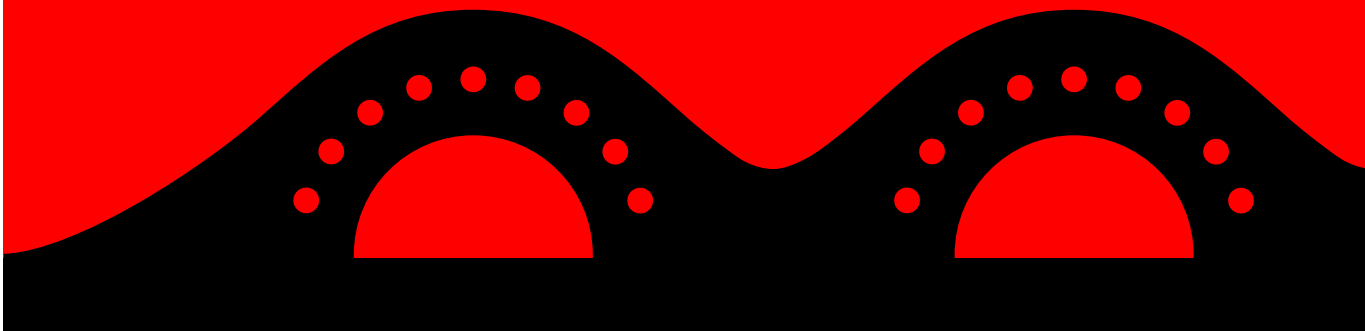




Gemeente
Amsterdam

Actieplan bruggen en kademuren



vastgesteld 2 juli 2019



Inhoud

Voorwoord	3
1 Opgave bruggen en kademuren	4
Grote en langjarige opgave	4
Behoud van de stad	5
Doelen van het programma	7
Principe van Veiligheid voorop	7
Voorkomen van overbelasting	8
Grote opgaven en impact	9
Leeswijzer	9
2 Veiligheid waarborgen	10
Stap 1: Technische beoordeling van de staat van het areaal	11
Stap 2: Second opinion op proces en oordeel	13
Stap 3: Uitwerken van de maatregelen	14
Stap 4: In beeld brengen van de consequenties	15
Stap 5: Afwegen van de maatregelen	16
Stap 6: Besluit over de te nemen maatregelen	16
Stap 7: Informeren en communiceren	17
Stap 8: Uitvoering van het besluit	17
3 Structureel voorkomen van overbelasting	18
Aanscherpen huidig beleid	19
Zwaarste voertuigen	19
Nieuw beleid na 2020	21
4 Versnellen, optimaliseren en innoveren	22
Verbeteren en vernieuwen van werkwijzen en processen	23
Toekomstbestendigheid vergroten	24
5 Samen met de stad	25
Omgevingsmanagement	25
Dienstverlening	26
Communicatie	28
Aanpalende beleids-terreinen	29
6 Werkwijze	31
Organisatie	31
Calamiteitenorganisatie	33
Financiën	33
Rapportage	36
Begrippen en afkortingen	37

Voorwoord

Amsterdam is van oudsher verbonden met het water. De bruggen en kademuren zijn historische en essentiële verbindingen in de stad en iets waar we als bewoners, bezoekers en gebruikers trots op zijn. Niet voor niets behoort de grachtengordel tot het UNESCO werelderfgoed. Als bestuur van deze stad hebben wij de plicht om te zorgen voor het behoud van deze historie, om de stad veilig en bereikbaar te houden en om haar voor te bereiden op de toekomst. Niet alleen voor onszelf, maar ook voor volgende generaties.

Lange tijd is er te weinig aandacht geweest voor het beheer en onderhoud van onze infrastructuur en het behoud van onze historische stad. Dit geldt in het bijzonder voor onze bruggen en kademuren. De gevolgen hiervan merken we allemaal in toenemende mate. Niet alleen omdat er op steeds meer plekken in de stad gewerkt wordt aan het herstel van verouderde constructies, maar ook omdat we uit veiligheidsoogpunt op steeds meer plekken beperkingen opleggen aan het gebruik.

Dit actieplan voor de grootschalige aanpak van onze bruggen en kademuren, beschrijft op welke wijze wij invulling geven aan deze urgente, complexe en langjarige opgave, die de stad tot in haar vezels raakt. We geven daarbij prioriteit aan het veilig en functioneel houden van de stad en werken ondertussen aan het vernieuwen van de kwetsbare constructies. Dit doen we in verbinding met de bewoners en ondernemers van de stad. We zoeken gezamenlijk naar oplossingen om het dagelijks leven zo min mogelijk te hinderen. We zijn echter ook realistisch: het werken aan en het afsluiten van bruggen en kademuren raakt de hele stad, vraagt grote investeringen en geeft langdurig overlast. Dit geldt zowel op buurtniveau waar gewerkt wordt aan een enkel rak, als op stedelijk en regionaal niveau waar het gaat om bruggen op belangrijke routes.

Het wegwerken van het achterstallig onderhoud komt in deze collegeperiode op gang en zal tientallen jaren in beslag nemen. Mijn missie is om dit niet alleen een opgave te maken van het huidige bestuur, maar een pact te sluiten met alle betrokkenen om de opgave voor het behoud van de stad voor de komende jaren voorop te stellen. Aan het eind van dit jaar ligt er een programmaplan met een verdere uitwerking van de maatregelen, waarmee we samen met de stad werken aan het behoud van de bruggen en kademuren. Met elkaar zorgen we ervoor dat we nog met vele generaties trots kunnen zijn op de zo kenmerkende Amsterdamse bouwwerken.



Sharon Dijksma
Wethouder Verkeer en Vervoer

1

Opgave bruggen en kademuren

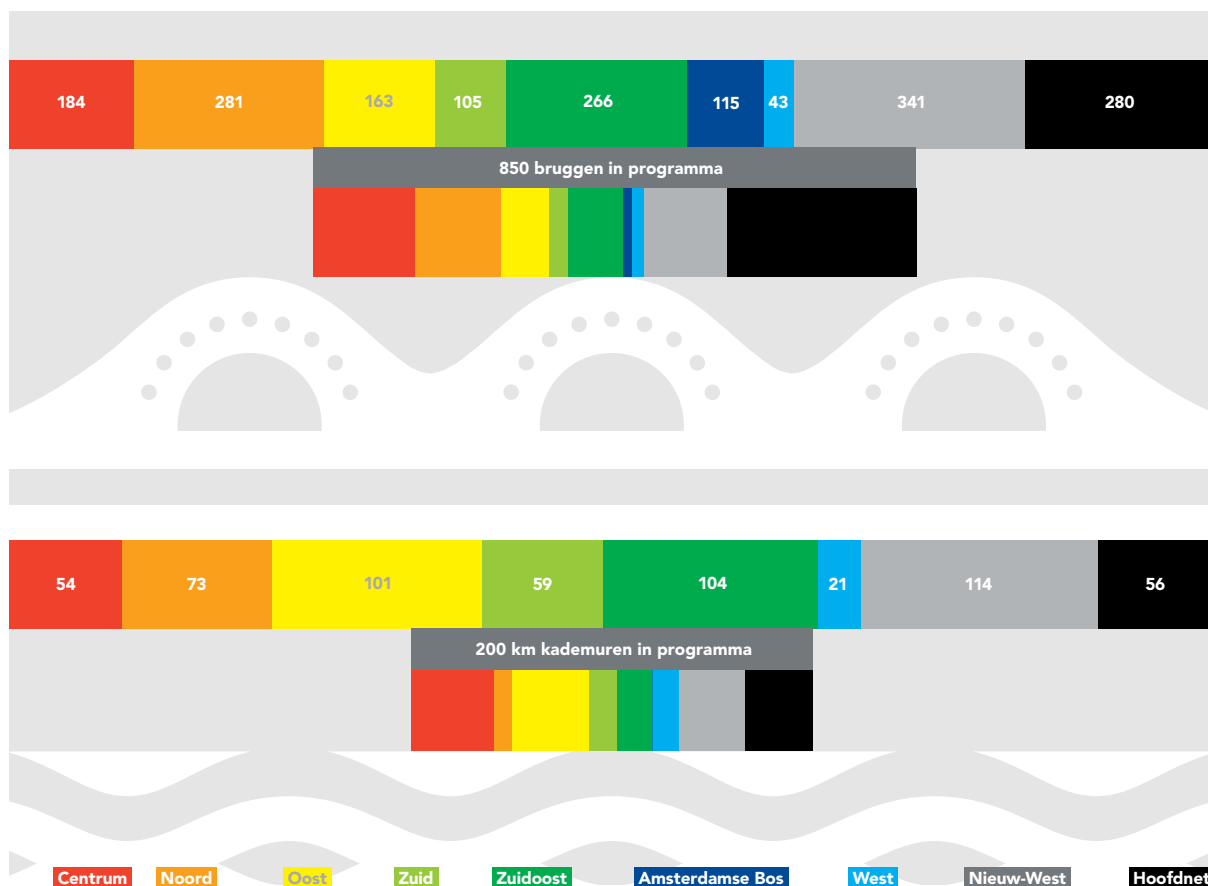
Grote en langjarige opgave

De gemeente is verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van in totaal zo'n 1800 bruggen en 600 kilometer kades en oevers in de stad. De afgelopen decennia is sprake geweest van reactief beheer; bruggen en kademuren werden pas vervangen, nadat naar aanleiding van inspecties en met nader technisch onderzoek was aangetoond dat een constructie aan vernieuwing toe was of zwaar te lijden had onder het gebruik. Dit in tegenstelling tot de huidige doorontwikkeling naar proactief beheer (asset-management) waarbij op basis van risico's, prestaties en kosten een onderhouds- en vervangingsprogramma wordt uitgevoerd en op het gebruik wordt gestuurd. Een voorwaarde van deze doorontwikkeling is dat er veel meer kennis wordt opgedaan en ontwikkeld over de staat en het gedrag van onze bruggen en kademuren, om zo de voorspelbaarheid van de beheeropgave te vergroten.

Daarnaast zijn de constructies, waarvan velen meer dan 100 jaar oud, niet ontworpen voor de zware belasting en het intensieve gebruik van tegenwoordig. Samen met de grote complexiteit van het vervangen van deze bouwwerken in de intensief gebruikte stad, heeft dit ertoe geleid dat er sprake is van een grote mate van achterstallig onderhoud en structurele overbelasting

van onze bruggen en kademuren. Deze problematiek resulteert in een grote opgave om op de korte termijn de veiligheid te borgen en tegelijkertijd de kennis over de staat van het areaal te vergroten en te werken aan de omvangrijke vervangingsopgave en een beter passend gebruik van het areaal.

In het coalitieakkoord en in de Voorjaarsnota van 2019 is afgesproken om in ieder geval voor de komende 5 jaar meer middelen beschikbaar te stellen voor het onderzoek naar de staat van de constructies en het vernieuwen van bruggen en kademuren. Dit is een betekenisvolle stap. In dit actieplan wordt invulling gegeven aan de aanpak van deze grootschalige opgave. Aan het eind van 2019 zal in een programmaplan nader invulling gegeven worden aan de verschillende taakvelden die onder het programma vallen.



Figuur 1

Scope Bruggen

Tot de scope van het programma behoren de circa 850 verkeersbruggen en circa 200 kilometer gefundeerde kademuren, die een belangrijke rol hebben in het functioneren van de stad.

Scope Kades en oever

Daar waar andere bruggen en kades als gevolg van slechte technische staat of belang in het netwerk een verhoogd risico vormen voor het functioneren van de stad, kunnen deze worden toegevoegd aan de scope van het programma.

Behoud van de stad

We kunnen niet overal tegelijk aan de slag om het achterstallig onderhoud weg te werken; het gaat om te veel bruggen en vele kilometers kademuur. We moeten slim met dit grote areaal omgaan en de werkzaamheden prioriteren, zowel op basis van kwetsbaarheid als op het belang van een constructie in de bereikbaarheid van de stad. De realiteit is ook dat we van veel bruggen en kademuren niet weten in welke staat ze verkeren en welke belasting ze nog

aankunnen. We hebben daarvoor te weinig technische informatie over de constructies beschikbaar. De aanwijzingen dat grote delen van het areaal er slecht aan toe zijn, stapelen zich echter op. De gevolgen van het achterstallig onderhoud worden steeds zichtbaarder. Enerzijds omdat we op steeds meer plekken in de stad werken aan het vernieuwen van constructies en anderzijds omdat we op steeds meer plekken in de stad noodmaatregelen of beperkingen moeten opleggen aan het gebruik om de veiligheid te kunnen borgen. Ondanks dat

we de impact op bereikbaarheid en leefbaarheid van deze opgave zo goed mogelijk proberen te minimaliseren, zullen de maatregelen en werkzaamheden in toenemende mate invloed gaan hebben op het dagelijks functioneren van de stad.

