

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	Y.A.J. Kokx	Datum	10 mei 2019
Doorkiesnummer	030 – 28 66935	Ons kenmerk	6166689
E-mail	y.kokx@utrecht.nl	Onderwerp	Voortgang wal- en kluismuren
Bijlage(n)	1	Beleidsveld	Openbare Ruimte

Geachte leden van de raad,

Hierbij ontvangt u de 12e voortgangsrapportage over het project wal- en kluismuren over 2018 en het eerste deel van 2019. Het project wal- en kluismuren is gestart in 2008 en heeft als doel om de funderingen van de wal- en kluismuren als ook de wal- en kluismuren zelf te herstellen of te vervangen. Dit onderhoud is noodzakelijk om dit unieke en belangrijke deel van de historische binnenstad veilig én in stand te houden. Zoals u weet, is er in 2017 een herijking gedaan naar de financiën en planning van het gehele project. In 2018 is een second opinion uitgevoerd op het besluit om een deel van het werk aan de Kromme Nieuwegracht te herstarten. Mede naar aanleiding van deze second opinion zijn er maatregelen genomen in de projectsturing van het hele project.

Helaas moeten wij nu concluderen dat de beschikbare financiële middelen ondanks de herijking en de budgetbijstelling uit 2017 ontoereikend zijn om de herstelwerkzaamheden zoals voorzien te voltooien en dat ook de beoogde planning niet langer haalbaar is. De ontstane situatie is aanleiding voor ons om een drietal maatregelen te nemen. Dit betreft ten eerste het laten uitvoeren van een extern onderzoek, ten tweede het, in samenhang met dat onderzoek, waar mogelijk stilleggen of temporiseren van het werk en ten derde enkele directe maatregelen met betrekking tot de projectbeheersing. Ondanks het feit dat het beeld nog niet compleet en volledig is, vinden wij het noodzakelijk u hierover te informeren. In deze brief en voortgangsrapportage informeren wij u verder over de oorzaken, de stappen die zijn genomen en het vervolgtraject.

Achtergrond

In januari 2017 en maart 2017 zijn bij verschillende werkzaamheden op de Kromme Nieuwegracht op rak 21 [bewegingen](#) ontstaan in de kluismuur, de daarachter gelegen kelder en de muur van het Paushuize en het Universiteitsgebouw. Het werk is in beide gevallen onmiddellijk [gestopt](#). Onder andere naar aanleiding van een brief van de provincie begin april 2018 is in mei 2018 aan Royal Haskoning DHV (RHDHV) gevraagd een second opinion uit te voeren over de beslissing om de werkzaamheden op een deel van de Kromme Nieuwegracht, voorafgaand aan het stopzetten, in maart 2017 te hervatten. U bent in oktober 2018 per [brief](#) geïnformeerd dat RHDHV op basis van hun bevindingen concludeert: *“onzes inziens was de beschikbare informatie niet volledig genoeg om het besluit aantoonbaar onderbouwd te kunnen nemen”*. RHDHV adviseerde drie verbeteringen door te voeren in en rond de gehele projectorganisatie. Deze aanbevelingen hadden betrekking op het expliciet benoemen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, het verbeteren van vastlegging van besluiten en het verbeteren van risicomanagement.

Mede naar aanleiding van deze aanbevelingen is besloten om de ambtelijke opdrachtgeversrol en die van projectcontrol voor de gehele projectorganisatie zo snel mogelijk te versterken. Deze personen kregen de opdracht om meer structuur in de projectorganisatie aan te brengen en de financiën van het project beter inzichtelijk te maken. Vanaf het najaar 2018 is aan deze opdracht gewerkt. De maatregelen die volgden uit de aanbevelingen van de second opinion ten aanzien van de projectbeheersing, leidden tot de constatering dat er onvoldoende inzicht is in de relatie tussen realisatie van het werk en de budgetuitputting. Eind maart 2019 heeft dat geleid tot de constatering van de stuurgroep van het project dat de beheersing van het project ontoereikend is en dat verdere maatregelen nodig zijn. Op basis hiervan heeft de stuurgroep een voorlopige analyse opgesteld van de tot dan toe opgehaalde inzichten en deze, hoewel nog niet compleet, met ons gedeeld. Deze voorlopige analyse wordt hieronder toegelicht.

