

Bestuursdienst



Afdeling ROEZ/ PRO
Steller Jelle Dijkstra
Onderwerp RegioTram: Aanbestedingsdocumenten en business case

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon (050) 06 2244 6152

Bijlage(n) div.

Ons kenmerk RO12.3030748

Datum - **3 APR 2012**

Uw brief van -

Uw kenmerk -

Geachte heer, mevrouw,

De aanbesteding van het project RegioTram nadert een nieuwe fase: die van de Eigenlijke Dialoog. In deze fase verzamelen de twee deelnemende consortia gedetailleerde informatie, die zij nodig hebben voor het opstellen van een aantal plannen. Deze plannen – “dialoogproducten” – maken deel uit van de uiteindelijke biedingen. Via deze brief en de bijgevoegde documenten willen wij u informeren over deze nieuwe fase en inzicht geven in het verloop en de uitkomsten van de vorige fase van het aanbestedingsproces. Volgens afspraak hebben we de business case voor het project opnieuw geactualiseerd. Ook deze actualisatie komt in deze brief aan de orde, in samenhang met de herziene plafondprijs. Deze prijs is gebaseerd op de beschikbaar gestelde middelen en verwachte reizigersopbrengsten en geeft aan waarbinnen het project moet worden gerealiseerd.

Zowel de aanbestedingsdocumenten als de business case zijn voor een second opinion voorgelegd aan externe deskundigen. Beide second opinions en onze reactie erop lichten we eveneens toe in deze brief. De complete documenten hebben wij bijgevoegd.

Bij deze brief horen de volgende documenten:

1. Nota van wijzigingen
2. Aanbestedingsleidraad
3. Concept DBFMO-overeenkomst
4. Outputspecificatie met bijlagen:
 - a. Referentieontwerp
 - b. Kaderdocument Groen
 - c. Kaderdocument Vormgeving
 - d. Materialiseringskaart
 - e. BLVC-kader exploitatiefase
 - f. BLVC-kader realisatiefase

g. Integraal Veiligheidsplan

5. Samenvatting tweede actualisatie business case en herziening plafondprijs
6. Tweede actualisatie business case
7. Second opinion tweede actualisatie business case
8. Reactie op de second opinion (onder 9)
9. Integrale second opinion DBFMO overeenkomst, betalingsmechanisme en outputspecificatie met bijlagen:
 - a. Second opinion DBFMO overeenkomst
 - b. Second opinion Betalingsmechanisme
 - c. Second opinion Outputspecificatie

Het gaat om omvangrijke stukken en om ingewikkelde materie. Om het eenvoudiger te maken de weg hierin te vinden hebben wij een “Nota van Wijzigingen” toegevoegd. In deze nota zijn de belangrijkste wijzigingen samengevat ten opzichte van eerdere versies van de aanbestedingsdocumenten die u op 4 november 2011 van ons hebt ontvangen.

De vaststelling van deze aanbestedingsstukken gebeurt door de colleges. Zoals afgesproken met de Tramcommissie en uw commissievoorzitter nodigen wij u uit uw wensen en bedenkingen over deze documenten uit te spreken tijdens de commissievergadering Beheer en Verkeer van woensdag 18 april van 13.00 uur tot 15.00 uur. Ter voorbereiding hierop organiseren we een technisch vragenuur op maandag 16 april van 19:00 tot 20.00 uur. Behandeling in de raad staat gepland op 25 april. Uw wensen en bedenkingen zullen wij meenemen bij de definitieve vaststelling van de aanbestedingsdocumenten op 26 april.

Maar nu eerst onze toelichting op de genoemde documenten. Alvorens hier verder op in te gaan, willen wij het project Regiotram nog eens in historisch en bestuurlijk perspectief plaatsen en kort stilstaan bij de stand van zaken in het aanbestedingsproces.

Achtergronden van het project RegioTram

Het proces van aanbesteding van het project RegioTram is inmiddels ver gevorderd. De concepten van de Outputspecificatie en de DBFMO-overeenkomst zijn in de periode november 2011 – maart 2012 onderwerp geweest van een reeks gesprekken met beide gegadigden. In deze zogenaamde *Consultatiefase* konden de deelnemende consortia de projectorganisatie nader bevragen of *consulteren over deze concepten* en het onderliggende Referentieontwerp (eerder Voorlopig Ontwerp genoemd) voor de aanleg van de eerste twee tramlijnen. Voor deze gesprekken heeft het projectbureau RegioTram dialoogteams samengesteld, met deelnemers van gemeente en provincie Groningen, het OV-bureau en de eigen specialisten van het projectbureau.