Calamiteiten¹, waarbij constructies op onverwachte momenten bezwijken, zijn helaas ook in de toekomst niet uit te sluiten. Zonder gerichte aanpak loopt het achterstallig onderhoud verder op en is er een verhoogde kans op toename van het aantal incidenten of calamiteiten. We hebben daarom gekozen voor een stadsbrede en programmatische werkwijze, waarbij zowel gestuurd wordt op het veilig, leefbaar en functioneel krijgen en houden van de bruggen en kademuren als op het versneld vervangen van kwetsbare constructies. Zo snel mogelijk gericht nader onderzoek doen naar de staat van het areaal is daar een essentieel onderdeel van. Dat onderzoek is arbeidsintensief, duurt lang en kost veel tijd waardoor we zoeken naar innovatieve methoden en het ontwikkelen van kennis.

Vanwege de vele functies in de stad die deze opgave raakt, wordt dit benaderd als een opgave van stadsbehoud, waarbij het goed en blijvend functioneren van de stad gedurende de aanpak van de opgave een grote uitdaging is. We beseffen tegelijkertijd heel goed dat dit lang niet altijd mogelijk zal zijn. De wijze van samenwerking met bewoners en ondernemers van de stad en hierbij passende communicatie en dienstverlening, is daarom van essentieel belang voor het succes van deze aanpak.

Risico's

In de afgelopen jaren zijn bij een aantal bruggen en kademuren preventieve maatregelen getroffen, zoals het afsluiten, ontlasten of ondersteunen van de constructies om de veiligheid te borgen. Ook hebben er op een aantal plekken calamiteiten plaatsgevonden, waarbij constructies op onverwachte momenten zijn bezweken.

1 – Zie definities in bijlage



Doelen van het programma

Het programma werkt aan het behoud van onze stad voor volgende generaties door te sturen op vier doelen.

1

Het waarborgen van de veiligheid en functionaliteit van de bruggen en kademuren.

Prioriteit heeft het verkleinen van het risico op incidenten (preventie) en het beperken van de gevolgen bij calamiteiten door adequate en snelle beheersmaatregelen. Het informeren, betrekken en voorbereiden van de directe omgeving en van de stad is een belangrijk onderdeel hiervan.

2

Het zorgen voor een functionerende stad gedurende de gehele opgave.

We willen de stad, haar bewoners, bezoekers en gebruikers zo goed als redelijkerwijs mogelijk is, in staat stellen te blijven functioneren tijdens de ingrijpende opgave. Onder meer door alternatieve oplossingen en mitigerende maatregelen met hen te creëren, door heldere informatievoorziening en communicatie en door actief en laagdrempelig contact.

3

Het maken van een realiseerbare programmering voor de vervangingsopgave.

Om het achterstallig onderhoud niet verder op te laten lopen, moet de vervangingsproductie omhoog. Er wordt gewerkt aan een realiseerbaar vervangingsprogramma, waarbij we het belang van een brug of kademuur voor bewoners, bezoekers, ondernemers en gebruikers in het algemeen afwegen tegen de staat van het object. Om structureel beter inzicht te krijgen in de omvang van de vervangingsopgave en de voorspelbaarheid van het noodzakelijk onderhoud te vergroten, worden diverse onderzoekscontracten uitgevoerd en voorbereid.

4

Het optimaliseren en innoveren van processen en werkwijzen.

Deze opgave is niet haalbaar wanneer de standaard werkwijzen worden gehanteerd. Er is commitment nodig van alle betrokken partijen, zowel gemeentelijk als vanuit de omgeving, en mandaat voor de programma-directie om (onderbouwd) af te kunnen wijken van standaard procedures of beleid. We werken daarnaast aan de vereenvoudiging, innovatie en optimalisatie van de voorbereiding en uitvoering van de vervangingsprojecten om zo versnelling van de vervangingsopgave mogelijk te maken en tevens de hinder zo veel mogelijk te beperken.

Vanwege de omvang van de opgave biedt de grootschalige vervanging kansen voor het meenemen van andere ambities, zoals stedelijke logistiek, autoluw, verduurzaming en afvalinzameling over water. Ook het integreren van nieuwe functies, zoals ondergrondse containers, het werken aan een aardgasloze stad en het plaatsen van laadinfra is kansrijk bij vernieuwing van kademuren. Deze ambities verbinden we waar mogelijk met elkaar, zodat werk met werk gemaakt kan worden.

Principe van Veiligheid voorop

Eerste prioriteit is het veilig en functioneel houden van de bestaande bruggen en kademuren en het voorkomen van incidenten. In het onderzoeksrapport van dhr. Cloo (Factor 20, Vooronderzoek ter versterking van de gemeente Amsterdam voor de opgave inzake Civiele Constructies, 6 februari 2019) wordt de gemeente geadviseerd zwaarder in te zetten op het ontlasten van bruggen en kademuren om zo de veiligheid te kunnen waarborgen en tevens de opgave en de overlast zoveel mogelijk te spreiden. Over de stad en in de tijd. In de begeleidende brief, waarin het college aangeeft welke extra inzet wordt geleverd naar

aanleiding van het rapport, wordt dit advies over-genomen.

Het advies is vertaald naar het principe van Veiligheid voorop, waarmee tevens invulling wordt gegeven aan het eerste en deels het tweede doel van de programmatische aanpak. Vanwege de omvang en verwachte slechte staat van ons areaal en de beperkte kennis hierover, kiezen we voor een aanpak die gericht is op realistisch en verstandig omgaan met risico's. Daarbij beseffen we dat calamiteiten, waarvan we al enkele gehad hebben, niet uit te sluiten zijn.

Principe Veiligheid voorop: van reactief en ad hoc handelen wanneer er acute noodzaak is, naar proactief en gestructureerd handelen wanneer het expertoordeel op basis van monitoring, schouw of onderzoek daar serieus aanleiding toe geeft.

Voorkomen van overbelasting

Bij overbelasting neemt de schade aan constructies exponentieel toe naarmate de belasting groter wordt. Het minder zwaar belasten van constructies heeft daarom een direct effect op de levensduur van een constructie. Daar gaan we op basis van het principe van Veiligheid voorop er voor de hele stad strenger op toezien dat we de constructies op een verantwoorde wijze gebruiken, waarbij we ons in eerste instantie richten op het meest kwetsbare deel van het areaal.

Tot voorkort werd onvoldoende gestuurd op de relatie tussen het gebruik en de draagkracht van de constructies. Er werd ad hoc gehandeld op basis van versnipperde informatie. Om regie op het gebruik te krijgen en te handelen volgens het principe van Veiligheid voorop, werken we aan een heldere en eenduidige indeling van het are-

aal en richten we een navolgbaar proces in om te komen tot een gedragen veiligheidsafweging. Met dit proces komen we tot een zorgvuldige en gedragen afweging van maatregelen. Tegelijkertijd werken we aan generieke maatregelen, waarmee we het gebruik kunnen reguleren en overbelasting, ook van de minder kwetsbare delen van het areaal, kunnen voorkomen.

Waar, wanneer en welke maatregelen nodig zijn, wordt bepaald op basis van de staat van de constructie, het effect van de maatregelen en de invloed van de maatregelen op de lokale situatie en het stedelijk netwerk. Het proces dat tot deze afweging leidt, is opgedeeld in 8 stappen, welke in hoofdstuk 2 nader worden toegelicht. Deze stappen lopen deels parallel en zijn iteratief. Vanzelfsprekend zal bij een ernstig vermoeden, versneld en adequaat worden gehandeld.

- 1 Technische beoordeling van de staat van het areaal en indeling in categorieën;
- 2 Second opinion op proces en oordeel;
- 3 Uitwerken van de maatregelen;
- 4 Samen met betrokkenen in beeld brengen van de consequenties van de maatregelen;
- 5 Afweging van de maatregelen en de gevolgen, zowel lokaal als in het netwerk, tegen het belang van veiligheid en de risico's;
- 6 Besluit over de te nemen preventieve maatregelen;
- 7 Informeren en communiceren over de preventieve maatregelen en bijdragen aan het realiseren van mitigerende maatregelen;
- 8 Uitvoering van het besluit en implementatie van de maatregelen.

Grote opgaven en impact

Met het uitvoeren van de nood-zakelijke preventieve veiligheidsmaatregelen zorgen we er tevens voor dat we de piek aan achterstallig onderhoud kunnen spreiden over de tijd. Uiteindelijk dienen alle zwakke constructies hersteld of vervangen te worden. Dit is een opgave van zeker 20 jaar. Zowel de preventieve maatregelen als de vervangings-projecten zullen voor een grote druk op de bereikbaarheid en leefbaarheid in de stad zorgen en daardoor veel vragen van de bewoners, bezoekers en gebruikers. Mede doordat werkzaamheden aan bruggen en kademuren vanwege efficiëntie vaak worden gecombineerd met werk aan kabels en leidingen en herinrichting van omliggende straten. Winkels en bedrijven zijn daardoor voor langere tijd minder goed bereikbaar, er is potentieel risico op schade aan panden en bewoners en ondernemers kunnen overlast hebben van trillingen, stof, vervuiling en geluid. Ook neemt de drukte toe door extra bouwverkeer en verkeers-omleidingen en moeten woonboten vanwege de werkzaamheden soms langdurig worden verplaatst.

Het zoveel mogelijk in stand houden van cruciale functies van de stad is om die reden een hoofddoelstelling van het programma. Intensieve communicatie en omgevingsmanagement is een belangrijk onderdeel van de programmatische werkwijze. We zullen samen met bewoners, ondernemers en gebruikers zo goed als mogelijk alternatieve oplossingen zoeken voor belangen die in de knel komen. Het programma ontwikkelt daarvoor een dienstverleningsaanpak. De bestaande handhaving op gebruikers die, ondanks deze benadering, willens en wetens de maatregelen niet respecteren, zal worden geïntensiveerd.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het proces, de aanpak en de uitvoering van de doelstelling om de veiligheid en functionaliteit van onze bruggen en kademuren te waarborgen, beschreven.

Naast het proces van Veiligheid voorop, wat geldt voor de constructies in de meest kwetsbare categorie, richten we ons op het structureel voorkomen van overbelasting van al onze constructies. De uitgangspunten van dit nieuwe beleid worden in hoofdstuk 3 uiteengezet.

In dit actieplan ligt het accent op het veilig kunnen gebruiken van onze bruggen en kademuren. Dat betekent echter niet dat de vervangingsopgave minder belangrijk is. Voor deze grootschalige opgave trekt het programma de komende 20 jaar uit. Het noodzakelijke stroomlijnen van de uitvoering, het opschalen van de productie en het optimaliseren van processen is ook opgestart, waarvan de uitgangspunten in hoofdstuk 4 worden toegelicht. Hiermee wordt invulling gegeven aan het realiseren van het derde en vierde programmadoel.

Zoals gezegd is het omgevingsmanagement, de communicatie en de dienstverleningsaanpak een belangrijk onderdeel van het programma. Dit wordt in hoofdstuk 5 verder toegelicht.

In hoofdstuk 6 wordt de werkwijze, zowel organisatorisch als financieel beschreven. Daarnaast schetsen we een eerste beeld van de programmaorganisatie om aan te geven hoe de opgave in de organisatie zal worden ingebed.

2

Veiligheid waarborgen



In de afgelopen jaren hebben we meerdere keren meegemaakt dat het achterstallig onderhoud van bruggen en kademuren ons acuut dwong tot handelen. Soms zagen we het bezwijken van een constructie aankomen en hebben we tijdig maatregelen kunnen treffen, andere keren overviel het ons. Tot nu toe hebben we bij 16 rakken² en 8 bruggen preventieve maatregelen getroffen met als doel de veiligheid te waarborgen, waarvan 1 brug (brug 108) inmiddels grotendeels is vernieuwd.