Budget en planning

De opbouw van het budget

De oorspronkelijke begroting van het totale project was €35,6 miljoen (rak 1 t/m 22). Hierbij werd er rekening mee gehouden dat voor het project een budget nodig was van -10 procent en + 20 procent. Die mogelijke onder- of overschrijding is destijds niet gebudgetteerd. Wel is er uiteraard een post onvoorzien opgenomen in de projectbegroting. De verwachting was dat het project in vijf à zes jaar afgerond kon worden. Bij de uitvoering van de werkzaamheden bleek dat het budget niet toereikend was om alle werkzaamheden uit te kunnen voeren en dat er meer tijd nodig was. Daarom is er in aanloop naar de Voorjaarsnota 2017 [een herijking](#) van budget en planning uitgevoerd. Daaruit is geconcludeerd dat er naar verwachting €12 miljoen euro extra nodig was om het project van rak 1 tot en met rak 21 af te kunnen ronden en dat de werkzaamheden voor dit deel naar verwachting tot 2021 zouden duren. Dit extra bedrag is bij de Voorjaarsnota 2017 toegekend. Het was op dat moment nog onduidelijk hoeveel het herstel van rak 22 zou kosten en daarom maakte dit rak geen deel uit van de herijking. Vervolgens is bij de Voorjaarsnota 2018 €15 miljoen toegekend voor rak 22 op basis van de gemaakte kostenraming.

Inzichten

Eén van de opdrachten naar aanleiding van de second opinion uit 2018 was om alle financiën opnieuw grondig door te nemen en beter inzichtelijk te maken in relatie tot de voortgang van de uitvoering. Op basis hiervan blijkt dat we op 31 december 2018 84% van het budget van rak 1 tot en met rak 21 uitgegeven hebben, terwijl circa 63% van de werkzaamheden van rak 1 tot en met rak 21 is afgerond. Dit is een kwantitatieve analyse (op basis van strekkende meters), terwijl vanwege de complexiteit van dit project de omstandigheden en de werkzaamheden per rak sterk kunnen verschillen. Dit betekent dat de genoemde percentages niet zomaar met elkaar kunnen worden vergeleken. Evengoed is dit voor ons een signaal dat als we op de huidige voet verder gaan, we voor deze rakken meer financiële middelen nodig hebben dan beschikbaar zijn gesteld. Zeker omdat een deel van de resterende rakken tot de meer complexe behoren, gelet op hun aard en ligging. Daarnaast voorzien we een forse overschrijding van de tijdsplanning voor deze rakken. Hieronder lichten wij bovenstaande nader toe.

Voorlopige analyse

Financiële herijking VJN 2017

Doordat de voortgang van de uitvoering in relatie tot de financiën nu beter is uitgewerkt, is gebleken dat in de herijking 2017 enkele aannames zijn gedaan die achteraf niet juist blijken of in werkelijkheid anders zijn uitpakkt. Dit betreft in ieder geval het volgende.

Er is in de herijking die grotendeels is opgesteld in 2016, gerekend met een statische indexering (conform beleid van grondexploitatie tot en met 2018) van gemiddeld 2 procent per jaar vanaf 1 januari 2017. Dit was gebaseerd op de gemiddelde prijsstijgingen in de voorbijaande jaren. De prijzen in de Grond-, Weg- en Waterbouwsector zijn echter harder gestegen dan toen is voorzien. Voor de periode oktober 2017 tot oktober 2018 was deze stijging bijvoorbeeld 7 procent. Tevens zien we dat de VAT¹-kosten voor een dergelijk complex en uniek project te laag zijn ingeschat.

Bij het herstel van de wal- en kluismuren werd in eerste instantie gebruik gemaakt van de zogenaamde damwandmethode. Gedurende het project bleek het noodzakelijk om ook een alternatieve methode te ontwikkelen, de zogenaamde buispalenmethode. Deze buispalenmethode is duurder, maar passen we toe op rakken waar minder werkruimte is en waar we bomen willen sparen (in de 11^e en in bijgevoegde voortgangsrapportage leggen we deze twee methodes uit). In de herijking is rekening gehouden met het toepassen van de buispalenmethode op enkele smalle en complexe rakken. Nu constateren we dat we de buispalenmethode vaker moesten én moeten toepassen dan waarvan in de herijking is uitgegaan. Dit leidt tot extra kosten.

