b. kennisneming van de inhoud toe te staan, c. een uittreksel of een samenvatting van de inhoud te geven, of d. inlichtingen daaruit te verschaffen"*.

## **Bijlage bij pleitnota namens het Bewonersgroepenoverleg RijnlandRoute d.d. 15 november 2012:**

### **Begrotingstoelagen Provincie Zuid-Holland RijnlandRoute**

(Bron: Achtergrond Ontwerp en Kostenramingen van 31 maart 2011 PZH)

<b>Begrotingstotaal vóór de toeslagen</b>		<b>100</b>
<b>Toeslagen:</b>		
6.6.3 Nader te detailleren	+10%	110
6.6.4 Eenmalige kosten, bouwplaatskosten en uitvoeringskosten	+10%	121
6.6.5 Algemene kosten	+ 8%	131
6.6.5 Winst & risico	+ 5%	137
6.6.6 Object onvoorzien	+10%	151
6.6.8 Projectmanagement	+ 3%	156
6.6.8 Engineering en administratie	+10%	171
6.6.8 Directievoering en toezicht	+ 5%	180
6.6.9 Bijkomende kosten	+10%	198
6.6.10 Project onvoorzien	+10%	217
Totaal toeslagen	+81%	
<b>Begrotingstotaal ná toeslagen</b>		<b>217</b>

**Uit de bijlage bij de zienswijze d.d. 3 september 2012 van de deelnemers aan het Bewonersgroepenoverleg RijnlandRoute t.a.v. het 2<sup>e</sup> fase MER RijnlandRoute (versie 2.0 van mei 2012):**

- *“Overigens geeft het eerstgenoemde Achtergrondrapport Ontwerp en Kostenramingen zicht op een wonderlijke kostenopbouw, die het gevolg lijkt van een waar ‘toeslagenfestival’. Als we de begrote kosten vóór de toepassing van de toeslagen op 100 stellen, dan komen daar vervolgens namelijk cumulatief de volgende toeslagen overheen: “Nader te detailleren” +10%, “Eenmalige kosten, bouwplaatskosten en uitvoeringskosten” +10%, “Algemene kosten” +8%, “Winst & risico” +5%, “Object onvoorzien” +10%, “Projectmanagement” +3%, “Engineering en administratie” +10%, “Directievoering en toezicht” +5%, “Bijkomende kosten” +10% en “Project onvoorzien” +10%. Stelden we de begrote kosten vóór de toepassing van de toeslagen op 100, door de cumulatieve toepassing van deze deels onbegrijpelijke toeslagen komt de totale begroting uit op 217. De toegepaste toeslagen maken het project dus meer dan 2x zo duur!”*