

Pels Rijcken
& Droogleevers
Fortuijn *advocaten*
en *notarissen*



28-3-2012

Integrale second opinion DBFMO-overeenkomst, betalingsmechanisme en outputspecificatie

In opdracht van Provincie Groningen en Gemeente Groningen

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	1
Management Summary	2
1. Inleiding.....	4
1.1. Achtergrond second opinion contractdocumentatie RegioTram Groningen	4
1.2. Vraagstelling second opinion	4
1.3. Uitgangspunten, randvoorwaarden en reikwijdte.....	5
1.4. Leeswijzer	5
2. Aanpak en doorlopen proces	7
2.1. Aanpak	7
2.2. Doorlopen proces	7
3. Bevindingen.....	9
3.1. Status contractdocumentatie.....	9
3.2. Algemene bevindingen.....	9
3.3. Bevindingen samenhang DBFMO overeenkomst en outputspecificatie	11
3.4. Bevindingen samenhang betalingsmechanisme en outputspecificatie	12
3.5. Bevindingen samenhang DBFMO overeenkomst en betalingsmechanisme	13
3.6. Bevindingen wijzigingennota.....	13
4. Conclusies en aanbevelingen.....	14
4.1. Conclusies	14
4.2. Aanbevelingen.....	14
Bijlage A: Literatuur	16
Bijlage B: Second Opinion DBFMO overeenkomst – Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn. 17	
Bijlage C: Second Opinion Betalingsmechanisme – PwC.....	18
Bijlage D: Second Opinion Outputspecificatie – Grontmij	19

Management Summary

De Gemeente Groningen en de Provincie Groningen hebben, samen met de Regio Groningen-Assen, besloten om twee tramlijnen in de stad Groningen aan te leggen. Het Projectbureau RegioTram werkt in opdracht van de Stuurgroep Regio Groningen-Assen aan de voorbereiding en aanbesteding van de tramlijnen, welke in de toekomst gekoppeld dienen te worden aan het regionale spoornetwerk. Op 7 december 2010 is de aanbesteding van de RegioTram Groningen van start gegaan door middel van een concurrentiegerichte dialoog. De stadslijnen worden aanbesteed op basis van een DBFMO-overeenkomst.

Met de publieke stakeholders is afgesproken dat gemeente en provincie een gezamenlijke uitvraag doen voor een second opinion op de DBFMO overeenkomst, het betalingsmechanisme en outputspecificatie (hierna de contractdocumenten). Doelstelling van de uitvragende partijen is om uiteindelijke één samenhangende second opinion te verkrijgen. Samenhangend in de zin dat daarin gekeken wordt naar integraliteit en samenhang, eventuele lacunes en tegenstellingen tussen de overeenkomst (inclusief betalingsmechanisme) en outputspecificatie. Feitelijk bestaat de second opinion uit vier delen: één deel over de integraliteit (algemeen gedeelte waar PwC sec penvoerder van is) en drie specifieke delen (DBFMO-overeenkomst, betalingsmechanisme en Outputspecificatie). Deze second opinion, uitgevoerd tussen medio december 2011 en medio maart 2012, is uitgevoerd door specialistische bureaus:

- DBFMO-overeenkomst: Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn
- Betalingsmechanisme: PwC
- Outputspecificaties: Grontmij

Aan de opiniërende bureaus is bij aanvang van de second opinion meegegeven dat het doel van de second opinion is te toetsen dat:

- a) de opdrachtgever na sluiten van de overeenkomst - zowel tijdens de bouwfase en de exploitatiefase - zoveel als mogelijk zekerheid zal hebben dat de gevraagde prestaties kunnen worden afgedwongen, en
- b) dat in geval van bijzondere omstandigheden (overmacht, optreden van bijzondere risico's en faillissement van de opdrachtnemer) de belangen van de opdrachtgever zo min mogelijk zullen worden geschaad.

Algemene conclusie

De vraagstelling lijkt uit te gaan van het tekengereed zijn van de contractdocumenten. Gegeven de constatering dat het project RegioTram Groningen zich op dit moment midden in de consultatie- en dialoofase bevindt van de aanbesteding is er op dit moment geen noodzaak de vraagstelling positief te beantwoorden daar de vigerende contractdocumenten geen versie betreft die ondertekend gaat worden. Daarnaast kan de vraagstelling niet positief beantwoord worden daar er nog een dialoofase volgt waarin een aantal onderwerpen bediscussieerd gaan worden. De opiniërende partijen stellen dat de documentatie voldoet aan de eisen die in dit stadium van de aanbesteding eraan gesteld kunnen worden.

Conclusie DBFMO-overeenkomst

Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn constateert dat de DBFMO-overeenkomst op dit moment nog niet tekengereed is, maar dat deze wel voldoet aan de eisen die in deze fase van de aanbesteding aan dit document kunnen worden gesteld. De in de DBFMO-overeenkomst opgenomen afwijkingen ten opzichte van de standaardcontracten berusten op uitdrukkelijke keuzen van de Aanbesteder.

Conclusie betalingsmechanisme

PwC constateert dat de getoetste versie van het betalingsmechanisme is gebaseerd op de landelijke standaarden voor infrastructuurprojecten. Afwijkingen ten opzichte van deze standaarden zijn gebaseerd op bewuste keuzen van de bij het project betrokken partijen. Het betalingsmechanisme voldoet aan de eisen die in dit stadium van de aanbesteding aan dit contractdocument gesteld kunnen worden. Het betalingsmechanisme is van voldoende (kwalitatief) niveau om de dialoofase van de aanbesteding mee voort te zetten. De financierbaarheid (en uiteindelijk vermarktbaarheid) van dit betalingsmechanisme kan eventueel nog aandacht vragen gedurende de dialoofase. Dit kan een aandachtspunt worden indien de gegadigden het betalingsmechanisme als ‘agressief’ kwalificeren, omdat het op onderdelen voornamelijk de belangen van de opdrachtgever dient. Er wordt opgemerkt dat in de dialoofase er nog voldoende gelegenheid is aanpassingen omtrent dergelijke bepalingen door te voeren.

Conclusie outputspecificaties

Grontmij constateert dat de nu beoordeelde outputspecificaties nog een aantal aanvullingen en/of aanpassingen op technisch detail niveau behoeven. De komende tijd tot en met de dialoofase geeft genoeg mogelijkheden deze aanpassingen tijdig te realiseren. Bij realisatie binnen deze tijdspanne komen voortgang noch risicobeheersing in het geding, zodat geconstateerd kan worden dat de overall risico's van de outputspecificaties aanvaardbaar zijn voor deze fase van de aanbesteding.

Conclusie onderlinge samenhang en integraliteit contractdocumenten

Op basis van de getoetste documenten wordt geconcludeerd dat de onderlinge samenhang en integraliteit in voldoende mate is geborgd voor zover deze te verifiëren is. Een aantal specifieke producten wordt uitgevraagd tijdens de dialoog, waaronder het certificatenplan en het managementplan. Deze producten zijn essentieel ter borging van de samenhang en integraliteit tussen de contractdocumenten. Het is derhalve niet mogelijk een harde uitspraak in dit kader te doen. Wel kan worden opgemerkt dat er door het projectbureau in de aanbestedingsleidraad (versie “Eigenlijke dialoofase”) eisen worden gesteld aan de inhoud van deze producten. Voor nadere details hieromtrent wordt verwezen naar bijlage B.

Op basis van bevindingen worden door Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn, PwC en Grontmij diverse aanbevelingen gedaan. Wij adviseren het projectbureau en publieke stakeholders om in het vervolgproces betreffende het completeren van de contractdocumenten en in het aanbestedingsproces aandacht te besteden aan alle aanbevelingen uit bijlage B, C en D (voor details zie bijlagen).

1. Inleiding

1.1. Achtergrond second opinion contractdocumentatie RegioTram Groningen

De Gemeente Groningen en de Provincie Groningen hebben, samen met de Regio Groningen-Assen, besloten om twee tramlijnen in de stad Groningen aan te leggen. Het Projectbureau RegioTram werkt in opdracht van de Stuurgroep Regio Groningen-Assen aan de voorbereiding en aanbesteding van de tramlijnen, welke in de toekomst gekoppeld dienen te worden aan het regionale spoornetwerk.

Op 7 december 2010 is de aanbesteding van de RegioTram Groningen van start gegaan door middel van een concurrentiegericht dialog. De stadlijnen worden aanbesteed op basis van een DBFMO-overeenkomst. Voor de tramlijnen Hoofdstation - Zernike (lijn 1) en Hoofdstation - Karding (lijn 2) wordt het ontwerp (Design), de bouw inclusief de levering van het rollend materieel (Build), de financiering (Finance), het onderhoud (Maintain) en het uitvoeren van het openbaar vervoer voor de nieuw aan te leggen tramlijnen voor een periode van 22,5 jaar (Operate) gegund aan één opdrachtnemer (consortium).

Inmiddels zijn twee gegadigden in de race en is de aanbesteding aangeland in de consultatiefase van de dialog. In dat kader hebben de gegadigden op 4 november 2011 de beschikking gekregen over de Aanbestedingsdocumenten: Leidraad, DBFMO Overeenkomst (inclusief betalingsmechanisme) en Outputspecificatie. Tijdens de consultatiefase worden de aanbestedingsdocumenten met de gegadigden en publieke stakeholders besproken. Vervolgens wordt voor de start van de eigenlijke dialogfase de DBFMO-overeenkomst (incl. betalingsmechanisme) en de Outputspecificatie definitief gemaakt.

Met de publieke stakeholders is afgesproken dat gemeente en provincie een gezamenlijke uitvraag zullen doen voor een second opinion op de DBFMO overeenkomst, het betalingsmechanisme en outputspecificatie (hierna de contractdocumenten). De partijen willen in vertrouwen op basis van gedegen informatie besluiten kunnen nemen over het project RegioTram. De DBFMO-overeenkomst, inclusief betalingsmechanisme, en de outputspecificaties bepalen wat de opdrachtnemer zal gaan leveren en op welke manier hij zich gedurende de looptijd van het contract zal gedragen. Een second opinion op het contract, inclusief betalingsmechanisme, en de outputspecificaties moeten dit vertrouwen versterken.

1.2. Vraagstelling second opinion

De contractdocumenten hebben een sterke onderlinge relatie. Doelstelling van de uitvragende partijen is om uiteindelijke één samenhangende second opinion te verkrijgen. Samenhangend in de zin dat daarin gekeken wordt naar integraliteit en samenhang, eventuele lacunes en tegenstellingen tussen de overeenkomst (inclusief betalingsmechanisme) en outputspecificatie. Feitelijk bestaat de second opinion uit vier delen: één deel over de integraliteit (algemeen gedeelte) en drie specifieke delen (DBFMO-overeenkomst, betalingsmechanisme en Outputspecificatie).

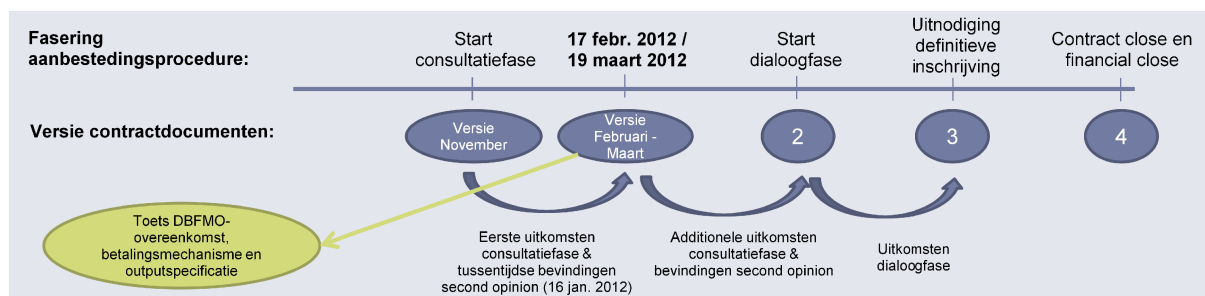
Het doel van de second opinion is te toetsen dat:

- a) de opdrachtgever na sluiten van de overeenkomst - zowel tijdens de bouwfase en de exploitatiefase - zoveel als mogelijk zekerheid zal hebben dat de gevraagde prestaties kunnen worden afgedwongen, en
- b) dat in geval van bijzondere omstandigheden (overmacht, optreden van bijzondere risico's en faillissement van de opdrachtnemer) de belangen van de opdrachtgever zo min mogelijk zullen worden geschaad.

1.3. Uitgangspunten, randvoorwaarden en reikwijdte

De second opinion is uitgevoerd op basis van de volgende uitgangspunten, randvoorwaarden en reikwijdte:

- De second opinion bestaat uit vier delen. Een algemeen gedeelte (over de integraliteit en samenhang) en drie specifieke delen (DBFMO-overeenkomst, betalingsmechanisme en outputspecificatie). De second opinion op de drie specifieke delen worden uitgevoerd door specialistische bureaus:
 - DBFMO-overeenkomst: Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn
 - Betalingsmechanisme: PwC
 - Outputspecificaties: Grontmij
- Ieder opiniërend bureau behoudt de integrale verantwoordelijkheid voor de juistheid en volledigheid van de door deze bureaus uitgevoerde second opinion op de drie specifieke deelgebieden. Het algemene gedeelte betreft een gezamenlijk document van de betrokken bureaus. PwC fungeert sec als penvoerder voor het integrale algemene gedeelte.
- Doorlichting van de projectorganisatie en de bijbehorende processen behoren niet tot de scope van de werkzaamheden.
- De voorliggende second opinion heeft voor wat betreft de DBFMO-overeenkomst en het betalingsmechanisme plaatsgevonden op basis van de vigerende contractdocumenten zoals die op 17 februari 2012 zijn bevroren en aan ons ter beschikking zijn gesteld.
- De voorliggende second opinion op de outputspecificatie is gebaseerd op de vigerende versie van de outputspecificatie zoals die op 19 maart 2012 aan ons ter beschikking is gesteld.



Figuur 1: Uitgevoerde second opinion in relatie tot vigerende versies contractdocumenten

- Review van de inhoud van de aanbestedingsleidraad en -proces behoort niet tot de scope van de werkzaamheden. De aanbestedingsleidraad is wel geraadpleegd als achtergrondinformatie.

1.4. Leeswijzer

Zoals reeds aangegeven bestaat de second opinion uit vier delen: één deel over de integraliteit en samenhang (algemeen gedeelte) en drie specifieke delen (DBFMO-overeenkomst, betalingsmechanisme en Outputspecificatie). Voorliggende rapportage betreft het algemene gedeelte van de second opinion. De second opinion op de individuele contractdocumenten zijn als drie afzonderlijke bijlagen toegevoegd. De bijlagen zijn in principe zelfstandig leesbare documenten. Vanwege het belang van details rondom de second opinion kan het algemene gedeelte niet als zelfstandig leesbaar document worden geïdentificeerd.

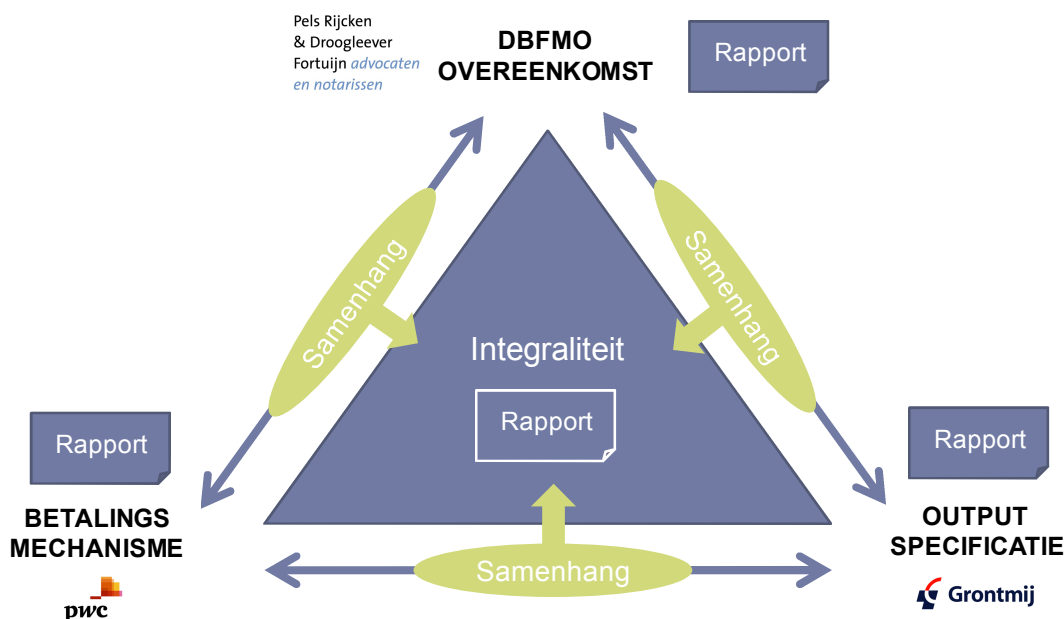
Het algemene gedeelte start met een uiteenzetting van de gehanteerde aanpak (hoofdstuk 2), waarin onder meer is aangegeven op welke wijze invulling is gegeven aan de toetsing van de samenhang en integraliteit, lacunes en omissies. In hoofdstuk 3 zijn de bevindingen ten aanzien van de samenhang tussen de verschillende deelgebieden weergegeven alsmede de door het projectbureau opgesteld wijzigingennota (versie 20 februari), waarna het uiteindelijke oordeel in hoofdstuk 4 worden gegeven. Tot slot worden in dit hoofdstuk enkele aanbevelingen gedaan.