Daarnaast is bij de herijking voor een aantal rakken de aanname gedaan dat deze binnen de dan geldende begroting afgerond konden worden, waardoor deze rakken in de herijking als 'afgerond' zijn beschouwd. Naar nu blijkt is dit een onjuiste aanname geweest en zijn voor die rakken na de herijking nog forse kosten bovenop de begrote kosten gemaakt. Tot slot is in de herijking gewerkt met een bedrag aan uitgegeven kosten op de peildatum van de herijking dat nu niet blijkt te kloppen. Het gehanteerde bedrag komt namelijk niet overeen met de daadwerkelijke gemaakte kosten op dat moment.

Wij zijn geschrokken van bovenstaande bevindingen, gelet op het feit dat onze eerdere herijking juist als doel had om een reëel beeld te geven van de kosten en planning om uiteindelijk tot volledig herstel van de wal- en kluismuren op rak 1 tot en met 21 te komen. Onderdeel van het externe onderzoek is dan ook de vraag hoe het heeft kunnen gebeuren dat de herijking op belangrijke punten niet juist is geweest.

Externe factoren

Tegelijkertijd zien we dat er ook externe factoren zijn die voor onvoorziene kosten zorgen. Een voorbeeld hiervan is dat de wal- en kluismuren in eigendom zijn van de gemeente, maar de aangrenzende werfkelders en huizen in de regel van particulieren zijn. We zien dat er particuliere eigendommen zijn die in zodanige staat verkeren dat we ter hoogte van deze panden onze werkzaamheden niet kunnen uitvoeren (zonder schade te veroorzaken). In zo'n situatie gaan we in gesprek met de eigenaren over hun panden en waar nodig en mogelijk treden we handhavend op. Dit proces neemt veel tijd in beslag. Wij komen daarom op een later moment terug om de walmuren op die plekken alsnog te herstellen. Dit brengt extra kosten met zich mee en dit zorgt er ook voor dat de beoogde planning uitloopt. Zoals gemeld in de 11^e voortgangsrapportage geldt voor de op- en overslaglocaties dat onze locaties niet langer beschikbaar zijn in de (binnen)stad. Dit betekent dat het project voor de op- en overslaglocaties moet uitwijken naar een locatie in Nieuwegein. Deze veel complexere logistiek vraagt om extra uitgaven binnen het project, die geen deel uitmaakten van de herijking. Hoewel er een post onvoorzien is opgenomen in de projectbegroting, blijkt dat deze niet voldoende is om de kosten van de externe factoren te dekken.

¹ Voorbereiding, Administratie en Toezicht

Bomen

Bij de werkzaamheden gaan we uiterst zorgvuldig om met de bomen op de werven, hiervoor is in 2012 de [Bomenvisie Utrechtse Werven](#) opgesteld. Op latere momenten bent u onder andere met de raadsbrief van [7 april 2016](#), de raadsbrief van [12 oktober 2016](#) en de [11^e voortgangsrapportage](#) geïnformeerd over de bomen op de werven. Onder andere om zo min mogelijk impact te veroorzaken op de bomen maken we op bepaalde plekken gebruik van de buispalenmethode. Daarnaast laten we beeldbepalende bomen staan en plaatsen we ter hoogte van deze bomen een boomframe. Hiermee stellen we het herstel van de walmuur ter hoogte van de boom uit. De walmuur ter hoogte van de boom wordt dan hersteld op het moment dat de boom door natuurlijk verloop doodgaat of als de boom vanwege de veiligheid alsnog weg moet. Indien dit gebeurt nadat het project al is afgerond, wordt het herstel betaald uit het programma voor groot onderhoud. We geven het externe bureau de opdracht om ook ons bomenbeleid voor dit project onder de loep te nemen.

Complexiteit

Zoals eerder gemeld in brieven en voortgangsrapportages is het project wal- en kluismuren uiterst complex. De middeleeuwse wal- en kluismuren, de kwetsbare fundering en de onbekende situaties onder en boven water zorgen ervoor dat we nog steeds bij de uitvoering voor verrassingen komen te staan. We hebben namelijk te maken met verschillende historische constructies die bij het vrij leggen van de walmuren pas zichtbaar worden en waar geen archieftekeningen en -berekeningen van beschikbaar zijn. Het behoud van zoveel mogelijk bomen is tevens een complicerende factor. Bij de werkzaamheden zien we dat het tijdig informeren van betrokkenen en omgevingsmanagement steeds belangrijker worden.