Calamiteiten, waarbij constructies op onverwachte momenten bezwijken, zijn ook in de toekomst helaas niet uit te sluiten. De huidige situatie vraagt om actie om te komen

tot een voorspelbare en beheerste situatie. We kunnen niet wachten op de uitkomst van alle uitgebreide technische onderzoeken en inspecties, die nog zeker 6 jaar in beslag zullen nemen. Op basis van de kennis van nu moeten we een gedegen afweging maken. In deze afweging, staat de veiligheid van de stad en haar bewoners en bezoekers voorop. Daarom worden er, indien er indicaties zijn dat bruggen of kademuren bij ongewijzigd gebruik onveilig zijn, preventieve maatregelen getroffen.

2 – Een rak is een stuk kademuur tussen twee bruggen.

Calamiteitenorganisatie

Voorbereid zijn op incidenten en calamiteiten door middel van een calamiteitenorganisatie is een generieke maatregel die binnen het programma een plek heeft.

Dit organisatieonderdeel is ingericht om preventieve maatregelen te kunnen uitvoeren en staat tevens klaar om te handelen in het geval van een calamiteit. In hoofdstuk 6 wordt dit verder toegelicht.

Werken vanuit het principe van Veiligheid voorop, doet ons echter niet de ogen sluiten voor de gevolgen van deze maatregelen. Bij het bepalen van maatregelen voor constructies die het huidige gebruik niet langer aankunnen, wordt altijd een afweging gemaakt tussen de staat van een brug of kademuur en de impact van een maatregel op de omgeving. In alle gevallen zullen we inventief zoeken naar oplossing om de veiligheid te borgen en het functioneren van de stad mogelijk te houden. Om te komen tot deze afweging, wordt een zorgvuldig proces doorlopen.

Stap 1

Technische beoordeling van de staat van het areaal

De staat van het hele bruggen- en kademu-renareaal wordt op basis van zoveel mogelijk objectieve indicatoren in beeld gebracht. Dit is een iteratief proces waarbij we van grof (beheerdersoordeel, visuele inspecties, constructieve kenmerken en archief-onderzoek) naar fijn (uitgebreid technisch onderzoek) werken. De indeling van het areaal in de categorieën vindt meerdere keren plaats; nu, straks en later.

Nu. Het areaal is ingedeeld op basis van de nu bekende constructieve eigenschappen en kenmerken van het areaal, gecombineerd met het beheerdersoordeel.

Straks: over ongeveer 2 jaar zijn voor de meeste bruggen en kademuren archiefon-

derzoek en inspecties uit-gevoerd op basis waarvan een beter onderbouwde indeling naar de risicocategorieën kan worden gedaan. Deze onderzoeken worden zo veel mogelijk geprioriteerd naar de huidige indeling in risicocategorieën, dus de meest kwetsbare constructies eerst.

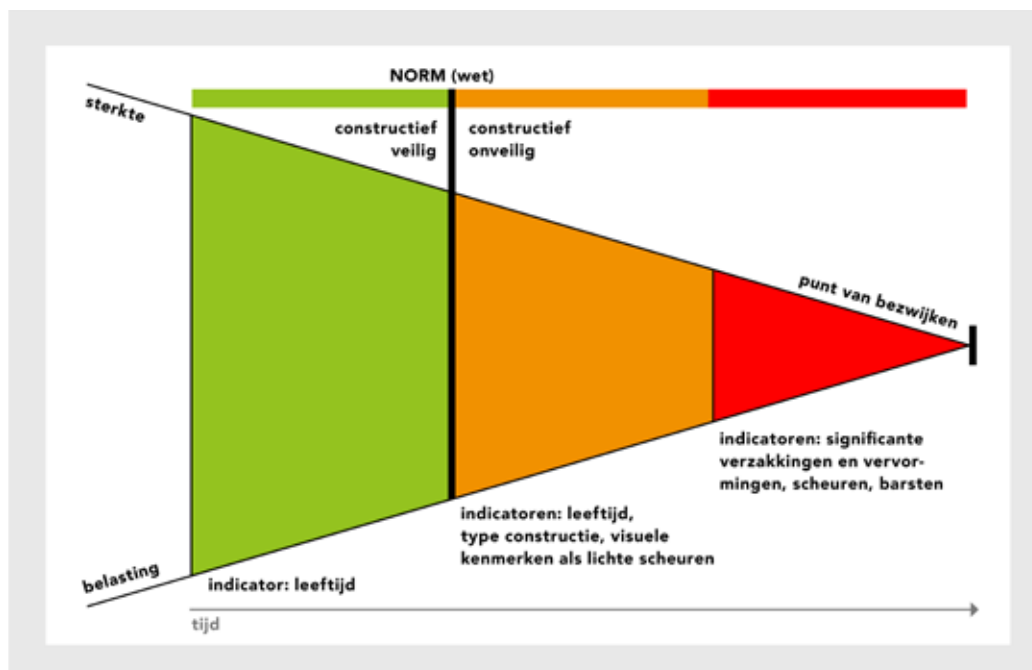
Later: het zal nog zeker 6 jaar duren voordat we van alle bruggen en kademuren op basis van uitgebreid technisch onderzoek en berekeningen de staat van het object kennen en hebben onderbouwd.

Zorgvuldige indeling in risicocategorieën op basis van de nu beschikbare informatie

Er is een beoordelingskader ontwikkeld waarmee we op basis van de informatie die beschikbaar is (denk aan inspecties, monitoring, kennis van beheerders), alle bruggen en kademuren binnen de scope van het programma op een objectieve en navolgbare wijze in een categorie kunnen indelen, conform een stoplichtindeling, zie figuur 2. In de rode categorie vallen de bruggen en kademuren waar reeds maatregelen zijn genomen of waar op korte termijn maatregelen worden uit-gevoerd. De oranje categorie betreft bruggen en kademuren die zijn afgeschreven en naar verwachting niet meer aan de wettelijke eisen voldoen, maar waarbij op basis van de huidige kennis het risico niet als acuut wordt beoordeeld. Deze constructies worden nader onderzocht, waarbij kennis van gebruikers en bewoners actief zal worden benut.

Voor kademuren wordt deze beoordeling nu voornamelijk op basis van visuele kenmerken, inspecties en beheerdersoordeel gemaakt. Voor bruggen voornamelijk op basis van constructiekenmerken, inspecties en beheerdersoordeel. Indicatoren dat maatregelen noodzakelijk zijn binnen deze categorie zijn onder andere verzakkingen, vervormingen en constructieve scheuren, maar ook de eigenschappen van de constructie, zoals type fundering en leeftijd.

Op basis van deze kenmerken, onderzoeken en inspecties wordt door deskundigen voor het hele areaal beoordeeld of het huidige gebruik van de constructies verantwoord is.



Figuur 2

Sterkte en belasting

Schematische weergave van een brug of kademuur, waarvan de sterkte in de loop der tijd afneemt door verwerking, organische degradatie vanwege het ouder worden van materialen etc. en de belasting in de loop der tijd toeneemt, omdat er steeds meer en zwaarder verkeer over de bruggen en kademuren rijdt. Wanneer een constructie de punt te dicht nadert, kan deze haar functie niet meer vervullen.

Definitie

GROEN Voldoet naar verwachting aan de huidige wet- en regelgeving.

ORANJE Voldoet naar verwachting niet aan de huidige wet- en regelgeving + er is nader onderzoek nodig om risico op bezwijken en mogelijke maatregelen te kunnen bepalen.

ROOD Voldoet niet aan de huidige wet- en regelgeving + op basis van deskundigenoordeel is een reëel risico op bezwijken geconstateerd en zijn beheersmaatregelen getroffen.

Risico

GROEN Constructie is bestand tegen het huidige gebruik.

ORANJE De kennis over de staat van het areaal is onvoldoende en nader onderzoek is nodig om risico's in beeld te brengen.

Calamiteiten zijn niet uit te sluiten.

ROOD Reële kans op bezwijken. Naar verwachting is de constructie niet sterk genoeg voor het huidige (ongelimiteerde) gebruik. Hierop zijn beheersmaatregelen getroffen.

Focus op basis van risico's

Voor de oranje en rode categorie, wat veruit het grootste deel van het areaal betreft, is de verwachting dat de constructies niet aan de wettelijke norm voldoen. Deze norm is opgesteld voor rijkswegen, zie ook kader Actuele inzichten, en daarmee niet volledig passend op de Amsterdamse situatie. Echter, als verantwoordelijk beheerder is het zaak om inzicht te hebben in de staat van de eigendommen. In het programma wordt hier stevig op ingezet. Daarnaast wordt focus aangebracht door middel van een risicobeoordeling. Een risico wordt gedefinieerd als de kans dat een gebeurtenis bij die specifieke brug of kademuur optreedt maal het gevolg van deze gebeurtenis, gezien het gebruik, de lokale situatie en de constructie van het object. Met andere woorden: in hoeverre leidt de staat van de constructie tot een bezwijkkans met alle mogelijke gevolgen van dien? Deze focus is nodig om de proportionaliteit van de maatregelen te kunnen beoordelen en prioriteiten te kunnen stellen voor het nadere onderzoek.

Deze risicobeoordeling vindt plaats binnen dit programma en geeft richting aan de onderzoeks- en vervangingsprogramma's.

Actuele inzichten

Alle 200 km kademuur en 850 verkeersbruggen zijn op basis van de nu beschikbare kennis en inzichten in de categorieën rood, oranje en groen ingedeeld. Hieruit is gebleken dat het overgrote deel van de bruggen (**ongeveer 750 van de circa 850**) en kademuren (**ongeveer 135 van de circa 200 km**) naar verwachting niet voldoet aan de huidige wet en regelgeving en daarmee minimaal in categorie oranje valt.

NB: Het Bouwbesluit 2012 stelt eisen aan de verkeersbelasting voor bruggen. Deze is echter gericht op normen voor verkeersintensiteit van rijkswegen. De regelgeving biedt de mogelijkheid om rekening te houden met een lagere belasting op basis van werkelijk gebruik van constructies. Voor Amsterdam wordt gewerkt aan het toetsingskader Amsterdamse bruggen (TAB), dat gaat gelden voor alle bruggen in beheer van de gemeente Amsterdam. In het Toetsingskader Amsterdamse Kademuren (TAK) worden uitgangspunten en berekeningswijzen vastgelegd ter bepaling van de constructieve veiligheid en de restlevensduur van kademuren. Zodoende kunnen de bruggen en kademuren op een eenduidige wijze worden beoordeeld. Op basis van gelijkwaardig vormgegeven adviezen kan vervolgens een afweging worden gemaakt van de prioritering in het onderhouds- en vernieuwings-programma. Het streven is om deze toetsingskaders eind 2019 af te ronden en daarna vast te stellen.

Stap 2

Second opinion op proces en oordeel

Parallel aan het proces van beoordelen door onze eigen specialisten worden diverse second opinions door interne en externe deskundigen op de benadering georganiseerd. Zowel op het proces (is het navolgbaar), de technische beoordeling (is deze valide) als op de maatregelen (zijn deze proportioneel). Ook deze stap is onderdeel van het iteratieve proces en wordt nu, straks en later uitgevoerd. Deze deskundigen komen onder andere van het Ingenieursbureau van de gemeente Rotterdam, TNO, provincie, Rijkswaterstaat en van kennisinstellingen. Dit naast de structurele inbedding van dwarsijken in de organisatie en governance, zie ook hoofdstuk 6.

De uitkomsten van de second opinions leiden tot een aanscherping van de categorisering, de risicobeoordeling en de scenario's voor maatregelen. Na afronding van de tweede stap in het proces hebben we een gedragen indeling van het hele areaal en een focus op de hoogste risico's binnen de oranje categorie. Ook dit is een iteratief proces waarbij nu, straks en later een aanscherping plaatsvindt.

Risicobenadering

Dat het merendeel van ons areaal niet aan de wettelijke eisen voldoet, maakt de nut en noodzaak van de programmatische aanpak evident. Echter, niet al deze constructies hebben naar verwachting een acuut risico op bezwijken. Het aantal incidenten en calamiteiten is ondanks dagelijkse zware belasting tot op heden beperkt gebleven. Op basis van de risico-indeling maken we onderscheid tussen constructies waar we direct maatregelen treffen en constructies waar nader onderzoek noodzakelijk is om het risico beter te kunnen duiden. Dit wil niet zeggen dat we hier niet handelen.

We treffen generieke maatregelen en hebben een pakket aan maatregelen beschikbaar die we inzetten waar nodig.

