

Onderwerp Leermomenten aanbestedingstraject Regiotram

Steller A. Kazemier

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon 3678301

Bijlage(n) -

Ons kenmerk RO13.4002894

Datum **28 NOV 2013**

Uw brief van -

Uw kenmerk -

Geachte heer, mevrouw,

Op 11 september heeft uw raad heeft in de commissievergadering Beheer & Verkeer gevraagd welke lessen ons college heeft geleerd uit de evaluatie van het tramtraject en op welke wijze deze leermomenten zijn geborgd. De bespreking in de raadscommissie vond plaats naar aanleiding van een evaluatie van het trambureau, waar de deelnemende consortia input voor hebben aangeleverd. Ons college onderschrijft de meeste conclusies van deze evaluatie maar ziet spanning tussen de opmerkingen die zijn gemaakt over de politieke besluitvorming in relatie tot het aanbestedingsproces. Wij hebben voor onszelf hieruit de volgende lessen getrokken:

Complexe aanbesteding

Uit de evaluatie van het tramtraject is als voornaamste punt naar voren gekomen dat het bijzonder lastig is om een complexe aanbestedingsprocedure zoals een DBFMO (Design, Build, Finance, Maintain & Operate) in te passen in onze reguliere bestuurlijke- en politieke agenda en processen. DBFMO aanbestedingen zijn gebaat bij geheimhouding, korte doorlooptijden en flexibiliteit, waar bestuurlijke besluitvorming-processen plaatsvinden in de publieke arena volgens een vast maar inflexibel stramien. Hierdoor is een permanent spanningsveld ontstaan tussen de gevraagde voortgang in de aanbesteding en het bestuurlijke besluitvormingsproces waardoor alle betrokken partijen zich uiteindelijk ongemakkelijk hebben gevoeld.

We hebben weliswaar ervaring met geïntegreerde aanbestedingsvormen die succesvol zijn toegepast bij onder andere het Station Europapark en de nieuwbouw van Sozawe, maar deze kennen een kortere contractduur en zijn wezenlijk anders (Design en Build). Bij de Regiotram was sprake van een realisatie en exploitatieduur van circa 25 jaar, een voor landelijke begrippen uitzonderlijke situatie. Ons college vraagt zich af of bij een volgende DBFMO aanbesteding, waarbij een project zo nadrukkelijk gedurende lange tijd ingrijpt in de stad, weer gekozen zou moeten worden voor deze aanbestedingsmethode. In de praktijk wil de politiek beïnvloedingsmogelijkheden blijven houden, ook tijdens de exploitatiefase.

Kaderstelling vooraf

Bij het project Regiotram was frequente politieke besluitvorming noodzakelijk omdat de beleidsmatige uitgangspunten en kaders voor de realisatie van de tram vooraf slechts op hoofdlijnen bekend waren. Het is raadzaam om bij een volgende complexe aanbesteding vooraf duidelijk af te bakenen welke kaders er zijn en deze bestuurlijk vast te leggen. Deze kaders dienen bovendien breed gedragen te zijn. Van deze 'les' plukken we nu reeds de vruchten. Zo is bij de aanpak van de Ring Zuid gekozen voor een duidelijker kaderstelling vooraf. En bij de planvorming voor de Knoop Groningen betrekken we uw raad op dezelfde wijze; kader stellend aan de voorkant.

In het verlengde van deze aanbeveling raden wij u aan om bij de start van complexe aanbestedingen vooraf mijlpalen vast te leggen en te koppelen aan politieke besluitmomenten. Dat voorkomt vertragingen of ongewenste discussies tijdens een lopende aanbestedingsprocedure. Mocht het niet mogelijk zijn om op voorhand alle kaders vast te leggen dan zou een speciale (raads)commissie met voldoende mandaat of bevoegdheden een oplossing kunnen bieden.

Passende ontwerpvergoeding

Het stoppen van de aanbestedingsprocedure Regiotram kan consortia terughoudend hebben gemaakt om wederom deel te nemen aan een complexe aanbesteding in Groningen. In voorkomende gevallen zal de ontwerpvergoeding in verhouding moeten staan tot de werkzaamheden die van consortia worden gevraagd. Ook in het geval voortijdig wordt besloten om een project te stoppen.

Samenstelling aanbestedingsteam

Bij een complexe aanbesteding moet het aanbestedingsteam een juiste afspiegeling en vertegenwoordiging zijn van de opdracht gevende partijen. Daarnaast is het nodig om effectieve dialooggesprekken te voeren waarbij de aanbesteder een duidelijke regisseursrol op zich neemt. Bij het project Regiotram was dit voor beide punten het geval. Vanuit zowel de gemeente als de provincie zijn medewerkers gedetacheerd bij het projectbureau. Ook bij de dialooggesprekken hadden een aantal medewerkers van beide opdrachtgevers een rol. Dit had zeker meerwaarde, zolang de rolvastheid van de betrokken medewerkers gewaarborgd kan blijven.