Uit bovenstaande blijkt dat het uitermate lastig is om in te schatten welke financiële middelen er nodig zijn om alle werkzaamheden af te kunnen ronden. Zoals eerder aangegeven verschillen de rakken onderling en daarom zijn de eerder genoemde percentages over de voortgang van de uitvoering en het uitgegeven budget niet simpelweg te extrapoleren. Het externe onderzoeksbureau moet dan ook een nieuwe raming maken en hierin ook mogelijke alternatieve, goedkopere bouwmethoden en andere aanbestedingsvormen betrekken. Nu vooruitlopend daarop een inschatting geven van de kosten en planning achten wij niet mogelijk, omdat er positieve en negatieve factoren zijn die de inschatting in grote mate kunnen beïnvloeden. Positieve factoren zijn bijvoorbeeld mogelijke alternatieve bouwmethodes, terwijl een voorbeeld van negatieve factoren de grote bandbreedte op het gebied van risico's als gevolg van de complexiteit van het project is.

Projectaanpak

De herijking bij de VJN 2017 had alleen betrekking op de financiën en planning. De conclusies van de second opinion uit 2018 gingen niet over planning of financiën, maar deze hadden betrekking op de gehele projectorganisatie en de inrichting daarvan. De daaruit volgende versterking van de opdrachtgeversrol en die van projectcontrolling hebben duidelijk gemaakt dat de projectaanpak ontoereikend is. Deels door de onbekendheid en complexiteit van de werkzaamheden aan de middeleeuwse wal- en kluismuren, deels door onvoldoende projectsturing en -beheersing. Juist in een dergelijk complex project behoort de projectbeheersing op niveau te zijn. Dat dit niet zo is, is voor ons aanleiding om gedurende het externe onderzoek direct een aantal maatregelen te nemen in de projectbeheersing voor die plekken waar de werkzaamheden niet stil gelegd kunnen worden:

- Het organiseren van een kritische blik op de projectbeheersing van buiten de projectorganisatie door middel van een externe deskundige en vooruitlopend daarop een extra financiële toets op aan te gane verplichtingen;
- Structurele inbedding van het risicomanagement;

- Opnieuw bezien en vastleggen van de projectstructuur;
- Tijdige en transparante sturings- en verantwoordingsinformatie door middel van maandelijke interne voortgangsrapportages van opdrachtnemer naar ambtelijk opdrachtgever.

Uit het externe onderzoek moet blijken op welke wijze de projectbeheersing duurzaam vorm moet krijgen in de toekomst.

Extern onderzoek

Gelet op bovenstaande hebben wij opdracht gegeven om op korte termijn een extern onderzoek uit te laten voeren naar zowel de projectaanpak en de financiële middelen die nodig zijn om de werkzaamheden af te ronden als ook de planning. Het externe onderzoek heeft wat ons betreft een tweeledig doel.

1. *Kritisch terugkijken naar de projectaanpak en de herijking uit 2017*

Het adviesbureau krijgt de opdracht om een analyse uit te voeren naar de projectbesturing, de projectbeheersing en de informatievoorziening tussen alle relevante actoren. Uiteraard wordt het adviesbureau ook gevraagd te kijken naar het proces rondom de herijking en de opvolging van de second opinion. Dit alles als basis voor de toekomst en om hierover te rapporteren aan uw raad.

2. *Herijking gericht op zowel de financiën als op de projectaanpak*

De complexiteit van het project en bovenstaande inzichten zorgen ervoor dat het lastig is om nu niet alleen een realistische schatting van het benodigde budget te geven, maar ook een beeld van wat er in de projectorganisatie nodig is om de werkzaamheden af te ronden. Daarom is het externe bureau gevraagd om onderzoek te doen naar wat een zodanige inrichting van de projectorganisatie is dat daarmee een succesvolle afronding van het project naar beste vermogen verzekerd is. Daarnaast geven wij het externe adviesbureau opdracht om met een nieuwe kostenraming te komen, inclusief een uitwerking van verschillende scenario's over hoe de werkzaamheden kunnen worden uitgevoerd (mogelijke alternatieve bouwmethodes). Tevens vragen we te kijken naar de aanbestedingsvormen. Uiteraard moet het bureau bij bovenstaande rekening houden met de aangegane contractuele verplichtingen. Tenslotte geven we, zoals hierboven uitgelegd, het bureau opdracht om te kijken naar het beleid omtrent (het behoud van) bomen op de werven.