De Eigenlijke Dialoogfase volgt op de Consultatiefase en is bedoeld om de gegadigden in staat te stellen een bieding te doen die optimaal is toegesneden op de

eisen en wensen die de opdrachtgever met het project wil realiseren. Voor de Eigenlijke Dialoogfase begint moeten deze eisen en wensen (de Outputspecificatie) en de DBFMO-overeenkomst voor het project nauwkeurig zijn uitgewerkt, zodat de consortia goed weten waar zij de plannen op moeten baseren en welke contractuele voorwaarden daarvoor gelden. In deze strikt vertrouwelijke fase krijgen de consortia de gelegenheid om hun biedingen voor te bereiden. Zij moeten daarvoor vijf plannen indienen: Basis managementplan, Inpassings- en Vormgevingsplan, Vervoersplan, Rollend materieelplan en Omgevingsplan Realisatie op hoofdlijnen.

Volgens de huidige planning dienen de deelnemende gegadigden op 17 september van dit jaar hun bieding in en valt het besluit tot gunning drie maanden later, in december 2012. De uitvoering van het werk start in de loop van 2013, waarna de tramlijnen 1 en 2 in de zomer van 2016 in gebruik kunnen worden genomen. Daarmee maakt de tram na ruim 65 jaar zijn rentree in de stad Groningen. Want al in de eerste helft van de 20^e eeuw kende Groningen een netwerk van trams.

Verschillen zijn er natuurlijk ook. De RegioTram is sneller, comfortabeler en stiller dan zijn voorgangers, en ook veiliger, doordat veel zorg is besteed aan veilige inpassing in de omgeving. Het grootste verschil is dat de tram van de toekomst een regionale tram is. De twee eerste lijnen van de RegioTram rijden alleen nog over het grondgebied van de gemeente Groningen. Maar de trambanen worden op zo'n manier aangelegd dat uitbreiding in de regio eenvoudig is te realiseren, door zoveel mogelijk gebruik te maken van bestaande spoorverbindingen. In opdracht van de Regio Groningen - Assen wordt momenteel onderzocht welke richtingen als eerste in aanmerking komen als bestemming voor RegioTrams die doorrijden naar plaatsen rondom de stad Groningen, en welke in een latere fase. Een besluit daarover wordt verwacht in mei 2012.

Het bijzondere daarbij is dat dit onderzoek niet beperkt is tot plaatsen in de provincie Groningen, maar dat ook Drenthe hierbij wordt betrokken. Dat is de logische consequentie van een regionale zoektocht naar oplossingen voor regionale vraagstukken. In het geval van de RegioTram het vraagstuk van de bereikbaarheid van de stad Groningen in het algemeen en verbindingen tussen stad en ommeland in het bijzonder. Deze verbindingen staan onder druk, doordat de stad Groningen, waar bedrijvigheid, cultuur, onderwijs en uitgaansleven zich van oudsher concentreren, al tientallen jaren groeit. Ook de afgelopen jaren, in een tijd waarin de wereldwijde economische recessie zich laat voelen, gaat die groei door. Economische groei en krimp hebben in ruimtelijk-economisch opzicht hetzelfde resultaat: de bedrijvigheid en het aantal inwoners van de stad Groningen nemen toe, en daarmee het verkeer ook. Alle prognoses wijzen erop dat die groei doorzet. Daardoor slibben wegen geleidelijk dicht en dreigt een verkeersinfarct dat een groot risico is voor de vitaliteit van de gehele regio en dreigen de exploitatiekosten van het openbaar vervoer op de drukste lijnen onbetaalbaar te worden.

In het verband van de regio Groningen – Assen werken we met de provincie Groningen sinds het midden van de jaren negentig intensief samen om aan deze uitdaging het hoofd te bieden. Ook de rijksoverheid is in toenemende mate betrokken bij die samenwerking, evenals ProRail, de beheerder van het spoorwegennet. Bij deze samenwerking zijn ook grote en kleine bedrijven en organisaties betrokken, evenals buurtbewoners en weggebruikers. Een aparte projectorganisatie Bereikbaarheid Stad Groningen staat in de steigers. In de gedachtewisseling zullen de mogelijkheden tot verdere samenwerking worden verkend.

