

RWS BEDRIJFSINFORMATIE

Marktconsultatie A27 Houten-Hoopolder

Verslag van de marktconsultatie ten behoeve van de voorbereiding van de aanbesteding inzake het project A27 Houten-Hoopolder



Colofon

Uitgegeven door Informatie Telefoon
Rijkswaterstaat Grote Projecten en Onderhoud
ir. R. Hartmann

Datum
Status
Versienummer
18 juli 2018
Definitief
1.0

Inhoud

1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding en doel van de marktconsultatie	4
1.2	Aanpak van de marktconsultatie op hoofdlijnen	4
2	Samenvatting antwoorden vragenlijst	5
2.1	Thema: Onderhoud	5
2.2	Thema: Betalen naar beschikbaarheid	6
2.3	Thema: Ten slotte	8
	Bijlage: Deelnemers marktconsultatie	9
	Bijlage: Presentaties plenaire bijeenkomst	10

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel van de marktconsultatie

Rijkswaterstaat heeft het voornemen om de A27 tussen Houten en knooppunt Hooipolder te verbreden. Dit project is complex: het tracé omvat grote rivieroverspanningen en raakt veel stakeholders, daarnaast staat het hoog genoteerd in de landelijke file top 50.

Als onderdeel van de voorbereiding van de aanbesteding van het project heeft Rijkswaterstaat in de periode mei t/m juli 2018 een marktconsultatie gehouden in navolging op de marktconsultatie in 2017. De marktconsultatie in 2018 is georganiseerd om marktpartijen te laten reflecteren op de contractuele voorwaarden van het DBM-contract voor het zuidelijk deeltraject, waarbij de M-component centraal staat. Op deze manier wil Rijkswaterstaat komen tot een DBM-contract waarin de 'life cycle' (LCC) benadering goed geborgd is en waarin rekening wordt gehouden met de zienswijze van marktpartijen. Hiermee sluit het project aan bij de Marktvisie (<https://www.marktvisie.nu/>).

Dit verslag geeft een samenvatting van de vragen en antwoorden uit de marktconsultatie 2018. Verkregen inzichten uit de marktconsultatie gebruikt Rijkswaterstaat (waar relevant) in de voorbereiding van de aanbesteding en de aanbestedingsstukken.

1.2 Aanpak van de marktconsultatie op hoofdlijnen

Rijkswaterstaat heeft het marktconsultatiedocument A27 Houten–Hooipolder op 15 mei 2018 gepubliceerd op TenderNed onder kenmerk AT-2018-03.

Op 4 juni 2018 heeft een plenaire bijeenkomst met de aangemelde partijen plaatsgevonden waarin naast een terugkoppeling op de eerdere marktconsultatie, is ingegaan op de onderhoudscomponent in de scope van het project (bestaand en nieuw areaal), de verankering van de 'life cycle' benadering en de werking van het betalingsmechanisme in de meerjarig onderhoudsperiode.

Een overzicht van de deelnemers aan de marktconsultatie is opgenomen in de bijlage, evenals de presentaties die tijdens deze bijeenkomst zijn gegeven.

Na de plenaire bijeenkomst zijn de deelnemende partijen in de gelegenheid gesteld hun mening te geven door middel van het invullen van de vragenlijst uit het marktconsultatiedocument.

Partijen die de vragenlijst volledig en onderbouwd hebben ingevuld en tijdig hebben verzonden in TenderNed, zijn uitgenodigd voor een toelichtend gesprek, voor zover dit naar oordeel van Rijkswaterstaat van toegevoegde waarde werd geacht. Doel van deze gesprekken was om meer inzicht te krijgen in de gegeven antwoorden om op die manier als Rijkswaterstaat beter in staat te zijn de input van de deelnemers goed mee te nemen in de (voorbereiding van de) marktbenadering van het project.

In het volgende hoofdstuk is een samenvatting van de antwoorden van de deelnemende partijen op de vragenlijst opgenomen. De antwoorden zijn in lijn met de gesprekken tijdens de plenaire bijeenkomst en de toelichtende individuele gesprekken.

