Nummer VN2022-008615
Directie Verkeer en Openbare Ruimte

Gemeente Amsterdam

College van burgemeester en wethouders B&W

Voordracht voor de College vergadering van 29 maart 2022

Portefeuille: Verkeer, Vervoer en Luchtkwaliteit (40)

Agendapunt: Bo

Tekst van openbare besluiten wordt gepubliceerd

Onderwerp

Kennisnemen van de 4e voortgangsrapportage programma Bruggen en Kademuren en bijbehorende brief aan de raad.

Het college van burgemeester en wethouders besluit

1. Kennis te nemen van de vierde integrale voortgangsrapportage programma Bruggen en Kademuren (bijlage 1) met als belangrijkste informatie:
   - voortgang op de programmadoelen, waarbij onder andere wordt gerapporteerd over de veiligheidsmaatregelen, de uitvoeringsprojecten en de innovatietrajecten;
   - voortgang op de sturing en beheersingsaspecten, zoals risico's, financiën en continu leren;
   - het geactualiseerde dashboard bruggen en kademuren;
   - de bijlage met als thema Samen met de stad. Met hierin onder meer artikelen over hoe het programma haar sociale verantwoordelijkheid invult, hoe we de ruimte benutten die ontstaat bij het plaatsen van veiligheidsconstructies en hoe we bewoners en andere geïnteresseerden betrekken bij onze opgave.

2. In te stemmen met het ter kennisname aanbieden van de voortgangsrapportage Programma Bruggen en Kademuren (bijlage 1) samen met bijbehorende brief (bijlage 2) aan de raad. In de brief staat een kort overzicht van enkele van de resultaten waarna wordt ingegaan op de financiële keuzes en consequenties van het uitblijven van voldoende structurele middelen vanaf 2023, de knelpunten op het gebied van personele bezetting en omgevingseisen bij de uitvoering en de knelpunten op het gebied van ramingen en normkosten.

3. Kennis te nemen van de acties die het programma onderneemt om bredere afwegingen, (financiële) keuzes en consequenties in beeld te brengen, waaronder:
   - de innovatieve onderzoeken naar mogelijkheden voor levensduurverlenging en minder invasieve versterkingsmethoden, onderzoeken t.b.v. verbeterde rekenmodellen om minder areaal af te hoeven schrijven en naar alternatieve uitvoeringsmethodes die naar verwachting resulteren in lagere uitvoeringskosten;
   - de robuustheidsanalyse die gemaakt is naar het realisme van de beoogde productie met vele onzekerheden in de uitvoeringorganisatie en omgeving. Vanuit het besef dat de haalbaarheid van de ambitie uit de programmering onzeker is, onder andere door de beschikbare capaciteit binnen het programma en onzekerheid over langjarige financiering. Dit is vertaald naar verschillende uitkomsten van de versnellingsmaatregelen die financieel zijn vertaald en 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 kades voor de jaren 2022-2026.

4. Kennis te nemen van het GEHEIME advies van het Project Advies Team (PAT) Programma Bruggen en Kademuren (bijlage 3).

5. In te stemmen met het opleggen van geheimhouding op het PAT-advies op grond van artikel 55, eerste lid van de Gemeentewet in verband met de belangen genoemd in artikel 10, tweede lid onder b en g onder de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). De motivering is opgenomen in de toelichting. De geheimhouding wordt opgelegd voor een periode van

25 jaar na oplevering van het programma, doch uiterlijk tot datum 1 januari 2070, met name omdat laatstgenoemde belangen van de gemeente (en haar ambtenaren) bij transparante en adequate advisering daarmee geborgd kunnen blijven. Ook openbaarmaking na het einde van het project kan leden van het Project Advies Team belemmeren of beperken in hun advisering.