In het Raamwerk RegioRail zijn de openbaar vervoer maatregelen in hun samenhang verwoord. De aanleg van de eerste twee tramlijnen neemt in deze toekomstvisie een centrale plaats in. De systemsprong van bus naar tram zorgt er onder meer voor dat de exploitatie van het openbaar vervoer op de drukste lijnen in de stad betaalbaar blijft voor de betrokken overheden en door de forse vermindering van het aantal bussen bij de introductie van de tram blijven de belangrijkste eindbestemmingen in de stad goed bereikbaar. En ook al rijden de trams de eerste paar jaar alleen nog in de gemeente Groningen, het reizigerspubliek zal al in 2016 voor meer dan de helft bestaan uit inwoners van omliggende gemeenten, op weg naar de winkels of het uitgaansleven van de Groninger binnenstad, de zorg van het UMCG, het onderwijs van Hanzehogeschool of Rijksuniversiteit en de werkgelegenheid in het stationsgebied of de Groninger diepenring. Zeer recent nog wees onderzoek uit dat inwoners van Drentse en Groningse gemeenten jaarlijks voor een half miljard euro uitgeven in de stad Groningen, met de binnenstad als het belangrijkste concentratiepunt.

Het project RegioTram is daarmee een bij uitstek regionaal project, en ook een project dat deel uitmaakt van een beleidsinspanning die zich over tientallen jaren uitstrekt. De realisatie van het project RegioTram ligt in het verlengde van het beleid dat in de jaren zeventig en tachtig leidde tot het autoluw maken van de binnenstad en de reanimatie van het stationsgebied, in de jaren rond de eeuwwisseling tot de restyling van het stadshart, de bouw van nieuwe parkeergarages en winkelgebieden. Al die inspanningen hebben geleid tot betere verbindingen tussen stad en regio, en tot een beter en aangenamer verblijfsklimaat. Al jaren scoort de stad Groningen hoog op diverse ranglijsten die voor Nederlandse steden worden bijgehouden. De tegenhanger van de stedelijke kwaliteiten zijn de bijzondere eigenschappen van de ommelanden: hier is de lucht nog schoon, de ruimte groen en de files schaars. Geen enkel stedelijk gebied in Nederland kan daarmee wedijveren.

De realisatie van het project kost veel tijd, veel energie en veel geld. Dat vraagt van de betrokken besturen om slagvaardigheid, om de wil samen te werken en om de uiterste zorgvuldigheid. Deze, soms met elkaar rivaliserende vereisten liggen ten grondslag aan het pakket documenten dat wij u nu aanbieden. Het tempo van het proces van aanbesteding ligt hoog, de hoeveelheid informatie die van belang is, is groot. Om ook zorg te dragen voor de vereiste zorgvuldigheid zijn de documenten opnieuw voorgelegd aan externe deskundigen – met in dit geval de beide second opinions als

resultaat. Verderop in deze brief gaan we in op de uitkomsten ervan, en de manier waarop wij die verwerken.

Outputspecificatie en Referentieontwerp (Voorlopig Ontwerp)

Bij de Outputspecificatie hoort ook het Referentieontwerp voor de lijnvoering en inpassing van de beide tramlijnen. Dit Referentieontwerp is eerder Voorlopig Ontwerp genoemd en is door u vastgesteld. In twee stappen: eerst de tracédelen I en II en later de tracédelen III en IV. Op enkele onderdelen moest dit ontwerp nog nader worden uitgewerkt. In uw Raad is inmiddels besloten over het parkeren in de Zonnelaan en het fietspad op de Grote Markt.

Nieuw zijn onder meer de aanpassingen in het Referentieontwerp van het Hoofdstation, het Schuitendiep en Zernike. Die zijn tot stand gekomen op basis van de gesprekken met de consortia én met betrokken bewoners en organisaties. Bij het Hoofdstation is het idee van een lus, die onder het UWV-gebouw en over het stationsplein voert, vervangen door een keerpunt bij Spoor 1B. De tram rijdt volgens het aangepaste ontwerp over dubbelbaans spoor heen en terug over het Herewegviaduct en langs de Glauvélocatie. Overwegingen van veiligheid en inpasbaarheid liggen daaraan ten grondslag. De nu gekozen oplossing is bovendien iets goedkoper, circa 1 miljoen euro. Omdat deze wijzigingen zeer recent zijn, moeten ze nog worden verwerkt in de Outputspecificatie. De nieuwe eisen staan wel omschreven in de Nota van Wijzigingen.

De oplossing voor de trambaan over het Schuitendiep is verder uitgewerkt. Met de overkluizing over het water wordt dit een dynamisch stedelijk gebied passend bij de Visie Diepenring. Het aangepaste ontwerp voorziet in een scheiding van verkeersstromen en een goede aansluiting met het Damsterplein..