In bijlage A is een lijst opgenomen van getoetste documentatie alsmede een lijst met achtergronddocumenten. In bijlage B tot en met bijlage D zijn de afzonderlijke second opinions opgenomen op de drie specifieke delen ((DBFMO overeenkomst, betalingsmechanisme en Outputspecificatie).

2. Aanpak en doorlopen proces

2.1. Aanpak

Voorliggende rapportage betreft het algemene gedeelte van de second opinion. Aan de drie opiniërende partijen is gevraagd om gezamenlijk de contractdocumenten te toetsen op samenhang, integraliteit, lacunes en omissies. Om een antwoord te kunnen geven op voornoemde vragen van de publieke opdrachtgevers zijn de drie specifieke deelgebieden (DBFMO overeenkomst, betalingsmechanisme en outputspecificatie) aan elkaar gespiegeld. In Figuur 2 is de gehanteerde aanpak geïllustreerd.



Figuur 2: Aanpak samenhang, integraliteit, lacunes en omissies contractdocumenten RegioTram Groningen

Ieder van de opiniërende bureaus heeft de voor het desbetreffende specifieke deelgebied de bevindingen opgetekend in separate rapporten. Deze zijn als bijlage bij dit algemene deel gevoegd. Grontmij heeft een opinie afgegeven op outputspecificaties, Pels Rijcken & Droogleevers Fortuijn op de DBFMO-overeenkomst en PwC op een specifieke bijlage bij de overeenkomst, het betalingsmechanisme. Op basis van de inhoudelijke kennis van ieder van de drie opiniërende partijen omtrent de specifieke deelgebieden is tijdens de verschillende bijeenkomsten de onderlinge samenhang en integraliteit getoetst, alsmede lacunes en omissies tussen de verschillende contractdocumenten inzichtelijk gemaakt.

2.2. Doorlopen proces

In eerste instantie heeft de second opinion plaatsgevonden op basis van de vigerende contractdocumenten per 4 november 2011. Dit betreft de documentatieset zoals die bij start van de consultatiefase aan de verschillende gegadigden ter beschikking is gesteld. De tussentijdse bevindingen zijn 16 januari 2012 middels een presentatie mondeling aan de opdrachtgevers van de second opinion medegedeeld. Naar aanleiding van de tussentijdse bevindingen is besloten de second opinion plaats te laten vinden op basis van aangepaste contractdocumenten: vigerende versie DBFMO-overeenkomst en betalingsmechanisme per 17 februari 2012 en vigerende versie outputspecificatie per 19 maart 2012. Het doorlopen proces is in Figuur 3 weergegeven.



Figuur 3: Doorlopen proces second opinion sinds december 2011

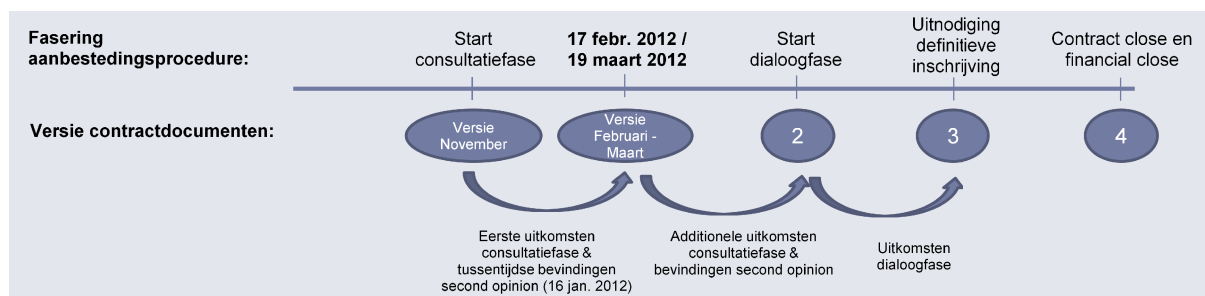
Een belangrijke reden hiervoor is dat de uitkomsten van de in de consultatiefase gevoerde gesprekken en het voortschrijdende inzicht bij het projectbureau en publieke partijen verwerkt konden worden in een herijkte versie. Voorts was het projectbureau in de gelegenheid de tussentijdse bevindingen van de uitgevoerde second opinion op de contractdocumenten te verwerken in de herijkte versie. Na 4 november is er door het projectbureau een behoorlijke inspanning gepleegd teneinde het kwaliteitsniveau van de contractdocumentatie verder te verhogen, consistent te maken, te integreren en te completeren. De herijkte versie van de contractdocumentatie (de DBFMO-overeenkomst inclusief het betalingsmechanisme van 17 februari 2012 en de outputspecificatie van 19 maart 2012) betreft derhalve een versie die meer recht doet aan de huidige stand van zaken van het project in vergelijking met de versie van 4 november 2011. Op basis van de februari-maart versie zijn de diverse second opinions door de verschillende bureaus uitgevoerd.

3. Bevindingen

3.1. Status contractdocumentatie

De aanbestedingsvorm die gekozen is voor het project RegioTram Groningen is concurrentiegerichte dialoog. In een concurrentiegerichte dialoog gaan opdrachtgever en gegadigden in verschillende fasen met elkaar in dialoog voordat de contractdocumentatie definitief wordt gemaakt en door gegadigden een bieding kan worden uitgebracht. Tijdens de aanbesteding worden optimalisaties doorgevoerd in de contractdocumenten. Dit kan zowel in de uitvraag zijn, zodat gegadigden de ruimte krijgen om innovatieve oplossingen toe te passen, als in het contract en aanhangend betalingsmechanisme. De concept contractdocumenten zijn daarmee een levend document en fungeren als vertrekpunt voor de gesprekken die gevoerd gaan worden tijdens de concurrentiegerichte dialoog. De aanbesteder heeft aangegeven dat zij voornoemde filosofie toepast en gegadigden uitdaagt om met optimalisaties te komen voor het project inclusief wijzigingen op de contractdocumenten.

Op moment van schrijven van voorliggende rapportage bevindt de aanbesteding van het project RegioTram zich in de consultatiefase. Een van de doelen van de consultatiefase voor het project RegioTram is van gedachten te wisselen over eventuele verbeteringen en optimalisaties van de contractdocumenten (DBFMO-overeenkomst (incl. betalingsmechanisme) en outputspecificatie). Gegeven de gedachte dat gebruik gemaakt wordt van het innovatief vermogen van de markt en de gehanteerde filosofie leiden de resultaten van de consultatiefase tot (een groot aantal) tussentijdse wijzigingen in de contractdocumenten. Dit is in onderstaande figuur geïllustreerd.



Figuur 4: Context aanbestedingsprocedure in relatie tot contractdocumenten

Het feit dat het project RegioTram zich op moment van schrijven van voorliggende rapportage in de consultatiefase bevindt, betekent dat de vigerende versie d.d. 17 februari 2012/19 maart 2012 van de contractdocument niet tekenklaar is. Marktpartijen en publieke partijen zullen in de komende periode opteren voor wijzigingen in de contractdocumenten als gevolg van voortschrijdend inzicht, het verder mitigeren van bepaalde risico's en het oplossen van bepaalde issues omtrent onder meer financiering.

3.2. Algemene bevindingen

De onderzoeksvraag lijkt uit te gaan van het tekengereedheid zijn van de documenten terwijl de aanbesteding zich nog in de consultatiefase bevindt. De noodzaak van een positieve beantwoording van de onderzoeksvraag is op dit moment niet aanwezig daar de vigerende contractdocumentatie geen versie betreft die ondertekend gaat worden. Op basis van de tussentijdse bevindingen (d.d. 16 januari 2012) van een eerdere review (op versie november versie) en de eerste resultaten van de consultatiefase is een grote inspanning gepleegd door het projectbureau om de contractdocumentatie te verfijnen, consistent te maken, te integreren en te completeren. Dit heeft geleid tot een herziene versie van de DBFMO-overeenkomst en het betalingsmechanisme (d.d. 17 februari 2012) en outputspecificatie (d.d. 19 maart 2012).

Specifieke bevindingen zijn uitgewerkt in de deelrapporten van de betrokken bureaus, die in Bijlage B, C en D opgenomen zijn. Onderstaand zijn integraal opgenomen de conclusies van de individueel uitgevoerde second opinions.

DBFMO-overeenkomst - Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn

De DBFMO-overeenkomst is gebaseerd op de geldende standaard DBFMO-overeenkomsten voor infrastructuur, waarbij de DBFMO-overeenkomst waar nodig projectspecifiek is gemaakt (zoals bijvoorbeeld bepalingen betreffende de vervoersconcessie).

Op sommige punten zijn aanpassingen aangebracht ten opzichte van de standaardcontracten. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het laten vervallen van het Geval van Uitstel als zelfstandig gedeeld risico (als wordt gekozen om de Opdrachtnemer te beschermen tegen een risico wordt dat een Geval van Vergoeding) en een iets andere benadering voor vertraging (met behulp van een Richtdatum). Deze aanpassingen betreffen veelal verbeteringen en vereenvoudigingen van de standaardcontracten.

Op andere punten zijn door de Aanbesteder keuzen gemaakt die afwijken van de regelingen en gemaakte keuzen in de standaardcontracten. Dit betreft met name het in de aanbesteding uitvragen van het Certificatenplan en – in plaats van het voorschrijven van Managementspecificaties (procesisen) – het Managementplan. Deze keuze, die op zichzelf goed mogelijk is, vereist dat in de Aanbestedingsleidraad de nodige zorg wordt besteed aan de eisen waaraan deze in te dienen plannen moeten voldoen. De bindendheid van de uit te vragen plannen is vervolgens geborgd doordat het Certificatenplan en het Managementplan van de winnende inschrijver onderdeel zullen vormen van de DBFMO-overeenkomst.

Voorts heeft het project gekozen voor om ten opzichte van de standaard DBFM-contracten meer risico's te kwalificeren als Geval van Vergoeding (opdrachtgeversrisico). Hier staat tegenover dat – anders dan in de standaard DBFM(O)-contracten – de Opdrachtnemer bij een Geval van Vergoeding (Categorie II) tot een bepaalde drempel een deel van het Financieel Nadeel zelf moet dragen. Het financiële risico van de Opdrachtgever bij een Geval van Vergoeding (Categorie II) wordt daarmee beperkt. Voorts wordt ermee beoogd de Opdrachtnemer te prikkelen om mee te werken aan een snelle en efficiënte oplossing. De kans bestaat echter dat deze opzet in de uitvoeringsfase tot meer discussie leidt, omdat de Opdrachtnemer er belang bij heeft om een Geval van Vergoeding in te roepen en daarbij een zo hoog mogelijk Financieel Nadeel te claimen.

De eindconclusie van Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn is dat de DBFMO-overeenkomst op dit moment nog niet tekengereed is, maar dat deze wel voldoet aan de eisen die in deze fase van de aanbesteding aan dit document kunnen worden gesteld. De in de DBFMO-overeenkomst opgenomen afwijkingen ten opzichte van de standaardcontracten berusten op uitdrukkelijke keuzen van de Aanbesteder.

Betalingsmechanisme - PwC

Het betalingsmechanisme is gebaseerd op de landelijke standaarden voor infrastructuurprojecten. Afwijkingen ten opzichte van deze standaarden zijn gebaseerd op bewuste keuzen van de aanbesteder, in casu gemeente, provincie, stuurgroep en het projectbureau RegioTram. De ter beschikking gestelde februari-versie van het betalingsmechanisme voldoet aan de eisen die in dit stadium van de aanbesteding aan dit contractdocument gesteld kunnen worden. Het betalingsmechanisme is thans nog niet tekengereed, maar dat hoeft ook niet in deze fase van de aanbestedingsprocedure. Het betalingsmechanisme is van voldoende (kwalitatief) niveau om de dialoofase van de aanbesteding mee voort te zetten.

In het bijzonder vraagt de financierbaarheid (en uiteindelijk vermarktbaarheid) van dit betalingsmechanisme nog aandacht. Enkele contractclausules die zijn opgenomen in het betalingsmechanisme laten, zo constateert PwC, een onevenwichtigheid zien tussen de belangen van de opdrachtgever en die van de opdrachtnemer. In de huidige tijdgeest kwalificeert PwC het betalingsmechanisme als 'agressief' omdat het betalingsmechanisme op onderdelen voornamelijk de belangen van de opdrachtgever dient. Voornoemde kan in de aanbesteding een

aandachtspunt worden als gegadigden deze kritiek delen. Er wordt opgemerkt dat in de dialoofase er nog voldoende gelegenheid is aanpassingen omtrent dergelijke bepalingen door te voeren.

Outputspecificatie – Grontmij

De nu beoordeelde Outputspecificaties (OS) behoeven volgens Grontmij nog een aantal aanvullingen en/of aanpassingen op technisch detail niveau. De komende tijd tot en met de dialoofase geeft genoeg mogelijkheden deze aanpassingen tijdig te realiseren. Bij realisatie binnen deze tijdspanne komen voortgang noch risicobeheersing in het geding.

Het antwoord op de hoofdvraag of de OS (voldoende) ‘gereed is voor de markt’ is drieledig:

- *Vraag 1: Wordt met deze Outputspecificatie een compleet en goed werkend tramsysteem gerealiseerd in een bestaande stedelijke omgeving conform de gewenste kwaliteit?*
Indien de in deze Consultatiefase in de OS door Grontmij geconstateerde risico's in de eerstvolgende fase(n) voldoende beheerst worden, zal een goed werkend tramsysteem gerealiseerd worden. Het overallrisico van deze OS is in deze fase aanvaardbaar.
- *Vraag 2: Krijgen gegadigden tijdens de aanbesteding ‘voldoende ruimte’ om zelf tot creatieve oplossingen te komen?*
Gegadigden krijgen, behoudens een aantal systeemeisen, tijdens de aanbesteding ‘voldoende ruimte’ om zelf tot creatieve oplossingen te komen. Waar eisen verregaand zijn uitgewerkt is dat een bewuste keuze van de Projectorganisatie RegioTramGroningen (het risico van de voorgeschreven keuze). Een aantal technische eisen is, naar het inzicht van Grontmij, te ruim gesteld; dit is echter een bewuste keuze. Met name de strakke eisen zorgen ervoor dat innovatieve tramtechnieken lastig te implementeren zijn. In de Dialoofase zal blijken of die creatieve voldoende ruimte aanwezig is.
- *Vraag 3: Waar zitten eventuele lacunes, risico's en kennelijke fouten en/of tegenstrijdigheden?*
Na verificatie blijkt dat op technisch detailniveau nog niet alle van de eerder door ons geïdentificeerde omissies zijn verwerkt. De dialoofase biedt voldoende mogelijkheden dit te corrigeren. De functionaliteit op systeemniveau lijkt nog niet op alle aspecten volledig. Daar waar dit niet een bewuste keuze is, kan dit voorafgaand aan of in de Dialoofase, worden gedefinieerd. Een aandachtspunt zal blijven het bewaken van de integraliteit tussen de 5 zgn. systeemdelen. Dit vraagt ook van de projectorganisatie RTG integrale tramspecifieke kennis om de eigen risico's daadwerkelijk te beheersen

3.3. Bevindingen samenhang DBFMO overeenkomst en outputspecificatie

Met betrekking tot de integraliteit en samenhang van de contractdocumenten is de koppeling tussen de DBFMO-overeenkomst en de Outputspecificatie onderdeel van toetsing geweest. Op basis van de uitgevoerde toets zijn de hierna volgende bevindingen gedaan:

- In de contractdocumenten is behoefte aan een eenduidige scope-/systeemdefinitie. In artikel 1.2 van de DBFMO overeenkomst is een korte uitleg gegeven over de gebieden en systemen. Dit vergroot de leesbaarheid van de contractdocumenten. In Bijlage 19 en 20 bij de DBFMO-overeenkomst is aangegeven dat kaarten bijgevoegd worden die Beheergebied en Projectgebied afbakenen. Deze begrippen zijn daarmee goed gedefinieerd. De definitie van Opstelsterrein verwijst thans naar een extern document (het Voorlopig Ontwerp tracédelen I en II), het lijkt logischer om ook dit begrip in (een bijlage bij) de DBFMO-overeenkomst te definiëren.