Samenvattend vragen we het externe bureau terug te kijken naar de projectaanpak en de herijking 2017 en vooruit te kijken naar de benodigde financiële middelen, de projectaanpak, de bouwtechniek en de aanbestedingsvormen. Aan de hand van de nu opgestelde opdrachtformulering is op dit moment de uitvraag gedaan bij de drie ingenieursbureaus waarmee we een raamovereenkomst hebben.

Lopende en nieuw op te starten werkzaamheden

Zoals eerder aangegeven achten we het verstandig om hangende het onderzoek een pas op de plaats te maken. Wij bekijken daarom op dit moment welke elementen uit het werk mogelijk stilgelegd of getemporiseerd kunnen worden in afwachting van de uitkomsten van het externe onderzoek. Bij de afweging of we iets wel of niet kunnen stilleggen of temporiseren kijken we naar drie aspecten: de veiligheid, toezeggingen aan bewoners en ondernemers die we zoveel mogelijk willen nakomen en de contractuele mogelijkheden of beperkingen met de aannemer. Het eerste beeld hierbij is dat in het kader van de veiligheid nu geen noodzakelijke werkzaamheden uitgevoerd hoeven te worden.

Burgemeester en Wethouders

Datum 10 mei 2019
Ons kenmerk 6166689

Voor wat betreft de contractuele verplichtingen is de voorlopige constatering dat voor een groot deel van de werkzaamheden aan de Oudegracht geldt dat volledig stilleggen niet mogelijk is en we op basis van het reeds aangegane contract moeten starten c.q. doorgaan met de voorbereidingen van de werkzaamheden aldaar voor deze winterperiode.

Voor de Nieuwegracht geldt dat de werkzaamheden hier voor het grootste deel zijn afgerond. Op twee rakken op de Nieuwegracht moeten nog werkzaamheden plaatsvinden. Deze moeten nog worden aanbesteed. De aanbesteding starten we niet nu, maar we wachten eerst het externe onderzoek af.

Voor het gedeelte tussen de Jeruzalemstraat en het Hieronymusplantsoen (rak 21b) geldt dat we in verband met afspraken met bewoners de noodzakelijke werkzaamheden voortzetten. Uiteraard laten we wel het externe onderzoeksbureau meekijken bij noodzakelijke voorbereidingen die plaatsvinden gedurende het externe onderzoek. Voor het gedeelte tussen het Hieronymusplantsoen en de Drift (rak 22) schorten we de geplande onderzoeken naar de technische staat op, omdat in deze onderzoeken ook de bouwmethode betrokken wordt en we aan het externe bureau opdracht geven naar de mogelijke alternatieve bouwmethodes te kijken. Logischerwijs vinden er ook geen voorbereidende of uitvoerende werkzaamheden plaats. Door middel van de bestaande maandelijkse monitoring van de kluismuur houden we rak 22 in het kader van de veiligheid nauwlettend in de gaten.

In afwachting van het externe onderzoek starten we geen voorbereidingen voor de rakken op de Oudegracht die op een later moment dan de aankomende winter op de planning staan.

Vervolg

Anticiperend op de resultaten uit het onderzoek zullen we u voorstellen om in de Voorjaarsnota 2019 alvast extra financiële ruimte te reserveren. Uit het onderzoek moet vervolgens blijken hoeveel geld en tijd er daadwerkelijk nodig zijn om de beoogde werkzaamheden af te kunnen ronden en afhankelijk van deze uitkomsten komen we daar bij de Voorjaarsnota 2020 bij u op terug. Uiteraard informeren wij u over de planning van het opleveren van de onderzoeksresultaten.

Gelet op de informatie uit deze brief, de historische waarde voor de stad en de complexiteit van het project kunnen wij ons voorstellen dat u behoefte heeft aan een technische toelichting. Indien gewenst, zullen wij deze op korte termijn verzorgen.

Tot slot

Ondanks het feit dat het project complex en uniek is en we regelmatig te maken krijgen met onvoorziene omstandigheden, hadden we het verschil tussen de voortgang van de uitvoering en de financiële middelen tijdiger moeten signaleren.

Wij realiseren ons ook dat de bewoners en ondernemers de gevolgen hiervan kunnen ondervinden. Uiteraard willen wij u en de betrokken inwoners en ondernemers zo snel mogelijk helderheid verschaffen over het project en de voortgang. We zullen daarom op de kortst mogelijke termijn starten met het externe onderzoek.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,