

Onderwerp **Aardbevingsbestendig bouwen Groninger Forum**

Registratienr 4852644 Steller/telnr. **5.1.2e** Bijlagen 2 Fatale datum

Portefuillehouder De Rook Overlegd met K. van der Wal

Voorstel voor agendering Discussiedeel Conformdeel
 Classificatie Openbaar Intern Vertrouwelijk Geheim
 Publiciteit Persbericht Persconferentie:
 Geen publiciteit, want

Voorgesteld collegebesluit

Het college besluit:

als gevolg van de door het Rijk uitgevaardigde Nederlandse Praktijk Richtlijn (NPR) en het "aardbevingsakkoord" tussen het Rijk en de Stad, over de versterkingsmaatregelen voor een aantal exemplarisch bouwprojecten en vitale gebouwen in de Stad, voor de bouw van het Groninger Forum (met uitzondering van de fietsenstalling) een bouwpaauze in te lassen van ca. 4 maanden, waarin:

- a. het onderzoek naar de technische haalbaarheid van het aardbevingsbestendig maken verder wordt uitgewerkt (NAM en het ministerie van EZ worden hierbij betrokken);
- b. in samenwerking met het ministerie van EZ afspraken worden gemaakt over de meerkosten en schade als gevolg van het aardbevingsbestendig maken van het Groninger Forum;
- c. onderhandelingen worden gevoerd met aannemer BAM over de afronding van de huidige fase en het vervolgtraject;
- d. het juridische traject wordt uitgewerkt voor het geval er geen overeenstemming met het ministerie van EZ bereikt wordt over de vergoeding van de kosten als gevolg van het aardbevingsbestendig maken van het Groninger Forum;
- e. nagegaan wordt of een eventuele herziening van de opgave aanbestedingstechnisch mogelijk is.

Samenvatting

Door de gaswinning in het Groningenveld wordt een groot gedeelte van de provincie Groningen, inclusief de stad, met enige regelmaat geconfronteerd met aardbevingen. Deze bevingen hebben consequenties voor de kracht en belasting op bouwwerken en hierdoor ontstaat dikwijls (gebouw)schade.

De Rijksoverheid vindt dat er een norm moet komen waaraan gebouwen in het aardbevingsgebied moeten voldoen om bestand te zijn tegen die aardbevingen. In september 2013 is een commissie van experts begonnen met het opstellen van richtlijnen. Dit heeft geresulteerd in voorlopige richtlijnen die in mei 2014 door het Ministerie zijn gepresenteerd. Vanaf dat moment zijn voor het Groninger Forum de eerste inventarisaties en onderzoeken gestart. Die fase werd gekenmerkt door tal van onzekerheden over de richtlijnen en de ontwikkelingsrichting daarvan. De laatste maanden is hard gewerkt aan nieuwe richtlijnen, die deze onzekerheden moesten wegnemen. Toen werd ook duidelijk dat voor bestaande en in aanbouw zijnde gebouwen – willen zij aan de richtlijnen voldoen - de impact groot is. Dat geldt ook voor het Groninger Forum.

Uw college neemt de dreigingen van aardbevingen serieus en u bent zich bewust van de veiligheidsconsequenties die dit met zich mee brengt voor uw burgers. Daarom heeft u op 17 december 2014 met de minister afgesproken onderzoek te laten verrichten naar de versterkingsmaatregelen die nodig zijn bij een aantal belangrijke bouwprojecten en vitale gebouwen (exemplarische gebouwen) in de stad. Eén van de onderzochte bouwprojecten is het Groninger Forum. Onderzoek heeft uitgewezen dat het gebouw in de huidige constructieve opzet niet aan de onlangs bekend geworden normenreeks, aangeduid met de Eurocode 8, voldoet.