Kernboodschap

De aanpak van de Amsterdamse bruggen en kademuren is een noodzakelijke, maar ook ingrijpende en langdurige opgave die veel vraagt van de stad en de Amsterdammers. Hiertoe is voor een programmatische aanpak voor bruggen en kademuren gekozen, waarmee we de stad ook op de lange termijn veilig, bereikbaar en leefbaar houden. We rapporteren, als onderdeel van de Regeling Risicovolle Projecten, twee keer per jaar over de voortgang: in september (januari – juni) en in maart (juli – december).

Bestuurlijke achtergrond

Programmaplan Bruggen en Kademuren 'Herstellen en verbinden' en raadsbrief 14 april 2020, waarmee het college de organisatie en de aanpak van de opgave verder vormgeeft. Er is voor een zorgvuldige en brede aanpak gekozen, met nadruk op herstel van de bruggen en kademuren en verbinding met de stad.

Bestuurlijke prioriteit

Coalitieakkoord mei 2018: Levensduur van zwakke kades verlengen door minder parkeren toe te staan en minder (zwaar) verkeer. Transitie naar autoluw en autovrij wordt meegenomen als optie bij de onderhoudsplannen van kades.

Structureel extra middelen in begroting (voorheen via Stedelijk Mobiliteitsfonds, met ingang van Begroting 2020 via reserve Programma Stadsbehoud) beschikbaar.

Wettelijke grondslag

Artikel 160 Gemeentewet

1. Het college is in ieder geval bevoegd:

1. het dagelijks bestuur van de gemeente te voeren, voor zover niet bij of krachtens de wet de raad of de burgemeester hiermee is belast;

Artikel 169 lid 1 Gemeentewet

Het college en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan de raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur.

Artikel 55 lid 1 Gemeentewet

Het college kan op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, omtrent het in een besloten vergadering behandelde en omtrent de inhoud van de stukken die aan het college worden overgelegd, geheimhouding opleggen. Geheimhouding omtrent het in een besloten vergadering behandelde wordt tijdens die vergadering opgelegd. De geheimhouding wordt door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen, in acht genomen totdat het college haar opheft.

Onderbouwing besluit

Ad 1. Kennis te nemen van de vierde integrale voortgangsrapportage Programma Bruggen en Kademuren (bijlage 1)

Als onderdeel van de Regeling Risicovolle Projecten worden college en raad twee maal per jaar met een integrale voortgangsrapportage geïnformeerd over de voortgang van het programma Bruggen en Kademuren. Naast de vanuit de regeling verplichte onderwerpen, zoals de sturings- en beheersingsaspecten financiën, risico's en het continu leren door middel van evalueren en tegenspraak, rapporteren we over de voortgang op de programmadoelen.

Het dashboard van het programma, met een overzicht van wat we doen en weten, is geactualiseerd en via onderstaande link bereikbaar.

https://experience.arcgis.com/experience/5f2477472045455oae8e2b93e909f564/page/page_7/

De themabijlage, waarin we dieper ingaan op de voortgang van een specifiek aspect van het programma, heeft dit keer als thema Samen met de stad. Hierin lees je onder andere meer over hoe het programma haar sociale verantwoordelijkheid invult, hoe we de ruimte benutten die ontstaat bij het plaatsen van veiligheidsconstructies en hoe we bewoners en andere geïnteresseerden betrekken bij onze opgave.

Ad 2. In te stemmen met het ter kennisname aanbieden van de voortgangsrapportage Programma Bruggen en Kademuren (bijlage 1) samen met bijbehorende brief aan de raad (bijlage 2).

In de raadsbrief wordt ingegaan op onder andere de voortgang van het programma en op de financiële en personele knelpunten.

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 zien we dat een fors deel van de constructies gebreken vertoond en in gevallen zelfs niet meer voldoet aan de wettelijke eisen die eraan worden gesteld. De onderzoeksresultaten bevestigen daarmee de grote vernieuwingsopgave die we aan te pakken hebben.