De eerste halte op Zernike schuift iets op in noordelijke richting en sluit daarmee aan op het te ontwikkelen P+R terrein en tevens bij de brug naar de tentamenhal. Vanwege hinder door trillingen en vanwege verkeersveiligheid zal in het centrale deel van Zernike een maximum snelheid van 30 km/uur gelden. Voor de bescherming van gevoelige apparatuur voor trillingen en magneetvelden zijn afspraken met de RUG in wording. Binnenkort (nog voor uw raadscommissie van 18 april aanstaande) wordt u middels een separate brief van deze afspraken op de hoogte gesteld. Deze afspraken worden vastgelegd in de aanbestedingsdocumenten en betreffen het toegestane niveau van trillingen en magneetvelden bij de verschillende onderzoeksinstituten op Zernike.

Social Return en Buspersoneel

Op uw verzoek zijn de eisen voor Social Return – de inzet van mensen zonder werk- en de eisen voor boventallig buspersoneel losgekoppeld. De opdrachtnemer is verplicht 6,2 miljoen euro te besteden aan Social Return. Daarnaast is met vakbonden en gegadigden gesproken over de mogelijkheden tot het overnemen van buspersoneel dat boventallig raakt door invoering van de tram. Uitgangspunt hierbij is de concept-eis: Voor de Regiotram worden voor het omgaan met buspersoneel eisen gesteld die

in lijn zijn met de WP2000. Hierbij wordt wel rekening gehouden met de mogelijkheden tot efficiënter vervoer.

Naar aanleiding van de gesprekken met vakbonden en gegadigden en nader onderzoek hebben we deze eis verder uitgewerkt. Voor buspersoneel dat mogelijk zijn baan verliest als gevolg van de invoering van de tram worden de volgende nieuwe eisen gesteld:

- de opdrachtnemer die de tram aanbesteding gegund krijgt, dient zich maximaal in te spannen om het personeel van de busvervoerder op te leiden tot trambestuurder en aan te nemen als trambestuurder. Om in aanmerking te komen moet een buschauffeur zich wel zelf aanmelden bij de tramexploitant. Dit geldt zowel voor vast personeel als voor tijdelijke personeel, waaronder ook uitzendkrachten, wat werkzaam is bij de busvervoerder;
- het aangemelde personeel van de busvervoerder heeft een voorrangspositie. De opdrachtnemer mag pas buiten deze groep gaan werven wanneer er niet voldoende geschikte kandidaten in deze groep zitten;
- de buschauffeur mag er niet in loon op achteruitgaan ten opzichte van zijn huidige betrekking.

De inspanningsverplichting geldt voor het aantal trambestuurders dat de opdrachtnemer ook daadwerkelijk nodig heeft om de dienstregeling van de tramlijnen uit te voeren.

Deze inspanningsverplichting is dusdanig hard dat de opdrachtnemer van de tram bij een afwijzing moet kunnen aantonen dat de reden van afwijzing gegrond is. Een voorbeeld kan zijn dat de betreffende persoon de opleiding niet haalt.. Als hierover een geschil ontstaat, kan een beroep worden gedaan op de bezwarencommissie.

Daarnaast moet de opdrachtnemer bij een openbare aanbesteding van toeleveranciers vergelijkbare eisen stellen. Dat betekent dat dan ook het personeel van bedrijven die ondersteunend werk verrichten voor de huidige concessiehouder een dergelijke voorrangspositie krijgt. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om schoonmaakpersoneel. We gaan hiermee verder dan de eisen die de WP 2000 stelt. Deze geldt alleen voor personeel dat in vaste of tijdelijke dienst is van de huidige concessiehouder.

We hebben ervoor gekozen de opdrachtnemer niet te verplichten al het boventallig buspersoneel over te nemen. Met de invoering van de tram maken we een efficiëncyslag: er is minder personeel nodig om meer mensen te kunnen vervoeren, dan bij vervoer met bussen.

DBFMO-overeenkomst en betalingsmechanisme

Het beginsel van een DBFMO-overeenkomst is dat de opdrachtgever in het aanbestedingscontract, en in de manier waarop de uitbetaling verloopt, voldoende prikkels inbouwt die garanderen dat de opdrachtnemer het product en de dienst levert

waar het uiteindelijk om gaat. In het geval van het project RegioTram is dat het leveren van een hoogwaardige vervoersdienst volgens specificatie, gedurende een periode van 22,5 jaar.

Voor het leveren van de dienst betaalt de opdrachtgever een periodieke vergoeding: de beschikbaarheidsvergoeding. Voor die tijd, dus tijdens de bouw en aanleg van de trambanen dient de opdrachtnemer zelf te zorgen voor financiering van het project. Hij moet daar zelf geld voor lenen op de markt. Om dat te kunnen doen moet de opdrachtnemer financiers overtuigen van de soliditeit van zijn plan, wat weer een extra prikkel betekent om te leveren volgens specificatie. Anders betaalt de opdrachtgever immers niet en hebben de financiers een probleem.