B&W-besluit d.d.:

Agendering collegevergadering	Datum	<input type="checkbox"/> Discussie	<input type="checkbox"/> Conform		
Directeur	Paraaf	Datum	Gemeentesecretaris	Paraaf	Datum
Portefuillehouder	Paraaf	Datum	Afgehandeld en naar archief	Paraaf	Datum

Vervolg samenvatting

Vervolgens is op hoofdlijnen gekeken of de constructie zodanig aan te passen is dat deze wel aan de richtlijnen kan voldoen. In uw opdracht is als vervolgstap een ontwerpteam samengesteld waarin naast constructeur ABT en architect NL ook constructeurs van aannemer BAM en emeritus professor Jan Vamberský zitting hebben. Vambersky is gespecialiseerd in gebouwenconstructies. Gezamenlijk onderzoeken zij de impact en dragen zij oplossingsrichtingen aan. Op basis van hun eerste adviezen is een inschatting gemaakt van de kosten en de tijd die aanpassingen met zich mee brengen.

De uitkomsten van het onderzoek en de financiële consequenties voor het Groninger Forum zijn met het ministerie van EZ gedeeld in het kader van het genoemde onderzoek naar de versterkingsmaatregelen van de exemplarische gebouwen. Hierover is in brede zin een akkoord gesloten tussen Het Rijk en de Stad. Voor het Groninger Forum is afgesproken om samen met vertegenwoordigers van het ministerie en de bovengenoemde partijen het onderzoek naar de technische haalbaarheid van het aardbevingsbestendig maken van het Groninger Forum verder uit te werken. Omdat uit de voorgaande onderzoeken is gebleken dat de constructieve delen die volgens de planning de komende maanden aangebracht worden in de basis niet voldoen aan de richtlijnen voor aardbevingsbestendig bouwen en we in het kader van onze plicht om de kosten van schades zo veel als mogelijk te beperken (conform art. 6:177 BW) is met het Rijk afgesproken om een bouwpauze in te lassen van ca. 4 maanden. In deze periode wordt – zoals gezegd - gezamenlijk de verdere uitwerking van de onderzoeken ter hand genomen en worden eveneens gezamenlijk met het ministerie de meerkosten uitgewerkt die met een herontwerp gepaard gaan. De kosten van de bouwpauze neemt het Rijk voor haar rekening.

Deze pauze treft niet alle bouwactiviteiten van BAM aan de Grote Markt oostzijde. De bouw van de fietsenkelder gaat door. Deze kan aan de richtlijnen voldoen. Het afbouwen van de fietsenkelder is tevens een gevolgschade beperkende maatregel. We blijven na het afbouwen van de fietsenkelder in staat om de ontwikkeling Nieuwe Markt zuidzijde conform planning te realiseren. De bouwaanvragen voor deze ontwikkeling zijn ingediend. Deze gebouwen zijn aardbevingsbestendig ontworpen conform de laatste richtlijnen.

Aanleiding en doel

Als gevolg van de gaswinning in het Groningenveld wordt een groot gedeelte van de provincie Groningen, inclusief de stad, met enige regelmaat geconfronteerd met aardbevingen. Deze bevingen hebben consequenties voor de kracht en belasting op bouwwerken, waardoor vaak (gebouw)schade ontstaat. Tijdens de realisatiefase van het Groninger Forum is extra aandacht ontstaan voor de mogelijke consequenties van de in aantal toenemende aardbevingen in de Provincie Groningen. In de ontwerpfase van het Groninger Forum speelde dit nog niet. De ontwerprichtlijnen voor aardbevingsbestendig bouwen van mei 2014 zijn dan ook niet toegepast op het Groninger Forum.

Onmiddellijk nadat de richtlijnen voor aardbevingsbestendig bouwen door het ministerie werden afgekondigd, hebben we ABT opdracht gegeven te onderzoeken wat de gevolgen van de aardbevingen voor de constructie van het Groninger Forum betekenen. Geconstateerd is dat met het huidige ontwerp niet voldoet aan de voorlopige richtlijn. ABT heeft de uitkomsten van het onderzoek toegelicht in uw college op 04-11-2014 (de presentatie is als bijlage 1 toegevoegd). Vervolgonderzoek heeft plaatsgevonden en er is indicatief gekeken naar de financiële consequenties daarvan. Tevens heeft overleg met het ministerie van EZ en de NAM plaatsgevonden. Voor de problematiek rond het aardbevingsbestendig maken van het Groninger Forum is afgelopen week de eerste principe afspraak gemaakt tussen het Rijk en de Stad. Er wordt een bouwpauze ingelast van ca. 4 maanden. In deze periode wordt gezamenlijk (EZ/NAM en gemeente) opgetrokken om de casus helder te krijgen. Het ministerie heeft het beeld dat de gemeente de kosten te hoog inschat. De komende periode brengt hierin duidelijkheid als het ministerie beter inzicht in de materie verkrijgt.