Financiën

Dit jaar vernieuwen we substantieel meer bruggen en meters kademuur dan in de jaren hiervoor en de komende jaren werken we 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 ander in de raadsbrief van 21 december 2021 verteld. Voor de vernieuwing van bruggen en kademuren heeft het college 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. Maar

daarmee zijn we er nog niet. Voor de jaren na 2022 ontbreekt financiële zekerheid. De bijgestelde investeringsraming tot en met 2026 komt uit op € 1.012 miljoen, wat nog een tekort betekent van € 556 miljoen. Ook is voor de jaren 2023 tot en met 2026 nog ca. € 182 miljoen nodig in de exploitatie, waaruit onder andere de noodzakelijke veiligheidsmaatregelen, onderzoeken en het innovatieprogramma wordt gefinancierd. Voor de decennia na 2026 is op basis van de huidige inzichten nog circa €200 miljoen per jaar nodig om het programma tot een goed einde te brengen.

Bij het uitblijven van financiële middelen, moeten er andere keuzes gemaakt worden. De vernieuwing komt dan noodzakelijkerwijs op een lager pitje en de focus ligt op het veilig en functioneel houden van verouderde constructies. In dat geval neemt niet alleen de achterstalligheid toe, maar komen we ook in geen geval 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 tot desinvesteringen, mogelijk claims van de samenwerkingspartners, die hun uitzicht op werkzekerheid zien verdampen en hogere kosten in de toekomst. Geen prettig vooruitzicht, maar gezien de financiële situatie zijn dit toch scenario's die we laten opstellen.

Knelpunten op het gebied van personele bezetting en omgevingsfactoren

Met de langjarige programmering en gebiedsplanningen, en kaders als de Uitvoeringsstandaard en het woonbotenprotocol werken we aan 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 andere toedeling van projecten aan onze samenwerkingspartners. Daarmee wordt de noodzakelijke voorspelbaarheid beïnvloed.

Ook hebben we moeite om de capaciteit van de uitvoeringsteams op orde te krijgen, waardoor we nog niet op het gewenste tempo zitten. Capaciteitsproblemen in de fysieke sector zijn de afgelopen jaren exponentieel toegenomen doordat de vraagkant groter is geworden (o.a. veel en grote ambities) terwijl de aanbodkant juist verkleint is (o.a. uitstroom door de wet DBA, schaarste aan (technisch) personeel in de markt). Bij PBK blijven ook cruciale plekken onderbezet.

De capaciteitsproblemen zorgen er mede voor dat op dit moment, hoewel er meer dan ooit gebeurt, de geplande uitvoering nog niet wordt gerealiseerd.

Ad 3. Kennis te nemen van de acties die PBK onderneemt om financiële keuzes en bredere afwegingen in beeld te brengen

Het onderzoeksprogramma naar de staat van de bruggen en kademuren laat zien dat een fors deel van de constructies gebreken vertoond en in gevallen zelfs niet meer voldoet aan de wettelijke eisen. De verwachting is dat zo'n 80 tot 125 bruggen en circa 60 km kademuur de komende decennia hersteld of vervangen moeten worden. Daarmee blijft de grote herstelopgave om de stad nu en in de toekomst veilig en bereikbaar te houden onverminderd urgent en afremmen van de aanpak kan tot ongewenste situaties (risico's) leiden. Om de aanpak voor Amsterdam en haar inwoners haalbaar en betaalbaar te houden, stuurt PBK daarbij niet alleen op volledige vervanging van de bruggen en kademuren, maar ook steeds meer op minder ingrijpende herstelmaatregelen, groot onderhoud en rennovatie.