- De structuur van de documentatie is gebaseerd op de door het rijk ontwikkelde standaard DBFM(O)-overeenkomst voor infrastructuur. Ten aanzien van de inhoud van het certificatenplan is ervoor gekozen deze aan de gegadigden uit te vragen. Een expliciete koppeling met de outputspecificatie is derhalve momenteel niet te verifiëren. De inhoud van het dialoogproduct dat samenhangt met de inhoud van het certificatenplan wordt na afloop van de aanbesteding verwerkt in de overeenkomst en de outputspecificatie. Pas op dat moment is ten aanzien van het certificatenplan de koppeling te leggen tussen enerzijds de DBFMO-overeenkomst en anderzijds de outputspecificaties en kan de vraag beantwoord worden of de koppeling toereikend is. Daarnaast vragen verwijzingen naar documenten als opgenomen in de outputspecificatie (binden en niet-bindend) nog bijzondere aandacht. Deze constatering is door de specialisten van het projectbureau inmiddels erkend en maakt onderdeel uit van het voortgaande wijzigingsproces.
- Het is gebruikelijk om in de outputspecificatie een eenduidige toedeling op te nemen ten aanzien van wanneer welke eis geldt (lees: welke eisen zijn Beschikbaarheidseisen, Voltuoiingseisen, etc.). In de Outputspecificatie is onderaan elke eis aangegeven waar deze eis betrekking op heeft. Daarmee is de koppeling op dit punt gemaakt. Opgemerkt wordt dat de formulering onderaan elke eis ('Eis heeft betrekking op') ter voorkoming van verwarring wellicht vervangen zou kunnen worden door ('Type eis' o.i.d.), aangezien in de definities van Ingebruikstellingseisen Traminfrastructuur en Ingebruikstellingseisen Rollend Materieel de zinsnede 'heeft betrekking op' in andere zin wordt gebezigd.
- In de DBFMO overeenkomst en de outputspecificatie wordt weinig teruggezien over afspraken met stakeholders, terwijl het project Regiotram significante interfaces kent. Het betreft hier onder meer afspraken met vergunningverlenende instanties en afspraken inzake de interface met parallelle en voorbereidende werkzaamheden van de gemeente Groningen en ProRail.
- Er is ervoor gekozen de eisen ten aanzien van proceseisen te borgen via producten die worden uitgevraagd tijdens de aanbesteding. Het betreft hier onder meer wezenlijke onderdelen als verificatie/validatie, aantonen van prestaties, planningsgerelateerde eisen en eisen aan het ontwerpproces. Opname van condities ten aanzien van deze onderdelen in de aanbestedingsleidraad, als eerder genoemd, is cruciaal.
- Verwerking van tijdplanningsaspecten in de DBFMO overeenkomst en outputspecificatie is nog niet congruent. In de outputspecificatie zijn specifieke mijlpaaldata geïdentificeerd (derde zondag van juni ten aanzien van ingebruikname), terwijl de DBFMO overeenkomst juist een structuur kent waarin mijlpaaldata uit de winnende inschrijving leidend zijn.

3.4. Bevindingen samenhang betalingsmechanisme en outputspecificatie

Met betrekking tot de integraliteit en samenhang van de contractdocumenten is de koppeling tussen het betalingsmechanisme en de outputspecificatie onderdeel van toetsing geweest. Op basis van de uitgevoerde toets zijn de hierna volgende bevindingen gedaan:

- Het betalingsmechanisme dient gekoppeld te zijn aan het programma van eisen zoals dat is opgenomen in de outputspecificaties. Deze koppeling dient tot uiting te komen middels specifieke koppeling van eisen aan paragrafen in het betalingsmechanisme en middels verwijzingen. Om deze koppelingen en verwijzingen op een juiste en consistente wijze te kunnen leggen, dienen de onderliggende certificaten SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgeboden) geformuleerd te zijn. Het betalingsmechanisme als opgenomen in bijlage 2 van de DBFMO-overeenkomst leunt grotendeels op eisen die zijn opgenomen in een annex bij het betalingsmechanisme, welke is gekoppeld aan de outputspecificaties. De koppeling tussen het

betalingsmechanisme is daarmee aangetoond. Daarnaast zijn verwijzingen vanuit het betalingsmechanisme naar de overige eisen in de outputspecificatie zichtbaar SMART gedefinieerd.

- De relatie tussen de voor het betalingsmechanisme relevante certificaten en specificaties is niet gespecificeerd maar wordt - anders dan gebruikelijk - in de aanbesteding uitgevraagd (waarbij het zaak is dat de opdrachtgever de eisen specificeert die hieraan worden gesteld). In verband met deze keuze is een koppeling tussen het betalingsmechanisme en de outputspecificatie in het kader van het certificatenplan niet expliciet te duiden. Op het moment dat de aanbesteding is afgerond en de inhoud van de dialoogproducten wordt geïncorporeerd in de DBFMO-overeenkomst (incl. betalingsmechanisme) en de outputspecificaties kan de koppeling worden geverifieerd.
- De wijze waarop eisen onderliggend aan het betalingsmechanisme gemeten dienen te worden is niet gespecificeerd, maar wordt uitgevraagd in de aanbesteding. Derhalve is de verificatie en validatie van de geleverde prestatie onderdeel van de dialoog in de aanbesteding. Opgemerkt wordt dat de condities in de aanbestedingsleidraad in dit kader, als eerder reeds benoemd, cruciaal zijn.

3.5. Bevindingen samenhang DBFMO overeenkomst en betalingsmechanisme

Met betrekking tot de integraliteit en samenhang van de contractdocumenten is de koppeling tussen de DBFMO overeenkomst en het betalingsmechanisme onderdeel van toetsing geweest. Op basis van de uitgevoerde toets is de bevinding gedaan dat de structuur van DBFMO overeenkomst en de structuur van het betalingsmechanisme grotendeels gebaseerd zijn op de door het rijk ontwikkelde standaard DBFM(O)-overeenkomst voor infrastructuur. De koppeling tussen de DBFMO-overeenkomst en het betalingsmechanisme volgt eveneens de lijnen van de standaard DBFM(O)-overeenkomsten.

3.6. Bevindingen wijzigingennota

Door de opiniërende partijen is de wijzigingennota (versie 20 februari 2012) beoordeeld op consistentie met de contractdocumenten (versie februari). Opgemerkt wordt dat onderdelen die geen directe relatie hebben met de contractdocumenten dan wel nog onderwerp van wijziging zijn niet zijn bekeken en getoetst, waaronder referentieontwerp, investeringsraming en aanbestedingsplanning.

Op basis van de uitgevoerde toets kan worden gesteld dat hetgeen opgenomen is in de wijzigingennota niet strijdig is met de contractdocumenten.

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1. Conclusies

Aan de opiniërende bureaus is bij aanvang van de second opinion meegegeven dat het doel van de second opinion is te toetsen dat:

- a) de opdrachtgever na sluiten van de overeenkomst - zowel tijdens de bouwfase en de exploitatiefase - zoveel als mogelijk zekerheid zal hebben dat de gevraagde prestaties kunnen worden afgedwongen, en
- b) dat in geval van bijzondere omstandigheden (overmacht, optreden van bijzondere risico's en faillissement van de opdrachtnemer) de belangen van de opdrachtgever zo min mogelijk zullen worden geschaad.

Algemene conclusie

De vraagstelling lijkt uit te gaan van het tekengereed zijn van de contractdocumenten. Gegeven de constatering dat het project RegioTram Groningen zich op dit moment midden in de consultatie- en dialoofase bevindt van de aanbesteding is er op dit moment geen noodzaak de vraagstelling positief te beantwoorden daar de vigerende contractdocumenten geen versie betreft die ondertekend gaat worden. Daarnaast kan de vraagstelling niet positief beantwoord worden daar er nog een dialoofase volgt waarin een aantal onderwerpen bediscussieerd gaan worden. De opiniërende partijen stellen dat de documentatie voldoet aan de eisen die in dit stadium van de aanbesteding eraan gesteld kunnen worden.

Conclusie DBFMO-overeenkomst

Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn constateert dat de DBFMO-overeenkomst op dit moment nog niet tekengereed is, maar dat deze wel voldoet aan de eisen die in deze fase van de aanbesteding aan dit document kunnen worden gesteld. De in de DBFMO-overeenkomst opgenomen afwijkingen ten opzichte van de standaardcontracten berusten op uitdrukkelijke keuzen van de Aanbesteder.

Conclusie betalingsmechanisme

PwC constateert dat de getoetste versie van het betalingsmechanisme is gebaseerd op de landelijke standaarden voor infrastructuurprojecten. Afwijkingen ten opzichte van deze standaarden zijn gebaseerd op bewuste keuzen van de bij het project betrokken partijen. Het betalingsmechanisme voldoet aan de eisen die in dit stadium van de aanbesteding aan dit contractdocument gesteld kunnen worden. Het betalingsmechanisme is van voldoende (kwalitatief) niveau om de dialoofase van de aanbesteding mee voort te zetten. De financierbaarheid (en uiteindelijk vermarktbaarheid) van dit betalingsmechanisme kan eventueel nog aandacht vragen gedurende de dialoofase. Dit kan een aandachtspunt worden indien de gegadigden het betalingsmechanisme als 'agressief' kwalificeren, omdat het op onderdelen voornamelijk de belangen van de opdrachtgever dient. Er wordt opgemerkt dat in de dialoofase er nog voldoende gelegenheid is aanpassingen omtrent dergelijke bepalingen door te voeren.

Conclusie outputspecificatie

Grontmij constateert dat de nu beoordeelde outputspecificaties nog een aantal aanvullingen en/of aanpassingen op technisch detail niveau behoeven. De komende tijd tot en met de dialoofase geeft genoeg mogelijkheden deze aanpassingen tijdig te realiseren. Bij realisatie binnen deze tijdspanne komen voortgang noch risicobeheersing in het geding, zodat geconstateerd kan worden dat de overall risico's van de outputspecificaties aanvaardbaar zijn voor deze fase van de aanbesteding.

4.2. Aanbevelingen

Op basis van bevindingen worden door Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn, PwC en Grontmij diverse aanbevelingen gedaan. Wij adviseren het projectbureau en publieke stakeholders om in het vervolgproces betreffende het completeren van de contractdocumenten en in het aanbestedingsproces aandacht te besteden aan

alle aanbevelingen uit bijlage B, C en D. De aanbevelingen van Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn met betrekking tot de DBFMO overeenkomst zijn met name in de vorm van suggesties terug te vinden in de paragrafen 3.3, 3.5, 6.2, 6.3 en hoofdstuk 7 van Bijlage B. De aanbevelingen van PwC met betrekking tot het betalingsmechanisme zijn terug te vinden in paragraaf 2.3 van Bijlage C. De aanbevelingen van Grontmij met betrekking tot de outputspecificaties zijn terug te vinden bij de bevindingen in hoofdlijnen in hoofdstuk 3 van Bijlage D.

Bijlage A: Literatuur

A.1: Getoetste documenten

Nr	Kenmerk document / titel	Opgesteld door	Datum
1	20120319 Outputspecificatie concept 2.0.pdf	Projectbureau RegioTram	19 maart 2012
2	20120217 Concept DBFMO contract.pdf	Projectbureau RegioTram	17 februari 2012
3	20120217 Concept nota van wijzigingen voor DO versie 15-02.pdf	Project RegioTram	20 februari 2012

A.2: Achtergrond documenten

Nr	Kenmerk document / titel	Opgesteld door	Datum
1	20111104-concept-DBFMO overeenkomst-versie-4-november	Projectbureau RegioTram	4 november 2011
2	Aanbestedingsleidraad versie consultatiefase	Projectbureau RegioTram	4 november 2011
3	Aanbesteding RegioTram, Samenvatting van documentatie voor de consultatiefase	Projectbureau RegioTram	4 november 2011
4	Outputspecificatie RegioTram	Projectbureau RegioTram	
5	AMCO-#4452292-v5-Aanbestedingsleidraad_Eigenlijke_Dialoofase.doc	Projectbureau RegioTram	
6	AMCO-#4452292-v10-Aanbestedingsleidraad_Eigenlijke_Dialoofase.DOC	Projectbureau RegioTram	26 maart 2012

Voor een complete lijst met achtergronddocument per deelgebied wordt verwezen naar bijlage B t/m D.

Bijlage B: Second Opinion DBFMO overeenkomst – Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn

Second opinion DBFMO-Overeenkomst Regiotram

M.R. Birnage en M.B.C. Kloppenburg
23 maart 2012

1 Inleiding

1.1 Opdracht

Voor u ligt het eindrapport van de second opinion van Pels Rijcken op de DBFMO-overeenkomst van het project Regiotram. Deze (juridische) second opinion maakt onderdeel uit van een second opinion die is opgesteld door drie opiniërende partijen met specialismen op verschillende disciplines (financieel, technisch en juridisch): PwC voor het Betalingsmechanisme, Grontmij voor de Outputspecificatie en Pels Rijcken voor de DBFMO-overeenkomst. De beoordeling van de Aanbestedingsleidraad vormt uitdrukkelijk geen onderdeel van de opdracht.

1.2 Proces

Op 24 november 2011 ontvingen wij de teksten van de DBFMO-overeenkomst, het Betalingsmechanisme en de Outputspecificatie. Deze stukken, alle gedateerd op 4 november 2011 (hierna: de "**november-versie**"), vormen de (eerste) basis voor de second opinion. Ter informatie ontvingen wij tevens de Aanbestedingsleidraad (versie Consultatiefase) van dezelfde datum.

Op 16 januari 2012 hebben de drie opiniërende partijen in Groningen aan de Aanbesteder een presentatie gegeven van hun tussentijdse bevindingen. In vervolg op deze presentatie hebben de verschillende opiniërende partijen hun bevindingen ook één op één met de projectspecialisten besproken en heeft op 17 februari 2012 een integrale bespreking plaatsgevonden met de drie opiniërende partijen en projectspecialisten.

Naar aanleiding van de tussentijdse bevindingen en ook naar aanleiding van voortschrijdend inzicht en de met de gegadigden gevoerde dialooggesprekken, heeft de Aanbesteder de documentatie aangepast.

Op 17 februari 2012 ontvingen wij de aangepaste versie van de DBFMO-overeenkomst (versie 17 februari 2012), het Betalingsmechanisme (versie 17 februari 2012, waarvan werd bevestigd dat deze gelijklopend is aan de eerder op 9 februari 2012 verstuurd tussenversie van 7 februari 2012) en (een deel van) de Outputspecificatie (versie 16 februari 2012) (deze versie van de documentatie wordt hierna aangeduid als de "**februari-versie**"). Van de DBFMO-overeenkomst en het Betalingsmechanisme was ook een 'redline' beschikbaar, waarin de wijzigingen ten opzichte van de november-versie zijn gemarkeerd. Voorts ontvingen wij ter informatie de memo 'concept nota van wijzigingen voor DO versie 15-02' (hierna: de Nota van Wijzigingen) met daarin een samenvatting van de wezenlijke wijzigingen in de aanbestedingsdocumenten.

Wij hebben de aangepaste DBFMO-overeenkomst (februari-versie) bestudeerd en op basis daarvan dit eindrapport opgesteld. Op 27 februari 2012 hebben de drie opiniërende partijen hun bevindingen aan de Aanbesteder gepresenteerd.

Na de presentatie van de bevindingen ontvingen wij aanvullend nog een nieuwe versie van de Aanbestedingsleidraad (versie Eigenlijke Dialoofase). Hoewel het beoordelen van de leidraad buiten de scope van onze opdracht valt, is ons verzocht toch de in de leidraad opgenomen wijzigingen en aanvullingen op de eisen aan het uit te vragen Certificatenplan en Managementplan mee te nemen. Dit zullen we in dit rapport doen; voor wat betreft de eisen aan het Managementplan beperken wij ons daarbij tot de eisen aan de door ons gesignaleerde essentiële onderdelen, namelijk (i) de projectplanning, (ii) de verificatie van eisen en (iii) het prestatie meet systeem.

Voorts ontvingen wij op 19 maart 2012 een nieuwe versie van de Outputspecificaties. Voor zover deze nieuwe versie van de Outputspecificaties daartoe aanleiding gaf, is dat in dit eindrapport verwerkt.

1.3 Status documentatie in relatie tot de fase waarin de aanbesteding zich bevindt

Deze second opinion is uitgevoerd tijdens de lopende aanbesteding van het project. De aanbesteding bevindt zich nu halverwege de concurrentiegerichte dialoog. De bedoeling van het voeren van dialoog met de gegadigden is juist om te spreken over mogelijke knelpunten in de documentatie en om de documentatie waar nodig aan te scherpen.

De contractdocumentatie is tijdens de dialoofase dus per definitie nog niet 'tekengereed'. Waar het om gaat, is of de contractdocumentatie in zodanige staat verkeert, dat te verwachten valt dat aan het einde van de dialoog een tekengereede versie tot stand is gekomen. Tegen deze achtergrond moet deze (juridische) second opinion op de februari-versie van de DBFMO-overeenkomst dan ook worden begrepen.

