Gemeente Amsterdam

Raadsinformatiebrief

Aan:	De leden van de gemeenteraad van Amsterdam
Datum	5 april 2022
Portefeuille(s)	Verkeer en Vervoer, Water en Luchtkwaliteit
Portefeuillehouder(s):	Egbert de Vries
Behandeld door	Programma Bruggen en Kademuren, 5.1.2,e @amsterdam.nl
Onderwerp	Voortgang programma Bruggen en Kademuren

Geachte leden van de gemeenteraad,

Met het vaststellen van het 'Actieplan bruggen en kademuren' (2 juli 2019) en het programmaplan 'Herstellen en Verbinden' (14 april 2020) is gestart met het grootschalige herstel van de bruggen en kademuren, ons werelderfgoed. Nu we enkele jaren verder zijn, kunnen we concluderen dat de ingezette programmatische aanpak aanslaat en eerste successen laat zien. Tegelijkertijd moeten we concluderen dat er nog vele uitdagingen voor ons liggen en dat het gemis aan financiële zekerheid maakt dat Amsterdam voor stevige keuzes staat over hoe we verder gaan. In deze brief geef ik eerst een kort overzicht van enkele van de resultaten (1) waarna ik in ga op de financiële keuzes en consequenties van het uitblijven van voldoende structurele middelen vanaf 2023 (2), de knelpunten die we zien op het gebied van personele bezetting en omgevingseisen bij de uitvoering (3) en de knelpunten op het gebied van ramingen en normkosten (4). Voor meer informatie verwijs ik u naar de bijgevoegde voortgangsrapportage over de tweede helft van 2021.

1. Resultaten op papier én op straat

In 2021 is de programma-aanpak in een stroomversnelling terecht gekomen, waarbij het zwaartepunt geleidelijk verschuift van korte termijn veiligheidsmaatregelen naar duurzame vernieuwing. Het onderzoeksprogramma geeft ons een steeds beter inzicht in de staat van de constructies en de veiligheidsaanpak werpt zijn vruchten af. We zien dat we minder vaak met spoed hoeven in te grijpen en waar we maatregelen treffen, loopt dat volgens een gestroomlijnd en herkenbaar proces. Tegelijkertijd laten de onderzoeken zien dat een fors deel van de constructies gebreken vertoond en in gevallen zelfs niet meer voldoet aan de wettelijke eisen. Daarmee blijft de grote herstelopgave om de stad nu en in de toekomst veilig en bereikbaar te houden onverminderd urgent. Om dit voor Amsterdam en haar inwoners haalbaar en betaalbaar te houden, blijven we leren en ontwikkelen. We sturen bijvoorbeeld niet alleen op volledige vervanging van de bruggen en kademuren, maar ook steeds meer op minder ingrijpende herstelmaatregelen, groot onderhoud en renovatie.

Met onze samenwerkingspartners, waarmee we de afgelopen jaren diverse langjarige contracten hebben afgesloten, bereiden we inmiddels tientallen vernieuwingsprojecten voor. De eerste projecten voor kades (Herengracht, Molen De Otter) en bruggen (Walter Süskindbrug) zijn in uitvoering genomen. Op straat wordt het programma daarmee niet meer alleen door damwanden en afzettingen zichtbaar, maar ook door het herstel.

Kansen vanuit levensduurverlenging, onderzoek, innovatie en samenwerking

Samen met zes marktpartijen werken we aan een innovatietraject waarbinnen we levensduurverlengende technieken voor het herstel van kademuren ontwikkelen en testen. Ook een ander gebruik van de constructies vergroot de kans dat bruggen en kademuren langer meegaan. Vandaar dat in de afgelopen bestuursperiode het beleid voor zwaar verkeer in de binnenstad is aangescherpt en met de stadsdelen is afgesproken om de meldplicht voor het plaatsen van objecten op kademuren te vervangen door een vergunningplicht, waarmee de schade door overbelasting wordt voorkomen.
Samen met kennisinstituten werken we aan doorontwikkeling van onze beoordelingsmethoden van de sterkte van constructies, onder andere door middel van proefbelastingen en houten palenonderzoek. Zo kunnen we preciezer bepalen of constructies nog een periode behouden kunnen blijven en nog niet vernieuwd hoeven te worden. En het afgelopen jaar hebben we proeftuinen uitgevoerd bij de Prinsengracht en brug 175, waar minder invasieve versterkingsmethoden succesvol zijn toegepast.