Stap 3

Uitwerken van de maatregelen

Bewaken, beperken, versterken, onderzoeken

De indeling van alle bruggen en kademu-
ren in de categorieën, geeft een eerste,
stadsbreed inzicht in de staat van het areaal.
Hiermee is ook het vermoeden van een
grote mate van achterstalligheid bevestigd.
Bij het handelen op basis van het principe
van Veiligheid voorop wordt onderscheid
gemaakt tussen vier typen maatregelen, die
individueel of gecombineerd kunnen wor-
den ingezet:

- Bewaken van de constructie
- Beperken van het gebruik van de constructie
- Versterken van de constructie
- Onderzoeken

Bewaken

Het monitoren van constructies helpt bij de analyse en het vergroten van de voorspel-
baarheid van de noodzaak tot handelen.
Over het algemeen kan gesteld worden dat
het bezwijken van een constructie zich aan-
kondigt. Verzakkingen, vervormingen en con-
structieve scheuren ontstaan over een lan-
gere periode, waarbij experts goed in staat
zijn de grenswaarden vast te stellen. Maat-
werk zal bepalen of het monitoren van objec-
ten door middel van schouwen afdoende
is of dat het intensiveren en automatiseren
wenselijk is, bijvoorbeeld met behulp van
satellietdata of kortcyclische monitoring.

Beperken

We werken aan het uitbreiden van het
pakket met belastingbeperkende maatreg-
len die snel inzetbaar zijn, de zogenoemde
EHBO kit. Denk hierbij aan het weren van
zwaar verkeer en openbaar vervoer met
behulp van een hoogteportaal of klaphekje,
totale afsluiting van een constructie door
middel van een fysieke beperking, het
opheffen van parkeerplaatsen, het kappen
of flink snoeien van bomen.

Versterken

Een noodconstructie plaatsen, het verster-
ken van een constructie of het uitvoeren
van een spoedreparatie zijn maatregelen
waarmee functies mogelijk (deels) terug
gebracht kunnen worden. Met name bij
kademuren wordt dit al met succes toege-
past. Het realiseren van tijdelijke construc-
ties om het gewenste gebruik weer mogelijk
te maken, kost per locatie echter enkele
maanden. Manieren om te versnellen wor-
den onderzocht.

Ook wordt momenteel een quick scan uitge-
voerd naar verschillende mogelijkheden om
ook bruggen tijdelijk te kunnen versterken.
Deze quick scan leidt tot een overzicht van
maatregelen op hoofdlijnen, die getroffen
kunnen worden indien de consequenties
van een functio-nele beperking te groot zijn
voor het functioneren van de stad. Denk
hierbij aan hulpconstructies of een nood-
brug.

Onderzoeken

Aanvullend onderzoek per object (bijvoor-
beeld door duikers of uit-gebreider tech-
nisch onderzoek) is noodzakelijk om de
risico's per object beter te kunnen inschat-
ten. Dit onderzoek kan leiden tot nieuwe
of aanvullende maatregelen, zoals gedeel-
telijke afsluitingen of het plaatsen van een
hulpconstructie. Ook zal op basis van deze
nadere onderzoeken de prioritering bin-
nen het vervangingsprogramma worden
bepaald. De eerste onderzoeks-resultaten
zullen eind 2019 binnenkomen. Vanwege de
omvang van het areaal zal het zeker 6 jaar
duren tot dit nadere onderzoek voor het

hele areaal is uitgevoerd. Ook het uitvoeren van de onderzoeken vindt plaats op basis van de risicoindeling.

Maatwerk versus generieke maatregelen

Voor de constructies in de meest kwetsbare categorie wordt ingezoomd op de situatie ter plaatse en stellen we scenario's op met een verschillende mix van risicoprofiel, proportionaliteit van maatregelen en gevolgen. Dit is maatwerk en leidt tot een voorstel voor een maatregel of een combinatie van meerdere maatregelen per locatie.

Tegelijkertijd zoeken we naar meer generieke oplossingen voor de hele stad die risico's beperken en die daardoor voor levensverlenging van constructies zorgen en (te) zware beperkingen in gebruik voorkomen. Denk bijvoorbeeld aan het weren van voertuigen in de zwaarste verkeersklassen, het verplichten van drukverdelende matten of platen bij het stempelen van kranen en het vervangen van verkeersdrempels door andere snelheidsbeperkingen om zo de krachten op bruggen en kademuuren beter af te dragen.



Stap 4

In beeld brengen van de consequenties

De impact van maatregelen op een enkele brug of kademuur is al aanzienlijk. Dit wordt nog met een factor versterkt, wanneer de consequenties van verschillende maatregelen elkaar gaan raken. Tegelijkertijd vinden er in de stad tal van andere bouwwerkzaamheden plaats, die de bereikbaarheid en leefbaarheid al tot het uiterste uitdagen. De gevolgen van de preventieve veiligheidsmaatregelen kunnen voor de bewoners, bedrijven en bezoekers van de stad zeer groot zijn en leiden tot complexe dilemma's. Bijvoorbeeld omdat parkeerplekken niet direct gecompenseerd worden, vrachtverkeer met de huidige voertuigen niet meer op de bestemming kan komen, afval ophalen op bepaalde locaties niet meer mogelijk is en/ of de dienstregeling van het openbaar vervoer wordt aangetast. Ook zal de omvang van de maatregelen dusdanig groot kunnen zijn dat alternatieve routes of locaties als gevolg van de afsluitingen ook niet meer bereikbaar zijn.

Parallel aan de voorgaande stappen worden daarom de consequenties, zowel lokaal als op netwerkniveau, van mogelijke maatregelen in beeld gebracht om deze mee te kunnen nemen in de afweging. Daarbij vindt brede afstemming plaats met belanghebbenden, zoals vervoerders, verladers, de gemeentelijke directie Afval en Grondstoffen, het programma Autoluw, directie Stadswerken, Waternet, stadsdelen, Toezicht en Handhaving in de openbare ruimte (THOR), nood- en hulpdiensten en lokale ondernemers.

Voor de maatregelen die met name lokale impact hebben is de doorlooptijd van deze stap beperkt. De grotere en de meer generieke maatregelen, die impact hebben op het stedelijk netwerk en een grote groep gebruikers, vragen meer tijd.

Stap 5

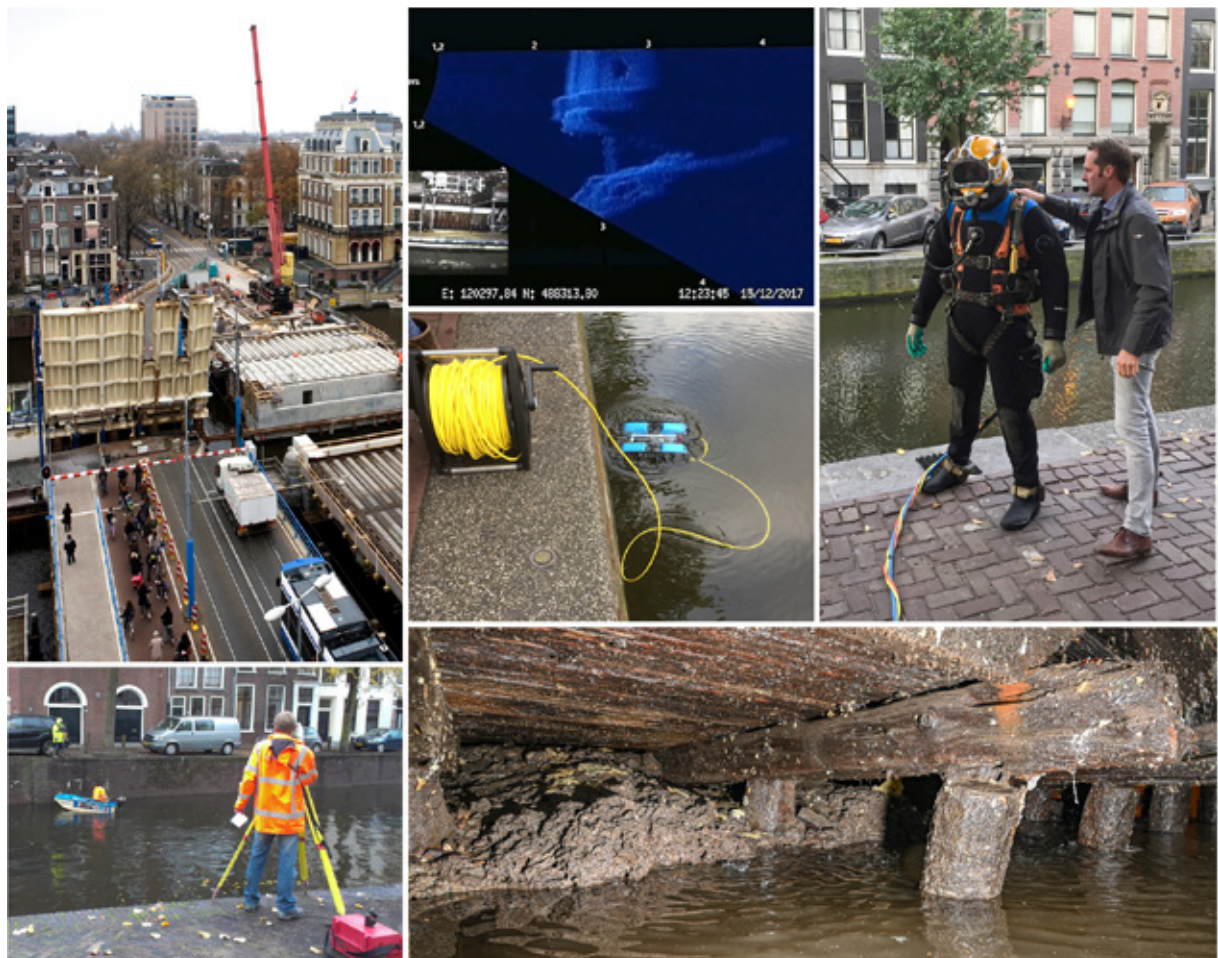
Afwegen van de maatregelen

Het afwegen van de gevolgen van de maatregelen voor de stedelijke functies tegen het belang van veiligheid en de risico's op schade is een proces vol dilemma's. Gezamenlijk met de belangrijkste belanghebbenden worden uitgangspunten en voorwaarden opgesteld en samengevoegd in een beoordelingskader voor omgevings-impact. De stad moet bijvoorbeeld volledig bereikbaar blijven voor nood- en hulpdiensten en bewoners moeten te allen tijde hun huis kunnen bereiken en hun afval kwijt kunnen. De belangen die geschaad worden, nemen we zeer serieus en we streven naar het mogelijk maken van alternatieve oplossingen en mitigerende maatregelen. Altijd in dialoog met de betrokkenen en begrensd door het gegeven dat veiligheid voor gaat.

Stap 6

Besluit over de te nemen maatregelen

De afweging van de voorgaande stappen leidt tot een maatregelenpakket. Deze besluiten worden in principe ambtelijk binnen het programma gemaakt, waarna het bestuur geïnformeerd wordt. Wanneer de maatregelen dusdanig grote consequenties hebben, dat belangen gaan botsen of wanneer de optelsom van de consequenties van maatregelen zeer ingrijpend wordt, wordt de afweging bestuurlijk gemaakt. Tevens zal het bestuur beslissen over de generieke maatregelen die we treffen.



Stap 7

Informeren en communiceren

Wanneer een besluit over de te nemen maatregelen genomen is, wordt hierover uitgebreid gecommuniceerd en worden de belanghebbenden opnieuw betrokken, ook over het implementeren van alternatieve oplossingen en mitigerende maatregelen. In hoofdstuk 5 gaan we daar verder op in.

Stap 8

Uitvoering van het besluit

Daar waar het fysieke maatregelen betreft, worden deze door de calamiteitenorganisatie uitgevoerd. Deze organisatie bestaat uit een incidententeam en twee interventieteams, één voor bruggen en één voor kademuren. Beide interventieteams zijn een samenwerking met één of meerdere aannemers of een consortium aangegaan. Door deze samenwerking kunnen de preventieve maatregelen snel worden getroffen, denk aan het plaatsen van bebording, portalen, afzettingen of technische maatregelen als ondersteunings-constructies of zelfs een gedeeltelijke renovatie.

Actuele stand van zaken

De afgelopen jaren zijn op 24 plekken beheersmaatregelen getroffen. Bij 8 bruggen zijn preventieve maatregelen, zoals gedeeltelijke afsluitingen, getroffen. Bij 16 rakken zijn noodconstructies geplaatst, zoals stalen damwanden over een deel van het rak, of functionele beperkingen doorgevoerd. Naarmate de onderzoeken vorderen, zal het aantal maatregelen toenemen.

