



RWS BEDRIJFSVERTROUWELIJK

TER BESLISSING

Aan

Minister I&W

nota

Besluit omtrent vervolg aanbesteding contract Noord
project A27 Houten - Hooipolder

Datum

24 februari 2023

Onze referentie

RWS-2023/4616

Opgesteld door

RWS Bestuursstaf

Beslistermijn

06-03-2022

Bijlage(n)

3

Aanleiding

Op 1 december 2022 heeft u middels nota RWS-2022/36537 een besluit genomen over het vervolg van de aanbesteding van contract Zuid van de A27 Houten – Hooipolder (A27HH) en hier de Kamer over geïnformeerd. In het besluitvormingsproces hier naar toe heb ik u tevens op de hoogte gebracht van de lopende aanbesteding van contract Noord van de A27HH.

Inmiddels zijn twee aanbiedingen voor contract Noord ingediend en deze zijn beoordeeld. Voor beide aanbiedingen geldt dat ze binnen de bandbreedte van de reeds aangemelde donderwolk vallen. Het definitieve besluit hierover leg ik u hierbij voor.

Tijdens de DGMO/RWS-staf van 26 januari heeft u aangegeven voor de provinciale Statenverkiezingen een besluit te willen nemen en de TK te informeren. Derhalve verzoek ik u om uiterlijk 6 maart een besluit hierover te nemen. Deze nota is afgestemd met DGMO en FEZ.

Geadviseerd besluit

- Contract Noord te gunnen aan de winnende aanbieder en het projectbudget aan te vullen met de aanbestedingstegenvaller van € 54 mln. Op dit moment is er voldoende verplichtingenbudget aanwezig om te kunnen gunnen. Tot integrale besluitvorming is afgerond wordt de tegenvaller gedekt uit de post onvoorzien. Het budgettekort wordt vervolgens gedekt op een lopend project binnen de modaliteit wegen, wat nader kan worden afgewogen en geformaliseerd in de integrale voorjaarsbesluitvorming. De budgettaire verwerking hiervan geschiedt na afronding van de besluitvorming via de reguliere begrotingsstukken.
- Het besluit met de Kamer te delen middels bijgevoegde Kamerbrief.
- Bij een positief besluit, aan te geven of u aanwezig wilt zijn bij de officiële ondertekening van contract Noord. Dit moment vindt plaats 4 à 5 weken na voorlopige gunning (zodra de Alcateltermijn is verlopen en er geen bezwaar is ingediend).

Kernpunten

Bij de besluitvorming omtrent contract Zuid heb ik u tevens geïnformeerd over de lopende aanbesteding van contract Noord van de A27. Tevens is toen kenbaar gemaakt dat op beide contracten een tekort op het budget zit van in totaal € [REDACTED]

mln. (Zuid: € ■■■ mln. en Noord: € ■■■ mln.). U heeft daarbij besloten het tekort voorlopig te dekken op een lopend project binnen de modaliteit wegen dat in de voorjaarsbesluitvorming nader kan worden afgewogen en geformaliseerd. Beide aanbestedingen die inmiddels ingediend zijn, vallen binnen deze geprognostiseerde aanbestedingstegenvaller. De aanbestedingstegenvaller van € 54 mln. op het reguliere deel voor contract Noord valt hierbij € ■■■ mln. lager uit dan voorzien. De inschatting van de exogene prijsontwikkelingen over 2022 van € ■■■ mln. blijft gelijk (zie bijlage 1 en 3 voor een nadere duiding). Deze middelen worden aan het projectbudget toegekend nadat de index over 2022 in zijn geheel bekend is en daarna in de Voorjaarsnota 2024 opgenomen. Op basis hiervan kunt u een besluit nemen over het vervolg van de aanbesteding van contract Noord.

Datum
24 februari 2023

Onze referentie
RWS-2023/4616

Bijlage(n)
3

Aan
Minister I&W

Krachtenveld

De forse fileproblematiek op de A27 wordt aangepakt met contract Noord én Zuid waarvoor bestuurlijk en bij de weggebruiker veel draagvlak is. Naar de weggebruikers en bestuurlijke partners is het bijna niet uit te leggen dat het zuidelijk deel wél en het noordelijk deel niet wordt aangepakt. Bovendien geeft vertraging extra risico's op uitval bij urgente V&R-objecten op het tracé: zoals bij de Hagesteinsebrug waar de levensduur fors wordt overschreden. Tenslotte is dit één van de laatste onherroepelijke TB's die u als minister in deze kabinetsperiode in uitvoering kunt brengen.