Om de kosten van de benodigde financiering te beperken en de opdrachtnemer wel tussentijds te belonen voor waardevol werk is in het concept van de DBFMO-overeenkomst uitgegaan van een eenmalige betaling bij oplevering van het tramsysteem en de openbare ruimte, als aanvulling op de periodieke beschikbaarheidsvergoedingen. Deze zogenaamde *piekbetaling* was begroot op 160 miljoen euro. We verlagen de piekbetaling nu naar 125 miljoen euro.

In de consultatiegesprekken is de piekbetaling uitvoerig besproken met de beide gegadigden. Daarnaast heeft de projectorganisatie overleg gevoerd met de Europese Investeringsbank (EIB). De EIB heeft nadrukkelijk de wens uitgesproken dat de piekbetaling werd verlaagd. In de definitieve DBFMO-overeenkomst is mede daarom gekozen voor een lagere piekbetaling van 125 miljoen euro, die in stappen wordt uitbetaald, telkens als een deel van het tramsysteem en de openbare ruimte op de voorgeschreven wijze is opgeleverd. Deze aanpassing laat het principe van DBFMO – voldoende prikkels inbouwen om te blijven presteren – intact, maar beperkt de financieringskosten. De Raad van Bewind van de EIB heeft recent in principe goedkeuring gegeven aan de financiering van het project tot een bedrag van maximaal 80 miljoen euro.

Actualisatie business case en aangepaste plafondprijs

Business case

De tweede actualisatie van de business case hebben we voorzien van een samenvatting. In het kort betreffen de belangrijkste wijzigingen in de business case:

- Een lagere en gespreide piekbetaling;
- Een nadere uitwerking van de verwachte reizigersopbrengsten;
- Een lagere investeringskostenraming van 296,9 miljoen euro (prijsspeil 1-1-2010);
- De verwachte financieringscondities en een extra risicobuffer hiervoor.

De keuze voor verlaging en spreiding van de piekbetaling hebben we al toegelicht. Hieronder gaan we kort in op de overige wijzigingen.

Reizigersopbrengsten

De verwachte reizigersopbrengsten zijn nader uitgewerkt. Eén van de elementen daarvan is dat deze op grond van recente tegenvallers bij het busvervoer in de business case zijn verlaagd met circa 8 miljoen euro (339.000 euro per jaar prijspeil 1-1-2010).

In de geactualiseerde business case rekenen we niet meer vanaf het begin met de reizigersopbrengsten van 2020. In plaats daarvan gaan we nu uit van de verwachte opbrengsten in 2016. In de jaren tot 2020 houden we rekening met een jaarlijkse groei van 4%. Zo rekenen we voor 2020 met voorzichtiger uitgangspunten ten aanzien van de reizigersopbrengsten. Na 2020 houden we rekening met een jaarlijkse toename van het aantal reizigers van gemiddeld 2% tot het moment dat de trams hun maximale capaciteit bereiken. In de vorige actualisatie van de business case was deze groei niet meegerekend, omdat toen nog werd uitgegaan van kortere trams met minder plaatsen, waardoor tegenover de groei direct extra kosten voor nieuwe trams stonden om dit te kunnen opvangen.

We hebben ook een eenmalige verhoging van 2% van de reizigersopbrengsten in 2020 opgenomen. Dit kan omdat blijkt dat de groei in reizigersopbrengsten nu al overeenkomt met onze vervoersmodellen terwijl van de maatregelen uit het Raamwerk RegioRail alleen de spoorlijn Groningen-Veendam nog maar is gerealiseerd. Uitvoering van de overige maatregelen zal leiden tot een extra groei in reizigersopbrengsten.

Tot slot zijn de werkelijke tariefstijgingen voor 2011 en 2012 meegenomen.

Investeringskostenraming

De investeringskostenraming komt nu uit op 296,9 miljoen euro (prijspeil 1-1-2010) omdat een aantal posten is gewijzigd naar aanleiding van aanvullend onderzoek. We noemen hier de belangrijkste. Zo leert milieukundig onderzoek dat de bodemvervuiling op grote delen van het tracé relatief meevalt. De post Vervuiling Bodem is hierop aangepast. Milieukundig onderzoek toonde eerder al aan dat de maatregelen voor trillingen en geluid voor tracédelen mee vielen. Deze besparing was ten onrechte dubbel ingeboekt. Dat is nu rechtgezet. Uit een soortgelijk onderzoek voor tracédelen III en IV blijkt dat meer woningen moeten worden geïsoleerd dan aangenomen. Ook dat punt is verwerkt. Een laatste belangrijke aanpassing komt voort uit de offertes van netwerkbedrijven. Het verleggen en vervangen van kabels en leidingen is goedkoper dan gedacht.