Naast het uitvoeren van versterkings- of ontlastingsmaatregelen wordt ook de monitoring van de risicovolle constructies opgeschroefd. Op dit moment hebben we 20 km kademuur in monitoring en we gaan dit jaar 80 bruggen monitoren. Naar verwachting worden eind 2019 de contracten aanbesteed waarmee we de monitoring nog verder opschalen.

In het programma wordt gewerkt aan een strategie van schouwen, inspecteren, monitoren en onderzoeken, die recht doet aan de staat van het areaal en de risicogestuurde aanpak van de bruggen en kademuren. Deze strategie zal de nodige focus brengen in deze activiteiten met als doel de kennis van het areaal op de zwakste en belangrijkste schakels zo snel mogelijk te vergroten. Innovatieve methoden zoals het toepassen van satellietdata, sonar, 3D-scans en andere nieuwe meettechnieken, worden hierbij nadrukkelijk onderzocht.

3

Structureel voorkomen van overbelasting



Ook voor de minder kwetsbare constructies is het nodig kritisch te zijn over het huidige gebruik. Zoals gezegd leidt overbelasting tot grote schade aan ons areaal. Voor de constructies die zijn ingedeeld in de oranje categorie herleiden we uit indicatoren (leeftijd, type constructie, mate van gebruik) dat deze bruggen en kademuren waarschijnlijk niet aan de voorgeschreven normen en wettelijke eisen voldoen, maar we verwachten niet dat ze acuut onveilig zijn. De constructies in de groene categorie zijn gebouwd volgens de huidige eisen en normen en hebben een laag risico op bezwijken. Echter ook recent vernieuwde

kademuren kunnen schade oplopen door te zware belasting door bijvoorbeeld een hijskraan.

Naast het technische onderzoek, dat voor alle constructies wordt uitgevoerd, gaan we het huidige beleid herijken om meer grip te krijgen op het gebruik. Dit is nodig om te voorkomen dat de bruggen en kademuren in de oranje en groene categorie relatief snel verslechteren. In feite beschermen we ons areaal voor de toekomst en kopen we hiermee tijd om ons te richten op de meest urgente vervangingsprojecten en een slimme programmering.

Aanscherpen huidig beleid

7,5 tonszone nu

Op dit moment is er een 7,5 tonszone met vrachtroutes van kracht in stadsdeel Centrum.

Vrachtoetuigen zwaarder dan 7,5 ton hebben een ontheffing nodig om in de 7,5 tonszone te mogen rijden en dienen met 5 bewijsstukken aan te tonen dat ze in de 7,5 tonszone moet zijn.

Zonder deze bewijsstukken worden er geen ontheffingen verleend. Voor het rijden over de vrachtroutes is geen ontheffing nodig.

Op 10 juli 2018 heeft het dagelijks bestuur van stadsdeel Centrum ingestemd met strenger ontheffingenbeleid voor de 7,5 tonszone. De twee belangrijkste aanpassingen per 1 oktober 2018 (inwerkingtreding van het beleid) waren:

- 1 Voor voertuigen zwaarder dan 45 ton worden alleen nog tijdelijke ontheffingen verleend en alleen voor een specifieke route die wordt getoetst door de gemeente. Bij de routetoets wordt het rode areaal gemeden. De kaart waarop de route wordt gebaseerd, wordt continu aangepast aan de laatste informatie van het programma. De tijdelijkheid is gekoppeld aan de duur van de activiteit met een maximum van 1 jaar.
- 2 Voor voertuigen tussen de 7,5 en de 45 ton worden alleen nog jaarontheffingen uitgegeven.

Alle 7,5 tonszone ontheffingen liepen af per 1 oktober 2018. Sindsdien zijn er dus alleen ontheffingen uitgegeven voor maximaal 1 jaar.

Figuur 3



Herijken 7,5 tonszone per 2020

We scherpen het huidige beleid aan om daarmee bij te dragen aan het principe van Veiligheid voorop. We verlagen de grens voor ontheffingen en voor het uitvoeren van de beheertoets. De uitgangspunten hierbij zijn:

- Tot 7,5 ton is geen ontheffing nodig.
- Van 7,5 ton tot 45 ton alleen ontheffing in combinatie met routetoets (maximum van een jaar).
- Bij de routetoets wordt het rode areaal gemeden en is ruimte voor differentiatie (met een lichter voertuig kun je op meer plekken komen dan met een zwaarder voertuig).
- Boven de 45 ton geven we geen ontheffing meer. Waar knelpunten ontstaan, wordt maatwerk geleverd.
- De vrachtroutes, waar nu geen ontheffing voor nodig is, vervallen en komen pas beschikbaar indien de constructies geschikt zijn voor het beoogde gebruik. Het project Oranje Loper pakt bijvoorbeeld een van de vrachtroutes aan.
- Capaciteit komt beschikbaar om de hoeveelheid aan ontheffingen te kunnen verwerken en ten behoeve van een vernieuwde en volledig gereed zijnde routetoets en routeplanner.

Ontheffingenbeleid touringcars

In de huidige situatie kunnen bussen (touringcars) geen ontheffing aanvragen voor de 7,5 tonszone, omdat het ontheffingenbeleid alleen van toepassing is op vrachtverkeer. Dit betekent dat er niet kan worden gehandhaafd op touringcars die buiten de touringcar- en vrachtroutes rijden. Het college komt dit jaar nog met nieuw beleid voor touringcars. Onderdeel daarvan zal zijn ook voor deze categorie voertuigen de toegang tot bepaalde gebieden te beperken of niet meer mogelijk te maken. Touringcars zullen dan alleen met een verstrekte ontheffing die gebieden nog in mogen rijden. Met deze maatregelen komt er nog meer sturing op de belasting en het gebruik van het areaal door deze categorie voertuigen.

Tijdelijke Verkeersmaatregelen

Met een Tijdelijke Verkeersmaatregel (TVM) kan een weg of parkeerplek worden gebruikt voor bijvoorbeeld bouwwerkzaamheden of opslag van materiaal en materieel. Met de herijking van dit beleid maken we de uitgifte van de TVM gewichts-afhankelijk én voegen we dit samen met het aanvraagproces voor de 7,5 tonszone, zodat we als gemeente kunnen toetsen of de brug of kademuur de extra belasting aan kan of dat er aanvullende eisen moeten worden gesteld, zoals het gebruik maken van rijplaten of het werken vanaf een ponton op het water. Hiermee krijgen we meer grip op de belasting van bruggen en kademuuren door rijdend en stilstaand materiaal en materieel. Het streven is om dit nieuwe beleid nog dit jaar te kunnen vaststellen.

Nieuw beleid na 2020

Naast de mogelijkheden die aanscherping van het huidige beleid op de korte termijn biedt, gaan we de opties voor nieuw beleid voor een groter geografisch gebied dan de huidige 7,5 tonszone (stadsdeel Centrum) verkennen. Er zijn 3 opties in beeld:

- beleid op totaal gewicht (zoals de 7,5 tonszone).
- beleid op aslasten (zoals in de binnenstad van Utrecht).
- een inrijdverbod voor voertuigen boven een bepaald gewicht.

De verschillende opties hebben voor- en nadelen qua uitvoerbaarheid, communiceerbaarheid en (camera)handhaafbaarheid en voor- en nadelen voor doelen op andere dossiers zoals Autoluw, Stedelijke Logistiek, Touringcar, Afval- en grondstoffeninzameling, Programma Varen, Luchtkwaliteit en Openbaar Vervoer. Het programma Bruggen en Kademuren zoekt actief de samenwerking op met deze programma's.

Uitgangspunten voor het nieuwe beleid

- Uitbreiding van de zone. Eventueel gefaseerd, bijvoorbeeld eerst binnen Milieuzone.
- We stellen het maximaal toegestane gewicht (of aslast) op een nader te bepalen grens en koppelen deze grens aan het gewenste gebruik.
- We leggen de link met luchtkwaliteit, autoluw, etc. Branche (en eigen wagenpark) voorbereiden op veranderingen.
- We bespreken de opties met deskundige en betrokken partijen en leggen de focus op innovatieve deelnemers.
- De kaders van het nieuwe beleid worden het komende jaar opgesteld. De implementatie ervan zal pas na 2020 plaatsvinden in verband met:
 - De omgeving, extern zwaar verkeer en eigen wagenpark, die de kans moet krijgen om zich aan de nieuwe eisen en situatie aan te passen.
 - De branche heeft circa 10 jaar nodig om anders te gaan werken, zowel qua uitstoot (luchtkwaliteit) als gewicht.

4

Versnellen, optimaliseren en innoveren



Door het voorkomen van overbelasting en het treffen van versterkingsmaatregelen, kunnen we de piek met vervangingsprojecten spreiden over de tijd, totdat we het herstellen of vervangen van de zwakke constructies hebben geprogrammeerd. Dit is een opgave van zeker 20 jaar.

Het vergroten van het inzicht in de staat van onze constructies door middel van technische onderzoeken, archief-studies en inspecties is een belangrijk onderdeel van de programmatische aanpak. Hierdoor zal, naar mate het programma vordert, de vervangings-opgave in omvang toenemen. Het projectenoverzicht bevat op dit moment

voor de periode 2019 t/m 2023:

- a Voorbereiding en uitvoering van ruim 4,5 km kademuur;
- b Voorbereiding en uitvoering van 27 bruggen;

Dit overzicht bevat ook de bruggen en kademuren die worden vervangen binnen de scope van andere projecten, zoals de Entree en de Oranje loper.

De bruggen en kademuren die zijn opgevoerd voor vervanging behoren allemaal tot het kwetsbare deel van het areaal. Deze projecten dragen te allen tijde bij aan het wegwerken van het achterstallig onderhoud en daarmee aan het borgen van de veilig-

heid en functionaliteit van het areaal. Een integrale afweging op het belang van deze constructies in het netwerk is niet voor al deze projecten gemaakt, omdat de voorbereiding van deze werkzaamheden veelal in voorgaande jaren is gestart.

Als onderdeel van de stedelijke programmering binnen het programma zal deze afweging explicieter worden gemaakt, wat kan leiden tot een andere prioritering en bundeling van de vervangingswerkzaamheden. Het programmeren van de vervangingsopgave zal namelijk niet uitsluitend plaatsvinden op basis van de staat van het areaal maar ook of we met versterkende maatregelen dusdanig veel tijd kunnen kopen waardoor we eerst, voor de bereikbaarheid van de stad, belangrijkere bruggen en kademuren kunnen aanpakken. Deze flexibiliteit wordt binnen het programma verder vormgegeven.

Verbeteren en vernieuwen van werkwijzen en processen

Deze opgave is niet haalbaar wanneer de standaard gemeentelijke werkwijze wordt gehanteerd. Er is commitment nodig van alle betrokken partijen om (onderbouwd) af te kunnen wijken van standaard procedures of beleid. We werken daarom aan de vereenvoudiging en optimalisatie van de voorbereiding en uitvoering van de vervangingsprojecten om zo versnelling van de vervangingsopgave mogelijk te maken en hinder zo veel mogelijk te beperken.

We willen daarvoor een pact aangaan met de gemeenteraad om deze aanpak voor langere tijd te borgen. Naar analogie van de crisis- en herstelwet van het Rijk zullen we voor de aanpak een **“Verordening op de bijzondere opgave van het herstel van bruggen en kademuren”³** voorleggen aan de raad die de ruimte geeft om daadwerkelijk op schaal en op tijd te sturen. Hiermee willen we ook onderstrepen dat deze aanpak zich uitstrekt over meerdere college-

periodes en daartoe om een overeenkomst met de raad vraagt.

In deze verordening worden marktbenadering, inspraak, mandaten, bedrijfsvoeringsregels, besluitvorming en andere zaken binnen de gemeentelijke organisatie gestroomlijnd om het opschalen van de productie mogelijk te maken. De verordening wordt parallel aangeboden met het Programmaplan eind van dit jaar.