Een bouwpauze heeft uiteraard gevolgen voor de bouwlogistiek. Daarom heeft het ministerie een bedrag van € 8 miljoen toegezegd ter dekking van extra kosten in deze periode.

Onze doelstelling is en blijft de bouw van het Groninger Forum zo spoedig als mogelijk af te ronden. Door de onduidelijkheden rond de richtlijnen en invloedcirkels alsmede over de vergoeding van de meerkosten en financiële schade door het ministerie van EZ en/of de NAM en de over de uitwerking van het type oplossing kan nu geen definitief besluit genomen worden. Het doel van de in te lassen bouwpauze is te komen tot een aanpak om het Groninger Forum binnen een zo kort mogelijke periode te realiseren op een zodanige bouwkundige en constructieve wijze dat deze in lijn is met de richtlijnen die het ministerie heeft afgevaardigd in het kader van de aardbevingsproblematiek in de regio. Tevens dienen in deze periode heldere afspraken te worden gemaakt met het ministerie van EZ en de NAM over de vergoeding van de meerkosten en financiële schade die de gemeente heeft om het Groninger Forum aardbevingbestendig te maken. Ook moet in deze periode met BAM onderhandeld worden over de afronding van de huidige fase en indien mogelijk het vervolgtraject.

Kader

Het Groninger Forum is tijdens het ontwerptraject uitgewerkt op basis van geldende wet- en regelgeving voor constructieve veiligheid (Bouwbesluit 2003) en voldoet qua sterkte en stabiliteit aan alle daarin aangegeven voorwaarden. In het bouwbesluit 2003 werd nog geen aardbevingsbelasting voorgeschreven. Tijdens de realisatiefase van het Groninger Forum is extra aandacht ontstaan voor de mogelijke consequenties van de plotseling in aantal toenemende aardbevingen in de Provincie Groningen, waaronder in de stad Groningen. Door deze aardbevingen worden bouwwerken blootgesteld aan een nieuw soort belastingen dan tot dusver in Nederland gangbaar was, met (gebouw)schade en potentiële veiligheidsconsequenties als gevolg.

De Rijksoverheid achtte het daarom gewenst dat er een richtlijn komt waaraan gebouwen in het aardbevingsgebied moeten voldoen om bestand te zijn tegen aardbevingen. Het Groninger Forum bevindt zich in

dit risicogebied. In september 2013 is een commissie van experts begonnen met het opstellen van richtlijnen. Een eerste aanzet voor toekomstige regelgeving is gemaakt in mei 2014 in de vorm van een memo afgestemd op de in Nederland wettelijk (nog) niet van toepassing verklaarde Eurocode 8 serie. Dit is de door het NEN opgestelde memo "Voorlopige ontwerpuitgangspunten voor nieuwbouw en verbouw onder aardbevingsbelasting ten gevolge van de gaswinning in het Groningerveld". Het Groninger Forum bevindt zich in het risicogebied. Het gaat hierbij nog slechts om een voorlopige richtlijn. Naar verwachting verschijnt de voorlopige norm (groene NPR) in februari 2015. De definitieve norm wordt opgenomen in het nieuwe Bouwbesluit die in 2018 wordt verwacht. Daarnaast verschijnt naar verwachting medio 2015 de nieuwe kaart met grondversnelling (pga) van het KNMI. Er zijn nog veel onzekerheden rondom de aardbevingen, terwijl de bouw van het Groninger Forum vordert. Inmiddels is de ondergrondse Forumgarage (vijf parkeerlagen) gereed en is een start gemaakt met de bouw van de betonnen kernen van de bovenbouw. Planning was dat de constructie van het Groninger Forum eind 2015 op hoogte is.

