

Notitie DBFMO voor de gemeenteraadsleden van de gemeente Groningen, pers  
Groningen 20 oktober 2011

Geachte collega De Rooij, geachte collegae in de gemeenteraad.

In de Commissie Beheer en Verkeer van 21 september 2011 nodigde dhr. De Rooij van de PvdA gemeenteraadsfractie mij uit om mijn bedenkingen en die van de Stadspartij ten aanzien van de DBFMO constructie Regiotram op papier te zetten. Met deze notitie geef ik namens de fractie van de Stadspartij gevolg aan deze uitnodiging.

D(esign), B(uild), F(inance), M(aintain) en O(perate) is een manier van aanbesteden waarbij ook de voorfinanciering, exploitatie en onderhoud worden overgedragen aan een privaat bedrijf of een consortium van meerdere private bedrijven. Dit kan in sommige situaties voordeliger zijn voor de opdrachtgever, maar dan moet het een project betreffen dat voor een dergelijke manier van werken geschikt is. De Stadspartij is van mening dat de Regiotram geen geschikt project is om via een DBFMO constructie te realiseren, omdat de nadelen en risico's inclusief politieke legitimiteit daarvan niet opwegen tegen een eventueel voordeel. Ik zal dit hierna in de bijlage verder toelichten.

Conclusies Stadspartij inzake DBFMO contracten:

- 1. Onvoldoende democratische legitimiteit in het DBFMO proces*
- 2. Flexibiliteit, overheidstaken en (on)geschikte projecten voor DBFMO*
- 3. De Rijkswaterstaat is deskundiger dan de gemeente Groningen*
- 4. Opzet eerste fase bewijst dat tweede fase van de Regiotram alleen op papier bestaat*
- 5. Overheid kan inmiddels zelf goedkoper geld lenen dan de markt*
- 6. Langdurige afhankelijkheid Gemeente Groningen van één privaat consortium is ongewenst*

Het belangrijkste is de risicoparagraaf. Wat is het exacte niet veranderende eindproduct in het contract? Neemt het consortium ook het risico van tegenvallende reizigersaantallen? Wie neemt de risico's tijdens de bouw? Hoe hard zijn de boetebedingen bij de bouw en later bij beschikbaarheid zonder storingen? En wat kost dit alles de belastingbetaler? Het moet onomstotelijk duidelijk zijn waarmee het consortium zijn investering zal terugverdienen.

Met vriendelijk groet,  
Namens de fractie van de Stadspartij,  
Gerard Offerman.

## **Bijlage**

### *1. Onvoldoende democratische legitimiteit in het DBFMO proces*

De Stadspartij blijft van mening, dat het in achterkamers onderhandelen tussen ambtenaren en marktpartijen over honderden miljoenen euro's met weinig democratische controle onacceptabel is. Als voorbeelden waar dit o.a. mis ging noemt de Stadspartij Meerstad, Blauwe Stad, Noord/Zuidlijn Amsterdam en Edinburgh. De termijnen waarover we spreken zijn (politiek gezien) lang. Politiek verantwoordelijken zijn als er iets fout gaat vaak al ergens anders naar toe en kunnen dan niet meer op hun verantwoordelijkheid worden aangesproken (bijv. Calon). De gemeenteraad zadelt zo latere bestuurders op met mogelijk grote problemen.

### *2. Flexibiliteit, overheidstaken en (on)geschikte projecten voor DBFMO*

Een DBFMO constructie kan werken (met nadruk op "kan") wanneer aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan. Zo moeten de eisen die aan het eindproduct worden gesteld in het contract nauwkeurig te definiëren en te beschrijven zijn en mogen die eisen niet aan

verandering onderhevig zijn. De bouw van harde infrastructuur (tunnels, bruggen, wegen, gebouwen) kan in sommige gevallen kansrijk zijn voor DBFMO. Het is duidelijk waar dergelijke projecten aan moeten voldoen, en dit zijn projecten die nauwelijks aan verandering onderhevig zijn. Dat zulke projecten bij de Rijkswaterstaat kunnen werken is dus niet onlogisch. Bij de Regiotram is er echter sprake van een combinatie van infrastructuur (aanleg en onderhoud) en een structurele overheidstaak, het aanbieden van goed openbaar vervoer. De Stadspartij vindt het een verkeerde ontwikkeling om overheidstaken via een DBFMO constructie langdurig aan de markt over te laten. Bovendien ontstaat daardoor voor de gemeente een te langdurige afhankelijkheid van private partijen. De stad wordt voor 22,5 jaar met één aanbieder opgescheept. Dat is niet meer van deze tijd.