Toelichting

De kernboodschap inclusief toelichting aanbestedingstegenvaller vindt u in bijlage 1. In bijlage 2 is de projectscope op hoofdlijnen beschreven. Het projectbudget en de budgetspanning vindt u in bijlage 3. In de presentatie op 19 oktober is door FEZ aan u toegelicht dat er in het huidige beeld van het MF onvoldoende ruimte zit om de spanning bij de A27HH (Zuid en Noord) in te passen. Met uw besluit om contract Zuid onverkort door te zetten heeft u aangegeven elders binnen het programma een keuze te maken om voor het gehele project (contracten Zuid én Noord) voldoende budget vrij te spelen om de A27HH uit te voeren. Dit blijkt nog steeds voldoende om contract Noord te gunnen.

Geadviseerd besluit: Contract Noord gunnen aan de winnende aanbieder en het projectbudget aanvullen met € 54 mln.

Bij gunning van contract Noord worden de project- en beleidsdoelen bereikt, de urgente V&R-opgave zo snel mogelijk aangepakt en tevens aan de bestuurlijke afspraken voldaan.

De gekozen strategie van aanbesteding en uitvoering met een twee-fasen aanpak bevat een aantal specifieke financiële en overige beheersmaatregelen, die nieuw zijn voor dit type contract en overeenkomen met de beheersing bij contract Zuid. Dit betekent dat bij gunning de volledige scope wordt opgedragen bestaande uit de reguliere (30%) én twee-fasen (70%) scope, maar dat de definitieve financiële afspraken over de twee-fasen onderdelen pas later volgen. Zo zijn de nu opgenomen indicatieve waarden voor alle twee-fasen onderdelen na een intensieve dialoog tot stand gekomen en maken onderdeel uit van de inschrijfprijs en gunningsbeslissing. Er is op dit moment voldoende verplichtingenbudget om contract Noord te gunnen. Dit gaat, tot het besluit geformaliseerd is in de integrale voorjaarsbesluitvorming, voorlopig ten koste van de post onvoorzien.

Bij contract Noord zijn de risico's van hoge prijsaanbiedingen na de eerste fase geborgd door per twee-fasen onderdeel een maximale indicatieve waarde af te spreken. Dit betekent dat als de biedingen daar boven komen voor dat contractonderdeel zonder verdere opgaaf van reden opgezegd kan worden. Bij Zuid was dit anders geregeld. Daar kan überhaupt zonder enkele opgaaf van reden het contract voor het onderdeel Merwedebrug ontbonden worden. De variant bij Noord was voor Zuid niet haalbaar omdat voor de Merwedebrug vanwege de complexiteit geen indicatieve waarde overeengekomen kon worden.

Datum
24 februari 2023
Onze referentie
RWS-2023/4616
Bijlage(n)
3
Aan
Minister I&W

De indicatieve waarden voor de twee-fasen onderdelen geven een meer realistische verwachting voor de uiteindelijke realisatieprijs dan met een traditionele aanpak het geval zou zijn omdat ze na een intensieve dialoog tot stand zijn gekomen. Deze onderdelen worden daarnaast gefaseerd ontworpen en geraamd en per onderdeel wordt separaat financiële overeenstemming bereikt wat de beheersing ten goede komt. Daarbij wordt de open boek methode toegepast. Bij overschrijding van de nu afgegeven indicatieve waarde heeft de opdrachtgever daarbij de mogelijkheid dit deel van het werk niet op te dragen, waardoor het als een soort plafondbedrag (bovengrens) fungeert. Vervolgens bestaat de mogelijkheid om dit deel direct te laten uitvoeren door de nummer twee in de tender. Met deze aanpak wordt het project gefaseerd en beheerst uitgevoerd waarbij voor het werk een fixed price of een bovengrens (indicatieve waarden) is afgesproken.

Voor wat betreft de prijsstijgingen, is er voor dit contract (evenals voor contract Zuid) een specifieke indexatieregeling afgesproken (RWS-2022/15390). Het valt niet onder het recent door u vastgesteld handelingskader en bijbehorende risicoreservering op de begroting, omdat dat van toepassing is op projecten die op dat moment reeds in uitvoering waren.