De aanpak bestaat uit meer dan alleen de technische kant van het herstel. Op 1 maart jl. hebben we zowel een protocol voor de tijdelijke verplaatsing als voor de definitieve verplaatsing van woonboten vastgesteld. Het protocol is het kader waarbinnen Amsterdam en de woonbooteigenaar afspraken maken over de tijdelijke of definitieve verplaatsing en beschrijft de uitgangspunten, werkwijze en te volgen stappen. Betrokken leden van de woonbootverenigingen hebben hun waardering uitgesproken over de voortvarendheid en zorgvuldigheid waarmee dit is opgepakt, de manier waarop de protocollen tot stand zijn gekomen en de constructieve dialoog.
Het komende jaar gaan we meer resultaten zien van hoe we met de PBK Academy sociale impact realiseren in de stad met educatie, werk en kunst en cultuur. Zo wordt door een van onze opdrachtnemers een Bouw- en Infratraject gestart voor werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt, geven collega's gastlessen in het onderwijs en gaan we de samenwerking aan met het Amsterdam Light Festival.

2. Financiële keuzes en consequenties
Het uitvoeringsprogramma voor 2022, dat u in een volgende raad ter instemming wordt aangeboden, laat zien dat er flinke stappen in de goede richting worden gezet met het opschalen van het vernieuwen van de bruggen en kademuren. Dit jaar vernieuwen we substantieel meer bruggen en meters kademuur dan in de jaren hiervoor. De komende jaren werken we verder toe naar de vernieuwing van 8 bruggen en 2 kilometer kademuur per jaar die nodig is om nieuwe achterstanden te voorkomen. Dat we nog flinke stappen moeten zetten om hier een structureel vervolg aan te kunnen geven, heb ik u onder andere in de raadsbrief van 21 december 2021 verteld. Voor de vernieuwing van bruggen en kademuren is in totaal ruim € 457 miljoen aan investeringsruimte en € 206 miljoen in de exploitatie vrijgemaakt, waarmee de aanpak van het achterstallig onderhoud aan bruggen en kademuren een flinke impuls heeft gekregen. Met deze middelen zijn onder andere tientallen projecten in voorbereiding en uitvoering genomen, is een stevige organisatie opgebouwd en is een robuust veiligheidsproces ingericht.

Ik heb u in december 2021 verteld dat, naast de veiligheidsaanpak die de komende jaren nog nodig blijft, het de verwachting is dat zo'n 80 tot 125 bruggen en circa 60 kilometer kademuur de komende decennia hersteld of vervangen moeten worden. Voor een structurele aanpak en constructieve samenwerking met de markt is stabiliteit en voorspelbaarheid een randvoorwaarde.

Het ontbreken daarvan leidt tot het pauzeren van investeringen aan de kant van de markt, zowel financieel als in bedrijfsvoering. We merken bij onze partners deze terughoudendheid en zien zelfs de eerste terugtrekkende bewegingen.