Daar komt nog bij dat openbaar vervoer een aanmerkelijk hogere dynamiek heeft dan een betonnen tunnel of een strook asfalt, waardoor er meer behoefte aan flexibiliteit is dan het DBFMO contract ons zal kunnen bieden. Denk hierbij als voorbeeld aan de discussies rond het Herewegviaduct, Zernike en de DBFMO onderhandelingen. Die bijten elkaar. Dus er moeten keiharde afspraken gemaakt worden over de risicoverdeling bij bouw en exploitatie van de tram, waarbij geen enkel risico bij de gemeente mag liggen.

### *3. De Rijkswaterstaat is deskundiger dan de gemeente Groningen*

Een andere randvoorwaarde voor een succesvol DBFMO project is de mate waarin de betrokken overheidspartijen tegenwicht kunnen bieden aan de marktpartijen. Een organisatie, zoals die van de Rijkswaterstaat, heeft jarenlange ervaring met het aanbesteden en managen van grote projecten en heeft talloze specialistische afdelingen met ambtenaren die jaarlijks bij een groot aantal infrastructuur projecten betrokken zijn. Ook staat er op de begroting van het Ministerie van IenM (RWS) veel meer geld en kunnen mogelijke risico's beter gespreid worden.

Niets ten nadele van het enthousiasme en deskundigheid (op het eigen vakgebied) van de medewerkers van het Projectbureau RegioTram, maar de Stadspartij heeft niet de indruk dat zij op voldoende niveau tegenwicht kunnen bieden aan de bedrijven in een privaat consortium. Ik heb dit reeds eerder in een vergadering van de gemeenteraad toegelicht. Alle projectleiders zijn afkomstig uit de eigen ambtelijke organisatie en hebben te weinig ervaring noch de opleiding om met dit soort grote, ambitieuze en complexe projecten om te gaan. Ook de ingehuurd projectdirecteur komt uit een ambtelijke omgeving. We hebben bij Blauwe Stad en Meerstad gezien waar overschatting van de eigen ambtelijke organisatie toe kan leiden: de private partijen bleken het achteraf voor zichzelf toch allemaal net iets handiger te hebben geregeld en georganiseerd dan wij dachten. De overheid c.q. de samenleving blijft met een grote strop achter. De Stadspartij is van mening dat óók de gemeente Groningen moet en kan leren van de eigen fouten en aan de burgers verplicht is om niet opnieuw dezelfde fouten in een nieuwe PPS constructie te maken, die ons bij Meerstad en Blauwe Stad zo zijn opgebroken.

### *4. Opzet eerste fase bewijst dat tweede fase Regiotram alleen op papier bestaat*

De opzet met een DBFMO constructie voor de eerste fase van de Regiotram bewijst onbedoeld dat de tweede fase van de Regiotram alleen op papier bestaat. Het doorrijden naar de regio is slechts een lokkertje om kritische politici te verleiden toch in te stemmen met een stadstram, terwijl ambtelijk en bestuurlijk iedereen weet dat het doorrijden naar de regio net zo waarschijnlijk is als een kabelbaan die aanlandt in het Forum. De lange contractperiode van 22,5 jaar is niet te rijmen met de uitbreiding van de tram naar plaatsen in de regio. De exploitatie van Regiotramlijnen naar de regio is namelijk ook gewoon aanbestedingsplichtig. De Stadspartij is van mening dat de wettelijke aanbestedingsplicht voor het regiodeel

onverenigbaar is met de huidige opzet van de eerste fase van de Regiotram, waarin een consortium voor 22,5 jaar het exclusieve exploitatierecht krijgt.