Geen volwaardig alternatief

De in beeld gebrachte alternatieven naast het doorzetten van gunnen worden niet als volwaardige alternatieven gezien:

1. Contract Noord opknippen in twee delen: (1) Hagesteinsebrug, (2) Verbreding Houtensebrug & tussenliggende infra.
2. VenR-deel Hagesteinsebrug (alleen eerste brug) naar voren halen en in een later stadium de rest van de scope in een tweede contract opnieuw op de markt zetten.

Voor beide **alternatieven** geldt dat de Hagesteinsebrug, die al einde levensduur is, minimaal 3 jaar langer in bedrijf gehouden moet worden omdat er contractueel geen mogelijkheden zijn om binnen de huidige aanbesteding alleen delen van de scope op te dragen. Er zit namelijk geen discretionaire bevoegdheid in contract Noord. Daarom moet in dat geval eerst de huidige aanbesteding Noord worden afgebroken en een nieuwe aanbesteding worden gestart.

Voor de Hagesteinsebrug geldt dat, vergelijkbaar met de Merwedebrug van contract Zuid, er vanuit technische overweging geen garantie kan worden gegeven dat de brug met zijn huidige functionaliteit beschikbaar blijft totdat een nieuwe brug gebouwd is. Dit geldt bij de optie doorgaan met de aanbesteding maar zeker bij beide alternatieven. Bij beide alternatieven neemt de kans alleen maar toe dat er verkeersbeperkende maatregelen (zoals een aslastbeperking) nodig zijn wanneer vertraging optreedt door een nieuw te doorlopen aanbesteding. Zeker is

dat de Hagesteinsebrug extra onderhoud nodig heeft om (langer) in gebruik te blijven.

Daarnaast heeft het afbreken van de huidige aanbesteding een negatieve uitstraling op "markt in transitie" en de bestuurlijk/politieke doelen en afspraken. De doelen zoals de verbetering van de doorstroming die I&W voor ogen heeft met het project, later gerealiseerd worden en afspraken met de regio daarmee niet worden nagekomen. Ook zal sprake zijn van een negatieve afstraling op de overheid als betrouwbare opdrachtgever.

Alternatief 1 levert financieel weinig voordeel op aangezien de Hagesteinsebruggen inclusief fundering en aanpassen van de direct aangrenzende infrastructuur circa 70% van de totale contractwaarde vertegenwoordigen. Het opknippen geeft daarmee naast vertraging, nieuwe raakvlakrisico's en geeft financieel in de zin van beheersing amper voordelen. De verwachting is dat er uiteindelijk hogere totaalkosten zijn.

Alternatief 2 geeft evenals het 1^e alternatief vertraging en vormt daarmee een groot risico omdat de Hagesteinsebrug minimaal 3 jaar langer in bedrijf gehouden moet worden. Tevens zal uiteindelijk toch het gehele TB uitgevoerd dienen te worden of een wijzigingsTB moeten worden doorgevoerd. Vanwege de stikstofproblematiek is de kans op succes hiervan momenteel erg laag.

Kosten en planning van beide alternatieven zijn nader te bepalen maar de inschatting is dat de directe kosten ca € [redacted] mln. bedragen. Circa € [redacted] mln. tendervergoeding voor de twee gegadigden en ca € [redacted] mln. om het project gewijzigd op de markt te brengen.

Communicatie

Advies is om de Tweede Kamer te informeren over het aanbestedingsresultaat en het voorgenomen besluit dit contract te gunnen inclusief financiële dekking.

Informatie die niet openbaargemaakt kan worden

Het betreft hier gevoelige informatie met betrekking tot een lopende aanbesteding. Derhalve mag de financiële informatie in de nota én bijlage 1 en 3 niet openbaar gemaakt worden.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
Bijlage 1	Kamerbrief gunning A27 Houten – Hooipolder contract Noord	Kamerbrief om Tweede Kamer te informeren over het aanbestedingsresultaat van de aanbesteding en de toevoeging van extra middelen aan het project.

Datum
24 februari 2023

Onze referentie
RWS-2023/4616

Bijlage(n)
3

Aan
Minister I&W

Bijlage 1: Kernboodschap inclusief toelichting aanbestedingstegenvaller

Mede naar aanleiding van het resultaat van de aanbesteding van contract Zuid is een prognose voor een aanbestedingstegenvaller van € [] mln. in de donderwolk van nov. '22 opgenomen. De aanbidding van de beoogd winnaar ligt € [] mln. onder deze eerdere prognose.