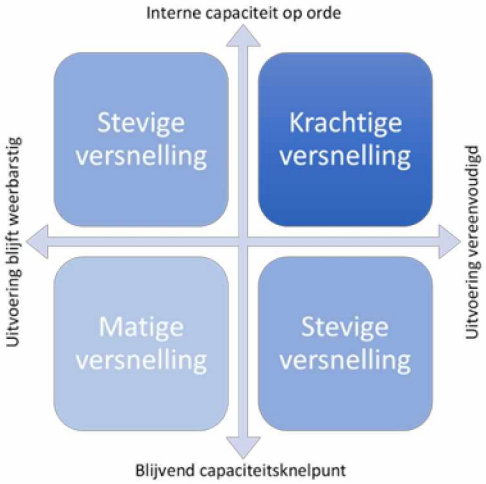
Bij het (deels) uitblijven van financiële middelen, moeten er binnen het programma keuzes gemaakt worden. De vernieuwing komt dan noodzakelijkerwijs op een lager pitje en de focus zal komen te liggen bij het veilig en functioneel houden van verouderde constructies. In dat geval neemt de achterstalligheid weer toe met bijbehorende risico's, en komen we ook niet in de buurt van de beoogde versnelling (factor 20) en de langjarige samenwerking met de markt. Ook het afkopen van contracten of het afsluiten of afwaarderen van constructies die we niet tijdig kunnen herstellen zijn keuzes die voorliggen. Dit leidt mogelijk tot desinvesteringen en claims van samenwerkingspartners, die hun uitzicht op werkzekerheid zien verdampen. Belangrijker is dat hierdoor de kosten voor de gemeente naar alle waarschijnlijkheid in de toekomst toenemen.
De mogelijke keuzes worden in scenario's transparant en objectief verder in kaart gebracht, inclusief de mogelijke consequenties.

3. Knelpunten op het gebied van omgevingsfactoren en personele bezetting
Met de langjarige programmering en gebiedsplanningen, en kaders als de Uitvoeringsstandaard en het Woonbotenprotocol werken we aan de noodzakelijke versnelling en een steeds betere voorspelbaarheid. Toepassing van deze kaders in de lerende organisatie legt knelpunten bloot. Een nog onvoldoende stabiele scope, door bijvoorbeeld de aanwezigheid van monumentale bomen en moeilijk realiseerbare eisen ten aanzien van bereikbaarheid en veiligheid, heeft de afgelopen tijd geleid tot verschuivingen in de planning en een andere toedeling van projecten aan onze samenwerkingspartners. Daarmee wordt de noodzakelijke voorspelbaarheid beïnvloed.

Ook hebben we moeite om voldoende en de juiste mensen voor de uitvoeringsteams te krijgen en te houden, waardoor we nog niet op het gewenste tempo zitten. Capaciteitsproblemen in de fysieke sector zijn de afgelopen jaren fors toegenomen doordat de vraagkant bij de gemeente Amsterdam groter is geworden (veel en grote ambities) terwijl de aanbodkant niet in dezelfde mate is meegegroeid (beïnvloed door onder andere uitstroom door handhaving van de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties (DBA), het beleid ten aanzien van ZZP'ers, schaarste aan (technisch) personeel in de markt). Bij het programma blijven ook cruciale plekken onderbezet met name op het gebied van technisch management, werkvoorbereiding en omgeving. Op dit moment bestaat ruim 33% van de uitvoeringsteams uit vacatures. Zonder verdere, ingrijpende maatregelen (prioritering in ambities en projecten binnen het hele fysieke domein) lukt het niet de vacatures op dit onderdeel op korte termijn in te vullen. De capaciteitsproblemen zorgen er mede voor dat op dit moment, hoewel er meer dan ooit gebeurt, de geplande uitvoering nog niet wordt gerealiseerd.

Ook hier staan we voor scherpe keuzes om de capaciteit voor de vernieuwingsopgave op orde te krijgen, bijvoorbeeld door meer aan de markt over te laten, maar ook door ons personeelsbeleid te beschouwen.

Het lijkt niet reëel om te verwachten dat de problemen op het gebied van scope en de beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerd personeel op korte termijn soepeler verlopen en de gewenste versnelling op korte termijn volledig wordt gerealiseerd. Omdat de programmatische aanpak nieuw is voor Amsterdam, is het nog niet te voorspellen wat een waarschijnlijke uitkomst zal zijn. We willen daarom met een bandbreedte gaan werken in onze productieverwachtingen. In onderstaande figuur schetsen we hoe dit kan uitwerken als we twee variabelen in ogenschouw nemen: de interne capaciteit en de weerbarstigheid van de uitvoering bij het huidige gebruik van de openbare ruimte.