Zoals gezegd is nader onderzoek nodig om de exacte omvang van de opgave en de programmering voor de komende decennia vast te kunnen stellen. We weten echter nu al dat we structureel meer bruggen en meer meters kademuur per jaar moeten vervangen om niet nog meer achterstallig onderhoud op te bouwen en dit op termijn weg te werken. Op basis van de omvang van het areaal en de theoretische levensduur van bruggen en kademuren, hanteren we het uitgangspunt dat we toe moeten naar een vervangingsprogramma van circa 6 tot 8 bruggen en minimaal

2 km kademuur per jaar om de achterstand niet verder op te laten lopen. We verwachten 5 jaar nodig te hebben om dit niveau te bereiken. De daadwerkelijke opgave om het achterstallig onderhoud weg te werken, zal de komende jaren nog veel groter zijn.

Om deze schaalvergroting te bewerkstelligen, zoeken we naar verbeterde en nieuwe werkwijzen om een brug of kademuur sneller, goedkoper en met minder hinder te kunnen herstellen of vervangen. Met de hulp van marktpartijen, kennisinstellingen, collega-overheden en nieuwe technologie wordt gezocht naar nieuwe werkwijzen en uitvoeringsmethoden. Daarnaast zijn er ook diverse aanknopingspunten om de doorlooptijd van onze eigen processen en werkwijzen te verkorten.

3 – Citeertitel: Verordening bruggen en kademuren

Innovatiepartnerschap kademuren

We werken samen met marktpartijen aan het mogelijk maken van deze optimalisaties, innovaties en vernieuwingen. Bij het Innovatiepartnerschap Kademuren bijvoorbeeld, daagt de gemeente marktpartijen uit om nieuwe concepten te ontwikkelen voor de vervanging van kademuren. De concepten zijn gericht op het versnellen van het proces van het vervangen van binnenstedelijke kademuren, het verlagen van de levensduurkosten en het verminderen van hinder en overlast voor de omgeving.

Toekomstbestendigheid vergroten

De grootschalige vervangingsopgave biedt kansen voor het integreren van meerdere functionaliteiten, zodat de toegevoegde waarde van met name kadevernieuwingsprojecten wordt vergroot. Voorbeelden hiervan zijn ondergrondse containers, groeiplaats voor bomen, distributie en afvalinzameling over water, energie-, warmte- en koudeopslag, ondergronds fietsparkeren en laadstation voor elektrische vervoersmiddelen. Maatregelen om het areaal te vergroenen passen hier ook bij. Sommigen van deze functies worden al op locaties toegepast, anderen worden de komende jaren verder onderzocht.

Bij het ontwikkelen van multifunctionele kademuren kijken we of we kansen en oplossingen voor verschillende (maatschappelijke) opgaven kunnen koppelen. Op basis van ervaring weten we echter, dat om een versnelling en schaalvergroting te kunnen realiseren uitbreiding van de projectenscope vertragend kan werken. We wegen de kansen daarom altijd af tegen de opgave om de vervangingsopgave te versnellen en achterstallig onderhoud weg te werken. Dat neemt niet weg dat pilots en innovatieve ideeën altijd met belangstelling zullen worden overwogen. Standaardisering en reproduceerbaarheid op grote schaal zijn daarbij belangrijke eisen. Zeker wanneer er meer routine en snelheid is ontstaan binnen de opgave, zal er ook meer ruimte voor het koppelen van kansen ontstaan.

5

Samen met de stad



Omgevingsmanagement

Omgevingsmanagement is een cruciaal middel om de uitvoering van het programma bruggen en kademuren in goede banen te leiden. Zoals eerder benoemd is de opgave waar we als stad voor staan enorm en hebben de maatregelen en werkzaamheden impact op bewoners, ondernemers en bezoekers. Om deze reden hanteren we als een van de doelen van het programma het zo goed als redelijkerwijs mogelijk is, zorgen voor een functionerende stad gedurende de gehele opgave. Om dit doel te realiseren hanteren we een aantal leidende principes:

1

Actief op zoek naar belangen.

We onderzoeken actief het belang van externe partijen die geraakt worden door onze maatregelen en proberen zoveel als mogelijk daar recht aan te doen. We bevorderen als gemeentelijke overheid waar mogelijk alternatieve oplossingen voor belangen. Dit vraagt inzet van de belanghebbende en in veel gevallen ook medewerking en flexibiliteit van de gemeente.

2

Omgeving zo vroeg mogelijk betrekken.

We organiseren verschillende periodieke overleggen om de belanghebbenden te laten meebeslissen, meedenken of te infor-

meren. Hier zijn we nu al mee gestart. We doen ook een open uitnodiging uit naar een ieder die zich betrokken voelt bij onze opgave. De opgave is van de stad.

3

Transparantie en vertrouwen.

We communiceren open naar alle belanghebbenden. Dit doen we zowel online, onder andere via digitale nieuwsbrieven en gemeentelijke websites, als ook offline, door het overleg te zoeken met stakeholders die belangrijke functies in de stad verzorgen, in de buurt via informatiemarkten, bewonersbijeenkomsten, spreekuren van omgevingsmanagers en informatiebrieven. We hebben een heldere boodschap, een herkenbare en eenduidige werkwijze en we doen wat we beloven.

4

Omgevingsmanagement is een gedeelde verantwoordelijkheid.

We gaan partnerschappen aan met de belanghebbenden. We staan gezamenlijk aan de lat om de negatieve impact van de maatregelen zo veel mogelijk te minimaliseren, maar ook om kansen die zich voordoen te benutten. We halen actief (zachte) signalen via omgevingsmanagers en accountmanagers en faciliteren het, zo laagdrempelig als mogelijk, doorgeven van signalen.

5

Gestandaardiseerd waar kan, maatwerk waar nodig.

We streven zoveel mogelijk medewerking aan de opgave na van alle interne en externe belanghebbenden, ook waar we beperkingen moeten opleggen in gebruik en belasting van de constructies. We ontwikkelen daartoe met en voor de omgeving een dienstverleningsaanpak en een handlingsaanpak.

Dienstverlening

De ervaring leert dat de meerderheid van de betrokkenen bereid is mee te werken aan een opgave mits er oog is voor haar belangen (de goedwillenden), zij goed geïnformeerd worden (onwetenden) en zij in staat worden gesteld zich aan regels en beperkingen te houden (goedwillenden en onwetenden). Voor deze doelgroepen zetten we dienstverlening in. Voor de kleine groep die willens en wetens de grenzen opzoekt en overschrijdt, is effectieve handhaving noodzakelijk.

Uit de interactie met de omgeving ontstaan twee typen diensten: gestandaardiseerd en maatwerk. Een aantal effecten op bewoners, ondernemers en gebruikers van de stad kan door generieke oplossingen het hoofd worden geboden. Het programma ontwikkelt een dienstenpakket en richt een organisatie in die dit met kwaliteit op inhoud, houding en doorlooptijd kan uitvoeren. Er zijn legio voorbeelden uit eerdere projecten, zoals het aanbod op nadeelcompensatie, het fonds Duurzaam Funderingsherstel, participatieve waarde evaluatie, inzetten van het meldingenproces om te leren van klantbehoefte en actuele informatie over bereikbaarheid van locaties en routes. Voorstellen voor het generieke dienstenpakket zijn onderdeel van het programmaplan eind dit jaar.

Er zal echter altijd maatwerk nodig zijn om in bijzondere situaties specifieke oplossingen te creëren. De criteria hiervoor zijn redelijkheid, uitlegbaarheid en billijkheid. Als bestaande oplossingen onredelijk en onbillijk uitpakken in een individuele situatie is niet de routine of regel leidend, maar het effect en de oplossing. Onderdeel van de strategie op dienstverlening is het expliciteren van de werkwijze naar belanghebbenden.

Een veelgehoorde wens van belanghebbenden is om de voorspelbaarheid van de opgave zo groot als mogelijk te laten zijn. Op deze manier kunnen bedrijven en

gemeentelijke organisaties hun bedrijfsvoering tijdig aanpassen en bewoners anticiperen op noodmaatregelen die getroffen worden. De voorspelbaarheid van ingrepen wordt de komende jaren vergroot doordat we beter zicht krijgen op de staat van het areaal. Vanuit omgevingsmanagement worden er afspraken gemaakt met de belanghebbenden op welke wijze we hen hierin kunnen voorzien.

Als onderdeel van de dienstverlening organiseren we één aanspreekpunt voor de (groepen van) belanghebbenden, die te maken krijgen met de negatieve impact van maatregelen. We werken met accountmanagers die verantwoordelijk zijn voor het ophalen, doorzetten en regie voeren op juiste afhandeling van signalen. Dit kunnen signalen zijn van operationeel tot strategisch niveau. Zij werken hiervoor nauw samen met de omgevingsmanagers van projecten en met de gebiedsteams van de stadsdelen.

Schadebureau Bruggen en Kademuren

De gevolgen van de preventieve maatregelen kunnen ook voor ondernemers impact en verstrekende gevolgen hebben. Sinds 1 april 2012 is de Algemene Verordening Nadeelcompensatie van kracht voor onder meer ondernemers in Amsterdam. Nadeelcompensatie is een gedeeltelijke schadeloosstelling waarbij de gemeente in bepaalde gevallen en onder bepaalde voorwaarden verplicht kan worden gesteld om onevenredige schade te vergoeden.

Bij de bouw van de Noord/Zuidlijn heeft de organisatie een eigen schadebureau opgericht wat de afhandeling van de nadeelcompensatie doet. Voor het programma Bruggen en Kademuren zullen er ook verzoeken voor nadeelcompensatie worden ingediend. Er wordt daarom, vergelijkbaar met het schadebureau Noord/Zuidlijn, een proces en een team ingericht om deze verzoeken te beoordelen en af te handelen. De uitwerking hiervan wordt in het programmaplan opgenomen.

Handhaving en naleving van het beleid

Ondanks de herijking van het 7,5 tonszonebeleid het afgelopen jaar, rijden er nog steeds te zware voertuigen over zwakke constructies. Dit komt enerzijds door beperkte handhaving en anderzijds door de regels hieromtrent. Op dit moment handhaven boa's van de gemeente, als onderdeel van een groter takenpakket, op voertuigen zwaarder dan 7,5 ton, die zonder ontheffing in de 7,5 tonszone rijden. Deze motorboa's geven een "stop volg" teken aan bestuurders als zij constateren dat er geen ontheffing is verleend voor het voertuig. Is na staande houding het ledig gewicht van het voertuig volgens het kentekenbewijs meer dan 50% zwaarder dan het toegestane gewicht (groter dan 11,25 ton), dan kan er direct worden geverbaliseerd. Als dit niet het geval is wordt het voertuig meegenomen naar een weegbrug in stadsdeel Oost om de overschrijding van het toegestane gewicht te meten. Deze manier van verbaliseren is vastgelegd in het feitenboekje van het OM (2018).

Het programma werkt samen met THOR aan een handhavingsplan om de efficiëntie van het huidige beleid te vergroten. Uitgangspunten hiervan zijn:

- Maximaal sturen op vrijwillige naleving door bestuurlijke afspraken met brancheorganisaties en andere stakeholders, door steunen van alternatieve oplossingen voor derden en door optimale en permanente communicatie van de regelgeving.
- Ontwikkelen van risicogestuurd handhaven op onwilligen.
- Benutten van zachte signalen van burgers bij het identificeren van onwillige partijen. Vergroten van de pakkans door intensivering van technisch toezicht en fysieke boa-capaciteit.
- Naast de feitelijke pakkans richten we ons door intensieve communicatie op de beleefde pakkans. Dat doen we door actieve communicatie via sociale media over de effectiviteit van handhaving.

- Mandaat tot bekeuren bij camera-handhaving en Weigh in motion in overleg met het Openbaar Ministerie.
- Onderzoeken van het gebruik van scanauto's (die nu al worden ingezet t.b.v. straat parkeren)

Communicatie

De boodschap

De opgave is van de stad, van de bewoners, ondernemers, gebruikers en de uitvoerders. Samen werken aan stadsbehoud.

Zij zijn de eigenaar van de stad, zij kennen deze in haar vezels en spelen een essentiële rol in het slagen van de opgave. Door signalen over de staat van bruggen en kademuren, die ze op hun dagelijkse rondes waarnemen, met ons te delen. Door actief mee te werken aan het creëren van oplossingen voor opgelegde beperkingen en door toekomstig gebruik mogelijk te maken. Zij vertellen het verhaal van de stad, van het water en dus ook van de bruggen en kademuren. Over het conserveren van de stad, het bouwen voor de toekomst, de veranderende stad en straat. Verhalen die verteld en verbeeld worden door de uitvoerders, de bewoners, de archeoloog, de gedupeerden. Mensen met een gezicht, met een persoonlijkheid en met emoties die echte, geloofwaardige verhalen vertellen.