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. We lichten het vernieuwingsprogramma 2022-2026

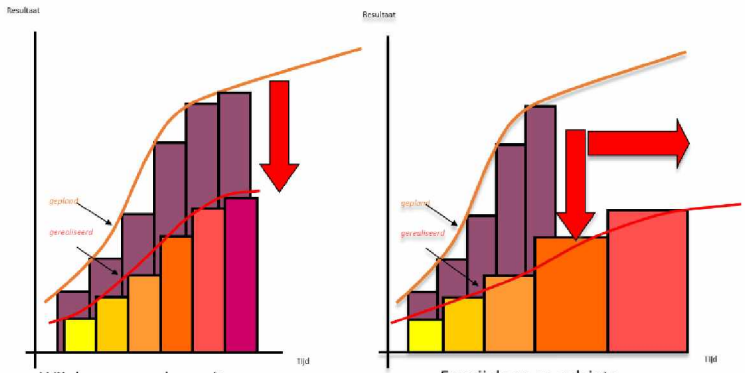
door op mogelijkheden voor een soberder en goedkopere uitvoering en op alternatieve maatregelen (beperkingen in het gebruik). Deze zullen met de pro's en contra's worden voorgelegd aan het college.

De innovatieve onderzoeken naar mogelijkheden voor levensduurverlenging/ restauratie, naar verbeterde rekenmodellen om minder areaal af te hoeven schrijven en naar alternatieve uitvoeringsmethodes die ook resulteren in lagere uitvoeringskosten. De huidige 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 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.

Robuustheidsanalyse naar het realisme van de beoogde productie met vele onzekerheden in de uitvoeringorganisatie en omgeving.

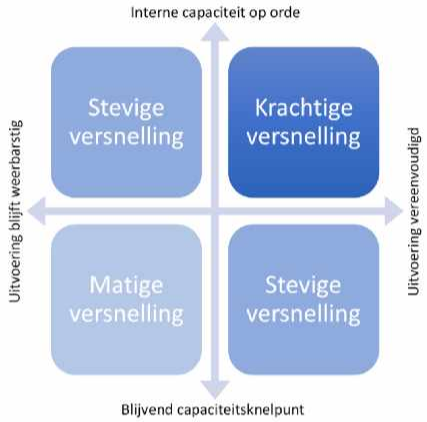
Met de langjarige programmering en gebiedsplanningen, en kaders als de Uitvoeringsstandaard en het woonbotenprotocol werken we aan een steeds betere voorspelbaarheid. Toepassing van deze kaders in de lerende organisatie legt knelpunten bloot. Een nog onvoldoende stabiele scope, door bijvoorbeeld de aanwezigheid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

Er is veel moeite om de capaciteit van de uitvoeringsteams op orde te krijgen, waardoor nog niet op het gewenste tempo wordt gehaald. Capaciteitsproblemen in de fysieke sector zijn de afgelopen jaren exponentieel toegenomen doordat de vraagkant groter is geworden (o.a. veel en grote ambities) terwijl de aanbodkant juist verkleint is (o.a. uitstroom door de wet DBA, schaarste aan (gekwalificeerd technisch) personeel in de markt). Bij het programma blijven ook cruciale plekken onderbezet. Op dit moment is bijvoorbeeld 1,5 FTE aan projectmanagers beschikbaar voor de aansturing van zes uitvoeringsteams bij de vernieuwingsopgave kademuren. Zonder verdere ingrijpende maatregelen (prioritering binnen het gehele ruimtelijk domein) zal de capaciteit op dit onderdeel binnen afzienbare tijd niet boven de 67% uitkomen. Deze knelpunten maken dat op dit moment ervaren dat, hoewel er meer dan ooit gebeurd, de geplande uitvoering nog niet wordt gerealiseerd. Onderstaande figuur geeft dit mechanisme weer:



Komende tijd moeten scherpe keuzes worden gemaakt om de capaciteit voor de vernieuwingsopgave op orde te krijgen, dan wel te compenseren met een andere

marktbenadering om de versnellingsmaatregelen op gebied van de omgevingsfactoren tot het noodzakelijke resultaat te laten leiden. Het lijkt niet reëel om te verwachten dat bovenstaande allemaal op korte termijn volledig soepel verloopt en dat de gewenste versnelling op korte termijn volledig wordt gerealiseerd. Omdat de programmatische aanpak nieuw is voor, is het nog niet te voorspellen wat dan wel een waarschijnlijke uitkomst zal zijn. We willen (brief of) gaan daarom meer 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:



