

Aan Provinciale Staten

Datum : **19 JUNI 2018**
Documentnr. : 2018-038.883/25/V2
Dossiernummer : K1536
Behandeld door : P. Nijland/A. Buikhuizen
Telefoonnummer : (050)316 4364/(050) 316 4034
Antwoord op :
Bijlage :
Onderwerp : Groningen Spoorzone, aanbesteding Spoorcontract

Geachte dames en heren,

Aanleiding

In het kader van de actieve informatieplicht informeren wij u over de huidige stand van zaken van het project Groningen Spoorzone. Het RSP-project Groningen Spoorzone is een gezamenlijk project van de gemeente Groningen, ProRail, NS, het ministerie van I&W en de provincie Groningen, en wordt mede gefinancierd door de Regio Groningen- Assen. Groningen Spoorzone is de ruggengraat van het spoorse Programma Noord Nederland en de HOV-visie. Het vormt daarmee het hart van zowel de trein- als busknoop. Zonder het project Groningen Spoorzone is de combinatie van andere verbetering wat betreft het vervoer per spoor en bus niet mogelijk.

Het project bestaat onder meer uit nieuwe treinperrons, de verplaatsing van het busstation naar de zuidzijde, een zudentree, een bus-, fiets- en reizigerstunnel, onder- en bovengrondse fietsenstallingen en commerciële ruimtes bij het Groninger Hoofdstation, een vierde perron bij station Europapark, een gewijzigde sporenlayout en de aanleg van een nieuw opstel terrein bij Haren ("De Vork"). De provincie Groningen is opdrachtgever en risicodragers van het project vanwege de risicodragende positie die de provincie heeft bij het RSP-programma. Middels deze brief informeren wij u over de voortgang van het project.

Eerdere behandeling in PS

Op 11 maart 2015 hebben uw Staten het Realisatiebesluit (voordracht 4/2015) voor het Project Groningen Spoorzone genomen en hiervoor krediet beschikbaar gesteld. Aansluitend heeft u, bij het vaststellen van de Najaarsnota 2016, ingestemd met een aantal scope-toevoegingen zoals een fietsenstalling aan de oostflank, een Kiss & Ride inclusief fietsenstallingen op de westflank, de realisatie commerciële voorzieningen op het stationsplein en bij de zudentree en de verkorte busondergang met een busstation.

Tenslotte bent u op 12 december 2017 geïnformeerd over een aantal toevoegingen aan de scope van het project, en dat als gevolg van het bijgestelde prijspeil en deze scopetoevoegingen het krediet is verhoogd naar ca. € 290,4 miljoen (prijspeil 2016). Dit onderwerp valt onder deelprogramma Openbaar Vervoer van het programma Bereikbaarheid van de begroting.

Rol en bevoegdheden PS in deze fase

Wij informeren u door middel van deze brief in het kader van de actieve informatieplicht. In verband met de vertrouwelijkheid van de aanbestedingsprocedure hebben wij u niet eerder kunnen informeren over de ontstane situatie. Bij de Najaarsnota 2018 volgt een voorstel voor de benodigde dekking van het ontstane tekort.

Vervolg

Een deel van de werkzaamheden, zoals de grondwerkzaamheden voor het opstelsterrein in "De Vork" zijn reeds in uitvoering. De aanbesteding van het Spoorcontract zit inmiddels in een afrondende fase. Daarnaast loopt de aanbesteding van het Stationscontract. De verwachting is dat de uitkomst van de aanbesteding van het Stationscontract het derde kwartaal van 2019 bekend is.

In lijn met wat wij eerder aan u hebben gemeld, is de planning dat de werkzaamheden voor de spoorse dienstregeling van Programma Noord Nederland, voor december 2022 klaar zijn, zodat vanaf dat moment de regionale treindiensten bij het Groninger Hoofdstation doorgekoppeld kunnen worden. In 2023 vinden dan nog de afrondende werkzaamheden aan de bustunnel en het nieuwe busstation aan de zuidzijde plaats.