Mogelijke oplossingen

Het college hanteert als uitgangspunt in het hele aardbevingsdossier dat het de economische ontwikkeling van de stad niet mag afremmen. Het Groninger Forum als onderdeel van het project Grote Markt oostzijde draagt bij aan de economische ontwikkeling van de stad. Een scenario waarin dit project wordt afgesteld is onacceptabel. Ook wanneer zuiver financieel zou worden geredeneerd is dit veruit het duurste scenario.

De gemeente heeft binnen het haar leidende principe dat de aardbevingen de economische ontwikkelingen in de stad niet mogen frustreren een aantal opties overwogen:

1. Doorbouwen;
2. Bouw stilleggen en wachten op de definitieve norm;
3. Bouwpauze, onderzoeken en herontwerpen;

Ad 1. Door de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van de burgers vervalt deze optie.

Ad 2. Een zo'n belangrijke ontwikkeling in de binnenstad voor ca. 3 jaar stilleggen, heeft een grote economische impact voor de stad als geheel en geeft een negatieve signaal naar de stedelijke samenleving en potentiële investeerders.

Ad3. De bijzondere situatie van het Groninger Forum vraagt een bijzondere aanpak met een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Rijk en Stad constateren dat een pauze in de bouw van het Groninger Forum van ca. 4 maanden wenselijk is. In die periode wordt samen met EZ/NAM onderzocht welke aanpassingen noodzakelijk zijn om te voldoen aan de richtlijnen/normen voor aardbevingsbestendig bouwen. Waar mogelijk wordt daarbij de voortschrijdende kennis van de ondergrond betrokken. Dit onderzoek bevat in grote lijnen:

- De stabiliteit van de grond onder het Groninger Forum én die van de reeds aanwezige fundatie;
- De stabiliteit van de gerealiseerde parkeergarage;
- De stabiliteit van het Groninger Forum.

Daarnaast is optie drie de enige oplossing waarbij we de schade in dit stadium en met de huidige kennis zoveel mogelijk weten te beperken. Hiertoe zijn we wettelijk verplicht conform art. 6:177 BW.

Daarom kon de gemeente met het Rijk tot overeenstemming komen over het aardbevingsakkoord waarin voor het onderdeel Groninger Forum een bouwpaauze van ca. 4 maanden wordt ingelast.

Aan dit aardbevingsakkoord zijn kosten verbonden. Een voorschot van de kosten die met deze bouwpaauze gemoeid zijn worden geraamd op € 8 mln. Deze kosten neemt het Rijk voor haar rekening. Na afloop van de heroriëntatie maken partijen vervolgsafspraken gebaseerd op de gezamenlijke bevindingen. Daarbij voorzien wij een drietal scenario's:

1. Na de pauze van ca. 4 maanden blijkt uit voortschrijdende kennis van de ondergrond dat er doorgebouwd kan worden aan het oorspronkelijke plan;
2. Er moet worden herontworpen aan het complex, we gaan door met BAM als aannemer;
3. Er moet worden herontworpen aan het complex en opnieuw worden aanbesteed.

In alle gevallen moet met BAM onderhandeld worden over de afronding van de huidige fase en eventueel het vervolgtraject. Uiteraard is dit afhankelijk of er (procedure)afspraken kunnen worden gemaakt met het ministerie en/of de NAM.

We toetsen opnieuw of doorgaan met de BAM gezien het aanbestedingsrecht mogelijk is. (Zie Juridische consequenties)

Daarnaast wordt voorgesteld het juridische traject uit te werken voor het geval er geen overeenstemming met het ministerie van EZ bereikt wordt over de vergoeding van de kosten als gevolg van het aardbevingsbestendig maken van het Groninger Forum.

Maatschappelijk draagvlak en participatie

Wij informeren alle stakeholders conform communicatieplan. Zie ook Publiciteit.

Risico's en Financiële consequenties

Risico

Met het nemen van dit besluit gaat de gemeente Groningen een traject in met een nieuw financieel risico. Het is immers mogelijk dat een deel van de meerkosten en schade niet door de NAM of het Rijk worden vergoed. Risicobeheersmaatregelen moeten niet alleen betrekking hebben op het beperken van de kosten maar vooral ook op het zekerstellen van de verhaalbaarheid.