We zijn realistisch. We streven naar voorspelbaarheid in onze aanpak en planning, maar dat zal niet altijd lukken. We gaan gaandeweg veel ontdekken, onze inzichten vergroten door onderzoek en veel leren. Er kunnen dingen mis gaan of anders lopen. In samenwerking met onze stakeholders proberen we zo goed mogelijk te anticiperen op de nieuwe situatie. Veiligheid staat voorop en we nemen maatregelen om risico's te beperken. Maar we kunnen niet uitsluiten dat er toch nieuwe incidenten ontstaan. In de algemene communicatie zal nadrukkelijk aandacht worden besteed aan de (omgevings)risico's van het project en de mogelijke gevolgen hiervan op de omgeving en de stad. Mensen moeten goed geïnformeerd en voorbereid zijn, zodat ze begrijpen wat er gebeurt en hun steentje kunnen bijdragen.

We zijn open en duidelijk. We nemen mensen mee in onze afwegingen en dilemma's. We presenteren niet alleen de uitkomst, maar maken ze deelgenoot van de weg er naartoe. Dat vergroot het begrip voor onze aanpak en de keuzes die we maken. Als mensen bijvoorbeeld weten dat de vervanging van een slechte kade muur of brug veel voorbereiding vergt, zoals metingen, nader onderzoek, de selectie van een aannemer etc. dan wordt trage voortgang mogelijk niet meteen als een probleem gezien. We zullen ook vertellen dat het een ontdekkingstocht is. De veelal oude constructies stellen ons elke keer weer voor verrassingen en elk object is anders. We weten nog lang niet alles.

We managen verwachtingen over de voortgang van het programma. De eerste jaren staan vooral in het teken van 'Veiligheid voorop' en veel onderzoeken naar de bruggen en kademuren binnen de scope van het programma. Belangrijke activiteiten die nodig zijn om de bruggen en kademuren veilig te houden en per constructie de beste aanpak te bepalen. Dit betekent dat Amsterdammers niet meteen en overall resultaten van het programma zien. Het is een programma van de lange

adem: het duurt zeker 20 jaar voordat we de achterstalligheid hebben ingelopen en overal in de stad de verbetering zichtbaar en merkbaar is. We wekken geen verwachtingen over de voortgang of het verloop van het programma die wij niet kunnen waarmaken, of achteraf moeten bijstellen. We streven naar een realistische, realiseerbare planning die draagbaar is voor de stad. We vinden het belangrijk om voorspelbaar te zijn. Dat is een voorwaarde voor onze stakeholders om zich te kunnen aanpassen aan de nieuwe situaties die ontstaan in de stad.

Wat gaan we doen in de komende jaren?

Bij de omgevingscommunicatie worden vooral middelen en activiteiten ingezet waarmee we een buurt, straat of deelnemers van een bewonersoverleg gericht kunnen benaderen. Denk hierbij aan informatiebrieven met informatie over de korte termijn en specifieke informatie voor een deel van de omgeving, digitale nieuwsbrieven, inloopspreekuren en een bezoek op locatie. Daarnaast werken we met Gemeentelijke websites en social media.

Ook organiseren we activiteiten waarmee we een groter publiek kunnen bereiken. Het gaat hierbij onder andere om achtergrondinformatie over bijvoorbeeld archeologische vondsten, activiteiten rond mijlpalen, projectbezoeken en presentaties over ontwikkelingen en innovaties. We staan open voor ideeën en gesprekken met iedereen, die zich betrokken voelt bij de opgave. Samen werken we aan het behoud van de stad voor volgende generaties.

Aanpalende beleids-terreinen

De doelstellingen van het programma raken meerdere beleidsterreinen binnen de gemeente Amsterdam. Op deze terreinen wordt informatie uitgewisseld en wordt de samenwerking actief opgezocht. Het gaat hier om:

Autoluw: de (nood)maatregelen die worden genomen hebben direct effect op de doelstellingen van Autoluw, bijvoorbeeld in het mogelijk opheffen van parkeerplekken. Hierover vindt overleg plaats. Daarnaast levert het gesprek over wat voor stad Amsterdam wil zijn m.b.t. (zwaar) verkeer, geïnitieerd door Autoluw, input voor wat voor verkeer het areaal toegankelijk dient te zijn.

Stedelijke Logistiek: vanuit het programma Stedelijke Logistiek is veelvuldig contact met de logistieke branche. Stedelijke Logistiek wordt dan ook op de hoogte gehouden van de vorderingen binnen het programma Bruggen en Kademuren en samen onderzoeken we de mogelijkheden van logistieke hubs, vervoer over water en stimuleren we de ontwikkeling van nieuwe initiatieven met de markt en kennisinstellingen (triple helix).

Touringcar: maatregelen die worden genomen voor zwaar verkeer zullen ook gaan gelden voor de touringcars, daarbij worden er zogenaamde 'touringcarroutes' vastgesteld; werkzaamheden aan het areaal kunnen hier invloed op hebben. Met het programma Touringcar wordt actief informatie uitgewisseld over de stand van zaken van het areaal, ook wordt binnen het programma touringcar gewerkt aan ontheffingenbeleid voor touringcars.

Afval- en grondstoffeninzameling en

Stadswerken: beleid voor zwaar verkeer heeft ook effect op het eigen wagenpark, wijzigingen hierin worden dan ook in nauw overleg met Afval- en Grondstoffen en met Stadswerken gedaan.

Varen: het programma Varen heeft als onderdeel van het nieuwe beleid het toewijzen van laad- en loslocaties voor (bouw)transport over het water in het pakket. Vanuit het programma bruggen en kademuren wordt de voortgang hiervan gestimuleerd. Daarnaast wordt actief informatie uitgewisseld over de stand van zaken van het areaal.

Luchtkwaliteit: vanuit het programma Luchtkwaliteit wordt gestuurd op elektrisch verkeer, ook voor de zware voertuigen. Vaak is het zo dat elektrische voertuigen zwaarder zijn dan de brandstof voertuigen. Over de mogelijkheden en ontwikkelingen hebben de programma's contact. Daarnaast is er sprake van verminderde luchtkwaliteit op een aantal locaties, wanneer bepaalde routes afgesloten zouden worden kan dit ook effect hebben op de Luchtkwaliteit. Hierover is onderling contact.

Openbaar Vervoer: beleid m.b.t. zwaar verkeer heeft ook invloed op het openbaar vervoer en de routes die zij kunnen rijden, hierover wordt nauw afgestemd.

6

Werkwijze



Organisatie

De opgave bruggen en kademuren vraagt een groot aantal jaren, over diverse collegeperiodes heen, bijzondere aandacht en programmatische focus. De scope van de opgave, ongeveer 850 bruggen en circa 200 km kademuur, betekent een grote schaal-sprong in organisatie. De voorwaarden en uitgangspunten voor het bouwen van deze organisatie, worden hieronder kort benoemd.

Samenwerking en verbinding

Het programma werkt nauw samen met de stad en met de externe en interne partners die essentieel zijn voor het resultaat. Door

de cruciale functie van bruggen en kademuren in het stedelijk weefsel wordt een groot netwerk aan relaties geraakt. Dit stelt hoge eisen aan samenwerking en vergt opereren in de nabijheid van andere stedelijke partijen.

Slagvaardig handelen

De programmadirecteur heeft bevoegdheden en mandaat om zelfstandig te functioneren en rapporteert rechtstreeks aan de bestuurder.

Het bestuur creëert ruimte in de gemeentelijke besluitvorming door een Verordening bruggen en kademuren en in de bedrijfsvoering door middel van een nieuw financieel model dat flexibiliteit biedt in de inzet

van middelen op de ontwikkeling van de opgave en door de mogelijkheid te bieden om marktconform te handelen in gemeentelijke inhuur.

Financiering en politiek mandaat

De opgave wordt gefundeerd met langjarige, structurele financiering met voldoende flexibiliteit om te kunnen sturen op een functioneel en veilig areaal aan civiele constructies. Het bestuur stuurt op de beschikbare middelen en op het politieke pact met de raad om dit daadwerkelijk langjarig te realiseren.

Programmatische sturing

- De omvang en complexiteit van de opgave maakt een programmatische aanpak met een programmadirectie noodzakelijk om slagvaardig te kunnen sturen op doelen en resultaat.
- De programmadirectie is verantwoordelijk en beslissingsbevoegd over het geheel van de opgave en stuurt integraal op de veiligheid, het onderzoek, innovatie, beleid, omgevingsmanagement, bedrijfsvoering en – waar sprake is van constructieve problemen – de programmering en vervanging van de bruggen en kademuren. Het programma heeft slagkracht en mandaat richting markt, belanghebbenden en gemeentelijke organisatie.

Inbedding Programmadirectie

- De programmadirectie legt direct verantwoording af aan de wethouder.
- De programmadirectie wordt opgericht onder de organisatorische paraplu van de directie Verkeer en Openbare Ruimte met behoud van de zelfstandige positie en slagvaardigheid van deze programmadirectie, die zelfstandig stuurt op de opgave van bruggen en kademuren. Met de paraplu komt de verbinding met het netwerk aan organisaties en beleidsdoelen als Autoluw, stedelijke mobiliteit, het brede asset-management en Stadsregie vloeiend tot stand.
- Het programma organiseert kritisch

dwarskijken op inhoud en proces in lijn met de Lessen Noord/Zuidlijn en het programma Let Op.

- Het gemeentebestuur stelt een projectcommissariaat Civiele Constructies in. Zij adviseert, gevraagd en ongevraagd, rechtstreeks aan het college en de betrokken ambtelijke organisatie over onder meer de voorbereiding, aanpak, projectbeheersing, organisatie en uitvoering van projecten.
- De programmadirectie is verantwoordelijk voor afstemming binnen de ambtelijke organisatie.
- De programmadirectie organiseert structureel overleg vanuit de programmaorganisatie met alle relevante publieke en externe stakeholders met als doel maximale medewerking aan de opgave en naleving van beleid en maatregelen.

Profiel programmadirectie

- In de programmadirectie worden alle activiteiten aangaande de bruggen en kademuren binnen de scope van het programma gebundeld. Op alle velden wordt gelijktijdig ontwikkeld ('factor 20') en uitgevoerd. Zij stuurt op het geheel van de opgave: veiligheid, onderzoek, beleid, innovatie, programmering, vervanging, omgevingsmanagement en bedrijfsvoering.
- De organisatie is resultaatverantwoordelijk voor de sturing op het gebruik van de bruggen en kademuren en ketenverantwoordelijk voor alle samenwerking met markt, kennisinstellingen, stakeholders en overheidspartijen nodig om dit resultaat te boeken. De overige bruggen en kademuren in eigendom en beheer van de gemeente maken geen onderdeel uit van de sturing van de programma-organisatie.
- Bestaande taken (assetmanagement, beleid, vervanging) worden onder verantwoordelijkheid van de programmadirectie uitgevoerd wanneer ze binnen de scope van de opgave vallen.

Calamiteitenorganisatie

Vorbereid op onverwachte incidenten, calamiteiten en storingen

Incidenten zijn ernstiger dan storingen, (want er is een reële kans op bezwijken) maar zijn minder ernstig dan calamiteiten (bezwijken vindt plaats of heeft plaats gevonden waardoor gehandeld moet worden). Zowel voor storingen (dagelijks beheer en onderhoud) als voor calamiteiten (GRIP) beschikt de gemeente Amsterdam samen met haar ketenpartners over plannen en procedures. De interventieteams zijn hier op aangesloten, waardoor flexibel en snel kan worden ingespeeld op (dreigende) incidenten door overbelaste bruggen of kademuuren. Voor incidenten wordt binnen het programma het proces verder aangescherpt in een zogenoemd incidentenplan.

In dit Incidentenplan wordt onder andere ingegaan op de incident-types en bijbehorende incident-scenario's, taken en verantwoordelijkheden binnen de incidentenorganisatie (inclusief de samenwerking met de ketenpartners en nood- en hulpdiensten), de activiteiten binnen de verschillende fasen (preparatie, alarmering, repressie en nazorg) en een piketorganisatie. Een belangrijk onderdeel van het Incidentenplan is het bijhouden van een logboek en het doen van evaluaties. Op deze manier wordt geleerd van eerdere incidenten en kan het incidentenplan en de incidentenorganisatie voortdurend worden verbeterd zodat sprake is van een lerende organisatie.