In de voordracht bij het realisatiebesluit hebben wij u gemeld dat er sprake was van een ruime markt en werd er vanuit gegaan dat indexeringsrisico's opgevangen konden worden door aanbestedingsmeevallers. Als gevolg van de gewijzigde marktomstandigheden is de aanbesteding van het Spoorcontract hoger uitgevallen dan begroot. Deze tegenvaller is nu op te vangen binnen de risicoreservering. De resterende risicoreservering is echter onvoldoende om de risico's in het project op te kunnen vangen. Aangezien wij risicodragend opdrachtgever zijn voor het project en met onze partners van mening zijn dat het project doorgang moet vinden, zullen wij samen met onze projectpartners daarom kijken hoe wij de risicoreservering kunnen aanvullen tot het gewenste niveau. Hiertoe zullen wij samen met onze projectpartners dan ook de risico's actualiseren, zodat ook gedurende de uitvoering de risicoreservering van voldoende omvang is. Omdat het gunningsproces momenteel wordt doorlopen, kunnen wij verder geen mededelingen doen over de aanbesteding. Bij de Najaarsnota 2018 zullen wij hier op terug komen en met een voorstel komen om de aanvulling van de risicoreservering te dekken binnen het programma RSP. Daarbij wordt, gezien de gewijzigde marktomstandigheden en conjunctuur, ook het toegenomen indexeringsrisico meegenomen.

Extern betrokkenen

Het RSP-project Groningen Spoorzone is een gezamenlijk project van de gemeente Groningen, ProRail, NS, het ministerie van I&W en de provincie Groningen, en wordt mede gefinancierd door de Regio Groningen Assen.

De afgelopen jaren zijn er meerdere mogelijkheden geweest voor omwonenden en belangengroepering om hun inbreng te leveren aan de plannen. Naast individuele gesprekken en gesprekken met belangengroepen, zijn er op verschillende momenten in het proces meerdere inloopavonden geweest in onder andere de Puddingfabriek, vlakbij het Hoofdstation, maar bijvoorbeeld ook in Haren voor wat betreft het nieuwe opstelsterrein. De inbreng vanuit deze bijeenkomsten en gesprekken is, zoals u weet, meegenomen bij eerdere besluitvorming.

Nadere toelichting

Binnen het project Spoorzone worden een drietal hoofdcontracten onderscheiden:

- A. Grondcontract, een contract voor grondverzet en omgevingsinpassing "De Vork" te Haren;
- B. Spoorcontract, een contract voor de spoorinfrastructuur; en
- C. Stationscontract, een contract voor de civiele aanpassingen op het Hoofdstation Groningen.

Het grondcontract is reeds in uitvoering en bijna afgerond. De aanbesteding van het Spoorcontract is in afrondende fase en als gevolg van de gewijzigde marktomstandigheden, behoorlijk hoger uitgevallen dan begroot. De aanbesteding van het contract Station loopt momenteel en de verwachting is dat deze in het derde kwartaal van 2019 is afgerond.

Belang Groningen Spoorzone voor overige OV-projecten

Het project Groningen Spoorzone is voor de provincie Groningen het hart van het spoorse Programma Noord Nederland en voor de belangrijkste bus-elementen uit de door u vastgestelde HOV-visie. Zonder het gereed komen van het Project Groningen Spoorzone kan alleen het project Extra Sneltrain Groningen-Leeuwarden nog ingepast worden op de perronsporen van het Hoofdstation. De sneltrain naar Winschoten, de snellere treinverbinding naar Bremen en de doorkoppeling van de regionale treindiensten zijn echter niet mogelijk zonder dat het Project Groningen spoorzone is afgerond. Verder is het huidige opstelsterrein niet groot genoeg. Hier is nu geen ruimte om de treinen te faciliteren, die nodig zijn voor de extra sneltrain Groningen-Leeuwarden en dus ook niet voor de overige spoorprojecten. Ook landelijk gezien is er een tekort aan opstelruimte voor treinen. Uitgaande van de huidige planning wordt het nieuwe opstelsterrein "De Vork" in 2020 in gebruik komen en is dit probleem in Groningen niet aan de orde. In de nieuwe treinconcessie, die december 2020 in gaat, komen er in Groningen en Fryslân in totaal 21 extra treinen bij om de reizigersgroei op te vangen en de extra treinritten te kunnen uitvoeren. Zonder realisatie van het project Groningen Spoorzone kunnen deze treinen dus niet 'geparkeerd', getankt, onderhouden en schoon gemaakt worden.