Onderscheidend vermogen consortia

Met een DBFMO-aanbesteding wordt beoogd meerdere consortia met elkaar te laten concurreren op prijs, creativiteit én kwaliteit. Consortia worden uitgedaagd om met betere ideeën, voorstellen of ontwerpen te komen. Een goed voorbeeld hiervan was het voorstel om de trambaan op Zernike te verschuiven waardoor er minder trillings- en elektromagnetische effecten in de gebouwen van de RUG zouden op treden.

Omgekeerd werden tijdens het aanbestedingsproces voor de Regiotram nieuwe kaders, randvoorwaarden en eisen gesteld waardoor de creativiteit van de consortia onder druk kwam te staan. Dit aspect kwam vooral bij vormgeving en inpassing sterk naar voren

en leverde veel negatieve energie op. Voorbeeld hiervan is het vervangen van een Singelbrug door een Singeldam. De consortia hadden de ontwerpen van de Singelbrug al grotendeels gereed waardoor onnodige kosten zijn gemaakt. Het is te overwegen voortaan voorafgaand aan de aanbesteding een keuze te maken tussen het exact voorschrijven van een gewenst beeld of het beschrijven van kaders op hoofdlijnen beschrijven waarmee de vrijheid volledig aan de markt wordt gelaten. Deze vrijheid kan met waardering van pluspakketten of optimalisaties (bijvoorbeeld het toevoegen van extra ruimtelijke kwaliteit) verder worden gestimuleerd.

Ten slotte zijn er kort voor het einde van de dialoogfase nog wijzigingen doorgevoerd. Op dat moment hebben de consortia hun bieding al grotendeels gereed en levert een wijziging veel extra werk en kosten op, vooral als de wijziging financiële consequenties heeft. De consortia moeten op hun beurt op nieuw met hun financiers in onderhandeling. Wijzigingen zijn aan het einde van het aanbestedingsproces eigenlijk ongewenst. Met het vastleggen van duidelijke kaders kunnen last minute wijzigingen worden voorkomen.

Complexe onderdelen

Door de combinatie van verschillende onderdelen van het tramproject, de aan te leggen infrastructuur en het gewenste vervoermiddel, in één project onder te brengen worden interface risico's geminimaliseerd. Dit leidt tot creatieve ontwerp oplossingen. Nadeel is wel dat hiermee een aanbesteding complexer wordt. Er moet vooraf afgewogen worden wat voor aanbestedingsvorm het best bij een project past. Daarnaast waren bepaalde onderdelen van de outputspecificaties voor de Regiotram zeer complex, zoals de elektromagnetische velden en de trillingen. Dergelijke complexe onderdelen lenen zich goed om samen met alle stakeholders en deelnemende consortia een adequate oplossing te zoeken. Hiermee wordt voorkomen dat er onredelijke, kostenverhogende eisen worden gesteld.

Aansluiten bij Europese standaarden

In de outputspecificaties van de Regiotram is veel energie gestoken in het beschrijven van allerlei eisen waarvoor ook een Europese standaard bestaat. Het gaat hierbij onder meer om (tram)veiligheidseisen. Achteraf is het kostenefficiënter om zoveel mogelijk aan te sluiten bij een Europese standaard.

Europese Investeringsbank (EIB)

Als bij een aanbesteding de Europese Investeringsbank een rol speelt als financier is het van groot belang dat de opdrachtgevende partij zelf voor afstemming met deze partij zorgt. Hierdoor blijft het *level playing field* voor de deelnemende consortia gelijk.

Probiteitsfunctionaris

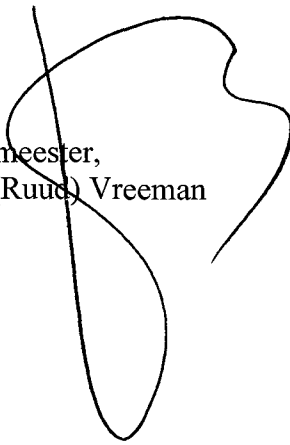
Een probiteitsfunctionaris, een onafhankelijke partij die toeziet op een eerlijk verloop van de aanbesteding, heeft voor een complexe aanbesteding zoals de Regiotram een absolute meerwaarde. Deze functionaris zorgt voor rust en vertrouwen en is een

constante factor tijdens de dialooggesprekken. Bij iedere volgende complexe aanbesteding is een probiteitsfunctionaris met voldoende senioriteit een must.

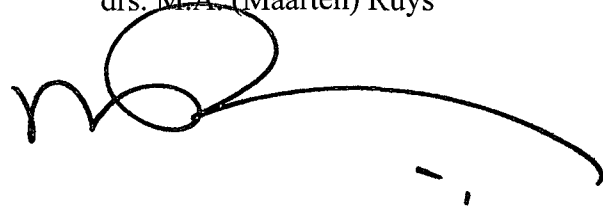
Op basis van deze lessen uit de evaluatie van de aanbesteding van de Regiotram in ons achterhoofd gaan wij volgende complexe aanbestedingen met uw raad met vertrouwen tegemoet.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

de burgemeester,
dr. R.L. (Ruud) Vreeman

A large, stylized handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a long vertical stroke.

de secretaris,
drs. M.A. (Maarten) Ruys

A handwritten signature in black ink, featuring a large, circular loop at the top and a long, sweeping horizontal stroke extending to the right.