Via deze lijn hebben we de verschillende uitkomsten financieel vertaald die als geheel als basis kunnen dienen voor de financiële programmering. De productie komt daarmee te liggen in een bandbreedte van 20 tot 33 bruggen en 4 tot 7 km kademuur als totaal voor de jaren 2022-2026. Zelfs in de minst gunstige uitkomst zijn dat aantallen die tot voor kort niet haalbaar waren.

4. Knelpunten op het gebied van ramingen en normkosten
Daarnaast wordt uit de voorbereiding van de projecten en onderzoek naar kostenramingen duidelijk dat extra eisen aan de uitvoering op bijvoorbeeld het gebied van bereikbaarheid, leefbaarheid, veiligheid en communicatie (BLVC), vervoer over water, bomen, monumentaal bouwen, etc. kostenverhogende effecten hebben. We zijn gewend in Amsterdam om werk met werk te maken en zo veel mogelijk alle verkeersstromen in stand te houden. Werkzaamheden worden daardoor complexer en duren langer. Dit zijn belangrijke oorzaken van het overschrijden van normkosten. Met het vaststellen van de Uitvoeringsstandaard hebben we hier belangrijke kaders voor afgegeven, bijvoorbeeld over het uitgangspunt vierkant (volledig) afsluiten om zo sneller te kunnen werken, maar we zien dat de praktijk weerbarstig is. De in het Uitvoeringsprogramma en in de Voortgangsrapportage gebruikte investeringsramingen zijn nog opgesteld conform de in Amsterdam gebruikelijke uitvoeringsmethodieken. De kostprijsverlagende effecten van de innovaties en of versnellingsmaatregelen zijn hierin nog niet verwerkt omdat het nog niet is te voorspellen hoe deze (financieel) uitpakken. Op dit moment wordt wel een eerste richtinggevende notitie voorbereid, waarin voor een aantal onderwerpen de keuzemogelijkheden financieel inzichtelijk worden gemaakt. Deze zal in het tweede kwartaal van dit jaar worden gepresenteerd.

De onzekerheid over de totale kosten voor het wegwerken van het achterstallig onderhoud en over de structurele aanpak van bruggen en kademuren wordt in de loop van de jaren kleiner, doordat meer informatie beschikbaar komt over de staat van de constructies, het toepassen van nieuwe werkwijzen en meer inzicht in de kosten. Het programma heeft de afgelopen jaren vooral geïnvesteerd in het sneller en met minder hinder uit kunnen voeren van de werkzaamheden, wat op termijn ook zal leiden tot lagere kosten. Kostenreductie wordt ook explicieter belegd in de ontwikkelopgave.

Ten slotte
In de afgelopen collegeperiode heeft u raadsbrede steun en betrokkenheid op dit onderwerp laten zien. De omvangrijke en complexe opgave om onze bruggen en kademuren te herstellen verdient onze duurzame aandacht. Het gaat om het behoud van ons Amsterdamse werelderfgoed. De voorliggende keuzes voor de nieuwe coalitie maken dat we creatief en flexibel moeten blijven in de huidige periode van financiële en personele krapte om ook de komende jaren voortvarend door te kunnen pakken. We willen het gesprek daarover breed faciliteren. In het Auke Bijlsma symposium en met een motie (motie 773) heeft u daar ook vanuit de gemeenteraad aandacht voor gevraagd. Dit geven we in de komende periode verder vorm, onder andere met werkbezoeken, technische sessies met in- en externe expertise en de opening van het PBK-bezoekerscentrum in april van dit jaar, dat breed benut kan worden voor informatievergaring en kennisdeling.

Ik vertrouw erop dat ik u hiermee voldoende heb geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
Namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam,

Egbert J. de Vries
Wethouder Verkeer en Vervoer, Water en Luchtkwaliteit