Verder is Groningen Spoorzone binnen de provinciale HOV-visie voor de bus de belangrijkste infrastructurele wijziging in de komende jaren. Het huidige busstation kan de groei van het aantal bussen niet aan, en aan de voorkant is nu ook geen ruimte meer voor uitbreiding. Om het openbaar vervoer-gebruik, welke de afgelopen jaren flink is gegroeid, te kunnen faciliteren is meer ruimte nodig. Met het nieuwe busstation aan de zuidzijde van het Hoofdstation wordt hier in voorzien. Daarnaast wordt het nieuwe busstation veiliger voor reizigers, doordat bij het nieuwe busstation reizigers niet meer tussen de bussen door hoeven te lopen en wordt het nieuwe busstation volledig toegankelijk voor mindervaliden. Binnen Groningen Spoorzone wordt de HOV busbaan-west (vanaf Hoogkerk nu naar de Paterswoldseweg) gekoppeld aan het nieuwe busstation. De bus rijdt dan via de nieuwe oostelijk gelegen busonderdoorgang door naar de binnenstad. Hierdoor wordt de doorstroming (en dus ook de exploitatie) en de verkeersveiligheid van het busvervoer, auto- en de fietsverkeer rondom het Hoofdstation zeer sterk verbeterd.

Zonder het realiseren van project Groningen Spoorzone is een groot deel van onze spoor- en busprojecten dus niet mogelijk. Ook zou het er in resulteren dat wij praktisch gezien de extra treinen die die wij nodig hebben om de extra reizigers te kunnen vervoeren niet in kunnen zetten omdat daar fysiek geen ruimte voor is. Dat geldt ook voor de bussen. Het project Groningen Spoorzone is dan ook randvoorwaardelijk om ook de overige trein- en bus- projecten en exploitaties uit te kunnen voeren.

Gewijzigde marktomstandigheden

De laatste tijd is er een snelle kentering in de bouwsector gaande. Nu het economisch weer goed gaat en er heel veel (spoor)werk op de markt komt, ziet ook ProRail dat de prijzen substantieel toenemen. Aanbestedingen van spoorprojecten vallen zomaar 20% tot 30% duurder uit dan begroot. Dit is ook in andere bouwsectoren gaande. Ook in de media, zoals het vakblad voor de bouw 'Cobouw', wordt hier veel over geschreven. Zo verscheen er op 29 maart 2018 een artikel waarin werd aangegeven dat steeds meer aanbestedingen mislukken, in verband met de steeds hoger wordende prijzen en dat de piek hierin nog moet komen. Dit komt onder meer doordat, nu er weer wordt geïnvesteerd en de economie in een hoge versnelling raakt, er meer werk op de markt wordt gebracht. Daar komt bij dat spoorwerk zeer complex en specifiek werk is. Er zijn slechts 5 bedrijven (of combinaties van bedrijven) die over alle benodigde certificaten beschikken, waardoor het aantal aanbieders zeer beperkt is. Ook zijn veel werknemers tijdens de crisis ontslagen en hebben zich laten omscholen of zijn als zelfstandige aan de slag gegaan. Door de grote hoeveelheid werk, afgezet tegen de kleine groep van specialisten en (gecertificeerde) bedrijven, nemen de prijzen en de lonen flink toe. Door de grote toename van opdrachten in de bouwsector zijn tevens de prijzen van de materialen sterk gestegen.