Met het nemen van een besluit tot een bouwpauze blijven nadere keuzes open. Strikt genomen zouden we kunnen redeneren dat in deze collegenota geen bespiegelingen thuishoren over de financiële consequenties van vervolkeuzes. Gezien de omvang van de financiële risico's bij de vervolkeuzes doen we dat in dit geval wel. De totale door het Rijk of de NAM te dekken meerkosten kunnen afhankelijk van nadere keuzes variëren. Er is een indicatieve bandbreedte berekend van € 8 tot € 96 miljoen. Dit is een ongebruikelijk grote bandbreedte, maar het illustreert wel dat we een traject instappen, waarvan de uitkomst financieel gezien nog moeilijk is te voorspellen. De uiteindelijke door de NAM of Rijk te dekken meerkosten en schade zijn afhankelijk van onder andere nadere keuzes (mate van versterken van het gebouw), gevolgen voor de planning, technische uitwerking, onderhandelingen met BAM, medewerking van de provincie bij het wijzigen van de subsidievoorwaarden etc.

Onderstaande tabel geeft de bandbreedtes van de verschillende doorgerekende varianten weer.

indicatieve bandbreedtes meerkosten en schade voor gemeente			
	bandbreedte zonder bouwpauze	effect bouwpauze op bandbreedte	bandbreedte met bouwpauze
1: huidig ontwerp afbouwen	0	+ 8-16	8-16
2: herontwerpen met BAM	46-75 + p.m.	+ 5-12	51-87 + p.m.
3: herontwerpen en opnieuw aanbesteden	56-84 + p.m.	+ 5-12	61-96 + p.m.

bandbreedtes op eindwaarde 2019 in miljoen exclusief BTW

bandbreedtes kunnen sterk wijzigen bij andere technische oplossingen en andere vertraging

exclusief subsidiarisico REP en andere deelprojecten GMO (= p.m.)

Direct gevolg van huidig besluit

Het nemen van een besluit tot een bouwpauze van 4 maanden heeft direct financiële consequenties voor het contract dat de gemeente met BAM heeft. Er is sprake van financiële schade die door BAM bij de gemeente in rekening wordt gebracht.

BAM moet – de fietsenstalling uitgezonderd - met de bouwactiviteiten stoppen, maar moet wel de bouwcapaciteit in tact houden. Dit omdat we er rekening mee moeten houden dat BAM na 4 maanden de bouw weer snel op kan pakken omdat het Rijk nadrukkelijk rekening houdt met een scenario waarin na deze periode kan worden doorgebouwd. Ook de gemeente moet haar team op de bouwplaats in tact houden. Bovenstaande tabel laat zien dat het inlassen van een bouwpauze op deze manier voor alle varianten extra meerkosten geeft. Het kan van belang zijn dat deze laatste constatering op korte termijn met het Rijk gedeeld wordt. Het illustreert duidelijk dat hoe sneller een besluit wordt genomen hoe lager de kosten zijn.

De door BAM in tact te houden bouwcapaciteit bestaat naast materieel (kranen, bouwketen etc.) vooral uit mankracht. Niet alleen op de bouwplaats, maar ook bij onderaannemers buiten de bouwplaats. Het in stand houden van deze bouwcapaciteit evenals extra engineeringkosten, planontwikkelingskosten en rentekosten wordt indicatief geraamd op circa € 8 miljoen meerkosten voor deze 4 maanden. Hierbij is geen rekening gehouden met eventuele uitloop van deze 4 maanden door bijvoorbeeld besluitvorming of met eventuele opstartkosten die BAM in rekening gaat brengen. Gebeurt dit allemaal wel dan kunnen de meerkosten snel oplopen tot bijvoorbeeld € 16 miljoen. Voor de varianten waarbij na de bouwpauze wordt gekozen voor herontwerpen van het gebouw geeft het tijdelijk intact houden van de bouwcapaciteit extra meerkosten. Ontdaan van dubbeltellingen gaat het hier om € 5 tot € 12 miljoen extra. Hoe sneller het besluit tussen de varianten, hoe lager de extra meerkosten.'