1.4 Overzicht

In dit deelrapport zal achtereenvolgens worden ingegaan op:

- algemene opmerkingen over de DBFMO-overeenkomst,
- de relatie met het publieke spoor,
- de relatie met de Outputspecificatie,
- de relatie met het Betalingsmechanisme,
- de betrokkenheid van Gemeente en Provincie,
- de Risicoverdeling,
- het Certificatenplan en de Managementspecificaties,
- stakeholders,

- enkele overige opmerkingen, en
- de eindconclusie.

2 Algemene conclusies over de DBFMO-overeenkomst

De DBFMO-overeenkomst is gebaseerd op de geldende standaard DBFMO-overeenkomsten voor infrastructuur, waarbij de DBFMO-overeenkomst waar nodig projectspecifiek is gemaakt (zoals bijvoorbeeld bepalingen betreffende de vervoersconcessie).

Op sommige punten zijn aanpassingen aangebracht ten opzichte van de standaardcontracten. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het laten vervallen van het Geval van Uitstel als zelfstandig gedeeld risico (als wordt gekozen om de Opdrachtnemer te beschermen tegen een risico wordt dat een Geval van Vergoeding) en een iets andere benadering voor vertraging (met behulp van een Richtdatum). Deze aanpassingen betreffen veelal verbeteringen en vereenvoudigingen van de standaardcontracten.

Op andere punten zijn door de Aanbesteder keuzen gemaakt die afwijken van de regelingen en gemaakte keuzen in de standaardcontracten. Dit betreft met name het in de aanbesteding uitvragen van het Certificatenplan en – in plaats van het voorschrijven van Managementspecificaties (proces-eisen) – het Managementplan. Deze keuze, die op zichzelf goed mogelijk is, vereist dat in de Aanbestedingsleidraad de nodige zorg wordt besteed aan de eisen waaraan deze in te dienen plannen moeten voldoen. De bindendheid van de uit te vragen plannen is vervolgens geborgd doordat het Certificatenplan en het Managementplan van de winnende inschrijver onderdeel zullen vormen van de DBFMO-overeenkomst.

Voorts heeft het project gekozen om ten opzichte van de standaard DBFM-contracten meer risico's te kwalificeren als Geval van Vergoeding (opdrachtgeversrisico). Hier staat tegenover dat – anders dan in de standaard DBFM(O)-contracten – de Opdrachtnemer bij een Geval van Vergoeding (Categorie II) tot een bepaalde drempel een deel van het Financieel Nadeel zelf moet dragen. Het financiële risico van de Opdrachtgever bij een Geval van Vergoeding (Categorie II) wordt daarmee beperkt. Voorts wordt ermee beoogd de Opdrachtnemer te prikkelen om mee te werken aan een snelle en efficiënte oplossing. De kans bestaat echter dat deze opzet in de uitvoeringsfase tot meer discussie leidt, omdat de Opdrachtnemer er belang bij heeft om een Geval van Vergoeding in te roepen en daarbij een zo hoog mogelijk Financieel Nadeel te claimen. .

Naar aanleiding van de november-versie van de DBFMO-overeenkomst hebben wij in de presentatie van de voorlopige bevindingen en in de gesprekken met de

projectspecialisten een aantal opmerkingen gemaakt. Veel van deze opmerkingen zijn in de februari-versie van de DBFMO-overeenkomst verwerkt. Voorzover dat voor een goed begrip wenselijk is, zullen we in het onderstaande op enkele plaatsen nog verwijzen naar de eerder gemaakte opmerkingen.

Onze eindconclusie is dat de DBFMO-overeenkomst op dit moment nog niet tekengereed is, maar dat deze wel voldoet aan de eisen die in deze fase van de aanbesteding aan dit document kunnen worden gesteld. De in de DBFMO-overeenkomst opgenomen afwijkingen ten opzichte van de standaardcontracten berusten op uitdrukkelijke keuzen van de Aanbesteder.

In de navolgende hoofdstukken zullen wij in meer detail ingaan op onze bevindingen en zullen wij aandachtspunten noemen voor het nader uitwerken van de DBFMO-overeenkomst tot een tekengereede versie.

3 Relatie met het publieke spoor

3.1 Concessieverlening

Het Project behelst onder meer het vervoer van personen. Op grond van de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) moet de Opdrachtnemer dan beschikken over een concessie.

De concessies worden in beginsel verleend, gewijzigd of ingetrokken door de OV-autoriteiten die in artikel 20 van de Wp2000 zijn aangewezen. Dit zijn – voor zover hier van belang - Gedeputeerde Staten. Gedeputeerde Staten zijn bevoegd om zijn bevoegdheden ter zake over te dragen aan een (op te richten) gemeenschappelijke regeling. Uit de documentatie (zie o.a. de Aanbestedingsleidraad) blijkt dat de Opdrachtgever (d.w.z. het openbaar lichaam Regiotram Groningen, opgericht op grond van de Wet gemeenschappelijke regeling) als concessieverlener zal optreden. We nemen daarbij aan dat in de gemeenschappelijke regeling is vastgelegd dat het openbaar lichaam Regiotram Groningen als concessieverlener als bedoeld in artikel 20 Wp2000 optreedt.

In de Aanbestedingsleidraad (blz. 7) wordt nog opgemerkt dat niet is uitgesloten dat tijdens de looptijd een andere publieke rechtspersoon als concessieverlener zal gaan optreden. In de Wp2000 is echter niets geregeld over de overgang van de taken en bevoegdheden van de concessieverlener aan een derde. Het lijkt ons gelet daarop niet goed denkbaar dat – buiten de Wp2000 en de Wet gemeenschappelijke regelingen om – een ander dan de gemeenschappelijke regeling tussentijds de taken en bevoegdheden van de OV-autoriteit overneemt en terzake als bevoegd gezag gaat optreden.

Overigens hebben wij zeer recentelijk mondeling vernomen dat – in afwijking van het bepaalde in de leidraad –Gedeputeerde Staten (toch) zelf zal optreden als concessieverlener. Dat is uiteraard ook mogelijk.

In de november-versie van de DBFMO-overeenkomst was niet geheel duidelijk hoe deze concessie zou worden verleend. Onder meer de formulering van artikel 6 van de DBFMO-overeenkomst (“hierdoor”) suggereerde dat de concessie zou worden verleend door het ondertekenen van de DBFMO-overeenkomst, waarmee de DBFMO-overeenkomst dus tevens het concessiebesluit zou vormen (zie echter ook de Aanbestedingsleidraad, blz. 23).

Tijdens de presentatie van de eerste bevindingen hebben we aangegeven dat deze wijze van concessieverlening niet voldoet aan de eisen van de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) (met name het vereiste dat de concessie bij eenzijdige rechtshandeling moet worden verleend) en hebben we aangeraden om een apart concessiebesluit te nemen en dit besluit in een separaat document vast te leggen. Een concept van dit besluit kan dan bij de DBFMO-overeenkomst worden gevoegd (met de privaatrechtelijke verplichting van de Opdrachtgever om de concessie te verlenen conform het bijgevoegde concept).

In de februari-versie van de DBFMO-overeenkomst wordt in artikel 6 verwezen naar een concessiebesluit, dat als Bijlage 17 bij de overeenkomst zal worden gevoegd. Hiermee wordt voldaan aan het vereiste van een separaat concessiebesluit. Ter aanscherping zou nog overwogen kunnen worden om een concept concessiebesluit bij de overeenkomst te voegen en een verplichting van de Opdrachtgever op te nemen dat deze de concessie moet verlenen op grond van het bijgevoegde concept (vgl. ook de Aanbestedingsleidraad, blz. 23). Het uiteindelijke concessiebesluit is dan een separaat document conform dit concept (het uiteindelijke besluit hoeft niet per se ook nog aan de overeenkomst te worden gehecht, vgl. de gang van zaken bij de Directe Overeenkomst).

De tekst van het (concept) concessiebesluit is nog niet gereed en kan door ons dus ook niet worden getoetst. We merken op dat het concessiebesluit een omschrijving moet bevatten van het openbaar vervoer en van het gebied waarvoor de concessie is verleend alsmede de prijs die de concessiehouder betaalt voor de concessie (artikel 25, eerste lid, Wp2000). Voorts kan de concessieverlener aan een concessie voorschriften verbinden. In artikel 32, tweede lid, Wp2000 is geregeld welke voorschriften in ieder geval aan een concessie moeten worden verbonden (zoals voorschriften over tarieven, dienstregeling, punctualiteit). Op grond van artikel 32, eerste lid, Wp2000 staat het de concessieverlener vrij om – naast de verplichte voorschriften – zelf nog voorschriften aan de concessie te verbinden. Deze voorschriften moeten ons inziens wel binnen de scope van de Wp2000 vallen. Met andere woorden: de voorschriften moeten zien op de uitvoering van het vervoer en

kunnen ons inziens geen betrekking hebben op bijvoorbeeld bouwvoorschriften zoals opgenomen in de DBFMO-overeenkomst. Met het oog op de handhaafbaarheid van de voorschriften, dienen deze naar ons oordeel in de concessie te worden genoemd, waarbij eventueel kan worden verwezen naar de tekst van de DBFMO-overeenkomst. En uiteraard dient zorgvuldig te worden gekeken of de voorschriften die op grond van de Wp2000 aan de concessie moeten worden verbonden niet in strijd zijn met de bepalingen in de Overeenkomst.

3.2 *Duur van de concessie*

Op grond van de huidige Wp2000 verleent de concessieverlener een concessie voor ten hoogste acht jaar, zoals volgt uit artikel 24 Wp2000. Op dit aantal jaren kan de minister van I&M, op aanvraag van de concessieverlener, ontheffing verlenen. Op grond van artikel 24, zesde lid, Wp2000 vervalt een concessie in ieder geval vijftien jaar na de eerste dag waarop de concessiehouder op grond van de concessie verplicht is openbaar vervoer te verrichten.

In de Europese PSO-Verordening is in artikel 4, derde en vierde lid, bepaald dat de maximale duur van een spoorconcessie of andere vormen van spoorvervoer 15 jaar bedraagt en dat deze termijn, rekening houdend met de afschrijvingstermijn van de activa, met maximaal de helft van de duur kan worden verlengd. Dat betekent dat de maximale termijn 22,5 jaar is. In artikel 288 van het Verdrag betreffende de werking van de EU (VWEU) is bepaald dat verordeningen direct van toepassing zijn in de lidstaten. De PSO-Verordening heeft dan ook rechtstreekse werking en kan worden aangemerkt als wettelijk voorschrift.

In het wetsvoorstel tot wijziging van de Wp2000 is de maximale concessietermijn gelijkgetrokken met de termijn op grond van de PSO-Verordening. Dat betekent dat met inwerkingtreding van de nieuwe Wp2000 voor spoorvervoer een concessie voor maximaal 22,5 jaar kan worden verleend. In de toelichting op het wetsvoorstel is opgemerkt dat de PSO-Verordening op dit punt al rechtstreeks werking heeft.

Gelet op het karakter van de PSO-Verordening en de voorgestelde wetswijziging staat het huidige artikel 24 Wp2000 ons inziens niet in de weg aan het verlenen van een concessie voor de duur van 22,5 jaar. Om de duur van de concessie tot maximaal 22,5 jaar te mogen verlengen dient wel aan een aantal voorwaarden als bedoeld in artikel 4, vierde lid, van de PSO-Verordening te worden voldaan.

Uit de Aanbestedingsleidraad (blz. 9) blijkt dat de Aanbesteder zich rekenschap heeft gegeven van bovenvermelde regelgeving met betrekking tot de maximale duur van de concessie.

3.3 (Voortijdige) beëindiging

Nu sprake is van een apart publiekrechtelijk spoor van concessieverlening, moet onderzocht worden wat een eventuele voortijdige beëindiging van de DBFMO-overeenkomst voor gevolgen heeft voor de (separaat verleende) concessie. Uit de DBFMO-overeenkomst (artikel 6) blijkt dat het de bedoeling is dat de concessie wordt verleend voor 22,5 jaar of "zoveel eerder als deze Overeenkomst eindigt" (met daarbij een noot dat dit artikel nog in bewerking is). Met deze constructie wordt beoogd te regelen dat bij voortijdige beëindiging van de DBFMO-overeenkomst, óók de concessie ophoudt.

Een dergelijke variabele looptijd van de concessie is echter te onbepaald om als looptijd van de concessie te kunnen gelden. Het beëindigen van de concessie op de grond dat de DBFMO-overeenkomst voortijdig wordt beëindigd, zal bestuursrechtelijk dan ook worden beschouwd als een intrekingsbesluit en als zodanig worden getoetst.

Op grond van artikel 43 Wp2000 kan een verleende concessie geheel of gedeeltelijk worden ingetrokken indien is gebleken dat de concessiehouder de concessie niet naar behoren uitvoert of heeft uitgevoerd. Uit de toelichting op dit artikel blijkt dat dit zware instrument vanzelfsprekend proportioneel moet worden gehanteerd (TK 1998 – 1999, 26 456, nr. 3, p. 73). Voorts kan op grond van artikel 100 Wp2000 een concessie worden ingetrokken indien aan de concessiehouder ter zake van overtreding van het bepaalde bij of krachtens de Wp2000 een sanctie is opgelegd.

Wanneer de reden van de beëindiging van de DBFMO-overeenkomst is gelegen in het niet naar behoren uitvoeren van de DBFMO-overeenkomst en dit gelijk te stellen valt met het niet op juiste wijze uitvoeren van de concessie (inclusief de daaraan verbonden voorschriften), is het ons inziens mogelijk om de concessie in te trekken. Dit ligt echter anders wanneer de DBFMO-overeenkomst wordt beëindigd om redenen die niet samenhangen met de uitvoering van de concessie. Voor het beëindigen van een concessie is immers noodzakelijk dat sprake is van een geconstateerde tekortkoming in de uitvoering van de concessie.

Voor dit probleem (het wellicht niet mogen intrekken van de concessie als de DBFMO-overeenkomst voortijdig wordt beëindigd) is moeilijk een oplossing te vinden. Benadrukt kan worden dat alle eisen uit de DBFMO-overeenkomst die te maken hebben met het bouwen en onderhouden van de infrastructuur óók samenhangen met de correcte uitvoering van het personenvervoer waarvoor de concessie is verleend. Eventueel kan dit in het (concept) concessiebesluit worden genoemd. Voorts zou in de DBFMO-overeenkomst kunnen worden vastgelegd dat partijen vaststellen dat alle verplichtingen uit de DBFMO-overeenkomst ook verband houden met de uitvoering van het personenvervoer op grond van de concessie. Of dit alles standhoudt, valt vooraf

niet met zekerheid te zeggen. Bovendien valt niet uit te sluiten dat de DBFMO-overeenkomst wordt beëindigd om redenen die vrijwel onmogelijk zijn te koppelen aan de uitvoering van de concessie (vgl. bijvoorbeeld de Grond voor Onmiddellijke Beëindiging onder e of f).

Onze indruk is dat in de documentatie zo goed mogelijk is geprobeerd om het risico dat de concessie niet kan worden ingetrokken als de DBFMO-overeenkomst voortijdig wordt beëindigd, zo klein mogelijk te maken. Een zeker restrisico is echter eigen aan de samenloop van een privaatrechtelijk en een publiekrechtelijk spoor en kan niet volledig worden uitgesloten.

3.4 *Rechtsbescherming*

Wanneer het besluit tot verlening van de concessie wordt genomen staat tegen dit besluit voor belanghebbenden gedurende zes weken de mogelijkheid van bezwaar open (publiekrechtelijke rechtsbescherming). Zodra op die bezwaren is beslist staat beroep open bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (artikel 105 Wp2000).

In de Aanbestedingsleidraad (blz. 23-24) is vermeld dat gegadigden afstand doen van hun recht op publiekrechtelijke rechtsbescherming. Gegadigden dienen schriftelijk te bevestigen dat zij hiermee instemmen. Deze afstand van rechtsbescherming is juridisch kwetsbaar: de bestuursrechter blijft – ondanks deze verklaring van afstand – toch bevoegd om terzake van weigeringen van concessies aan partijen die hebben meegedongen, rechtsbescherming te bieden als daarom wordt gevraagd. Een betere regeling is echter niet te bedenken.

Het ligt voorts voor de hand de concessie pas te verlenen als de Alcateltermijn is verstreken en de overige gegadigden geen bezwaar meer kunnen maken tegen de uitslag van de aanbesteding.

Ook de voortijdige intrekking van de concessie (intrekkingsbesluit) is een besluit waartegen zelfstandig bestuursrechtelijke rechtsmiddelen kunnen worden aangewend. Ook hiervoor kan (en dan in de DBFMO-overeenkomst) wellicht nog een "afstandsbepaling" worden opgenomen (met uiteraard dezelfde kanttekening als hierboven).

3.5 *Overgang van personeel en productiemiddelen na einde concessie*

In de artikelen 36 tot en met 40 van de Wp2000 is de positie van personeel geregeld bij de overgang van een concessie als gevolg van een concessieverlening door de overheid waarbij een andere vervoerder het openbaar vervoer gaat verrichten. De regeling geldt niet voor het geval de vervoerder zelf zijn vervoersactiviteiten en

daarmee zijn concessie overdraagt. Het uitgangspunt is dat zowel personeelsleden met een arbeidsovereenkomst als personeelsleden met een ambtelijke aanstelling de rechten en verplichtingen die voortvloeien uit hun arbeidsverhouding meenemen naar de nieuwe concessiehouder, voor zover zij vallen onder een cao of een ambtelijke rechtspositieregeling.