2 Samenvatting antwoorden vragenlijst

2.1 Thema: Onderhoud

Rijkswaterstaat heeft het voornemen om A27 contract zuid (Everdingen-Hooipolder) als DBM-contract onder de UAV-gc 2005 op de markt te zetten. Het contract bevat de volgende te onderscheiden onderdelen: bestaand onderhoud, ontwerp, bouw en circa 15 jaar onderhoud. Rijkswaterstaat streeft daarbij naar (LCC-)kwaliteit, functionaliteit en maximale beschikbaarheid.

De combinatie van het integreren van bestaand onderhoud met de aanleg en langjarig onderhoud onder de UAV-gc is relatief nieuw voor Rijkswaterstaat, waarvoor een nieuw DBM-contract ontwikkeld zal worden.

Eén van de dilemma's voor contract zuid is: hoe de integrale verantwoordelijkheid van de opdrachtnemer voor het bestaande areaal in combinatie met het gerealiseerde werk na oplevering en gedurende de meerjarige onderhoudsperiode, contractueel goed te borgen is. De doelstelling van Rijkswaterstaat is om de opdrachtnemer verantwoordelijk te houden voor ontwerp- en bouwfouten welke aan het licht komen nadat het werk is opgeleverd. Tevens wil Rijkswaterstaat de opdrachtnemer in de M-fase verantwoordelijk houden voor gemaakte LCC keuzes in de D&B-fase. Rijkswaterstaat is dan ook voornemens om paragraaf 28 van de UAV-gc 2005 aan te passen. Uit de marktconsultatie is gebleken dat de marktpartijen hier open voor staan, mits proportioneel toegepast.

De intentie van Rijkswaterstaat met het DBM contract is om naast de realisatiewerkzaamheden ook het onderhouden van de bestaande situatie tijdens de realisatiefase, alsmede het onderhouden van de nieuwe situatie door de opdrachtnemer, goed op elkaar afgestemd onder de UAV-gc 2005 te brengen.

Rijkswaterstaat heeft aan de marktpartijen onderstaande vragen voorgelegd, de ontvangen reacties zijn hieraan toegevoegd.

Vragen:

- a. Onder welke voorwaarden kan het onderhouden van bestaand areaal geïntegreerd worden met het realiseren en langjarig onderhouden van nieuw gerealiseerd werk gedurende de totale looptijd van het contract?
- b. Welke risico's ziet u daarbij, gezien het voornemen van Rijkswaterstaat om bestaand areaal tot de verantwoordelijkheid van opdrachtnemer te maken? En op welke wijze kan Rijkswaterstaat deze risico's mitigeren?

De antwoorden op beide vragen hangen nauw samen. Het mitigeren van de risico's die marktpartijen ervaren, vormt veelal de voorwaarde waaronder integratie en overname van verantwoordelijkheid mogelijk wordt geacht.

De genoemde risico's zijn:

1. De onbekendheid met de staat van het bestaande areaal maakt het overnemen van de verantwoordelijkheid over het bestaande areaal tot een groot risico voor de markt.

Mogelijke maatregelen zijn:

- RWS moet inzicht verschaffen (eventueel vóór aanbesteding) in de huidige staat en gedrag (bijv. het inmeten van vervorming/beweging van de bestaande bruggen) van het areaal (actueel, betrouwbaar en compleet) alsmede opbouw en samenstelling van de ondergrond, en overwegen deze informatie op te geven van marktpartijen aan te vullen;
- RWS kan de meerjarenplanning voor onderhoudswerkzaamheden voor zover deze beschikbaar is meegeven;
- RWS moet voldoende tijd geven om gegevens te verifiëren (circa 1 jaar) alvorens verantwoordelijkheid voor het bestaande areaal kan worden overgenomen;
- RWS moet een 'grace period' instellen; een periode waarin geen kortingen of boetes worden opgelegd voor het niet voldoen aan de eisen van het bestaande areaal;

- RWS moet onderscheid maken in eisen aan bestaand en nieuw areaal, tijdens en na realisatiefase;
 - Met RWS afspraken maken over omgang met tegenvallers bij bestaande objecten bijvoorbeeld middels een vorm van alliantie;
 - Het inschakelen van een onafhankelijke TIS (technical inspection service).
2. Onbeheersbare (raakvlak) risico's zoals onvoorspelbaar gedrag van de slappe ondergrond, of verschil in zetting nieuwe/bestaande weg.