Financieringscondities en extra risicobuffer

De kosten voor financiering komen voor rekening van de opdrachtnemer, maar maken wel deel uit van de te verwachten bieding. Daarom maakt de inschatting hiervan onderdeel uit van de business case. Vanwege de huidige onrustige financiële markten is in de actualisatie van de business case rekening gehouden met hogere financieringskosten.

Na de bouw van de tramlijnen is het risicoprofiel van het project aanmerkelijk verlaagd. Dit geeft de opdrachtnemer gelegenheid om het project te herfinancieren tegen aantrekkelijker voorwaarden. In de tweede actualisatie van de business case houden we vanwege de onrustige financiële markten rekening met lagere baten van herfinanciering dan eerder aangenomen. Daarnaast hebben we een risicoreservering opgenomen voor tegenvallende financiële markten.

Resultaat tweede actualisatie business case

Op basis van de huidige inzichten kent de business case een tekort van circa 7,8 miljoen euro (NCW 1-1-2010) ten opzichte van +/- 3 miljoen euro (NCW 1-1-2010) in de vorige actualisatie. De colleges van B&W en GS vinden dit een acceptabel tekort, omdat bij het berekenen van de business case is gewerkt met voorzichtige, conservatieve prognoses en opbrengsten en solide reserveringen voor risico's. De biedingen zullen moeten voldoen aan de plafondprijs en hiervoor is het beschikbare budget taakstellend. Wij verwachten dat beide gegadigden een geldige bieding kunnen doen.

Voor de uitnodiging tot inschrijving (30 juli) wordt de business case opnieuw geactualiseerd en dan wordt de plafondprijs als nodig beperkt bijgesteld. In deze actualisatie wordt ook de besparing van circa 1 miljoen euro als gevolg van de aanpassing van het Referentieontwerp voor het Hoofdstation verwerkt. De definitieve afspraken over de hoogte en het prijspeil van de initiële bijdrage krijgen hierin ook een plek. De gemeente werkt nu nog met 50 miljoen euro prijspeil 2014 en de provincie met 42 miljoen europrijspeil 2008. Wij streven naar definitieve besluitvorming hierover voorafgaand aan het oprichten van de Gemeenschappelijke Regeling. In de huidige actualisatie is gerekend met een gelijke initiële bijdrage van 42 miljoen euro prijspeil 2008.

Herziene plafondprijs

Uiteindelijk is de business case voor ons een hulpmiddel bij het in kaart brengen en beheersen van de kosten en baten van het project. De deelnemende consortia maken hun eigen business case. Die gebruiken zij voor het berekenen van hun bieding. Die is alleen geldig als hij onder de gestelde plafondprijs ligt. De plafondprijs is het instrument waarmee we ervoor zorgen dat geen overschrijdingen van het beschikbare budget plaatsvinden. De plafondprijs is, met andere woorden, het bedrag wat we bereid zijn te betalen voor de realisatie (bouw en aanleg) en exploitatie van het project. De belangrijkste onderdelen van de dekking van de plafondprijs komen uit de door gemeente, provincie en Regio Groningen-Assen beschikbaar gestelde middelen en de verwachte reizigersopbrengsten.

De plafondprijs komt tot stand door op de beschikbare dekking, de kosten en risicoreserveringen voor de opdrachtgever in mindering te brengen. Bij het bepalen van de indicatieve plafondprijs in april 2011 hebben we, naast de kosten en de risicoreserveringen voor de opdrachtgever, ook het verwachte aanbestedingsvoordeel van 25 miljoen euro en een extra buffer van 15 miljoen euro op de beschikbare dekking in mindering gebracht. Met die laatste buffer hielden we vanuit

voorzichtigheid rekening met onzekerheden die de business case in die fase nog kende. Daarnaast wilden we de marktpartijen hiermee aanmoedigen te zoeken naar mogelijkheden het project voor minder geld te realiseren. De indicatieve plafondprijs kwam daarmee op 430 miljoen euro (NCW 1-1-2010).

Op basis van de aanpassingen in de aanbestedingsdocumenten en de tweede actualisatie van de business case is de herziene plafondprijs vastgesteld op 452,5 miljoen euro (NCW 1-1-2010).