In hoeverre het bouwterrein in tact gehouden moet/kan blijven tijdens de periode van herontwerp is één van de eerste punten die de komende weken met BAM en Rijk opgepakt worden.

Vergoeding door het Rijk

De bandbreedte van de kosten van de variant 'herontwerpen met BAM zonder effect bouwpauze' (€ 46-75 miljoen) is met het rijk gecommuniceerd.

Het Rijk heeft in overleg met een vertegenwoordiging van de Provincie en de Stad een vergoeding toegezegd van € 8 miljoen voor de bouwpauze.

Gedurende de komende maanden moet duidelijk worden hoe het proces verder moet gaan lopen, welke meerkosten en schades ontstaan en welke vergoedingen het ministerie bereid is te betalen.

Vervolgtraject

Tegelijkertijd met het gezamenlijk met BAM en het Rijk uitwerken van technische varianten wordt de eerstkomende periode ook met BAM over financiële zaken onderhandeld. Eerst wordt naar verwachting onderhandeld over de financiële afwikkeling van de tot op heden geleverde werkzaamheden en over de tijdelijke vertragingskosten van de 4 maanden zoals hierboven beschreven.

Het is niet de verwachting dat de komende maanden definitieve prijsafspraken met BAM kunnen worden gemaakt over de meerkosten en de schade. Hiervoor moet een meer gedetailleerd plan en uitvoeringsplanning voorhanden zijn. We zijn dan verder in het traject.

Juridische consequenties

Wij zijn op grond van de op het contract van toepassing zijnde algemene voorwaarden (de UAV) bevoegd om het werk gedeeltelijk te schorsen. De voornaamste gevolgen daarvan zijn:

1. BAM is verplicht om maatregelen te treffen ter voorkoming en beperking van schade aan het werk;
2. de kosten van deze maatregelen mogen door BAM als meerwerk in rekening worden gebracht bij de gemeente;
3. indien BAM door de schorsing overige schade lijdt, is de gemeente gehouden om die te vergoeden;
4. schorsing geeft BAM recht op termijnverlenging. De duur van de verlenging kan onder omstandigheden afwijken van de duur van de schorsing;
5. als de schorsing langer duurt dan zes maanden, kan BAM besluiten om het werk tussentijds te beëindigen. De gemeente kan dit dan niet tegenhouden. BAM heeft dan recht op de gehele aanneemsom voor het werk (inclusief de winst), vermeerderd met de kosten van niet-voltooiing en verminderd met de door de tussentijdse beëindiging bespaarde kosten. Het verdient dus aanbeveling ervoor te waken dat de schorsing niet langer duurt dan zes maanden.

Schorsing kost ons dus sowieso geld, in de vorm van de maatregelen die de BAM moet treffen tot zekerstelling van het werk en van alle overige schade die zij lijdt als gevolg van het stilzetten van de werkzaamheden. Ook komen de kosten van latere oplevering voor onze rekening.

Als de BAM zelf aangeeft af te willen rekenen met de gemeente en niet door te willen met het project (wat ze mogen als de schorsing langer dan 6 maanden duurt) moeten we opnieuw aanbesteden, met alle (ongunstige) gevolgen van dien voor de financiën en de planning.

Publiciteit

De publiciteit over dit onderwerp vereist een nauwkeurige timing en afstemming. Voordat dit nieuws wereldkundig gemaakt wordt, moeten eerst alle groepen die van de voorgestelde pauze in de bouw gevolgen ondervinden, geïnformeerd zijn. Er zijn bijeenkomsten belegd met onder andere de medewerkers van de Groninger Forumorganisatie, medewerkers van de BAM, medewerkers van de overige bouwpartners van de gemeente Groningen en de klankbordgroep Grote Markt oostzijde, waarin ondernemers en bewoners rondom de bouwplaats zitting hebben. Ook de Raad wordt tijdig geïnformeerd. Daarna vindt een persconferentie plaats met een bijbehorend persbericht, waarin tevens de relatie gelegd wordt met de overige belangrijke bouwprojecten en vitale gebouwen in de stad Groningen. Een week later wijdt het programma Achter de Rooilijn op OOG-TV een speciale uitzending aan dit onderwerp met uitleg geschikt voor een breed publiek.