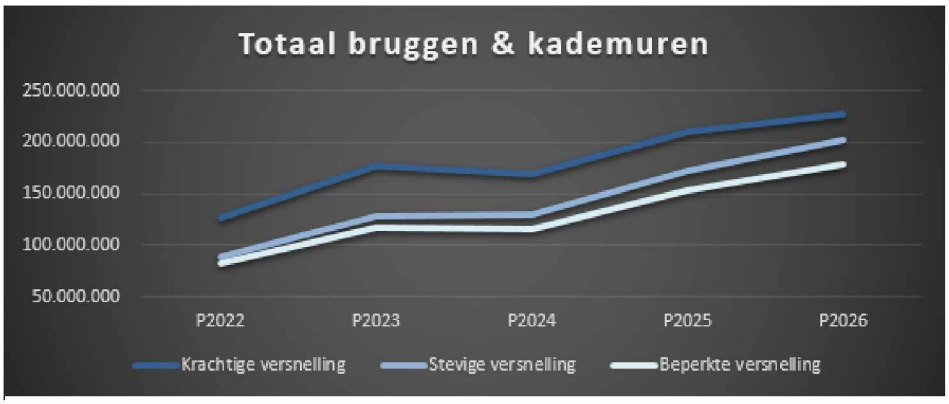
Daarmee zien we drie mogelijke uitkomsten van de versnellingsmaatregelen.

Versnellingsuitkomst 1	Versnellingsuitkomst 2	Versnellingsuitkomst 3
Matig	Stevig	Krachtig
De versnelling ten opzichte van voorgaande jaren is aanzienlijk maar wordt blijvend beperkt door de eigen capaciteit en een weerbarstige uitvoering. Er is in de loop der jaren enige mate van verbetering maar productie blijft achter lopen tov gewenst niveau.	De versnelling wordt beperkt door de interne capaciteit of de weerbarstige uitvoering. Dit verbetert in de loop der jaren door proces- en productieverbeteringen waardoor het gat met de meest positieve uitkomst wordt verkleind.	De capaciteit is heel snel op orde en alle bedachte verbeteringsmaatregelen om de uitvoering te versoepelen doen vanaf het begin het werk. De uitvoering loopt conform planning en is relatief snel op het gewenste versnelde niveau.

Deze drie uitkomsten hebben we financieel vertaald die als geheel als basis kunnen dienen voor de financiële programmering. Ten overvloede willen we hiermee benadrukken dat dit mogelijke en vrijwel geheel niet/beperkt beïnvloedbare uitkomsten zijn van hetzelfde versnellingsproces. Het biedt daarmee niet de mogelijkheid van een keuze voor één, twee of drie. Wel zijn er natuurlijk keuzes te maken in dit proces door de capaciteit op orde te brengen en door bepaalde hindernissen in de uitvoering weg te nemen.

In onderstaande tabel en grafiek wordt de financiële bandbreedte van de mogelijke uitkomsten gepresenteerd.

Uitkomsten	R<2021	P2022	P2023	P2024	P2025	P2026	**Totaal**
Krachtige versnelling	103,1	122,2	176,7	171,1	211,2	228,0	1.012,3
Stevige versnelling	103,1	86,8	128,5	131,5	174,2	201,7	825,8
Beperkte versnelling	103,1	80,4	117,0	116,8	154,8	178,0	750,1



3. 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 BLVC, vervoer over water, en monumentaal bouwen, kost verhogende effecten hebben. We zijn gewend in Amsterdam om werk met werk te maken en zo veel mogelijk alle verkeersstromen in stand te houden. Werkzaamheden duren daardoor langer en zijn complexer. We zien dat dit belangrijke oorzaken zijn van het overschrijden van normkosten. Met het vaststellen van de Uitvoeringsstandaard hebben we hier belangrijke kaders voor afgegeven, bijvoorbeeld over het vierkant afsluiten, maar we zien dat de praktijk weerbarstig is.