Wij raden in dit verband aan in artikel 22 van de DBFMO-overeenkomst voor wat betreft de – toekomstige – formulering van dit artikel (het artikel is nu nog niet ingevuld) aan te sluiten bij de verplichtingen voor de overgang van personeel op grond van de Wp2000.

Voor de overgang van productiemiddelen is in de Wp2000 alleen het een en ander geregeld voor zover het de overgang voor openbaar vervoer per trein betreft (artikel 43a – 43c Wp2000). Met betrekking tot de overgang van materieel voor het openbaar vervoer per tram is met andere woorden in de Wp2000 niets geregeld.

3.6 *Locaalspoor- en tramwegwet en de Wet aanleg locaalspoor en tramwegen*

Naast de Wet personenvervoer zijn er nog twee wetten van belang voor het project, namelijk de Locaalspoor- en tramwegwet 1900 en de Wet aanleg locaalspoor en tramwegen 1917 (en bijbehorende onderliggende regelingen), waaruit verschillende vereisten kunnen voortvloeien. De Aanbesteder is met deze regelgeving bekend.

4 Relatie met de Outputspecificatie

Met betrekking tot de integraliteit van de aanbestedingsdocumentatie hebben wij gekeken naar de koppeling tussen de DBFMO-overeenkomst en de Outputspecificatie.

4.1 *Definiëren van begrippen (systeemdefinitie)*

Naar aanleiding van de november-versie is aangegeven dat nog geen duidelijke 'systeemdefinitie', waarin de gebruikte gebieden en infrastructuren duidelijk worden gedefinieerd, was opgenomen.

Uit de februari-versie volgt dat in Bijlagen 19 en 20 bij de DBFMO-overeenkomst kaarten zullen worden bijgevoegd die het Beheergebied en het Projectgebied afbakenen. Deze begrippen zijn daarmee goed gedefinieerd. De definitie van Tramsysteem verwijst naar een beschrijving daarvan in de Outputspecificatie, maar deze beschrijving is in de februari-versie van de Outputspecificatie nog niet aanwezig. In de 19 maart-versie van de Outputspecificatie is dit aangevuld door een beschrijving van het begrip Tramsysteem op te nemen (in het document 'Inleiding OS'), waarnaar in de definitie van Tramsysteem naar verwezen kan worden. De definitie van

Opstel terrein verwijst thans naar een extern document (het Voorlopig Ontwerp tracédelen I en II); het lijkt logischer om ook dit begrip in (een bijlage bij) de DBFMO-overeenkomst te definiëren.

In de DBFMO-overeenkomst is in artikel 1.2 een korte uitleg opgenomen over de gebieden en systemen. Dit maakt het contract beter leesbaar.

4.2 *Toedeling eisen*

In de Outputspecificatie is onderaan elke eis aangegeven waar deze eis betrekking op heeft (d.w.z. welke eisen zijn Beschikbaarheidseisen, Voltooiingseisen, etc.). Daarmee is een duidelijke koppeling gemaakt tussen de DBFMO-overeenkomst en de (instandhoudings)eisen uit de Outputspecificaties. We merken nog wel op dat de formulering onderaan elke eis ('Eis heeft betrekking op') ter voorkoming van verwarring misschien vervangen zou kunnen worden door ('Type eis' o.i.d.), aangezien in de definities van Ingebruikstellingseisen Traminfrastructuur en Ingebruikstellingseisen Rollend Materieel de zinsnede 'heeft betrekking op' in andere zin wordt gebezigd.

Op andere plaatsen (bijv. in artikel 4.10) wordt verwezen naar (instandhoudings)eisen onder een bepaald kopje uit de Outputspecificatie. Ook op die manier kan een eenduidige koppeling worden gemaakt, zodat duidelijk is welke eisen worden bedoeld.

Voor wat betreft de eisen uit de Outputspecificatie waaraan moet worden voldaan voor de verkrijging van certificaten, geldt dat deze eisen terecht zullen moeten komen in het nog uit te vragen Certificatenplan (waarover hieronder meer).

5 Relatie met het Betalingsmechanisme

Met betrekking tot de integraliteit van de aanbestedingsdocumentatie hebben wij gekeken naar de koppeling tussen de DBFMO-overeenkomst en het Betalingsmechanisme. Deze koppeling volgt de lijnen van de standaard DBFM(O)-overeenkomsten en wij hebben daarover dan ook geen opmerkingen.

6 Betrokkenheid Gemeente en Provincie

6.1 *Meerpartijen overeenkomst*

De onderhavige DBFMO-overeenkomst kent – anders dan in de standaardcontracten – de bijzonderheid dat van opdrachtgeverskant meerdere partijen bij het project zijn betrokken. Naast de Opdrachtgever (het openbaar lichaam Regiotram Groningen) worden immers ook de Gemeente en de Provincie partij bij de DBFMO-overeenkomst.

Er is dus sprake van een meerpartijen-overeenkomst, hetgeen met zich brengt dat duidelijk moet zijn welke partij welke verplichtingen heeft en ten opzichte van welke andere partij (bij een twee-partijen-overeenkomst is dat triviaal). Meer concreet: duidelijk moet zijn welke rechten en verplichtingen voor de Gemeente en de Provincie voortvloeien uit de DBFMO-overeenkomst. In de februari-versie van de DBFMO-overeenkomst is dit voldoende duidelijk geregeld.

6.2 *Rechten en verplichtingen van Gemeente en Provincie*

Gemeente en Provincie zijn met de Opdrachtgever hoofdelijk verbonden voor de nakoming van verplichtingen van de Opdrachtgever tot betaling van een geldsom (artikel 2.3). In versie B bevat de Directe Overeenkomst (artikel 15) een gelijklopende bepaling. In artikel 2.3 lid (c) van de DBFMO-overeenkomst is voorts duidelijk gemarkeerd wat de rechten en verplichtingen van de Gemeente en de Provincie onder de DBFMO-overeenkomst zijn.

In het artikel over aansprakelijkheid (artikel 12) zijn in versie B ook de Gemeente en de Provincie meegenomen. We merken daarover nog op dat in artikel 12.1 lid (d) nog moet worden toegevoegd dat de Opdrachtnemer ook ten opzichte van de Gemeente en de Provincie aansprakelijk is voor schade uit onrechtmatige daad (niet zijnde een Tekortkoming Opdrachtnemer). Dit is met name van belang nu de Gemeente eigenaar is van het gebied en de infrastructuur en – aannemelijk – ook van veel direct aangrenzende infrastructures, gebieden en gebouwen en dus de Gemeente (en niet de Opdrachtgever) de partij zal zijn die de schade lijdt. Dit artikellid zal dan ook moeten worden toegevoegd aan artikel 2.3 lid (c).

6.3 *Toegang*

Hoewel de Gemeente eigenaar is van de gronden waarop de werkzaamheden moeten worden uitgevoerd, is het verlenen van toegang nu een verplichting van de Opdrachtgever (vgl. bijv. artikel 4.2 lid (c)). Dit is op zich mogelijk; immers, als geen toegang wordt verleend, is dat een Geval van Vergoeding waarbij de Gemeente ook hoofdelijk aansprakelijk is voor het betalen van de vergoeding. Ter verduidelijking van de onderlinge verhouding tussen de Opdrachtgever en de Gemeente zou echter overwogen kunnen worden om het verlenen van toegang mede een directe verplichting van de Gemeente te maken.

6.4 *Onderlinge relatie tussen Opdrachtgever, Gemeente en Provincie*

We merken ten slotte nog op dat we aannemen dat de onderlinge relatie tussen Opdrachtgever, Gemeente en Provincie in andere overeenkomsten (zoals een bestuursovereenkomst) is uitgewerkt.

7 Risicoverdeling

7.1 Nieuwe benadering voor Bijzondere Omstandigheden

De DBFMO-overeenkomst bevat een nieuwe regeling voor de Bijzondere Omstandigheden. Zo is het Geval van Uitstel als aparte categorie, met een aparte vergoeding, komen te vervallen. Als de Opdrachtgever bescherming wil bieden tegen een bepaalde gebeurtenis, dan zal deze gebeurtenis als Geval van Vergoeding worden opgenomen. Deze aanpassing van de DBFMO-overeenkomst vormt een – wat ons betreft gezonde – vereenvoudiging van het systeem.

Een tweede aanpassing van het systeem is dat bij het optreden van een risico dat is aangemerkt als een Geval van Vergoeding Categorie II niet het volledige Financieel Nadeel aan de Opdrachtnemer wordt vergoed. De Opdrachtnemer moet – tot op zeker hoogte – meedelen in het Financieel Nadeel dat het gevolg is van het optreden van het risico. Hiermee wordt beoogd de Opdrachtnemer te prikkelen om het optreden van een Geval van Vergoeding, of de gevolgen ervan, zoveel mogelijk te beperken. In zoverre vormt deze regeling een tegenhanger van de – ten opzichte van de standaard – ruime groep van Gevallen van Vergoeding (waarover hieronder meer). Nadeel is echter dat voor elk Geval van Vergoeding toch de omvang van het Financieel Nadeel moet worden vastgesteld en dat daarover discussie kan ontstaan.

7.2 Ruime groep Gevallen van Vergoeding

Het project heeft ervoor gekozen om veel gebeurtenissen te kwalificeren als Geval van Vergoeding (opdrachtgeversrisico) (in Bijlage 1 is hiervoor een apart deel 2 opgenomen). De lijst met Gevallen van Vergoeding is dan ook langer dan in de standaard DBFM(O)-contracten. Hier staat tegenover dat – anders dan in de standaard DBFM(O)-contracten – de Opdrachtnemer bij een Geval van Vergoeding (Categorie II) tot een bepaalde drempel een deel van het Financieel Nadeel zelf moet dragen. Het financiële risico van de Opdrachtgever bij een Geval van Vergoeding (Categorie II) wordt daarmee beperkt. De kans bestaat echter dat deze opzet in de uitvoeringsfase tot meer discussie leidt, omdat de Opdrachtnemer er belang bij heeft om een Geval van Vergoeding in te roepen en daarbij een zo hoog mogelijk Financieel Nadeel te claimen.

Veel van de risico's uit de lijst met Gevallen van Vergoeding zijn bekend uit andere projecten (waar enkele van deze risico's soms ook als Geval van Vergoeding waren opgenomen). In andere projecten gebeurt dat echter steeds op ad hoc basis: slechts als het risico – gezien de omvang van de gevolgen ervan – echt niet door de Opdrachtnemer kan worden gedragen, neemt de Opdrachtgever het risico op zich. Als de Opdrachtnemer het risico kan beprijzen en daarvoor (onder concurrentie) een

reservering kan opnemen in zijn bieding, is er vaak geen aanleiding voor de Opdrachtgever om het risico terug te nemen.

Voorts bevat de lijst van Gevallen van Vergoeding enkele specifieke risico's die in andere projecten niet (of minder vergaand) gelden. Het lijkt er bijvoorbeeld op dat de Opdrachtgever in dit project het risico voor gebreken aan de (bestaande) infrastructuur meer naar zich toetrokken heeft (zoals bijvoorbeeld voor obstakels en schade).

We merken overigens op dat de huidige formulering van risico's die verwijzen naar de Verstrekte Gegevens wellicht verkeerd zou kunnen worden opgevat. Logischer lijkt bijvoorbeeld: "de aanwezigheid van [object] terwijl de Opdrachtnemer op grond van de Verstrekte Gegevens had mogen verwachten dat [object] niet aanwezig was". Voorts ontbreekt een termijn waarbinnen de Opdrachtnemer zich op dergelijke gebreken kan beroepen: het lijkt wenselijk daarvoor een termijn op te nemen.

We merken wel op dat er voor sommige risico's in dit project wel aanleiding is om het als Geval van Vergoeding op te nemen. In de gesprekken die met de contractspecialist van het project zijn gevoerd, bleek bijvoorbeeld dat het met betrekking tot het vergunningenrisico vrijwel volledig gaat om vergunningen die worden verleend door de Gemeente en de Provincie. Nu de Gemeente en Provincie partij zijn bij de DBFMO-overeenkomst, is een afwijking ten opzichte van de standaard op dit punt dan ook begrijpelijk.

8 Certificatenplan en Managementspecificaties

Anders dan in de standaard DBFM(O)-contracten is er bewust voor gekozen om in het contract het Certificatenplan niet voor te schrijven en om geen Managementspecificaties (met eisen aan het Managementsysteem van de Opdrachtnemer) op te nemen. In plaats daarvan worden het Certificatenplan en het Managementplan in de aanbesteding als dialoogproduct uitgevraagd. Dit is op zichzelf goed mogelijk.

Wel moet bedacht worden dat het hier gaat om essentiële documenten: het Certificatenplan bepaalt aan welke eisen de Opdrachtnemer moet voldoen om de certificaten (waaraan het Betalingsmechanisme gekoppeld is) te verkrijgen en de Managementspecificaties bevatten essentiële eisen op – met name – het gebied van (i) het Prestatie Meet Systeem (waarmee de Opdrachtnemer zijn prestatie aantoot); (ii) de verificatie van eisen en de Projectplanning (nodig voor het bepalen van de Kritieke Vertraging).

Dit betekent dat aan de uit te vragen plannen dus goede eisen moeten worden gesteld, teneinde de kwaliteit van deze producten te kunnen waarborgen. Dit wordt door de Aanbesteder ook onderkend. In de Aanbestedingsleidraad worden eisen gesteld aan het door gegadigden in te dienen Certificatenplan en Managementplan. Naar wij uit de gesprekken met de projectspecialisten begrepen, worden deze eisen (ook op de hierboven genoemde punten) in de komende versie van de Aanbestedingsleidraad nog nader aangescherpt. Duidelijke en concrete eisen aan de in te dienen plannen kunnen een afdoende alternatief vormen voor het dwingend voorschrijven van het Certificatenplan en de Managementspecificaties.

Uitgaande van de laatste versie van de Aanbestedingsleidraad (versie Eigenlijke Dialoofase), merken wij op dat daarin (blz. 61) nog niet wordt geëist dat in het Certificatenplan een koppeling wordt gemaakt met bepaalde (voorgescreven) eisen uit de Outputspecificatie. Het is namelijk raadzaam om als voorwaarde voor het verkrijgen van bepaalde certificaten te eisen dat de Infrastructuur aan bepaalde eisen uit de Outputspecificatie voldoet (bijvoorbeeld aan de instandhoudingseisen die in de periode na verkrijgen van het desbetreffende certificaat zullen gelden). Voor het Overdrachtscertificaat is dit zelfs essentieel: daar moet in het Certificatenplan de eis worden opgenomen dat de Infrastructuur voldoet aan de overdrachtseisen (in dit project: de Voltooiingseisen). De Opdrachtnemer zou zijn Overdrachtscertificaat immers niet mogen krijgen, als de infrastructuur niet aan bepaalde eisen voldoet.

In de Aanbestedingsleidraad (versie Eigenlijke Dialoofase) zijn in Bijlage 4.1 eisen opgenomen aan het dialoogproduct Basis Managementplan (dat onderdeel vormt van het Managementplan). Wij hebben deze eisen bekeken op de door ons gesignaleerde kritische onderwerpen (projectplanning, verificatie van eisen en prestatie meet systeem).

De eisen met betrekking tot de projectplanning (onder 2.2) betreffen globale eisen. In andere projecten worden in de Managementspecificaties vaak meer concrete eisen gesteld aan de planning, waaronder eisen aan de op te nemen mijlpalen, aan de nauwkeurigheid en robuustheid van de planning, en dergelijke. Het lijkt ons verstandig de eisen aan de projectplanning nog nader uit te werken.

Eisen aan de procedure van verificatie van eisen zijn niet heel duidelijk opgenomen (verification wordt genoemd onder 2.6, maar dit bevat de eisen aan het Certificatenplan). Het is uiteraard niet mogelijk om voor elke eis voor te schrijven hoe deze moet worden geverifieerd, maar voor de eisen die het meest kritisch zijn voor de gevraagde prestatie, lijkt een nadere invulling van de verificatie wenselijk (in sommige contracten worden in de Outputspecificatie voor belangrijke eisen verificatievoorschriften in de eis opgenomen, naar welke voorschriften dan kan worden verwijzen in het Managementplan).

De eisen aan het prestatie meet systeem (onder 2.6.3) vormen een redelijk goede uitvraag van waaraan het prestatie meet systeem (functioneel omschreven) moet voldoen.

9 Stakeholders

In de DBFMO-overeenkomst is nu niets opgenomen over (mogelijke) raakvlakken met stakeholders.

