

Vergaderjaar 2023–2024

29 385

Aanleg en de aanpassing van hoofdinfrastructuur

Nr. 137

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 januari 2024

Op 21 juni 2021 is de Kamer geïnformeerd over het vernieuwen van de Van Brienenoordbrug in de A16 (Kamerstuk 29 385, nr. 112). Rijkswaterstaat is eind 2022 gestart met de aanbesteding van het project. Hiervoor heeft zich één gegadigde (een bouwcombinatie bestaande uit meerdere aannemers) gemeld. In de loop van het aanbestedingsproces is duidelijk geworden dat de aanpak van de aanbesteding een groot en complex project oplevert dat grote risico's met zich meebrengt, die excessief hoog geprijsd worden. Op de ingeslagen weg doorgaan is niet mogelijk. Daarom is besloten de aanbesteding voor de Van Brienenoordbrug in deze vorm te stoppen. Er wordt een nieuwe aanpak opgesteld waarmee het project later, in een andere vorm, opnieuw aanbesteed kan worden. Op deze manier wil Rijkswaterstaat zorgen dat zowel de Van Brienenoordbrug als andere projecten op een toekomstbestendige manier kunnen worden vernieuwd.

Het stoppen van deze aanbesteding raakt de markt en ook de relatie tussen Rijkswaterstaat en aannemers in andere projecten. Met het stoppen van deze aanbesteding maakt Rijkswaterstaat duidelijk dat het project in deze vorm niet volgens het uitgangspunt sober en doelmatig kan worden uitgevoerd tegen een redelijke en maatschappelijk aanvaardbare prijs. Met deze brief worden dit besluit en de gevolgen die dit heeft voor het project en breder toegelicht.

Deze brief begint met een beeld van de veranderende omstandigheden in de bouw. Vervolgens wordt geschetst hoe deze omstandigheden ingrijpen op de huidige aanpak van de Van Brienenoordbrug en hoe dit leidt tot het besluit om te stoppen met de aanbesteding. Daarna wordt ingegaan op de elementen waaruit een nieuwe aanpak voor het project moet bestaan om te komen tot een opdracht die beter past bij de complexiteit, de risico's en beschikbare middelen voor dit project. Tot slot wordt toegelicht hoe de

brug tot aan de vernieuwing veilig kan worden gebruikt en welke impact het besluit heeft op de omgeving.

Veranderende omstandigheden

De kosten in de bouw zijn de afgelopen jaren gestegen en deze stijgen nog steeds. Het uitvoeren van projecten wordt hierdoor duurder, zeker ook als het gaat om grote infrastructuurprojecten die gepaard gaan met risico's. Rijkswaterstaat ziet dat aannemers steeds terughoudender zijn in het nemen van risico's, dan wel dat zij hoge kosten in rekening brengen om deze risico's af te dekken. Daarnaast maakt de krapte op de huidige arbeidsmarkt dat bedrijven keuzes moeten maken waarop zij hun schaarse capaciteit inzetten. De voorkeur gaat dan uit naar het inschrijven op projecten met een minder hoog risicoprofiel, waardoor de concurrentie op grote complexe projecten vermindert.

Het komt niet vaak voor dat Rijkswaterstaat in een gevorderd stadium een aanbesteding afbreekt. De vernieuwingsopgave van Rijkswaterstaat is echter groot en de financiële middelen zijn beperkt. Rijkswaterstaat is bereid te betalen voor de risico's die marktpartijen lopen, maar streeft hierbij naar een goede verdeling van de risico's en een reële prijs om de risico's af te dekken. Rijkswaterstaat zal in afstemming met de markt moeten komen tot een nieuwe werkwijze. Het vernieuwen van de infrastructuur moet op een efficiënte en maatschappelijk verantwoorde wijze worden uitgevoerd. Alleen zo kan de vernieuwingsopgave betaalbaar blijven. Dit zal voor zowel Rijkswaterstaat als voor de markt leiden tot veranderingen in de huidige projectaanpak. De markt wil graag meedenken over het risicoprofiel van projecten en de mogelijkheden om kosten te reduceren. Los hiervan is duidelijk dat gestegen bouwrijzen een feit zijn en tot hogere kosten leiden. Dit kan effect hebben op de programmering van de vernieuwingsprojecten.