Beoordeling van de inschrijvingen aanbesteding A27HH-Noord is gereed met als resultaat een beoogd winnaar. Het inschrijfbedrag voor de reguliere scope (het vaste prijs deel) is hoger (€ [] mln.) dan de initiële raming waarop het budget is gebaseerd. Dit is als volgt te verklaren:

- Deels vanuit inhoudelijke gronden (onderschatting in raming).
- Deels vanuit hogere indirecte kosten die de markt hanteert.
- Deels vanuit maatregelen voor onder andere hinderbeperking, duurzaamheid, veiligheid en omgevingsmanagement.

Naast de aanbestedingstegenvaller is een bedrag van € [] mln. in de donderwolk van nov. '22 opgenomen voor de mutatie van de Indicatieve Waarden van het twee-fasen deel. Dit bedrag blijft ongewijzigd. Het hogere inschrijfbedrag en de eerder doorgevoerde mutatie van de Indicatieve Waarden vormen tezamen de aanbestedingstegenvaller van € 54 mln. Hier bovenop komen de kosten voor hogere prijzen. De inschatting tot en met september 2022 bedraagt [] mln. Zodra de exacte hoogte bekend is wordt budget toegevoegd middels de Voorjaarsnota 2024. Voor wat betreft prijsstijgingen na 2022, is er voor dit contract (evenals voor contract Zuid) een specifieke indexatieregeling afgesproken (RWS-2022/15390). Het valt niet onder het recent door u vastgesteld handelingskader en bijbehorende risicoreservering op de begroting, omdat dat van toepassing is op projecten die op dat moment reeds in uitvoering waren. Voor de prijsstijgingen, is er voor dit contract (evenals voor contract Zuid) een specifieke indexatieregeling afgesproken (RWS-2022/15390).

Datum
24 februari 2023

Onze referentie
RWS-2023/4616

Bijlage(n)
3

Aan
Minister I&W

Bijlage 2: Project en projectscope

De A27 Houten - Hooipolder (A27HH) is een essentiële schakel in de noord-zuidverbinding van het Nederlandse wegennet. Het project A27HH beslaat een realisatiegebied met een lengte van in totaal circa 47 kilometer door het beheersgebied van 8 gemeentes, 3 provincies, 3 waterschappen, 4 regionale RWS-diensten en 3 verkeerscentrales. Via de knooppunten Lunetten, Everdingen, Gorinchem en Hooipolder worden Ring Utrecht, de A2, de A15 en de A59 met elkaar verbonden. Daarnaast kruist het tracé de 3 grote en druk bevaren rivieren: Lek, Boven Merwede en Bergsche Maas én het Amsterdam-Rijnkanaal. De A27HH staat hoog genoteerd in de file-top 50 en heeft zelfs noteringen in de top 10. Dagelijks hebben tienduizenden weggebruikers met deze files te maken.

Datum
24 februari 2023

Onze referentie
RWS-2023/4616

Bijlage(n)
3

Aan
Minister I&W

Contract Noord

Contract Noord betreft het deel A27 Houten - Everdingen en heeft een lengte van circa 7 kilometer en twee oeververbindingen: de Houtensebrug en de Hagesteinsebrug. Aan de noordzijde grenst contract Noord aan de projectgrens van Ring Utrecht. Aan de zuidzijde grenst contract Noord aan contract Zuid van A27HH.



Op hoofdlijnen bestaat de contract scope uit:

- Houten - Everdingen (HRL): verbreding naar 4 rijstroken + vluchtstrook
- Knooppunt Everdingen: verbreding van de A27 (HRL) naar 3 rijstroken + vluchtstrook.
- Everdingen - Houten (HRR): handhaven 2 rijstroken + spitsstrook (deels) vervangen/aanpassen.
- Het aan de westelijke zijde verbreden van de Houtensebrug over het Amsterdam-Rijnkanaal.
- Vervangen van de Hagesteinsebrug over de Lek door 2 nieuwe bruggen.
- Vervangen van de openbare verlichting en DVM-systemen.
- Realiseren van diverse mitigerende en compenserende maatregelen (geluid, waterhuishouding, natuur, etc.).
- Instandhouding van de infrastructuur tijdens de realisatiefase.