Vanwaar deze verhoging? Uit onze eigen actualisatie van de businesscase blijkt dat we inschrijvingen verwachten van circa 460 miljoen euro. Deze verwachting is gebaseerd op een complete kostenraming van investering, onderhoud, exploitatie, financiering en risico's voor de hele looptijd van het geïntegreerde contract. PwC geeft in zijn second opinion aan dat met name de financieringskosten door onrustige financiële markten en het betalingsmechanisme de verwachte inschrijvingen verder zouden kunnen verhogen. Een plafondprijs van 430 miljoen euro vinden we in dit stadium van de aanbesteding niet meer reëel, omdat het verschil tussen de door ons berekende verwachte inschrijving en de indicatieve plafonprijs op voorhand te groot is voor de marktpartijen om te overbruggen.

Hoe komen we op een herziene plafondprijs van 452,5 miljoen? Bij het bepalen van de plafondprijs is de beschikbare dekking uitgangspunt. Deze bedraagt inclusief circa 558,5 miljoen euro. Hierop brengen we de kosten en risico's voor de opdrachtgever van circa 106 miljoen euro in mindering, dat is inclusief de extra risicobuffer voor tegenvallende financiële markten.

Wat gebeurt er als we het aanbestedingsvoordeel van 25 miljoen euro niet realiseren? Hierover hebben we in september 2010 afspraken gemaakt met de provincie. In deze afspraken staat dat dan een deel van het beschikbare RSP budget voor het stationsgebied (30 miljoen euro) kan worden ingezet. In het uiterste geval kan een bijdrage van gemeente en provincie van beide maximaal 7,5 miljoen euro worden gevraagd. Dit hebben wij ook gemeld in het raadsvoorstel (RO. 10.2379910/nr. 26/2010), dat in uw vergadering van 20 oktober 2010 is vastgesteld. In de bepaling van het benodigde weerstandsvermogen voor de RegioTram hebben we rekening gehouden met het risico van deze bijdrage.

Bij de herziene plafondprijs van 452,5 miljoen euro, bestaat de kans dat het aanbestedingsvoordeel van 25 miljoen euro niet (volledig) wordt gerealiseerd. Dit is afhankelijk van de hoogte van de bieding. Bij een bieding boven de 427,5 miljoen euro wordt het aanbestedingsvoordeel niet volledig gerealiseerd. Dan moet een beroep worden gedaan op de middelen die als achtervang zijn genoemd in de afspraken met de provincie. Als eerste wordt dan 10 miljoen euro van het overschot in het RSP-budget voor het Stationsgebied ingezet. Van de beschikbare 30 miljoen euro is 20 miljoen euro nodig voor investeringen in het stationsgebied als gevolg van de komst van de tram. Als de bieding boven de 437,5 miljoen euro komt, moeten gemeente en

provincie gebruik maken van de bovengenoemde achtervang tot een maximum van beide 7,5 miljoen euro.

Second opinion over aanbestedingsdocumenten en business case

Aanbestedingsdocumenten

Zorgvuldigheid voor alles, dat is sinds de start van het project RegioTram in 2007 voor de stuurgroep RegioTram het belangrijkste motto geweest. Die zorgvuldigheid is tot uitdrukking gebracht in de wijze waarop is besloten over eerst de tracékeuze en later het ontwerp van de twee tramlijnen: wij hebben inwoners, bedrijven en organisaties zeer intensief betrokken bij elke nieuwe stap.

Zorgvuldigheid is ook het motto geweest bij het maken van financiële berekeningen, het opstellen van contracten en het zoeken naar mogelijke alternatieven voor de tram. De afgelopen maanden is een groot deel van de aanbestedingsdocumenten in gezamenlijke opdracht van ons college en het college van GS voor een second opinion voorgelegd aan externe deskundigen. Het gaat daarbij om het DBFMO-contract inclusief betalingsmechanisme, de outputspecificatie (eisen en wensen) en de samenhang van deze documenten. Het eerste doel van deze second opinion is een oordeel te krijgen of er na het sluiten van de overeenkomst met het winnende consortium voldoende zekerheid is dat de gevraagde prestaties kunnen worden afgedwongen. Dit betreft zowel de periode van realisatie (bouw en aanleg) als die van exploitatie van de RegioTram. Het tweede doel is eventuele lacunes en fouten en tegenstrijdigheden in de aanbestedingsdocumenten op te sporen. Hiervoor zijn de betreffende documenten op integraliteit getoetst. Voor deze specialistische materie zijn drie afzonderlijke bureaus ingeschakeld, onder regie van PwC. Voor de DBFMO-overeenkomst Pels Rijcken & Droogleevoer Fortuijn, voor het betalingsmechanisme PwC en voor de Outputspecificatie Grontmij.