Heroverweging aanpak Van Brienoordbrug

Het project Van Brienoordbrug bestaat uit drie onderdelen:

1. Het vervangen van de westelijke boogbrug door een nieuwe brug;
2. Het vernieuwen van de oude westelijke boogbrug en het uitwisselen daarvan met de oostelijke boogbrug;
3. Het vervangen van een groot deel van de beweegbare delen van de brug.

Het project is opgenomen in het programma Vervanging en Renovatie.

Deze drie onderdelen zijn destijds bewust in één project samengebracht omdat het voordelen heeft voor de afstemming tussen de drie onderdelen als deze door één aannemer worden uitgevoerd. Ook leek dit gunstig voor de planning en doorlooptijd van het project.

Om te zorgen voor integratie tussen de verschillende projectonderdelen, is een uitgangspunt in deze aanbesteding een vaste prijs voor het gehele project.

Toen Rijkswaterstaat begon met de voorbereiding van het project in 2018 was het nog gebruikelijk om grote integrale projecten aan te besteden, onder andere omdat de aannemer dan verantwoordelijk is voor het managen van het totale project, inclusief de afstemming tussen de verschillende projectonderdelen en de hiermee samenhangende risico's.

In de loop van het aanbestedingsproces voor de Van Brienoordbrug is duidelijk geworden dat het gunnen tegen een vaste prijs van dit zeer grote en complexe project grote risico's met zich meebrengt, die excessief hoog geprijsd worden. De essentie hiervan is dat de aannemerscombinatie

vooraf geen goede inschatting kan maken van de kosten van bepaalde werkzaamheden of risico's die zich tijdens de uitvoering kunnen voordoen. Een voorbeeld daarvan is het invaren van een boogbrug naar de plek van bestemming. Deze onzekerheid vertaalt zich in een hoge prijs voor het afdekken van dergelijke risico's en verklaart de eerste hoge kostenraming van de aannemerscombinatie. Vooraf is dit door Rijkswaterstaat niet zo ingeschat en is dit niet naar voren gekomen in de projectbegroting.

De hoge prijs noopt tot een andere aanpak, maar het is slechts beperkt mogelijk aanpassingen te doen binnen het huidige contract. Het loslaten van het uitgangspunt van een vaste prijs voor het gehele project, is een aanpassing die niet binnen de aanbestedingsregels kan worden gedaan. Daarom moet de huidige aanbesteding worden gestopt om met een nieuwe aanpak verder te kunnen en een opdracht in de markt te zetten die beter past bij de complexiteit, de risico's en beschikbare middelen voor dit project.

Nieuwe aanpak vernieuwing Van Brienoordbrug

Rijkswaterstaat werkt een nieuwe aanpak uit voor de aanbesteding van de vernieuwing van de Van Brienoordbrug. Het is belangrijk dat daarin de risico's voor de markt én voor Rijkswaterstaat acceptabel zijn. Uiteraard zal Rijkswaterstaat deze gewijzigde benadering met de markt bespreken. Daarnaast kijkt Rijkswaterstaat naar vergelijkbare internationale projecten en welke lessen daaruit getrokken kunnen worden voor dit project.

Rijkswaterstaat evalueert hoe de huidige aanbesteding is verlopen en zal lessen meenemen in het vervolg. Hierbij hebben de volgende zaken expliciete aandacht:

- Het opdelen van het huidige contract in meerdere delen. Gebleken is dat het integraal vernieuwen en renoveren van de brug een te groot en complex project oplevert en veel risico's met zich meebrengt voor de aannemer. Dit heeft een te hoge prijs tot gevolg;
- Er zal opnieuw worden bezien in hoeverre de gekozen contractvorm (Design & Construct) goed passend is voor dit project en de wijze van vernieuwen van de brug;
- In de zomer van 2024 moet er een nieuwe aanpak liggen, waarmee de start van de aanbesteding dan spoedig kan worden voorbereid.
- Tegelijkertijd zal RWS onderzoeken of en hoe de kosten kunnen worden verminderd.