Wel wordt melding gemaakt van een Overeenkomst Gemeente en een Overeenkomst ProRail op grond waarvan deze partijen (naar wij aannemen) werkzaamheden zullen verrichten die de Werkzaamheden van de Opdrachtnemer zullen raken. Deze overeenkomsten zijn echter nog niet bij de documentatie gevoegd zodat wij deze niet hebben beoordeeld. Of er andere mogelijke raakvlakken met stakeholders zijn, is ons niet bekend.

Voorts lijkt uit de Nota van Wijzigingen te volgen dat de eisen van sommige stakeholders (ambulancedienst, verkeerspolitie, RUG) zijn verwerkt in het referentieontwerp, dat als Bindend Document zal worden opgenomen in Bijlage 21. Uit de gesprekken met de projectspecialisten bleek echter dat het referentieontwerp zelf bepaalt dat afwijking daarvan mogelijk is (het ligt ook voor de hand dat in een DBFMO-overeenkomst het ontwerp niet volledig wordt voorgeschreven). Onduidelijk is echter hoe dan de eisen van de stakeholders die in het referentieontwerp waren verwerkt, dan nog moeten worden opgevolgd.

We houden het hierbij dan ook bij de opmerking dat bekeken moet worden of uit de twee genoemde overeenkomsten met stakeholders verplichtingen voor de Opdrachtnemer voortvloeien (bijvoorbeeld qua afstemming van de planning of het ontwerp).

10 Overige opmerkingen

- a) In artikel 4.1 lid (a) wordt bepaald dat bij Bijzondere Omstandigheden de Aanvangsdatum verschuift met inachtneming van artikel 9.2. Dit kan wellicht tot onduidelijkheid leiden: niet bedoeld zal zijn de datum voor verkrijging van het Aanvangscertificaat te laten opschuiven met de duur van de Kritieke Vertraging (die is immers gekoppeld aan de Richtdatum). Teneinde niet een aparte Kritieke Vertraging Aanvang te hoeven definiëren, is in de standaardcontracten gekozen voor een bepaling als bij het opschuiven van de datum voor Financial Close.

- b) Een wijziging in het Bestemmingsplan lijkt nu ook onder de Relevante Wetswijziging te vallen. Dit is niet heel erg (de Opdrachtnemer zal zich beroepen op art. 13.1 lid (b) onder (ii)), maar dit zou tot discussie kunnen leiden.
- c) Gekozen is voor geschillenbeslechting door De Raad van Beoordelaars (DRB). In de standaardcontracten wordt veelal gekozen voor de civiele rechter.

11 Conclusie

De DBFMO-overeenkomst komt overeen met de geldende standaardcontracten. Afwijkingen ten opzichte van deze standaardcontracten zijn gebaseerd op bewuste keuzen van de Aanbesteder.

De conclusie van dit deelrapport is dat de DBFMO-overeenkomst voldoet aan de eisen die in dit stadium van de aanbesteding aan dit document kunnen worden gesteld.

Bijlage C: Second Opinion Betalingsmechanisme – PwC

Second opinion *Betalings-* *mechanisme* RegioTram Groningen

A-2012-0430-
PS/pvdb/ms
26 maart 2012
Definitief

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
1.1.	Achtergrond second opinion betalingsmechanisme	3
1.2.	Opdrachtformulering	3
1.2.1.	Doelstellingen second opinion	3
1.2.2.	Reikwijdte van de opdracht	3
2.	Bevindingen	5
2.1.	Status betalingsmechanisme	5
2.2.	Bevindingen betalingsmechanisme	5
2.2.1.	Algemeen oordeel	5
2.2.2.	Doorvertaling van projectdoelstellingen en randvoorwaarden in financiële prikkels en de kalibratie van de financiële prikkels	5
2.2.3.	Effect op financierbaarheid en vermarktbaarheid	6
2.2.4.	Relatie met en integratie van de outputspecificaties	7
2.3.	Aanbevelingen betalingsmechanisme	7
2.4.	Bevindingen Nota van Wijzigingen	8
A.	Geraadpleegde documentatie	9

1. Inleiding

1.1. Achtergrond second opinion betalingsmechanisme

- 02 De Gemeente Groningen en de Provincie Groningen, hebben samen met de Regio Groningen-Assen in 2010 besloten om te gaan investeren in de RegioTram Groningen. Het projectbureau RegioTram werkt in opdracht van de stuurgroep regio Groningen-Assen aan de voorbereiding en aanbesteding van de tramlijnen, welke in de toekomst gekoppeld dienen te worden aan het regionale spoornetwerk.
- 03 Op 7 december 2010 is de aanbesteding van de RegioTram Groningen van start gegaan, waarbij als aanbestedingsprocedure is gekozen voor de concurrentiegerichte dialoog. De gegadigden¹ hebben begin november 2011 beschikking gekregen over de (concept) aanbestedingsdocumenten, waaronder onder andere de (concept) DBFMO-overeenkomst. In de overeenkomst die met de toekomstig opdrachtnemer wordt gesloten speelt het betalingsmechanisme een centrale rol. Het betalingsmechanisme is het instrument dat de opdrachtgever heeft om de opdrachtnemer financieel te prikkelen tot het leveren van afgesproken prestaties.
- 04 De publieke stakeholders hebben een gezamenlijke uitvraag gedaan voor second opinions op de DBFMO-overeenkomst, het betalingsmechanisme en outputspecificatie (hierna: de contractdocumenten). De opdrachtgevers willen in vertrouwen op basis van gedegen informatie kunnen besluiten over het project RegioTram. Second opinions moeten dit vertrouwen versterken.
- 05 Voorliggende rapportage is het eindrapport van de second opinion van PwC op het betalingsmechanisme van het project RegioTram. Deze second opinion maakt onderdeel uit van een rapportageset die is opgesteld door drie opiniërende bureaus met specialismen op verschillende disciplines (juridisch, financieel en technisch): Pels Rijcken voor de DBFMO-overeenkomst, PwC voor het betalingsmechanisme en Grontmij voor de outputspecificatie.

1.2. Opdrachtformulering

1.2.1. Doelstellingen second opinion

- 06 De overkoepelende doelstelling van de second opinions van de drie opiniërende bureaus is het versterken van het vertrouwen van de opdrachtgevers, dat de opdrachtgevers na het sluiten van de DBFMO overeenkomst zoveel als mogelijk zekerheid hebben dat de gevraagde prestaties kunnen worden afgedwongen en dat in geval van bijzondere omstandigheden de belangen van de opdrachtgevers zo min mogelijk zullen worden geschaad.
- 07 De specifieke doelstelling van de second opinion op het betalingsmechanisme, die PwC uitvoert, is het versterken van het vertrouwen van de opdrachtgevers inzake:
- de werking van de financiële prikkels in relatie tot de projectdoelstellingen;
 - de mate waarin er een werkende relatie bestaat tussen betalingsmechanisme en outputspecificatie, waardoor het betalingsmechanisme ook inderdaad prikkelt tot het nakomen van de outputspecificatie;
 - de kans op onbedoeld en strategisch gedrag door de opdrachtnemer en mogelijke aanpassingen om dit tegen te gaan; en
 - de beheersbaarheid van het systeem als geheel.

1.2.2. Reikwijdte van de opdracht

- 08 Onder het betalingsmechanisme wordt verstaan de schriftelijke overeenkomststeksten conform bijlage 2 van de DBFMO-overeenkomst.
- 09 Op 24 november 2011 ontvingen wij de teksten van de concept DBFMO-overeenkomst, het concept betalingsmechanisme en de concept outputspecificatie. Deze stukken, alle gedateerd op 4 november 2011

¹ Het projectbureau RegioTram is met twee gegadigden in dialoog; eind november 2011 heeft een derde gegadigde besloten zich terug te trekken uit de aanbesteding.

(hierna: de “november-versie”), vormden de basis voor tussentijdse bevindingen. Ter informatie ontvingen wij tevens de aanbestedingsleidraad voor de consultatiefase van dezelfde datum en enig toelichtend materiaal.

- 10 Op 16 januari 2012 hebben de drie opiniërende bureaus in Groningen aan het projectbureau hun tussentijdse bevindingen gepresenteerd. In vervolg op deze presentatie hebben de opiniërende bureaus hun bevindingen ook één op één met de specialisten van het projectbureau besproken en heeft op 17 februari 2012 een integrale bespreking plaatsgevonden met de drie opiniërende bureaus en specialisten van het projectbureau.
- 11 Naar aanleiding van de tussentijdse bevindingen en ook naar aanleiding van voortschrijdend inzicht en de met de gegadigden gevoerde dialooggesprekken, heeft het projectbureau de documentatie aangepast.
- 12 Op 17 februari 2012 ontvingen wij de aangepaste versie van de DBFMO-overeenkomst (versie 17 februari 2012), het betalingsmechanisme (versie 17 februari 2012, waarvan werd bevestigd dat deze gelijklopend is aan de eerder op 9 februari 2012 verstuurd tussenversie van 7 februari 2012) en (een deel van) de outputspecificatie (versie 16 februari 2012) (deze versie van de documentatie wordt hierna aangeduid als de “februari-versie”). Van de DBFMO-overeenkomst en het betalingsmechanisme was ook een ‘redline’ beschikbaar, waarin de wijzigingen ten opzichte van de november-versie zijn gemarkeerd. Voorts ontvingen wij ter informatie de memo ‘concept nota van wijzigingen voor DO versie 15-02’ (hierna: de Nota van Wijzigingen) met daarin een samenvatting van de wezenlijke wijzigingen in de aanbestedingsdocumenten. Op 19 maart 2012 ontvingen wij een aangepaste integrale versie van outputspecificatie.
- 13 Wij hebben het aangepaste betalingsmechanisme (februari-versie) bestudeerd en op basis daarvan dit eindrapport opgesteld. Op 27 februari 2012 hebben de drie opiniërende partijen hun definitieve bevindingen (zoals neergelegd in dit eindrapport) aan het projectbureau gepresenteerd.
- 14 Na de presentatie van de eindbevindingen ontvingen wij aanvullend nog een februari-versie en maart-versie van de Aanbestedingsleidraad (versie Eigenlijke Dialoogfase). Hoewel het beoordelen van de leidraad buiten de scope van onze opdracht valt, is de opiniërende partijen verzocht toch de in leidraad opgenomen wijzigingen en aanvullingen op de eisen aan het uit te vragen certificatenplan en managementplan mee te nemen. Gegeven het juridisch karakter van het document is deze reactie opgenomen in het eindrapport van de second opinion op de DBFMO-overeenkomst van Pels Rijcken.
- 15 Aanvullend is op verzoek van het projectbureau RegioTram door de opiniërende bureaus de Nota van Wijzigingen (een wijzigingennota tegen de inhoud van het document ‘samenvatting van documentatie voor de consultatiefase’) beoordeeld op consistentie met de februari-versie van de contractdocumenten.
- 16 De beoordeling van de contractdocumenten heeft, ondanks de gehanteerde aanpak, een beperkt karakter (marginale toets). Daardoor wordt niet gewaarborgd dat de prikkels zoals ingebouwd in het betalingsmechanisme in alle situaties en te allen tijde de gewenste uitwerking op de opdrachtnemer hebben, wel dat deze prikkels integraal onderdeel zijn van het betalingsmechanisme.
- 17 Gegeven dat de opdracht een second opinion betreft, heeft PwC geen zelfstandig onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop de projectdoelstellingen en randvoorwaarden vertaald zijn in ‘onderdelen’ van het betalingsmechanisme. Wel heeft PwC de logica en consistentie gecontroleerd van de vertaling van de projectdoelstellingen en randvoorwaarden in ‘onderdelen’ van het betalingsmechanisme zoals schriftelijk vastgelegd in de contractdocumenten en door het projectbureau RegioTram.

2. Bevindingen

2.1. Status betalingsmechanisme

- 18 Deze second opinion is uitgevoerd tijdens de lopende aanbestedingsprocedure van het project RegioTram. De aanbestedingsprocedure bevindt zich nu halverwege de concurrentiegerichte dialoog. RegioTram is in Nederland het eerste project voor een tramsysteem met contractvorm DBFMO. De bedoeling van het voeren van dialoog met de gegadigden is juist om te spreken over mogelijke knelpunten in de documentatie en om de documentatie waar nodig aan te scherpen tijdens de aanbestedingsprocedure.
- 19 De contractdocumenten, waaronder het betalingsmechanisme, zijn tijdens de dialooffase van de aanbestedingsprocedure dus per definitie nog niet 'tekengereed'. Waar het om gaat, is of de contractdocumentatie in zodanige staat verkeert, dat te verwachten valt dat aan het einde van de concurrentiegerichte dialoog een tekengereede versie tot stand is gekomen. Tegen deze achtergrond moet deze second opinion op februari-versie van het betalingsmechanisme dan ook worden begrepen.

2.2. Bevindingen betalingsmechanisme

2.2.1. Algemeen oordeel

Het betalingsmechanisme is gebaseerd op de landelijke standaarden voor infrastructuurprojecten. Afwijkingen ten opzichte van deze standaarden zijn gebaseerd op bewuste keuzen van de aanbesteder, in casu gemeente, provincie, stuurgroep en het projectbureau RegioTram. De aan ons ter beschikking gestelde februari-versie van het betalingsmechanisme voldoet aan de eisen die in dit stadium van de aanbesteding aan dit contractdocument gesteld kunnen worden. Het betalingsmechanisme is thans nog niet tekengereed, maar dat hoeft ook niet in deze fase van de aanbestedingsprocedure. Het betalingsmechanisme is van voldoende (kwalitatief) niveau om de dialooffase van de aanbesteding mee voort te zetten.

In het bijzonder vraagt de financierbaarheid (en ultiem vermarktbaarheid) van dit betalingsmechanisme nog aandacht. Enkele contractclausules die zijn opgenomen in het betalingsmechanisme laten ons inziens een onevenwichtigheid zien tussen de belangen van de opdrachtgever en die van de opdrachtnemer. In de huidige tijdgeest kwalificeren wij het betalingsmechanisme als 'agressief' omdat het betalingsmechanisme op onderdelen voornamelijk de belangen van de opdrachtgever dient. Voornoemde kan in de aanbesteding een aandachtspunt worden als gegadigden deze kritiek delen. Wellicht ten overvloede merken wij op dat in de dialooffase er nog voldoende gelegenheid is aanpassingen omtrent dergelijke bepalingen door te voeren.

- 20 De navolgende paragrafen (2.2.2 t/m 2.2.4) van voorliggend rapport geven meer uitleg en detail inzake voornoemd oordeel, gevolgd door aanbevelingen (paragraaf 2.3) waarmee het betalingsmechanisme ons inziens naar een niveau gebracht kan worden dat leidt tot positieve beantwoording van alle aspecten die zijn opgenomen in paragraaf 1.2.1 van dit rapport.

2.2.2. Doorvertaling van projectdoelstellingen en randvoorwaarden in financiële prikkels en de kalibratie van de financiële prikkels

- 21 Wij constateren dat de werking van de financiële prikkels uit het betalingsmechanisme is ingeregeld op de projectdoelstellingen en het onderliggende eisenpakket. Dit inregelen wordt ook wel "kalibreren" genoemd. De door het projectbureau RegioTram vastgelegde verantwoording dienaangaande is opgenomen in de dossierstukken als vermeld in Bijlage A bij dit rapport. Wij teken aan dat de kalibratie nog is niet voltooid en onderwerp is van voortgaande werkzaamheden van het projectbureau RegioTram, waarbij bijvoorbeeld nog nadere invulling moet plaatsvinden van staffels van het variabele deel van de bruto beschikbaarheidsvergoeding. Onderstaand is een nadere toelichting opgenomen inzake de doorvertaling van doelstellingen en randvoorwaarden in financiële prikkels en de kalibratie van de financiële prikkels.