Aanbestedingen Groningen Spoorzone

Het grondcontract is bijna afgerond. Aansluitend is volgens planning afgelopen najaar het Spoorcontract in de markt gezet. Hiervoor is een raming opgesteld, volgens dezelfde systematiek als eerdere spoorwerken die ProRail voor de provincie Groningen heeft geraamd en op de markt heeft gezet zijn. Deze eerdere projecten, zoals Reactivering Veendam, Roodeschool-Eemshaven en de Facelift Station (voor de onderdelen die tot nu toe zijn aanbesteed en geraamd door ProRail) zijn allen uitgevoerd binnen budget. Ook is de extra sneltrein Leeuwarden-Groningen vorig jaar gegund binnen budget. De aanpak van de projecten verschilt niet van Groningen Spoorzone.

Er heeft één inschrijver een aanbieding ingediend voor het Spoorcontract. In verband met de vertrouwelijkheid van de aanbestedings- en gunningsprocedure kunnen wij u niet informeren over de exacte bedragen. Deze aanbieding was echter substantieel hoger dan begroot (ca. 40 procent hoger). Vanwege de hoogte van het bedrag in relatie tot de bouwkostenraming is de aanbesteding mislukt verklaard. Na een formeel mislukt verklaarde aanbesteding, is er de mogelijkheid om in gesprek te gaan met de aanbieder(s). De afgelopen weken is er daarom veelvuldig gesproken met de aanbieder om tot een betere prijs-kwaliteit verhouding te komen. Dit heeft geresulteerd in een aangepaste aanbieding, waarmee de overschrijding teruggebracht is tot ca. 20 procent.

Voor het civiele werk op het Hoofdstation (niet zijnde spoorwerk) is de aanbesteding eveneens inmiddels opgestart. Ook voor dit Stationscontract nemen de risico's op uiteindelijke overschrijding toe, gezien de eerder genoemde marktspanning in de bouwsector op dit moment. Voor het Stationscontract is er meer concurrentie, omdat de certificatie die bij het Spoorcontract aan de orde is hier niet speelt. Om de risico's te beperken wordt in de aanbestedingsstukken van het Stationscontract een budget opgenomen als grens waarbinnen inschrijvers met hun aanbieding moeten blijven. Eveneens wordt samen met onze projectpartners nog gekeken naar slimme optimalisaties, die de functionaliteit niet aantasten.

Overwegingen

Bij het bekend worden van de uitslag van de aanbesteding van het Spoorcontract, hebben wij samen met de partners van Groningen Spoorzone gekeken naar de gevolgen van het niet gunnen van het Spoorcontract. Hierbij is onder meer gekeken hoeveel vertraging op zou treden en wat de vertragingskosten zouden zijn, als gevolg van het (evt. in gewijzigde vorm) op de markt brengen van het Spoorcontract en het aanhouden van de aanbesteding van het Stationscontract.

Bij werkzaamheden aan het spoor is het in vele gevallen noodzakelijk om het spoor uit gebruik te nemen. Er wordt dan in vakjargon gesproken over een zogenaamde 'Trein Vrije Periode' (TVP). Tijdens deze periode rijden geen treinen en worden reizigers vervoerd met treinvervangende bussen. Door de hoeveelheid aan treinprojecten in Noord Nederland zal dit de komende jaren meerdere keren gaan plaatsvinden. Om de overlast van de reizigers zo klein mogelijk te houden, wordt over het algemeen gekozen voor weekenden en/of (school)vakantieperiodes om die werkzaamheden uit te voeren. Dit kan niet in alle gevallen, maar dat is wel het (landelijk) streven. Zeker wanneer het een groot project betreft, waarbij het spoor er meerdere malen over een langere periode uit moet, om de werkzaamheden aan het spoor uit te kunnen voeren. Groningen Spoorzone is een dergelijk project. Een deel van de werkzaamheden moet in de (zomer)vakantie plaatsvinden, maar heeft daarmee ook een keerzijde. Wanneer er vertraging optreedt en een Trein Vrije Periode in de (zomer)vakantie niet meer kan worden gehaald, betekent dit meteen dat het project minimaal één jaar vertraging op loopt.