Mogelijke maatregelen zijn:

- RWS moet inzicht verschaffen in de huidige staat en gedrag (bijv. het inmeten van vervorming/beweging van de bestaande bruggen) van het areaal (actueel, betrouwbaar en compleet) alsmede opbouw en samenstelling van de ondergrond, en overwegen deze informatie op aangeven van marktpartijen aan te vullen;
- Het risico buiten concurrentie te houden om opportunistisch gedrag te voorkomen, bijvoorbeeld door een uitvoeringsmethode/oplossing voor te schrijven zodat bij inschrijving een gelijk uitgangspunt geldt voor alle gegadigden. Dan kan RWS vervolgens de mogelijkheid bieden in een herijkingsfase na gunning deze voorgeschreven oplossing in overleg te herzien;
- Het risico bij opdrachtgever houden;
- De risico's delen (in een vorm van alliantie).

2.2 Thema: Betalen naar beschikbaarheid

Tijdens de realisatiefase van het nieuw te realiseren werk heeft Rijkswaterstaat het voornemen te betalen op basis van planning, teneinde de kasstroom van de werkelijke uitgaven maximaal te volgen. Tijdens de M-fase heeft Rijkswaterstaat het voornemen om zoveel als mogelijk te betalen op basis van beschikbaarheid door middel van een beschikbaarheidsvergoeding en daarbij kortingen op te leggen bij niet beschikbaarheid. Hierbij staan de zogenaamde kritische eisen ten aanzien van beschikbaarheid centraal. Indien niet voldaan wordt aan een kritische eis zal er gekort worden op de beschikbaarheidsvergoeding. Hierbij zal geen onderscheid gemaakt worden tussen nieuw en bestaand werk na de realisatiefase.

Voor de betalingen in de onderhoudsperiode zijn er drie hoofdrichtingen:

1. Betalen van een vaste gelijke vergoeding per betaalperiode over de gehele onderhoudsperiode;
2. Betalen van een vaste gelijke vergoeding per betaalperiode over de gehele onderhoudsperiode plus één of enkele betalingen op planning voor meerjarige (grootschalige) onderhoudsactiviteiten;
3. Betalen op planning.

In alle drie de gevallen wordt de totale vergoeding gedurende de onderhoudsperiode bepaald op basis van de inschrijving en wordt deze vergoeding geminimaliseerd tot x% van de aanneemsom, teneinde strategisch inschrijven tegen te gaan.

Rijkswaterstaat heeft de volgende vragen met betrekking tot het betalingsmechanisme:

Vraag:

- a. Wat zijn de voor- en nadelen van de drie verschillende betalingsmechanismen en waarom?

Een samenvatting van de ontvangen reacties is weergegeven in Tabel 1.

Variant	Voordelen	Nadelen
Variant 1	<ul style="list-style-type: none"> - Flexibiliteit in het schuiven van posten door ON - Positieve cash flow voor ON - Voorspelbare begroting voor OG 	<ul style="list-style-type: none"> - Voorfinanciering door OG - Hoge kosten voor bankgaranties en hoog liquiditeitsbeslag voor ON door garanties - Mogelijk indexatierisico bij ON
Variant 2	<ul style="list-style-type: none"> - Positieve cash flow voor ON - Beperkte voorfinanciering door OG - Beperkte garantiestelling noodzakelijk - Beperkt indexatierisico 	<ul style="list-style-type: none"> - Beperkte prikkel voor innovatie - Mogelijk liquiditeitstekort voor de ON als het groot onderhoud eerder plaats vindt in de tijd dan gepland

Variant 3	<ul style="list-style-type: none"> - Geen indexatierisico ON - Beperkte voorfinanciering door ON noodzakelijk 	<ul style="list-style-type: none"> - Neutrale of negatieve cash flow voor ON - Weinig raakvlak met de LCC optimalisatie - Weinig flexibiliteit om werkpakketten te optimaliseren
-----------	---	---

Tabel 1: Vraag 2a voor- en nadelen van de varianten van het betalingsmechanisme

b. Welke variant heeft uw voorkeur en waarom?

De ontvangen reacties zijn weergegeven in Tabel 2.