-
- 22 Het betalingsmechanisme is het centrale aansturingssysteem van een project dat door de opdrachtgever via een DBFMO contract in de markt wordt gezet. Het betalingsmechanisme bevat namelijk, onder andere, financiële prikkels die beschikbaarheid van het tramsysteem en traminfrastructuur voor de opdrachtgever moeten garanderen. Om de financiële prikkels te laten werken, worden niveaus van dienstverlening afgesproken waaraan de opdrachtnemer moet voldoen. Deze niveaus worden voorgeschreven in de outputspecificatie. De koppeling van de eisen zoals opgenomen in de outputspecificatie, is daarmee een belangrijke basis voor het betalingsmechanisme. Om te zorgen dat de opdrachtnemer ook daadwerkelijk de dienstverlening gaat leveren die geëist en gewenst wordt door de opdrachtgever, is het van belang dat iedere eis of wens is doorvertaald in een (financiële) prikkel.
- 23 Financiële prikkels worden doorvertaald in bonus en/of malus regelingen. Een malus, of bonus, bepaalt mede de hoogte van de geldelijke vergoeding die de opdrachtnemer ontvangt. De hoogte van de vergoeding moet afhankelijk zijn van de geleverde prestatie, indien dit niet het geval is werken de financiële prikkels niet. Om te kunnen bepalen of de geleverde prestatie geleverd is, is meetbaarheid van prestaties van belang. De eisen moet specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgeboden (SMART) zijn vertaald in het betalingsmechanisme.
- 24 Bij financiële prikkels is het van belang de omvang van de prikkel te variëren al naar gelang het belang van de prestatie. Deze gradaties in financiële prikkels moet voldoen aan het “tickle-hurt-kill” principe. Dit principe houdt in dat een kleine overtreding bestraft wordt met een kleine boete, de opdrachtnemer wordt op die manier geprikkeld om te presteren maar niet direct kardinaal gestraft indien hij niet presteert op het afgesproken niveau. Naarmate het niveau van onderschijding van de geëiste prestaties hoger wordt, neemt de financiële omvang van de malus toe, op deze manier prikkelt de opdrachtgever de opdrachtnemer meer om te presteren op onderwerpen die als belangrijker kwalificeren.
- 25 Om de omvang van de financiële prikkels volgens het “tickle-hurt-kill” principe vast te kunnen stellen, is kalibratie van het betalingsmechanisme noodzakelijk. Een betalingsmechanisme is projectspecifiek en is daarmee maatwerk. Een betalingsmechanisme bestaat uit verschillende parameters en coëfficiënten. Het bepalen van deze parameters en coëfficiënten is een iteratief proces dat ook wel het kalibreren van het betalingsmechanisme wordt genoemd. Via het kalibreren van het betalingsmechanisme kan (theoretisch) worden bepaald of een opgenomen prikkel effectief is of juist niet.
- 26 De omvang van de opgenomen financiële prikkels bepaalt in hoge mate het gedrag van de opdrachtnemer. Indien de hoogte van een malus of bonus te laag is, kan dit strategisch gedrag van de opdrachtnemer uitlokken: zo kan het voordeliger zijn voor de opdrachtnemer om relatief lage penalties te incasseren in plaats van de geëiste prestatie te leveren. Tevens kan een sanctie niet realistisch of niet haalbaar zijn voor de opdrachtnemer, in dat geval kan het voordeliger zijn voor de opdrachtnemer om zich aan de verdere uitvoering van het project te onttrekken. Beide illustratieve voorbeelden zijn vormen van strategisch gedrag van de opdrachtnemer die ook de belangen van de opdrachtgever schaden.

2.2.3. *Effect op financierbaarheid en vermarktbaarheid*

- 27 Voorspelbare en stabiele kasstromen hebben een positief effect op de financierbaarheid en vermarktbaarheid van een project². Indien kasstromen als minder voorspelbaar en/of stabiel worden gepercipieerd door de financiers van de DBFMO opdrachtnemer, wordt normaliter een risico-opslag verwerkt in de kosten voor financiering. Door deze opslag stijgen de kosten voor financiering voor de opdrachtnemer, hetgeen verwerkt wordt in de inschrijvingen die de aanbesteder ontvangt. Dit heeft in het meest gunstige geval (enkel) een prijsopdrijvend effect. Indien de risico's op de voorspelbaarheid en stabiliteit van de kasstromen door de financier als niet beheersbaar en mitigeerbaar worden gepercipieerd kan ultimo een project niet financierbaar of vermarktbaar blijken te zijn.
- 28 Enkele contractclausules die opgenomen zijn in het betalingsmechanisme leiden in de huidige situatie en tijdgeest tot de kwalificatie ‘agressief’. Hiermee wordt bedoeld dat het betalingsmechanisme in de huidige vorm op deze onderdelen voornamelijk de belangen van de opdrachtgever dient. Dit komt onder andere naar voren in de feiten dat:

² In dit kader wordt ook wel gesproken over *bankability* van het project

1. de beschikbaarheidsvergoeding kan volledig worden weggeslagen door penalty's, er is in dit verband zelfs sprake van verrekening met kasstromen die de opdrachtnemer toekomen in toekomstige betaalperioden;
 2. tijdens de realisatiefase penalty's door de opdrachtgever kunnen worden opgelegd en worden gevorderd;
 3. de door de opdrachtgever geclaimde flexibiliteit van de opdrachtnemer fors is; en
 4. de opgenomen uitgangsniveaus voor zwartrijders en klanttevredenheid ambitieus zijn.
- 29 Bovengenoemde clausules verlagen de zekerheid en voorspelbaarheid van de vergoedingen die de opdrachtnemer toekomen, dit vormt een serieus risico voor private partijen die financiële middelen ter beschikking stellen. Deze clausules dienen voornamelijk de belangen van de opdrachtgever en houden weinig tot geen rekening met de belangen van de private partijen die financiële middelen voor het project RegioTram ter beschikking stellen. Als aanpassing (versoepeling) van deze clausules uitblijft tijdens de komende fase van de aanbesteding, is er ons inziens een aanzienlijk kans dat het project RegioTram niet vermarktbaar is. In het meest gunstige geval is (enkel) sprake van een prijsopdrijvend effect, waarbij de voorwaarde van de aanbesteder dat inschrijvingen een in de aanbesteding gehanteerde plafondprijs niet mogen overschrijden, zonder aanpassing eveneens tot een mislukte aanbesteding kan leiden.

2.2.4. Relatie met en integratie van de outputspecificaties

- 30 Het betalingsmechanisme moet gekoppeld zijn aan het programma van eisen, waaronder de outputspecificatie. Deze integratie houdt in specifieke koppelingen vanuit prikkelmecanismen uit het betalingsmechanisme aan eisen uit het programma van eisen. Om deze koppelingen en verwijzingen op een juiste en consistente wijze te leggen, dienen de onderliggende eisen en certificaten SMART geformuleerd te zijn. Pas dan is sprake van een werkende relatie tussen het betalingsmechanisme en de outputspecificatie. Deze werkende relatie is voorwaarde voor het kunnen afdwingen van de gevraagde prestaties en voor de beheersbaarheid van het systeem als geheel.
- 31 Anders dan in de standaard DBFM(O)-contracten is ervoor gekozen om in de contractdocumentatie de inhoud van delen van de certificaten (het certificatenplan) niet voor te schrijven en om geen eisen aan het managementsysteem van de opdrachtnemer op te nemen in het programma van eisen behorende bij de DBFM overeenkomst. In plaats daarvan worden deze onderdelen in de aanbesteding als dialoogproduct uitgevraagd en worden deze ná gunning integraal onderdeel van de DBFMO overeenkomst. Het gaat hier om essentiële onderdelen: het certificatenplan bepaalt aan welke eisen de opdrachtnemer moet voldoen om de certificaten (waaraan het betalingsmechanisme gekoppeld is) te verkrijgen en de eisen aan het managementplan betreffen – met name – eisen op het gebied van de wijze waarop de opdrachtnemer zijn prestatie aantoont en op het gebied van de verificatie van eisen en de projectplanning. Gegeven de bewuste keuze van de aanbesteder om deze onderdelen uit te vragen als dialoogproduct, moeten condities aan de bedoelde eisensets zijn opgenomen in de aanbestedingsleidraad. Naar wij uit de gesprekken met de projectspecialisten hebben begrepen en op basis van de aan ons beschikbaar gestelde concepten van de aanbestedingsleidraad versie 'Eigenlijke Dialoofase', zijn de desbetreffende condities in de vigerende versie van de aanbestedingsleidraad nader aangescherpt³. Hiermee moet het project RegioTram een directe relatie borgen tussen het betalingsmechanisme en het programma van eisen, alsook het kunnen afdwingen van de gevraagde prestaties en de beheersbaarheid van het systeem als geheel.

2.3. Aanbevelingen betalingsmechanisme

- 32 In ons algemene oordeel hebben wij aangegeven dat het betalingsmechanisme zeker naar een niveau gebracht kan worden dat leidt tot positieve beantwoording van alle aspecten die zijn opgenomen in paragraaf 1.2.1 van dit rapport. Opvolging van de aanbeveling zoals onderstaand opgenomen is daar ons inziens een noodzakelijke voorwaarde voor. In het bijzonder vraagt de financierbaarheid (en uitiem vermarktbaarheid) van het betalingsmechanisme nog aandacht van de opdrachtgevers van het project.
- 33 Op basis van de vigerende inhoud van het betalingsmechanisme vragen wij aandacht voor de financierbaarheid en de vermarktbaarheid van het project RegioTram, zoals toegelicht in paragraaf 2.2.3 van dit rapport. Wij erkennen dat de huidige stellingnamen als verwoord in bepaalde bepalingen van het betalingsmechanisme de

³ De aanbestedingsleidraad maakt geen deel uit van de te beoordelen documenten.

belangen van de opdrachtgever dienen, echter deze bepalingen hebben een prijsopdrijvend effect en verslechteren de mate van vermarktbaarheid van het project en schaden daarmee ook de belangen van de opdrachtgever. Concreet is onze aanbeveling in dezen een keuze te maken voor anticiperen en (licht) aanpassen van deze bepalingen in het voordeel van de private sector, of voor afwachten tot gegadigden in de dialoofase van de aanbesteding eveneens met deze kritiek komen⁴. In de dialoofase is er nog voldoende gelegenheid aanpassingen omtrent dergelijke bepalingen door te voeren. Mogelijke lijnen waarlangs aanpassingen vorm kunnen krijgen, zijn door ons met het projectbureau besproken.

2.4. Bevindingen Nota van Wijzigingen

- 34 Wij hebben de Nota van Wijzigingen beoordeeld op consistentie met de februari versie van de contractdocumenten. Opgemerkt wordt dat onderdelen met financiële karakteristieken die geen directe relatie hebben met het betalingsmechanisme (zoals de passage “de raming blijft binnen het beschikbare investeringsbudget”), dan wel nog onderwerp van wijziging zijn, niet zijn bekeken en getoetst.
- 35 Op basis van de uitgevoerde toets kan worden gesteld dat hetgeen opgenomen is in de aan ons voorgelegde versie van de Nota van Wijzigingen, niet strijdig is met de februari versie van het betalingsmechanisme.

⁴ Naar verwachting zodra *lenders' due diligence* onderzoek is verricht en resultaten hiervan door gegadigden worden ingebracht tijdens de dialooggespreken.

A. Geraadpleegde documentatie

Nr	Kenmerk document / titel	Opgesteld door	Datum
1	Samenvatting van documentatie voor de consultatiefase	Projectbureau RegioTram	04-11-2011
2	Concept DBFMO overeenkomst versie 4 november	Projectbureau RegioTram	04-11-2011
3	Concept Outputspecificatie	Projectbureau RegioTram	04-11-2011
4	Aanbestedingsleidraad consultatiefase	Projectbureau RegioTram	04-11-2011
5	Memo Toelichting en scenario's betalingsmechanisme	Projectbureau RegioTram	15-12-2011
6	Memo Projectdoelen en aanbestedingsstrategie	Projectbureau RegioTram	15-12-2011
7	Memo Toelichting bij bedragen betalingsmechanisme	Projectbureau RegioTram	05-01-2012
8	Memo Onderbouwing boetepunten en kortingen	Projectbureau RegioTram	02-02-2012
9	Memo Simulatie rijtijden informatie	Projectbureau RegioTram	07-02-2012
10	Rekenmodel (3x) Effect betalingsmechanisme	Projectbureau RegioTram	13-02-2012
11	Memo Uitwerking betalingsmechanisme	Projectbureau RegioTram	13-02-2012
12	Concept Nota van Wijzigingen voor DO	Projectbureau RegioTram	15-02-2012
13	Concept Outputspecificatie versie 1.3	Projectbureau RegioTram	16-02-2012
14	Concept DBFMO overeenkomst	Projectbureau RegioTram	17-02-2012
15	Aanbestedingsleidraad Eigenlijke dialoofase	Projectbureau RegioTram	27-02-2012
16	Concept outputspecificatie	Projectbureau RegioTram	19-03-2012
17	Aanbestedingsleidraad Eigenlijke dialoofase	Projectbureau RegioTram	21-03-2012

Bijlage D: Second Opinion Outputspecificatie – Grontmij

Second Opinion 'Outputspecificatie' RegioTram Groningen

Onderdeel van DBFMO-overeenkomst - Consultatiefase

Definitief

Projectorganisatie RegioTram Groningen

Grontmij Nederland B.V.
De Bilt, 27 maart 2012

Verantwoording

Titel :Second Opinion 'Outputspecificatie'
RegioTram Groningen

Subtitel :Onderdeel van DBFMO-overeenkomst - Consultatiefase

Projectnummer :3162423

Referentienummer :T&M-1034618-AP/jjT

Revisie :1.03

Datum :27 maart 2012

Auteur(s) :A. Remus, A. Hirdes, A.D. Pettinga

E-mail adres :peter.aukes@grontmij.nl

Gecontroleerd door :P. Aukes

Paraaf gecontroleerd :

Goedgekeurd door :E. van der Linde

Paraaf goedgekeurd :

Contact :Grontmij Nederland B.V.
De Holle Bilt 22
3732 HM De Bilt
Postbus 203
3730 AE De Bilt
T +31 30 220 74 44
F +31 30 220 02 94
www.grontmij.nl

Inhoudsopgave

1	Managementsamenvatting.....	4
1.1	Samenvattende conclusie.....	4
1.2	Review	4
1.3	Conclusies 22 maart 2012	4
2	Verantwoording	5
2.1	Achtergrond second opinion Outputspecificatie	5
2.2	Opdrachtformulering	5
2.2.1	Doelstelling second opinion	5
2.2.2	Reikwijdte en verloop van de opdracht.....	5
2.3	Samenhang.....	6
3	Bevindingen (in hoofdlijnen).....	7
3.1	Vooraf.....	7
3.2	Systeem RegioTram	7
3.3	Systeemdeel Inpassing & vormgeving Infrastructuur (INF)	7
3.4	Systeemdeel Rollend materieel (RM)	8
3.5	Systeemdeel Beheer & Onderhoud (B&O)	9
3.6	Systeemdeel Vervoerdienst (VD).....	9
3.7	Systeemdeel Omgeving (OMG).....	9

1 Managementsamenvatting

1.1 Samenvattende conclusie

De nu beoordeelde OS heeft nog een aantal aanvullingen en/of aanpassingen op technisch detail niveau. De komende tijd tot en met de dialoofase geeft genoeg mogelijkheden deze aanpassingen tijdig te realiseren. Bij realisatie binnen deze tijdspanne komen voortgang noch risicobeheersing in het geding.

1.2 Review

We hebben de technisch-inhoudelijke kwaliteit en betekenis van de Outputspecificatie (afgekort OS) - conceptversie 2.0 (19 maart 2012) in de actuele fase van het project gereviewed op vier niveaus, namelijk:

- samenhang en plek van de OS binnen het totale DBFMO-contract ('driehoek');
- compositie en kwaliteit van de totale Outputspecificatie sec, mogelijke lacunes;
- samenstelling van het eisenpakket per systeemonderdeel (5x), de raakvlakken daartussen en maatregelen/eisen ter beheersing van de risico's;
- detailformulering van de essentiële (tram)technische eisen, mogelijke tegenstrijdigheden en de SMART-heid ervan.

1.3 Conclusies 22 maart 2012

Het antwoord op de hoofdvraag of de OS (voldoende) 'gereed is voor de markt' is driedelig:

Vraag 1: Wordt met deze Outputspecificatie een compleet en goed werkend tramsysteem gerealiseerd in een bestaande stedelijke omgeving conform de gewenste kwaliteit?

Antwoord:

Indien de in deze Consultatiefase in de OS door ons geconstateerde risico's in de eerstvolgende fase(n) voldoende beheerst worden, zal een goed werkend tramsysteem gerealiseerd worden. Het overallrisico van deze OS is in deze fase aanvaardbaar.

Vraag 2: Krijgen gegadigden tijdens de aanbesteding 'voldoende ruimte' om zelf tot creatieve oplossingen te komen?

Antwoord:

Gegadigden krijgen, behoudens een aantal systeemeisen, tijdens de aanbesteding 'voldoende ruimte' om zelf tot creatieve oplossingen te komen. Waar eisen verregaand zijn uitgewerkt is dat een bewuste keuze van de Projectorganisatie RegioTramGroningen (het risico van de voorgeschreven keuze). Een aantal technische eisen is, naar ons inzicht, te ruim gesteld, dit is echter een bewuste keuze. Met name de strakke eisen zorgen ervoor dat innovatieve tramtechnieken lastig te implementeren zijn. In de Dialoofase zal blijken of die creatieve voldoende ruimte aanwezig is.

Vraag 3: Waar zitten eventuele lacunes, risico's en kennelijke fouten en/of tegenstrijdigheden?

Antwoord:

Na verificatie blijkt dat op technisch detailniveau nog niet alle van de eerder door ons geïdentificeerde omissies zijn verwerkt. De dialoofase biedt voldoende mogelijkheden dit te corrigeren. De functionaliteit op systeemniveau lijkt nog niet op alle aspecten volledig. Daar waar dit niet een bewuste keuze is, kan dit voorafgaand aan of in de Dialoofase, worden gedefinieerd. Een aandachtspunt zal blijven het bewaken van de integraliteit tussen de 5 zgn. systeemdelen. Dit vraagt ook van de projectorganisatie RTG integrale tramspecificatie kennis om de eigen risico's daadwerkelijk te beheersen.