Het incidentenplan heeft tot doel het bezwijken van een brug of kademuur te voorkomen. Daarom is het noodzakelijk om incidentscenario's op te stellen en deze te oefenen en te trainen. Op deze wijze staat de incidentenorganisatie gesteld op het moment dat hier een beroep op wordt gedaan.

Financiën

Om het programma slagvaardig en daadkrachtig uit te kunnen voeren, is aanpassing van de wijze van dekking een essentiële succesfactor. Zoals ook in het coalitieakkoord is opgenomen, wil het college toe naar een financieel model waarin er structureel voldoende middelen beschikbaar zijn om flexibel in te springen op de situatie op straat. De rapportage van Cloo onderschrijft het belang van een financieel model waarmee het mogelijk is om te schuiven tussen projecten wanneer kansen of calamiteiten zich voordoen.

Het huidige financiële systeem is solide maar kan op bepaalde vlakken star zijn. Te star om snel en daadkrachtig in te spelen op nieuwe, urgente situaties. Er is beperkte flexibiliteit tussen de budgetten en inspelen op de actualiteit kan vaak alleen als ad hoc uitzondering. Dat moet veranderen om een adequate aanpak van de problematiek mogelijk te maken. Daarnaast is er een fors gebrek aan structurele financiële middelen voor deze opgave.

Noodzakelijke kenmerken van het nieuwe financiële systeem

Om aan de wensen van optimaal assetmanagement te voldoen zijn de twee belangrijkste kenmerken van een nieuwe systematiek:

- 1 Structurele budgetten voor alle beheeractiviteiten voor alle assets;
- 2 Flexibiliteit tussen de budgetten.

Ad. 1: Structurele budgetten

Veel van de structurele activiteiten voor het onderhoud worden tot nu toe gedekt door incidentele budgetten. Dit moet anders: deze budgetten moeten structureel beschikbaar zijn.

Voordelen structurele dekking:

- Planmatig werken gedurende de hele levenscyclus van een "asset" wordt daarmee mogelijk.
- De huidige slechte toestand van de

assets maakt dat, zeker bij bruggen en kademuren, een intensivering van de werkzaamheden nodig is en dit langjarig (decennia) nodig is.

- Amsterdam heeft een innige samenwerking met de markt nodig om de grote opgave aan te kunnen. Dat vergt ook commitment aan en van die markt. Dat kan alleen slagen als er voldoende budget beschikbaar is voor het programma.
- Als budgetten structureel beschikbaar zijn dan geeft dat veel kortere doorlooptijden bij investeringsbesluiten.

Budgetten voor langlopende, maar niet structurele activiteiten (bijvoorbeeld vanwege een inhaalslag) kunnen ook meerjarig incidenteel worden toegekend mits voor meerdere jaren zekerheid wordt geboden om langdurige samenwerking met de markt aan te kunnen gaan.

Ad. 2: Flexibiliteit

Het organiseren van flexibiliteit over de dimensies tijd, assets en activiteiten draagt bij aan het effectief en efficiënt uitvoeren van het beheer van de openbare ruimte:

- Flexibiliteit in tijd maakt het mogelijk dat gestuurd kan worden op meerjarige activiteiten.
- Flexibiliteit in tijd en activiteiten maakt Life-Cycle-Costs-benadering mogelijk
- Flexibiliteit tussen de assets maakt egaliserende van de uitgavenpieken mogelijk;
- Flexibiliteit tussen de assets maakt risico- en kansgestuurd beheer mogelijk.
- Flexibiliteit tussen de activiteiten maakt optimalisatie van de beheer-inspanning mogelijk.

Uitkomsten Voorjaarsnota 2019

Duidelijk is geworden dat een aanpak nodig is, die zich uitstrekt over meerdere jaren en ver voorbij deze coalitieperiode gaat. Daarom kiest het college in de Voorjaarsnota ervoor om drie dingen te doen: er wordt een reserve Achterstallig onderhoud gevormd, de nieuwe financiële systematiek (onder de naam: programma Stadsbehoud) wordt geïmplementeerd en er is opdrachtgegeven om in kaart te brengen wat er nodig is om alle assets op het gewenste niveau te beheren. Voor het onderhoud aan bruggen en kademuren wordt vanaf 2023 v 15,1 miljoen structureel vrij-gemaakt.

Het is van belang om grote stappen te zetten: om te voorkomen dat er onveilige situaties ontstaan, om ervoor te zorgen dat niet nog meer achterstallig onderhoud ontstaat en om de instandhouding (onderhoud) van de bruggen en kademuren goed te gaan organiseren. Daarom is een forse reserve ingesteld ten behoeve van het achterstallig onderhoud. Dit betekent dat deze reserve is bedoeld voor de aanpak van achterstalligheid in de volle breedte. De middelen in de reserve worden gebruikt om enerzijds de verslechterende situatie te stabiliseren en anderzijds om de achterstanden de komende jaren in te lopen. In feite zijn dit allemaal tijdelijke stappen die gezet moeten worden om toe te groeien naar een situatie waarin het achterstallig onderhoud is weggewerkt en een structuur is neergezet waardoor geen nieuwe achterstanden ontstaan. Er zijn voldoende middelen beschikbaar gesteld om een juiste start van het programma te maken. Belangrijk is te beseffen dat dit niet voldoende zal zijn om alle achterstanden weg te werken maar door bloksgewijs per vijf jaar te kijken wat er benodigd is, kan de problematiek in volle omvang worden aan-gepakt.

Het model

Met de uitkomsten van de Voorjaarsnota is een financieel systeem neergezet dat volledig aan de gesteld eisen voldoet. Goed beheer kent verschillende activiteiten. Al die activiteiten worden op de juiste manier gefaciliteerd in de nieuwe financiële systematiek. Het gekozen model is op hoofdlijnen als figuur hiernaast:

Van bovenstaande bouwstenen zijn twee bouwstenen met name voor het programma Bruggen en Kademuren van belang. Dat is de bouwsteen Vervangingen en de bouwsteen Bijzondere en incidentele opgaven.

Bouwsteen Vervangingen

Voor vervangingen wordt een investeringsplafond op basis van een jaarlijks trekkingsrecht aan kapitaallasten ingesteld. Jaarlijks wordt de hoogte bij de voorjaarsnota herijkt op basis van de herziene normkostenberekening (areaalmutaties) en een indexatie. Waar bij de Voorjaarsnota de hoogte van het investeringsplafond wordt vastgesteld, wordt bij de begroting de invulling daarvan in de vorm van een meerjarig instandhou-

dings-programma voorgelegd. Hierin wordt gepresenteerd welke vervangingsprojecten voor de komende vier jaar zijn geprogrammeerd. Het instandhoudingsprogramma is na vaststelling tevens het besluitvormend voorstel voor het eerstvolgende begrotingsjaar op grond waarvan de investeringskredieten kunnen worden geactiveerd en beschikbaar komen voor uitvoering. Het hierboven beschreven besluitvormende programma (met besluitvorming over een programmakrediet door de raad) is een vervanging van de separate krediet-besluiten.

Bouwsteen Onderzoek, brandweer-organisatie, handhaving, monitoring en innovatie
Dit zijn activiteiten voor het Programma Bruggen en Kademuren. Voor een flexibele aanpak is verrekening met de systeemreserve Achterstallig Onderhoud noodzakelijk zodat de middelen niet volledig jaargebonden zijn en ook tussentijds kan worden bijgestuurd op de middelen-inzet tussen de activiteiten.

Figuur 4



Beschikbare middelen

Voor het vervangingsprogramma kan gestart worden met de reservering uit het coalitieakkoord van ca. v 10 miljoen structureel voor dekking aan kapitaallasten. Hiermee kunnen investeringen tot ca. v 300 miljoen worden gedekt. Om de achterstanden in te halen, is echter een fors uitgebreid vervangings-programma nodig. Het is niet duidelijk aan te geven hoe lang dat zal duren, maar voorgesteld wordt om een investeringsprogramma van € 150 miljoen per jaar (vanwege de grote achterstand ongeveer het dubbele van de normkosten) na te streven. Door de middelen uit het coalitie-akkoord optimaal te programmeren kan stapsgewijs naar dit niveau worden gegroeid. Bij komende Voorjaarsnota's zullen aanvullende structurele middelen worden aangevraagd.

Ook voor onderzoek is veel geld nodig. Het is verstandig om hier goed rekening te houden met planningsoptimisme waardoor we kunnen voorkomen dat veel middelen op de plank blijven liggen. Maar zelfs als we dit goed toepassen, blijft een budget van ca. € 78 miljoen benodigd tot en met 2023. Door af te zien van nieuwe plannen (in de jaarschijf 2023) wordt dit opgevangen binnen het Stedelijk MobiliteitsFonds.

De kosten voor de brandweerorganisatie laten zich lastig voorspellen. Op basis van de ervaringen van 2018 is nu een raming opgesteld die uitkomt op ca. € 70 miljoen tot en met 2023. Hiermee kunnen activiteiten als monitoring en noodmaatregelen bij bruggen en kademuren gedekt worden.

Rest nog een belangrijke post uit het programma en dat zijn de kosten voor handhaving, innovatie en het programma zelf. Het gaat om circa € 12 miljoen per jaar.

Rapportage

In lijn met de rapportagecyclus rond het programma Stadsbehoud zal tweemaal per jaar (voor- en najaar) een integrale rapportage worden aangeboden aan het bestuur. Het programma zal onder de Regeling Risicovolle Projecten vallen. Rapportage en verantwoording richting bestuur zal, na oplevering van het programmaplan eind 2019, worden ingericht conform deze regeling.

Daarnaast zullen college en raadscommissie ook tweemaal per jaar (zomer en winter) aan de hand van een brief met dashboard op hoofdlijnen worden geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering. Op termijn zal er een digitaal toegankelijk dashboard worden ontwikkeld.

Begrippen en afkortingen

Bezwijken: van bezwijken is sprake als een brug of kademuur verplaatsingen of verzakkingen vertoont waardoor de constructie niet meer veilig te gebruiken is.

Calamiteit: het bezwijken van een brug of kademuur. Het bezwijken vindt plaats of heeft al plaats gevonden. In het geval van een calamiteit is sprake van een GRIP situatie en worden brandweer, politie en andere hulpdiensten ingeschakeld om de situatie onder controle te brengen, slachtoffers zoveel mogelijk te beperken en de situatie adequaat af te handelen.
GRIP: afkorting voor Gecoördineerde Regionale IncidentbestrijdingsProcedure

Incident: een dreigende calamiteit (het dreigen te bezwijken van een brug of kademuur). Uit een visuele waarneming, meting of toetsing blijkt dat een brug of kademuur een potentieel gevaar loopt om te bezwijken of dat niet gegarandeerd kan worden dat de brug of kademuur langere tijd de belastingen kan dragen. In dat geval dient te worden gehandeld en een interventie te worden gepleegd.

Interventie: een interventie kan meerdere vormen aannemen. Hierbij kan worden gedacht aan het beperken van de belasting van de brug of kademuur (bijvoorbeeld een omleidingsroute voor zwaar verkeer of stapvoets rijden van de tram) of een noodmaatregel (bijvoorbeeld een ondersteuningsconstructie voor een brug of een damwand-constructie voor een kademuur).

Rak: een stuk kademuur tussen twee bruggen.

Storing: het niet adequaat functioneren van een brug of kademuur. Storingen zijn tijdelijk, kunnen worden verholpen door de storingsdienst en maken onderdeel uit van het dagelijks onderhoud van bruggen en kademuren. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het niet open en of dicht gaan van een brug of lokale schade aan een kademuur. Hierbij kan de brug of kademuur de functie wel of tijdelijk niet vervullen, maar is geen sprake van mogelijk bezwijken.

THOR: gemeentelijke organisatie die zicht richt op Toezicht en Handhaving in de openbare ruimte.



Foto: Ingestorte brug nr.46
Keizersgracht/Leidsegracht Bouwput voor opbouw
Collectie Jacob Olie
18 mei 1895

Colofon

Uitgave Gemeente Amsterdam
Programma Bruggen en Kademuren, juni 2019

Contact: bruggenkademuren@amsterdam.nl

Coördinatie en tekst: Jan Dijstelbloem, Eric ten Hulsen,
Tessa Hilgers, team Bruggen en Kademuren

Foto's: Fotobank, Stadsarchief Beeldbank

Vormgeving: de zoele haven