Zowel de werkzaamheden aan Station Europapark (hier komt een spoor bij en wordt een perron aan het station bijgebouwd), het viersporig maken van het 'baanvak' Groningen-Europapark (dit is voor een groot deel nu nog 3-sporig en moet 4-sporig worden) en de verbouwing van het Hoofdstation zelf (oa extra perronsporen, 3 tunnels en het realiseren van een ondergrondse fietsenstalling) vragen om lange Trein Vrije Periodes. Om voor de reizigers de overlast zo veel mogelijk te beperken, is het voor de werkzaamheden nodig om twee maal een lange buitendienststelling (1x ca. 2 weken en 1x ca. 6 tot 8 weken) te gebruiken. Wanneer dit buiten een vakantie periode zou plaatsvinden, ondervinden reizigers veel overlast, evenals het verkeer vanwege de vele extra bussen die dan moeten rijden.

Om opnieuw te kunnen aanbesteden, zou het Spoorcontract opnieuw op de markt moeten worden gebracht. Wanneer er substantiële wijzigingen in het project zouden worden doorgevoerd om kosten te besparen, moet eveneens het aanpassen van de aanbestedingsstukken opnieuw worden aanbesteed in verband met inkoopwetgeving. In combinatie met bovengenoemde lange Trein Vrije Periodes in de (zomer)vakanties, is de verwachting dat dit 1 tot 2 jaar vertraging oplevert.

Vertraging kost geld. Dit zijn bijvoorbeeld de kosten om de aanbestedingsstukken aan te passen en opnieuw op de markt te brengen. Om kosten te besparen zou tijdens deze vertraging de projectorganisatie kunnen worden verkleind. Aangezien deze mensen dan niet meer beschikbaar zijn voor het project, zou een behoorlijke hoeveelheid kennis verloren gaan. Het zou veel tijd kosten om de nieuwe organisatie weer op hetzelfde inhoudelijke kennisniveau te krijgen. De kosten voor de projectorganisatie lopen dus ook door bij vertraging. Ook zouden de risico's toenemen, zoals het ontstaan van nieuwe raakvlakken. Daarnaast leert de ervaring dat extra tijd ook vaak leidt tot extra onderzoek vanwege optimalisaties of wijzigingen.

De grootste (financiële) consequentie als gevolg van vertraging betreft dan ook de indexatie van de projectkosten. Een jaar uitstel leidt weliswaar tot extra rentebaten, maar deze zijn momenteel verwaarloosbaar. De verwachting is dat de directe vertragingskosten voor het project zouden uitkomen op ca. € 8,9 mln. per jaar, zoals indexatie-, organisatie- en onderzoekskosten. Aangezien de provincie Groningen de grootste financier is en, ook risicodragend opdrachtgever van het project is, komt een groot deel van de vertragingskosten voor rekening van de provincie.

Vertraging heeft ook secundaire consequenties voor de provincie. Het vertragen van het project betekent dat de geplande bus- en treinexploitaties niet door kunnen gaan, zoals nu is ingecalculeerd. Ten aanzien van de busexploitatie geldt dat ieder jaar dat Groningen Spoorzone (o.a. doordat de bustunnel en het nieuwe busstation onderdeel zijn van het project) later klaar is, er minimaal € 0,8 mln aan exploitatiegelden verdampt. Voor de treinexploitatie geldt dat de sneltrein Groningen-Winschoten niet in 2020 kan gaan rijden en dat hiervoor trein-vervangende bussen moeten worden ingezet. De verwachting bij de treinconcessie is echter wel dat qua financiën neutraal uit gaat vallen. Dit omdat een aantal extra treindiensten niet kan gaan rijden en daardoor ook niet betaald hoeft te worden. Zoals aangegeven is er een tekort aan opstelcapaciteit om treinen en bussen te kunnen parkeren. Hieruit zullen ook kosten voortvloeien, echter omdat hiervoor nog geen alternatieve oplossing bedacht is, is ook niet bekend wat daar dan de meerkosten van zullen zijn.