De in het Uitvoeringsprogramma 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 keuzenotitie voorbereid waarin voor een aantal onderwerpen de keuzemogelijkheden financieel inzichtelijk worden gemaakt. Deze zal in het tweede kwartaal worden gepresenteerd.

De onzekerheid over de totale kosten voor het wegwerken van het achterstallig onderhoud en de structurele aanpak van bruggen en kademuren wordt in de loop van de jaren kleiner, doordat meer informatie beschikbaar komt, over onder andere 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 minder invasief uit kunnen voeren van de werkzaamheden, wat op termijn ook zal leiden tot lagere kosten. Kostenreductie wordt ook explicieter belegt in de ontwikkelopgave.

Ad 4. PAT advies (Kabinet - bijlage 3)

Het programma Bruggen en Kademuren valt onder de Regeling Risicovolle Projecten (RRP). Onderdeel van deze regeling is dat op gezette tijden een advies wordt opgesteld door het Project Advies Team (PAT). In het PAT zijn de volgende organisatieonderdelen vertegenwoordigd: Bestuursadvisering (voorzitter), DMC, DJZ en woordvoering. Het advies is voor wederhoor aangeboden aan het projectteam. Zie voor het advies bijlage 3 (kabinet).

Ad 5. Geheimhouding

Het College wordt gevraagd om in te stemmen met het opleggen van geheimhouding op het PAT-advies (bijlage 3) op grond van artikel 55, eerste lid van de Gemeentewet. Dit in verband met de belangen als bedoeld in artikel 10, tweede lid onder b en onder g Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Openbaarmaking kan de onderhandelingspositie van de gemeente aantasten dan wel verzwakken. De economische of financiële belangen van de gemeente moeten in dit geval zwaarder wegen dan het algemeen belang van

openbaarmaking. Daarnaast is van essentieel belang dat de leden van het PAT-team vrij en onbelemmerd alle kwetsbaarheden van het project kunnen benoemen in hun advies aan de wethouder.

Voorkomen moet worden dat zij daarbij belemmerd worden door het uiteindelijk openbaar worden van het PAT-advies en dat zij daardoor onvolledig zijn. Dat zou schadelijke gevolgen kunnen hebben voor het politieke besluitvormingsproces en zou kunnen leiden tot een onevenredige benadeling van de gemeente. De geheimhouding wordt opgelegd voor een periode van 25 jaar na oplevering van het project, doch uiterlijk tot datum 1 januari 2070, met name omdat laatstgenoemde belangen van de gemeente (en haar ambtenaren) bij transparante en adequate advisering daarmee geborgd kunnen blijven. Ook openbaarmaking na het einde van het project kan leden van het Project Advies Team belemmeren of beperken in hun advisering.

Participatie

-

Financiële onderbouwing

Conclusie

De genoemde beslispunten in de voordracht hebben geen financiële consequenties.

Communicatie

Binnen de gemeente: Opnemen in besluitenlijst

Buiten de gemeente: N.v.t.

Documenten

Registratienr.	Naam
AD2022-030073	Advies (pdf)
AD2022-030036	Bijlage 1 - VGR en themabijlage bruggen en kademuren maart 2022_groot.pdf (pdf)
AD2022-030376	Bijlage 2 - 20220322 BRIEF Raadsbrief VGR bruggen en kademuren.docx (msw12)
AD2022-030375	Bijlage 3 - KABINET RRP monitor - Programma BK.docx (msw12)
AD2022-029853	College van B&W Voordracht (pdf)

Behandelend ambtenaar (naam, telefoonnummer en e-mailadres)

Programma Bruggen en Kademuren, 5.1,2,e
5.1,2,e

Besluit college van burgemeester en wethouders