Voorkeur	Aantal	Toelichting
Variant 1	4	<ul style="list-style-type: none"> - Financieringslast voor ON wordt verlaagd - Innovatie wordt gestimuleerd doordat betalingen niet aan specifieke werkzaamheden zijn gekoppeld - Stimulans voor ON om goede planning en kostenbeheersing toe te passen - Aandacht voor indexatieregeling is noodzakelijk, doordat het indexatierisico bij ON ligt
Variant 2	2	<ul style="list-style-type: none"> - Beperkte voorfinanciering door OG - Risico voor ON en OG is beheersbaar - Kosten voor bankgaranties blijven beperkt
Variant 3	2	<ul style="list-style-type: none"> - Behoeft aan flexibiliteit in het onderhoudsprogramma - Biedt ruimte om kortere onderhoudsperiode toe te passen met optie op verlenging
Variant 1 of 2	1	- Een positieve cash flow is voor ON belangrijk. Het risico voor OG kan worden gemitigeerd met een (aflopende bankgarantie)
Variant 2 of 3	1	- Voor de grote vervangingsopgave een eenmalige betaling en voor het onderhoud en correctieve vervangen een lineair betaalpatroon

Tabel 2: Vraag 2b voorkeur voor de varianten van het betalingsmechanisme

Conclusie: de voorkeuren zijn verdeeld, waarbij de meeste voorkeur wordt uitgesproken voor variant 1.

c. Hoe kijkt u aan tegen het voornemen van Rijkswaterstaat om te betalen op beschikbaarheid tijdens de meerjarige onderhoudsperiode?

Vrijwel alle reacties zijn positief om te betalen op beschikbaarheid in de onderhoudsfase. De volgende opmerkingen zijn gemaakt:

- Het principe van het uitvragen van de dienst beschikbaarheid wordt ondersteund;
- Er is herkenbaarheid vanuit DBFM projecten;
- De UAV-gc zou voor ON een perverse prikkel kunnen bieden om onderhoud niet uit voeren;
- Beschikbaarheidseisen zouden gekoppeld moeten worden aan prestatie indicatoren van het areaal waar de opdrachtnemer invloed op heeft;
- Betalen op beschikbaarheid vereist een ingrijpende wijziging in de UAV-gc.

d. Hoe kijkt u aan tegen het voornemen van Rijkswaterstaat om kortingen op te leggen in de onderhoudsperiode bij niet beschikbaarheid van het bestaande en het nieuwe areaal?

Vrijwel alle respondenten beschouwen kortingen als een goede incentive voor beschikbaarheid en LCC optimalisaties. De volgende opmerkingen zijn gemaakt:

- Een boeteregime zou betrekking moeten hebben op het areaal wat binnen de invloedssfeer van ON ligt;
- Maak onderscheid tussen bestaand areaal tijdens de realisatiefase en de onderhoudsfase. Het regime voor bestaand areaal tijdens de realisatiefase zou lichter kunnen zijn omdat de ON dan nog geen maatregelen heeft kunnen treffen. Bovendien worden delen van het bestaand areaal verwijderd en komt er nieuw voor terug. Een te streng regime heeft onnodige investering tot gevolg. Uiteraard dient het areaal wel altijd veilig te zijn;

- De korting zou in verhouding moeten staan tot de hoogte van de beschikbaarheidsvergoeding;
 - Kortingen zouden uitsluitend als prikkel moeten worden gezien voor de optimale prestatie van ON;
 - Kortingen zouden gerelateerd moeten worden aan de mate van hinder op verschillende tijdstippen;
 - Naast kortingen zou OG ook de mogelijkheid van bonussen kunnen overwegen bij goede prestaties van ON;
 - Bonussen kunnen leiden tot strategisch inschrijven (incalculeren van bonussen in inschrijfsom) waardoor bonussen kunnen gaan werken als boetes.
- e. Welke (aanvullende) mogelijkheden ziet u voor Rijkswaterstaat om voldoende zekerheden in te bouwen dat de opdrachtnemer maximale beschikbaarheid garandeert en aan de kwaliteitseisen blijft voldoen gedurende de gehele meerjarige onderhoudsperiode van 15 jaar?

Meerdere respondenten geven aan dat het toevoegen van een financieringscomponent de beste mogelijkheid biedt om voldoende zekerheid in te bouwen. De financiële prikkel in een DBFM contract wordt hierbij als belangrijkste reden gegeven.