Bijlage 3: Projectbudget en budgetspanning

Datum
24 februari 2023

Onze referentie
RWS-2023/4616

Bijlage(n)
3

Aan
Minister I&W

Budget en risicoreservering A27 HH (inclusief BTW en afgerond) in M€

Budget en risicoreservering A27HH totaal (Zuid + Noord) (inclusief BTW en afgerond) in M€ exclusief budgetspanning/donderwolk.

	Project Budget	Waarvan risicoreservering	Percentage risicoreservering
Contract Zuid	€	€	23%
Contract Noord	€	€	19%
Integraal	€	€	21%
Totaal	€	€	22%

Budgetspanning / donderwolk totaal A27HH

Budgetspanning A27HH totaal (Zuid + Noord) (inclusief BTW en afgerond) in M€ zoals gecommuniceerd in november '22.

Spanning totaal A27HH	Verwacht (nov. '22)	Waarvan exogene prijsontwikkelingen 2021 en 1 ^{ste} helft 2022
Mogelijke spanning totaal Zuid	€	€
Mogelijke spanning totaal Noord	€	€
Mogelijk spanning totaal A27HH	€	€

Budgetspanning Noord

Budgetspanning Noord (inclusief BTW en afgerond) in M€ zoals gecommuniceerd in november '22 en actueel o.b.v. aanbiedingen.

Spanning Noord	Verwacht (nov. '22)	Actueel (feb. '23)	Opmerking
Aanbestedingstegenvaller regulier	€	€	
Mutatie indicatieve waarden twee-fasen	€	€	
Exogene prijsontwikkelingen	€	€	Inschatting project (tekort t.o.v. verkregen IBOI)
Mogelijk spanning totaal Noord	€	€	

De budgetspanning is deels "hard" (tekort reguliere scope en mutatie indicatieve waarden twee-fasen) en deels "zacht" (inschatting exogene prijsontwikkelingen).

Beide aanbiedingen die inmiddels ingediend zijn, vallen binnen de geprognoseerde aanbestedingstegenvaller. De aanbestedingstegenvaller op het reguliere deel voor contract Noord valt hierbij € mln. lager uit dan voorzien. De mutatie op de indicatieve waarden voor de twee-fasen onderdelen blijft gelijk op € mln. Deze mutatie dient in dit besluit meegenomen te worden omdat contract Noord, in tegenstelling tot Zuid, contractueel geen discretionaire bevoegdheid heeft. Bij gunning wordt de totale scope (regulier én twee-fasen) gegund. De inschatting van de exogene prijsontwikkelingen van € mln. blijft gelijk en blijft vooralsnog onderdeel van de bredere nog te maken reservering.

Er blijven onzekerheden bestaan:

- Onvoorspelbare prijsontwikkelingen (door o.a. oorlog Oekraïne) die mogelijk onvoldoende door IBOI worden gedekt
- Conform twee-fasen aanpak zijn de aanbiedingen voor de twee-fasen onderdelen (70% van totale scope) formeel niet bekend. De indicatieve waarden zoals opgenomen in de overeenkomst zijn daarbij leidend. Pas bij het overeen komen van de definitieve waarden (ca 2½ jaar na gunning en afronding van DO) zijn de definitieve waarden bekend en is bekend of de huidige inschatting voldoende is.
- Aanpassingen aan bestaand areaal met onzekere kostenconsequenties.
- Toekomstige wijzigingen beleid / wet- en regelgeving met nu nog onbekende kostenconsequenties (lange looptijd project)

Daarnaast wordt u gevraagd kennis te nemen van het volgende:

- Rekening te houden met een geprognostiseerde exogene prijsontwikkeling van € [] mln. (t/m medio 2022). Inmiddels is duidelijk dat dit voldoet tot en met september 2022. Vanwege het ontbreken van indexcijfers na september is het mogelijk dat de prijzen zich negatief of positief ontwikkelen. Over mogelijke toekomstige prijsstijgingen of prijsdalingen wordt hierbij gehandeld conform de indexatieregeling zoals door u op 29 juni 2022 is vastgesteld conform de nota RWS-2022/15390.
- De aard van de aanbestedingstegenvaller bestaat uit een betere inschatting van de onzekerheden en risico's op basis van de dialoog met de gegadigden, marktontwikkelingen en maatregelen voor onder andere hinderbeperking, duurzaamheid, veiligheid en omgevingsmanagement.

Datum

24 februari 2023

Onze referentie

RWS-2023/4616

Bijlage(n)

3

Aan

Minister I&W