Als het Spoorcontract nu niet zou worden aanbesteed, worden de directe en indirecte vertragskosten dus ingeschat op ca. € 9,7 mln. per jaar. Zoals aangegeven is het zeer waarschijnlijk dat de vertraging niet één maar twee jaar is. Vertraging zou dan betekenen dat de kosten oplopen, projecten niet gerealiseerd kunnen worden, er niet voldoende opstelruimte voor bussen en treinen is, en de gewenste bus- en treinexploitatie niet tijdig kan worden gerealiseerd. Tevens geldt dat bij een nieuwe aanbesteding opnieuw eenmalige kosten van zo'n € 1,5 mln. moeten worden gemaakt. Bij elkaar opgeteld zouden de vertragskosten, bij de aannemelijke vertraging van één tot twee jaar, uitkomen tussen 11,2 mln en € 20,9 mln. Daarnaast is de kans groot dat de aanbesteding(en) dan opnieuw flink hoger uitvallen als gevolg van de gewijzigde marktomstandigheden, dat het opnieuw aanbesteden geen voordelen oplevert, maar zou leiden tot nog hogere meerkosten.

Conclusie en vervolg

Op basis van voorgaande overwegingen hebben wij na de uitslag van de onderhandelingen, tezamen met onze projectpartners van Groningen Spoorzone, geconcludeerd dat het uitstellen van de gunning van het Spoorcontract en daarmee het uitstellen van de aanbesteding van het Stationscontract zeer ongewenst is. Bovendien levert uitstel van de aanbesteding ons niet de garantie dat een nieuwe aanbesteding op dat moment een gunstiger resultaat oplevert. Besloten is om de ProRail toestemming te geven het gunningstraject in gang te zetten en de aanbesteding van het Stationscontract te vervolgen. Deze keuze past nog binnen de begroting van het project Groningen Spoorzone en de door u beschikbaar gestelde middelen.

Op 12 december 2017 hebben wij u geïnformeerd over een dekkingstekort in de risicoreservering van het project, waarmee de risicoreservering is afgenomen tot ca. € 33 mln. Als gevolg van de aanbesteding van het Spoorcontract is de risicoreservering nu dermate afgenomen, dat er te weinig geld beschikbaar is om de andere risico's dan de overschrijding van het budget in het project op te kunnen vangen. Met de partners van Groningen Spoorzone is daarom afgesproken om op korte termijn met onze projectpartners te zoeken naar slimme besparingen, die niet ten koste gaan van de doelstelling van het project, naar een beperking van de risico's en te zoeken naar andere mogelijkheden om de risicoreservering aan te vullen. Hierbij worden ook alle risico's geactualiseerd, zodat ook gedurende de uitvoering de risicoreservering van voldoende omvang is. Aangezien wij risicodragend opdrachtgever zijn voor het project en met onze partners van mening zijn dat het project doorgang moet vinden, zullen wij (samen met onze projectpartners) onderzoeken hoe wij de resterende risicoreservering kunnen aanvullen tot het noodzakelijke niveau. In lijn met de gemaakte afspraak in het convenant RSP/ZZL over mee- en tegenvallers binnen het RSP, willen wij deze tegenvaller binnen het programma RSP opvangen. Het is niet ondenkbeeldig dat er op termijn middelen vrijvallen bij andere RSP-projecten. De omvang en het moment van vrijkomen van middelen is vanzelfsprekend nog niet bekend. Hier kan dus niet op worden vooruitgelopen. Bij de Najaarsnota komen wij met een voorstel om de benodigde aanvulling van de risicoreservering te dekken binnen het programma RSP. Hierbij nemen wij, gezien de gewijzigde conjunctuur en marktomstandigheden, ook het toegenomen indexeringsrisico mee, evenals het reeds op 12 december 2017 aan u genoemde tekort. In de voordracht bij het realisatiebesluit is daarbij destijds aangegeven, dat dit risico opgevangen zou worden met aanbestedingsmeevallers. Nu dit niet meer aan de orde is, zal dit onderdeel worden in de bepaling van de benodigde risicoreservering. Zoals gezegd worden ook de eerder aangehaalde mogelijkheden om samen met onze partners de risicoreservering aan te vullen, meegenomen bij het dekkingsvraagstuk.

Afsluitend

Indien u het op prijs stelt, zijn wij gaarne bereid een nadere toelichting/presentatie/rondleiding te geven over het project Groningen Spoorzone.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Groningen:

, voorzitter.

, secretaris.