Daarnaast zijn de volgende suggesties gedaan. Er kan worden overwogen om:

- Naast kortingen ook bonussen te creëren voor het optimaliseren van onderhoud en verhogen van levensduur en verlagen van 'total cost of ownership';
 - EMVI met hoog onderscheidend bedrag toe te passen;
 - De onderhoudsperiode te verlengen om te garanderen dat marktpartijen groot onderhoud zullen uitvoeren;
 - Een 'maintenance reserve account' toe te passen zodat de betalingen die nog niet zijn geïnvesteerd bij een derde partij staan;
 - Bank- of concerngaranties toe te voegen.
- f. Worden met het voorgestelde DBM-contract en de voorgestelde betalingsmechanismen voldoende prikkels ingebouwd om de gewenste 'life cycle' benadering te realiseren?

De antwoorden zijn hier wisselend; een aantal partijen onderschrijft de voorgestelde prikkels, terwijl er ook opmerkingen zijn over het beperken van innovatie en flexibiliteit. De volgende reacties zijn gegeven:

- Eenduidige uitgangspunten zijn nodig, o.a. voor de verhouding tussen realisatiebudget en onderhoudsbudget, om te voorkomen dat te weinig prikkels voor ON in de onderhoudsfase overblijven;
- Te strikte eisen kunnen innovatie remmen. Er dient voor gewaakt te worden dat 'state of the art anno 2019' bevroren wordt voor 15 jaar onderhoud en 5-6 jaar realisatie. Het contract in de onderhoudsfase zou flexibel moeten zijn voor aanpassingen en veranderingen in scope;
- De onderhoudsperiode van 15 jaar geeft kans op opportunistisch gedrag m.b.t. het asfalt. Een langere onderhoudsperiode voorkomt dit;
- OG zou moeten voorkomen dat er twee aparte business cases ontstaan, één voor de realisatie en één voor de onderhoudsfase. Er moet voldoende financiële prikkel overblijven voor ON tijdens de onderhoudsfase.

2.3 Thema: Ten slotte

Ten aanzien van het onderwerp veiligheid zijn uiteenlopende meningen gegeven; er zijn zowel voorstanders als tegenstanders om toch te proberen hier iets mee te doen in de BPKV-criteria. RWS wordt daarnaast geadviseerd alert te zijn op onbedoeld perverse prikkels. Zo kan door de strakke sturing op beschikbaarheid een onrealistische fasering ontstaan, met veiligheidsrisico's tot gevolg.

Ook het op voorhand uitsluiten van minder veilige werksituaties, die volgens richtlijnen wel zijn toegestaan, helpt om het werkproces veiliger te maken.

Het agenderen van veiligheid en bespreken van dergelijke veiligheidsrisico's al in de dialoog zou een goede aanzet zijn.

Bijlage: Deelnemers marktconsultatie

Aanwezige marktpartijen bij de plenaire bijeenkomst op 4 juni 2018:

- Advin BV
- Ballast Nedam
- BAM Infra
- Besix
- Boskalis Nederland B.V.
- Dura Vermeer Divisie Infra
- Dynniq Nederland BV
- Fluor Infrastructure
- Heijmans Infra B.V.
- Hochtief PPP Solutions GmbH
- Hollandia Infra/Services BV
- Lievens CSO
- Martens en Van Oord
- Max Bögl Nederland B.V.
- Mobilis B.V.
- Movares
- Oxand B.V.
- RHDHV
- Siemens
- SPIE B.V.
- Strukton Civiel
- Sweco
- Van Gelder B.V.
- VolkerInfra BV
- Witteveen + Bos

Marktpartijen die de vragen uit het marktconsultatiedocument A27 Houten-Hooipolder schriftelijk hebben beantwoord:

- Ballast Nedam
- BAM Infra
- Dura Vermeer B.V.
- Fluor Infrastructure B.V.
- Heijmans Infra B.V.
- Hochtief GmbH
- Mobilis B.V.
- Strukton Civiel
- VolkerInfra BV
- Witteveen+Bos

Op 2, 3 en 4 juli hebben in het kader van de marktconsultatie toelichtende gesprekken plaatsgevonden met de volgende marktpartijen:

- Ballast Nedam
- BAM Infra
- Dura Vermeer B.V.
- Fluor Infrastructure B.V.
- Heijmans Infra B.V.
- Hochtief GmbH
- Mobilis B.V.
- Strukton Civiel
- VolkerInfra BV

Bijlage: Presentaties plenaire bijeenkomst

De presentatie die is gegeven tijdens de plenaire en thema-sessies op 4 juni 2018 is als separate bijlage opgenomen bij dit document.