De algemene conclusie is dat de aanbestedingsdocumenten voldoen aan de eisen die daaraan op dit moment moeten worden gesteld en dat de samenhang en integraliteit in voldoende mate is geborgd. Algemene opmerking is daarnaast dat de documenten nog niet gereed zijn om te tekenen. Dat is in deze fase ook nog niet nodig. De documenten worden pas tekengereed na afronding van de Eigenlijke Dialoofase op 27 juli. Die opmerking kunnen wij dus goed plaatsen.

Een opmerking is verder dat de Aanbestedingsleidraad duidelijke en concrete eisen moet bevatten ten aanzien van de plannen (Dialoofproducten) die de gegadigden de komende maanden zullen opstellen. Wij hebben de Aanbestedingsleidraad op dit punt nader aangescherpt.

Als aandachtspunt bij het betalingsmechanisme zijn de financierbaarheid en uiteindelijk de vermarktbaarheid genoemd. Het betalingsmechanisme dient namelijk op onderdelen voornamelijk de opdrachtgever en hierdoor kan het voor de gegadigden moeilijk worden het project te financieren. De eis over zwartrijden is mede op basis

van deze opmerking aangepast. Boetes aan de exploitant zullen nu worden uitgedeeld als er meer dan 5,0 procent zwartrijders zijn. Het oorspronkelijke percentage van 1,0 procent was gebaseerd op het bussysteem met een gesloten instapregime. Een tram kent een open instapregime. We hebben wel een bonus ingebouwd als de exploitant een lager zwartrijpercentage dan 5.0 procent haalt, zodat hij gemotiveerd wordt om het percentage zo laag mogelijk te krijgen.

Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn heeft een aantal aandachtspunten geformuleerd, dat wij grotendeels hebben verwerkt in de bijgevoegde DBFMO-overeenkomst. Daarnaast heeft Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn benoemd dat ten opzichte van de standaard DBFMO overeenkomst een bewuste keuze is gemaakt om meer risico's te kwalificeren als een Geval van Vergoeding (opdrachtgeverrisico). Hier staat tegenover dat de opdrachtnemer tot een bepaalde drempel een deel van het financieel nadeel zelf moet dragen, waardoor het risico bij de opdrachtgever weer beperkt wordt en de opdrachtnemer geprikkeld wordt om een snelle en efficiënte oplossing te bieden.

Door Grontmij is nog opgemerkt dat er een bewuste keuze is gemaakt om op bepaalde onderwerpen juist ruimte te geven in de Outputspecificatie en op sommige delen soms eisen verder uit te werken. De verantwoordelijkheid van de integraliteit van het vervoersysteem is bij de opdrachtnemer gelegd. Grontmij geeft als aandachtspunt mee dat het bewaken hiervan ook een taak is voor de opdrachtgever.

In onze volledige bijgevoegde reactie op de second opinion behandelen we de aanbevelingen uitgebreider. Ons college heeft besloten in overleg met de provincie en project RegioTram te bepalen of het binnen de aanbestedingsplanning mogelijk is de dialoogproducten door een derde te laten beoordelen.

Business case

Ook over de actualisatie van de business hebben wij een second opinion gevraagd. Die is gedaan door PwC. PwC geeft een positief oordeel over de integriteit van de gehanteerde data en over de in de business case gehanteerde techniek. Dit betekent dat de gehanteerde (input)data overeenkomt met de onderliggende informatie (juistheid, consistentie en volledigheid). Ook het gehanteerde rekenkundige model is goed. De second opinion oordeelt daarnaast dat de opmerkingen over de vorige actualisatie van de business case goed zijn overgenomen.

Over de economische integriteit wordt opgemerkt dat de business case een goede vertaling is van de gestelde functionele eisen en uitgangspunten en dat de gehanteerde aannames en uitkomsten plausibel zijn. Aandachtspunten hierbij zijn de financieringskosten (WACC) en het ingecalculeerde herfinancieringsvoordeel. Vanwege de huidige onrustige financiële markten is in de actualisatie van de business case de WACC aangepast van 7,2% naar 7,7%. Ook hebben we een extra risicoreservering voor tegenvallende financiële markten opgenomen.

De aanpassingen van de WACC en de herfinancieringsbaten komen overeen met de aanbeveling van PwC en vallen binnen de bandbreedte die PwC plausibel acht.

Tot slot

De uitgevoerde second opinions en de kwaliteit van de documentatie geven ons voldoende vertrouwen de volgende fase van de aanbesteding te starten.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,



de burgemeester,
dr. J.P. (Peter) Rehwinkel



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