Rijkswaterstaat verwacht dat de nieuwe aanpak van het project voldoende interesse in de markt zal opwekken. Er is echter geen zekerheid over het aantal geïnteresseerde partijen. Verder geldt dat bij het aanbesteden van de vernieuwing van de Van Brienoordbrug in meerdere delen meer risico's bij Rijkswaterstaat komen te liggen, zoals de afstemming tussen de drie genoemde projectonderdelen. Ook voor andere complexe projecten geldt dat Rijkswaterstaat deze in de toekomst in delen zal aanbesteden, zodat het risicoprofiel van de projecten die worden aanbesteed acceptabel is voor de markt.

Planning

In juni 2021 is aan de Tweede Kamer gemeld dat vervanging van de westelijke boogbrug is voorzien in de zomerperiode van 2026 en het omwisselen van de oostboog met de gerenoveerde westboog in de zomer van 2028. De renovatie van de beweegbare delen zou dan plaatsvinden in de zomer van 2027. De zomer van 2029 zou worden aangehouden als reserveperiode. Dit was de oorspronkelijke planning. Een eerste schatting

is dat bij het afbreken van de aanbesteding rekening moet worden gehouden met vertraging van circa vier jaar ten opzichte van de originele planning.

Onderhoud tot aan de vernieuwing

De aanpak van de brug is belangrijk, omdat de brug het einde van zijn levensduur heeft bereikt. Dat betekent dat de kans op storingen toeneemt. Dit houdt bijvoorbeeld in dat de brug bij het bedienen in storing kan komen, waardoor weg- en vaarweggebruikers moeten wachten. Bovendien kan niet worden uitgesloten dat in het uiterste geval verkeersmaatregelen noodzakelijk zijn, zoals het afsluiten van rijstroken en toepassen van snelheidsbeperkingen. In toenemende mate zullen herstelwerkzaamheden moeten worden uitgevoerd of onderdelen preventief moeten worden vervangen. Rijkswaterstaat zorgt ervoor dat de brug tot aan de vernieuwing veilig kan worden gebruikt. Daartoe wordt de brug frequent gemonitord.

Impact omgeving en raakvlakken met andere projecten

De onderhoudsopgave aan het areaal van Rijkswaterstaat in deze regio is groot en er vinden de komende jaren veel andere werkzaamheden plaats in deze regio. Totdat de vernieuwing van de Van Brienoordbrug is afgerond, zal de omgeving rekening moeten houden met extra hinder als gevolg van noodzakelijk onderhoud. Uiteraard zal Rijkswaterstaat alles om alles zetten om de beperking voor het wegverkeer en het scheepvaartverkeer te minimaliseren en zo goed mogelijk af te stemmen met de omgeving en de gebruikers.

Door het uitstel van het project Van Brienoordbrug ontstaat er ruimte in de programmering die voor andere projecten kan worden ingezet.

Tot slot

Het is de verantwoordelijkheid van het ministerie, en van Rijkswaterstaat als onderdeel daarvan, om de maatschappelijke middelen optimaal in te zetten om de infrastructuur op niveau te houden. De grote vernieuwingsopgave zorgt, met de veranderende marktomstandigheden, voor grote uitdagingen. Met andere omstandigheden is soms ook een andere koers nodig. Met dit besluit en de voorgenomen aanpak wordt een nieuwe koers gevaren. Dit moet helpen om zowel bij de Van Brienoordbrug als bij andere projecten op een toekomstbestendige manier te werk te gaan. Rijkswaterstaat blijft in gesprek met de markt over het vervolg van het project Van Brienoordbrug, maar ook over andere projecten. De Kamer zal op de hoogte worden gehouden over het verloop hiervan.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers