Aan:	College van burgemeester en wethouders
Datum	13 januari 2022
Van	Commissariaat Civiele Constructies Prof. Dr. C.P. Veerman, Ing. K. de Graaff, Prof. Drs. Ir. J.K. Vrijling, Drs. P. Grinwis, Ing. J. Bijkerk mba
Onderwerp	Financiering programma Bruggen en Kademuren

Geachte leden van het college,

De langjarige opgave van het inlopen van achterstallig onderhoud van de bruggen en kademuren in Amsterdam is de afgelopen jaren voortvarend ter hand genomen. Door uw College is een historische eerste stap gezet, zowel qua inzet als financiën. Als Commissariaat Civiele Constructies zijn wij gevraagd om te adviseren op de opgave en aanpak, vanuit onze gezamenlijke jarenlange ervaring in omvangrijke, complexe overheidsprojecten. We zien dat Amsterdam kiest voor een gedegen en zorgvuldige aanpak, met oog voor de lange lijn. Dat is ook noodzakelijk, want wanneer achterstanden nog verder oplopen, leidt dat tot verdere verslechtering van de bereikbaarheid en het vergroten van de financiële opgave voor de toekomst. Dit is niet alleen een onwenselijke situatie vanuit het perspectief van Amsterdam, maar ook (inter)nationaal. De grachtengordel is tenslotte werelderfgoed.

Het commissariaat Civiele Constructies heeft kennisgenomen van de ingewikkelde financiële situatie waar Amsterdam zich in bevindt, onder andere als gevolg van de Coronacrisis, en het door het college ingestelde investeringsplafond. Daarbij constateren wij dat de beperkte financiële ruimte de slagkracht van de bruggen- en kadeaanpak in de weg zit. Het programma zit midden in de opbouwfase, waar de resultaten tot nu laten zien dat de veiligheidsaanpak werkt en de programmatische vernieuwingsaanpak met langjarige overeenkomsten met marktpartijen en kennisinstellingen aanslaat. In onze optiek is er geen andere weg denkbaar, dan hieraan nu een langjarig en structureel vervolg te geven, zeker gezien de urgentie en omvang van de opgave. Immers, als tijdelijk de voortgang moet worden onderbroken, leidt dat tot verlies van kennis en mensen, en opstartverliezen bij hervatting van de werkzaamheden. En per saldo hogere kosten over het geheel en onaangename aanpassingen in een steeds veranderend straatbeeld en wisselend ongemak voor bewoners en andere burgers.

De zoektocht in de begroting naar de benodigde financiële middelen is uiteraard te begrijpen in het bredere geheel der dingen, maar geeft tegelijkertijd ook een paradox: na bezuiniging of uitstel van werkzaamheden lijkt de financiële schuld niet langer op te lopen, maar de reële schuld van achterstallig onderhoud rijst onverminderd verder. Dat uit zich in het noodzakelijk afsluiten van bruggen, vaarroutes, wegen en parkeerplaatsen en een op termijn lastig tot niet bereikbaar historisch centrum met tientallen kilometers aan stalen damwanden. Dat heeft grote invloed op

het stedelijke systeem, de aantrekkingskracht voor bezoekers en het vestigingsklimaat. De reële schuld, die impliciet is aangegaan, kan alleen worden afgelost door bouw- en onderhoudsactiviteiten, opdat incidenten of functieverlies van kademuren en bruggen worden voorkomen. Immers, investeringen in herstel en verbetering zorgen ervoor dat deze activa in waarde toenemen en die waarde behouden bij regulier onderhoud.

De gemeente heeft vanuit een gezonde schuldpositie in financiële termen gekozen voor een investeringsplafond. Het stellen van de absolute bovengrens aan de totale omvang van de netto schuld is als beheersmaatregel om een gezonde en verantwoorde verhouding tussen lopende inkomsten en uitgaven te waarborgen, een verstandige en duidelijke norm, die uiteindelijk politiek wordt bepaald. De schuldquote, oftewel de solvabiliteit van de stad, wordt niet alleen door de netto omvang van de schuld bepaald, maar ook door het totaal van de bezittingen van de stad. Dat roept de vraag op wat er onder 'schuld' verstaan kan of moet worden. Het commissariaat beschouwt de waardevermindering van de activa van de stad, als gevolg van achterstallig onderhoud, als een nettoverlies op het kapitaal van de stad. Zeker nu geconstateerd is dat de wettelijke ondergrens van onderhoud is bereikt of al overschreden wordt.

De onzekerheid over de financiering van het programma Bruggen en Kademuren bedreigt de continuïteit en is schadelijk voor de samenwerking met de markt en de stad. Die schade is snel aangericht, maar straks zeer lastig te herstellen. Terwijl een langjarige en stabiele samenwerking een voorwaarde is voor een succesvolle programmatische aanpak en investeringen van marktpartijen in uitbreiding van vaste personele bezetting, innovatie, duurzaamheid en social return. De kost gaat hier voor de baat uit, voordelen uit bijvoorbeeld innovatie zullen vaak pas gerealiseerd worden bij repeterende werkzaamheden. Bij de oude aanpak, die gericht was op het organiseren van individuele projecten, zijn die voordelen niet of veel lastiger te realiseren. Die signalen krijgen we nu al uit de markt vanwege het ontbreken van perspectief op langjarige dekking van het programma.

Het commissariaat is van mening dat investeringen in onderhoud en vervanging van de bestaande activa geen onderdeel moeten zijn van de integrale afweging binnen de begroting en zo jaarlijks steeds weer tot discussie leiden. Investeren in onderhoud en vervanging van assets in brede zin, dus ook bruggen en kademuren, is een basisopgave die feitelijk een wettelijke taak betreft. Deze investeringen in de bestaande stad zouden daarom niet behoeven te concurreren met de reguliere uitgaven in de begroting en met investeringen in bijvoorbeeld de nieuwe stad. Concreter: een bereikbare en veilige openbare ruimte moet niet concurreren met uitgaven voor onderwijs, zorg, veiligheid, enzovoort.

Het is daartoe zoeken naar een manier om voldoende langjarige financiële ruimte te creëren om recht te doen aan die opgave. Vanzelfsprekend met in acht neming van de reguliere 'checks and balances'. Het commissariaat ziet als voornaamste mogelijkheid het inrichten van een fonds, analoog aan het Deltaprogramma. In de Deltawet is vastgelegd dat jaarlijks een Deltaprogramma moet worden opgesteld en de wet voorziet in een Deltafonds om het programma te financieren. De organisatorische en financiële rust die dit heeft gegeven, is één van de belangrijkste succesfactoren gebleken voor de voortvarende realisatie van dit programma. Naar onze mening zou het programma Bruggen en Kademuren daarvan, in navolging van deze systematiek, veel baat hebben.

Bij het inrichten van een fonds gelden vanzelfsprekend een aantal spelregels. We kennen allemaal goede (het Deltafonds) en minder goede voorbeelden (het Fonds Economische Structuurversterking), waar we lessen uit kunnen trekken. Een fonds mag geen speelbal worden van andere behoeftes en vermengd worden met de dagelijkse uitgaven. Het door ons voorgestelde fonds moet daarom uitsluitend en alleen bestemd zijn voor bruggen en kademuren. Dat vraagt om waarborgen, transparantie en toezicht. Gedacht kan worden aan het aanstellen van een commissaris die fungeert als toezichthouder, analoog naar de Deltacommissaris. Een toezichthouder die als het ware het fonds beheert, en daarin adviserend is aan het college.

Een bijbehorende weg kan het creëren van een eigen inkomstenmodel zijn. Bijvoorbeeld door baten die een verband hebben met goed functionerende en onderhouden bruggen en kademuren (zoals de parkeerbaten, de OZB of de toeristenbelasting) vooraf en gereguleerd te alloceren voor de opgave. Dat biedt tevens ruimte om binnen de schuldquote en buiten het huidige investeringsplafond hier meer geld voor te bestemmen. Externe investeerders staan waarschijnlijk in de rij om, tegen de huidige gunstige rente, geld te investeren in Amsterdam. Vanwege het (inter)nationale karakter van het behoud van het cultureel erfgoed, is een financiële bijdrage van het Rijk ook denkbaar. Zeker als het door ons beoogde fonds ingericht wordt met spelregels, zoals hierboven genoemd. Op dit moment worden ook bij het Rijk fondsen ingericht voor infrastructurele opgaven. Dat biedt kansen.

De investeringen vergroten de financiële schuld voor toekomstige generaties, maar zij krijgen er een aantrekkelijke, bereikbare, en goed onderhouden stad voor terug. Sterker nog: toekomstige generaties zullen bij slecht of geen onderhoud nu, straks een hogere rekening gepresenteerd krijgen. De financiële verplichtingen, zoals rente en aflossing, worden gedekt door inkomstenstromen die de stad genereert met een fraaie monumentale en historische infrastructuur, die toeristen, zakenleven en koopkrachtig publiek aantrekt. Het mag niet onderschat worden hoe groot het multiplie reffect van een gezond functionerende en goed onderhouden historische stad is voor deze inkomstenstromen.

Wij adviseren u dan ook nu de kans en het momentum te benutten: loop de reële schuld in met de al ingezette aanpak en richt een fonds in à la het Deltaprogramma, waaruit jaarlijks voldoende middelen beschikbaar zijn voor het programma Bruggen en Kademuren. Daarmee blijft de financiering van het programma buiten de jaarlijkse begrotingsdiscussie. Dat geeft rust en zekerheid. En de grootste kans op succes.

Wij zijn graag bereid om hier een toelichting op te geven en verder met u in gesprek te gaan.

Met vriendelijke groet,

5.1.2,e

mmissariaat Civiele Constructies,