#### *5. Overheid kan inmiddels zelf goedkoper geld lenen dan de markt*

De Stadspartij is voorts van mening dat de DBFMO constructie door de economische werkelijkheid is achterhaalt. Het overdragen van de financiering (en bijbehorende risico's) naar de markt is alleen zinvol wanneer de markt dit goedkoper kan realiseren dan de overheid. Immers, de marktpartijen zullen de kosten die zij in het kader van de financiering maken doorberekenen in de prijs die zij vragen, uiteraard vermeerderd met een winstopslag en een risico-opslag. De hamvraag is of wij in het huidige economische klimaat goedkoper uit zijn als we de financiering laten regelen door marktpartijen. Volgens de Stadspartij moet deze vraag ontkennend worden beantwoord. Herhaaldelijk heeft de Stadspartij er op gewezen dat de plannen voor een regiotram dateren van voor de crisis.

- Op de eerste plaats kunnen de private partijen niet tippen aan de kredietwaardigheid van de Nederlandse overheid, die nog altijd een AAA-rating heeft. Die rating is van belang voor het rendement dat banken eisen. Wanneer een privaat consortium bij een bank geld wil lenen om de aanleg van de Regiotram in de stad te financieren, dan zal daarvoor derhalve een hogere rente moeten worden betaald dan wanneer de gemeente zelf geld zou lenen. Uiteindelijk betalen wij als gemeente via het DBFMO contract dus een hogere rente voor de financiering.
- Op de tweede plaats is het consortium een private entiteit met als primaire doel “winst maken”. Die winst moet echter wel ergens vandaan komen. Daarom betaald de overheid een hoger bedrag aan het consortium dan het consortium zelf moet betalen, de zogenaamde winstopslag. Wanneer de gemeente zelf zou financieren, hadden wij ons dit bedrag kunnen besparen.
- Op de derde plaats voegt financiering via een consortium een extra “schakel” toe, waardoor de transactiekosten toenemen. De gemeente doet zaken met het consortium, en het consortium doet zaken met externe financiers (banken etc.). In beide relaties worden transactiekosten gemaakt, zoals kosten voor het opstellen en het beheren van contracten. Wanneer de gemeente zelf zou financieren zouden deze kosten slechts één keer gemaakt hoeven te worden.

*6. Langdurige afhankelijkheid Gemeente Groningen van één privaat consortium is ongewenst*  
Eerder in deze notitie wees ik al op het feit dat de gemeente voor 22,5 jaar afhankelijk wordt van een privaat consortium. Dit consortium heeft tot doel winst te maken op iets dat wij als publieke taak zien. Daarbij moeten wij ons realiseren dat er in 22.5 jaar heel veel kan veranderen, en dat de eisen die worden gesteld aan Openbaar Vervoer daarop geen uitzondering vormen. Het is daarom onmogelijk om nu al alles te kunnen voorspellen, laat staan dat alles al vooraf in een DBFMO contract vastgelegd zou kunnen worden. Men zegt daarom wel: “contracten zijn altijd onvolledig”, waarmee wordt bedoeld dat het onmogelijk is om alles vooraf te voorzien en dicht te timmeren. Het tussentijds aanpassen van het DBFMO contract is echter geen sinecure. Wanneer de raad hiermee te maken zou krijgen gaat de (financiële) teller pas echt lopen. Daarnaast stelt de Stadspartij de principiële vraag of het verstandig is om als stedelijke overheid afhankelijk te willen zijn van private partijen bij de uitoefening van een publieke taak. De Stadspartij is van mening dat hiermee zeer terughoudend zou moeten worden omgegaan. Hiervoor hebben wij u al onze belangrijkste bezwaren tegen de DBFMO constructie geuit. Dit alles staat nog los van de inhoudelijke en procedurele bezwaren die de Stadspartij tegen de Regiotram heeft.