2 Verantwoording

2.1 Achtergrond second opinion Outputspecificatie

De Projectorganisatie RegioTram Groningen werkt in opdracht van de Stuurgroep Regio Groningen-Assen aan de ontwikkeling en realisatie van tramlijnen 1 en 2 in de gemeente Groningen. Die lijnen dienen in de toekomst gekoppeld te worden aan het regionale spoornetwerk. De RegioTram Groningen zal door een consortium gerealiseerd worden onder een zogenoemd Design-Build-Finance-Maintain-Operate-overeenkomst (DBFMO). De aanbestedingsprocedure is in 2011 gestart door middel van een zogenoemde concurrentiegericht dialogoog. Deze review is onderdeel van de zgn. Consultatiefase.

Grontmij Nederland B.V., in samenwerking met Pels Rijcken & Drooglever Fortuijn Advocaten en Notarissen (afgekort PR&DF) en PwC, gevraagd één integrale second opinion op contractdocumenten te geven; op respectievelijk de Outputspecificatie (OS), de DBFMO-overeenkomst en het Betalingsmechanisme.

Opdrachtgever wil door middel van de second opinion(s) zichzelf zekerheid verschaffen dat:

- na het aangaan van de DBFMO-overeenkomst de gevraagde prestaties kunnen worden afgedwongen, en
- dat in geval van bijzondere omstandigheden (overmacht, optreden van bijzondere risico's en faillissement van de opdrachtnemer) zijn belangen zo min mogelijk worden geschaad.

2.2 Opdrachtformulering

Projectorganisatie RegioTram Groningen heeft een Outputspecificatie opgesteld met als doel een tramsysteem te verkrijgen voor het versterken van het OV-netwerk in de gemeente Groningen.

2.2.1 Doelstelling second opinion

In deze second opinion is antwoord gegeven op de volgende kernvragen:

- Wordt met deze OS een compleet en goed werkend tramsysteem gerealiseerd in een bestaande stedelijke omgeving conform de gewenste kwaliteit?
- Krijgen de gegadigden tijdens de aanbesteding voldoende ruimte om zelf tot creatieve oplossingen te kunnen komen?
- Waar zitten eventuele lacunes, risico's, kennelijke fouten en/of tegenstrijdigheden in de voorgelegde stukken?

Projectorganisatie RegioTram Groningen geeft aan het begin van de opdracht uitdrukkelijk aan dat de OS *een levend document* is en onderhevig aan veranderingen en verbeteringen. Daarom worden ook onze aanbevelingen voor het herstellen van fouten en het beheersen van risico's van de OS door de projectorganisatie op prijs gesteld.

2.2.2 Reikwijdte en verloop van de opdracht

Grontmij heeft allereerst de conceptversie 1.0 (d.d. 4 november 2011) van de Outputspecificatie RegioTram Groningen beoordeeld.

Deze versie van de OS bleek zich in een vroeger stadium te bevinden dan verwacht, ze was zeker nog niet 'tekengereed'. Bij aanvang van ons werkproces constateerden wij dat er in deze OS verwezen werd naar diverse onderliggende documenten, die niet aan ons waren verstrekt en derhalve op dat moment ook geen deel uitmaakten van de uitvraag.

Eind december 2011 en begin 2012 is een aantal extra documenten aan ons verstrekt. Daarover is de afspraak gemaakt, dat wij deze documenten, voor zover van belang voor met name de trambaan technische beoordeling, globaal zouden beschouwen.

Na presentatie van tussentijdse bevindingen (16 januari 2012) over de verkregen documenten is er een dialoog opgestart met de specialisten van de Projectorganisatie RegioTram. Tijdens deze inhoudelijke gesprekken op het Projectbureau RegioTram in Groningen is op sommige onderdelen door specialisten van de opdrachtgever inzage gegeven in specifieke documenten.

Op 17 februari 2012 vond een zogenoemde integratiesessie plaats. Die stond vooral in het teken van het bespreken van de aanbevelingen van 16 januari 2012. Aan het einde van deze sessie is met de opdrachtgever afgesproken dat de beoordeling op de OS in voorliggende rapportage plaatsvindt op basis van de *schriftelijke* contractdocumentatie. Het is niet mogelijk een second opinion af te geven op basis van mondelinge gesprekken.

Na de presentatie op 27 februari 2012 is afgesproken dat wij ook over onze bevindingen over Outputspecificatie herijkte versie 1.3 (16 februari 2012) en de 'Eerste concept Nota van Wijzigingen' (Memo RegioTram 20 februari 2012) zouden rapporteren.

Op 6 maart 2012 rapporteerden wij onze 'Voorlopige Second Opinion Outspecificatie RegioTram Groningen' gebaseerd op versie 1.0 en 1.3 van de OS. Het voorliggende rapport is een logisch vervolg daarop.

Wij hebben onze huidige bevindingen mee gebaseerd op het zgn. Risicoregister (versie 27 en 28 februari) dat wij op 14 maart ontvingen. Daarin hebben wij vooral de OS-gerelateerde onderwerpen beschouwd.

Ook hebben wij kennis genomen van de reacties van Projectorganisatie RegioTram Groningen (RTG) op de Managementsamenvatting in ons rapport van 6 maart 2012.

2.3 Samenhang

Onze bevindingen in dit rapport hebben inhoudelijk vooral betrekking op de alle mogelijke tram-technische en civiel- en verkeerstechnische specificaties van de Outputspecificatie; dat is ons vak. Echter de Outputspecificatie staat niet op zichzelf, hij is onderdeel van de gehele DBFMO-overeenkomst. Daarom hebben wij ook gekeken naar de samenhang van de technisch-inhoudelijke specificaties van de OS met het enerzijds het Betalingsmechanisme en anderzijds het DBFMO-contract; in de 'driehoek' van de drie opiniërende bureaus.

3 Bevindingen (in hoofdlijnen)

3.1 Vooraf

Hier beschrijven we in hoofdlijnen welke onderwerpen / eisen in OS versie 2.0 d.d. 19 maart 2012 wij op deze fase het *meest* risicovol achten. Wij beschrijven die risico's eerst op het niveau van tramsysteem, daarna gaan we kort in op de (kritisch gebleven) risico's per systeemonderdeel (5x).

3.2 Systeem RegioTram

Normering.

Een document is vanuit de normering (NNI) gezien bindend (normatief) of niet (informatief). In de OS worden drie documentsoorten genoemd, te weten bindende documenten, informatieve documenten en brondocumenten. Dit is een keuze van het Projectbureau, maar kan mogelijk tot verwarring leiden bij de Opdrachtnemer.

Betalingsmechanisme.

De relatie tussen de voor het Betalingsmechanisme relevante technische documenten en OS is nog niet gespecificeerd. Dit is een bewuste keuze het uit te vragen als dialoog product. Het zgn. certificatenplan zal op dit punt opheldering geven. Dit certificaatplan wordt tijdens de Dialoogfase nader uitgewerkt

Doorrijden in de regio.

In de OS versie 2.0 d.d. 19 maart 2012 is bewust veel ruimte gelaten voor invulling door de Opdrachtnemer. Wij adviseren een opmerking toe te voegen m.b.t. de wielflenzen, waar ook in de eerste fase van het project al op geanticipeerd moet worden. De toekomstige interoperabiliteit van het tramsysteem blijft een punt van aandacht.

Raakvlakmanagement.

De gekozen eisenopzet maakt traminhoudelijke raakvlakmanagement complex. De Projectorganisatie RTG heeft bewust gekozen het raakvlak management bij de opdrachtnemer te leggen. Dit vraagt ook van projectorganisatie integrale tramspecifieke kennis om de eigen risico's daadwerkelijk te beheersen.

3.3 Systeemdeel Inpassing & vormgeving Infrastructuur (INF)

Trambaan.

Bij de eisen van de trambaaninfrastructuur is geen technisch en/of functioneel programma van eisen (TPvE of FPvE) gemaakt om zodoende de marktpartijen 'voldoende (maximale) ruimte te bieden voor creatieve oplossingen'. Veelal wordt verwezen naar het Referentieontwerp en de Ontwerprichtlijnen tramalignement. Het is een bewuste keuze van het Projectbureau RTG voor de trambaan geen scherpe eisen te stellen aan de integrale invulling van de infrastructuur ('van gevel-tot-gevel'), maar het referentieontwerp als vigerend te verklaren. Het is gebleken dat er nog een aantal aanvullingen en/of aanpassingen nodig zijn met name hoe op dat moment feitelijk wordt aangetoond dat het systeem functioneel aan de gestelde eisen voldoet.. De geconstateerde gebreken zullen aan de Projectorganisatie RTG ter beschikking worden gesteld. De interoperabiliteit tussen voertuig en infra blijft een belangrijk punt van aandacht .Dit geldt voor de relatie tussen voertuigbreedte en halte (spleetbreedte) maar ook zaken als overhang voor de voorste/achterste assen. Dit heeft gevolgen voor de uitzwaai in bogen. Dit aspect speelt met name bij het antiperen op toekomstige toelating van nieuw materieel.

Het Projectorganisatie RTG heeft er voor gekozen bovenstaande in de Dialoogfase verder uit te werken. Wij zien hier geen risico in.

Tractiesysteem.

De eisen verwoord voor tractie en elektrische voorziening moeten op paar punten worden aangepast en/of aangevuld. De geconstateerde gebreken zullen aan de projectorganisatie ter beschikking worden gesteld. Primair geldt dat een tractiesysteem als totaal veilig moet zijn. Dat betekent dat alle geleiders, niet bedoeld als bewust-spanningvoerend, aanrakingsveilig moeten zijn. Het tractiesysteem als totaal moet kortsluitingsvast zijn, bij kortsluitingen moet het tractiesysteem automatisch afschakelen. Secundair geldt dat er ten gevolge van het tractiesysteem geen ongewenste effecten buiten het systeem ontstaan. Belangrijk aspect hierbij zijn de onlosmakelijk met elektrische tractie verbonden zwerfstromen en spoorstaaf-aardepotentialen. Wij bevelen aan maatregelen te definiëren waarmee kan worden aangetoond dat het ontstaan van ongewenste neveneffecten zo veel mogelijk wordt voorkomen. Kritische punten, vooral in relatie tot alle soorten ondergrondse infrastructuur, moeten worden geïnventariseerd. Speciaal aandachtspunt hierbij zijn de te nemen voorzorgsmaatregelen bij bruggen. Bovenstaande technische punten kunnen voor of tijdens de dialooffase worden opgelost. Dit vraagt ook van projectorganisatie wel elektrotechnische kennis om de eigen risico's daadwerkelijk te beheersen.

Uit het 'Register ongewenste gebeurtenissen (risico's) Project RegioTram' d.d. 28 februari 2012, (door ons afgekort tot Risicoregister) hebben wij kunnen lezen dat 'TNO onderzoek heeft gedaan naar mogelijke aanpassingen bij de apparatuur' en dat de kans van optreden van zwerfstromen laag wordt ingeschat. Wij adviseren in de dialooffase hier aandacht aan te besteden en daarmee het mogelijke risico uit te sluiten

3.4 Systeemdeel Rollend materieel (RM)

Voertuigtype.

Voor rollend materieel is geen technisch en/of functioneel programma van eisen gemaakt om de marktpartijen 'maximale ruimte te bieden voor creatieve oplossingen'. In de OS wordt bij eis 0475 gesteld dat de exacte vormgeving van de tramvoertuigen na gunning door het consumentenplatform, (potentiële) reizigers en Opdrachtgever, wordt bepaald. De tekst van de eis lijkt echter voor meerdere uitleg vatbaar..

Het voertuigtype is weliswaar nog niet vastgesteld, maar de maatvoeringen in grote lijnen wel. De omvang, voertuig-PVR in rechtstand en in bogen, maximaal toelaatbare voertuigbeweging bij halteren, vloerhoogte = perronhoogte; perronrand ligt binnen de PVR (profiel van vrije ruimte). De uitwerking van de trambaan en daarmee de volledige infrastructuur (Gemeentelijke Infrastructuur en Traminfrastructuur) is afhankelijk van deze maatvoeringen. Stedelijke inpassing van tramsystemen worden gekenmerkt door zeer geringe marges in maatvoering en belangenafweging in wegindelingen. Zolang maatvoering niet vastligt of concreet gekaderd is, heeft dit invloed op de ontwerpuitwerking en vervolgens op de realisatie van de totale infrastructuur. Om helderheid te verkrijgen over deze aspecten, adviseren wij dit de Dialooffase te bewaken.

Waarderingsysteem rollend materieel.

De Projectorganisatie RegioTram Groningen heeft gesteld, dat technische en functionele eisen in belangrijke mate worden afgedwongen door een waarderingsysteem, met daarbinnen een relatief groot aandeel voor de waardering van het tramsysteem en daarmee de tramvoertuigen. Het systeem zou een ruime 8 moeten scoren. Echter het publieke waarderingsonderzoek kan feitelijk pas voor de *eerste* keer plaatsvinden, nadat de tramexploitatie enige tijd in bedrijf is. Het werken met de methode van (alleen) een 'publieke waarderingscijfer' voor de RegioTram achten wij in ons rapport van 6 maart 2012 (te) subjectief. Een en ander kan relatief snel leiden tot onnodig meningsverschil, juridische escalatie en tot het ongewenst stilvallen van het tramsysteem. Dit is een risico voor de opdrachtnemer.

De Projectorganisatie RTG moet zich realiseren dat dit de eerste jaren lastig is, want uit onze ervaring blijkt dat de klantenbarometer van KPVV pas goede informatie na meerdere jaren levert. Het echte cijfer weet je pas na ca. 5 jaar. Het effect van de introductie van de tram moet eerst uitgedempt zijn (kan ook negatief zijn: bijvoorbeeld ontsporende treinen van RandstadRail in Den Haag), voordat je een juiste beoordeling krijgt. Ook heb je meerdere jaren nodig om een trend waar te nemen. Deze is ons inziens belangrijker dan een absoluut cijfer. Alle beoordelin-

gen zitten grosso modo tussen de 5 en de 8; daarmee is de echte schaal niet 1-10, maar kleiner. Indien er waarderingen van bestaande OV-systemen als referentie gebruikt gaan worden, dient hierbij onderkend te worden dat er belangrijks beoordelingsverschillen bestaan tussen de diverse openbaar-vervoersystemen.

3.5 Systeemdeel Beheer & Onderhoud (B&O)

Onderhoudsplan.

Door ons is geadviseerd het technisch trambaanbeheersgebied in te kaderen tot 0,5 meter uit de buitenste spoorstaven (bij gemengde banen), tot de baanscheidingsbanden bij vrije trambanen en achterzijde perronband bij haltes. Dit is niet te herleiden uit de OS versie 19 maart 2012, echter de Projectorganisatie RTG geeft aan dit in met kaderdocument 'Beheer' opgelost te hebben.

De periode tussen technisch gereed en oplevering verdient speciale aandacht, met name voor niet veiligheidsgerelateerde aspecten.

In de afstemming tussen Traminfrastructuur (TI) en Gemeentelijke Infrastructuur (GI) hebben wij geen, voor de Opdrachtgever, werkbare eisen kunnen vinden voor uitvoerbaar onderhoud & beheer van complexe tramsysteemonderdelen als bovenleidingpalen, onderstations en kasten. Dit achten wij van belang met name omdat deze worden geplaatst in de openbare ruimte. Ook dit aspect is niet te herleiden, echter volgens projectorganisatie RTG is dit geregeld in het kaderdocument 'Beheer'.

3.6 Systeemdeel Vervoerdienst (VD)

Reistijd.

Bij dit onderdeel valt op dat een van belangrijkste eisen voor de tramexploitatie is geformuleerd in termen van maximumrijdsnelheden en dienstregeling en niet in termen van gemiddelde reissnelheid en/of (deel) *trajectreistijd*. Het is een bewuste keuze van de Projectorganisatie RTG een dienstregeling voor te schrijven en de bovenliggende functionele eis open te laten. Dit is een beperking in flexibiliteit voor de opdrachtnemer.

Tevens is er voor gekozen om geen kaderstellende eisen te formuleren aan de verkeersleiding bij verstoringen en/of calamiteiten. Ook dit moet in de Dialoofase nader worden uitgewerkt.

In hoeverre het hanteren van een boete clause alle potentiële risico's zal afdekken is nog niet te beoordelen in deze fase. Formuleringen hiervoor zijn in de Begrippenlijst van de Outputspecificatie niet compleet .

3.7 Systeemdeel Omgeving (OMG)

Referentieontwerp.

De Projectorganisatie RTG heeft een bewuste keuze gemaakt om het referentie ontwerp in combinatie met eisen, de status VO te geven.

Het begrip Referentieontwerp dat in het algemeen meer vrijblijvend en slecht richtinggevend is, kan hierom verwarring bij de Opdrachtnemer veroorzaken. De Projectorganisatie RTG adviseren wij hier alert op te zijn.