

ONDERZOEKSRAPPORT - DEEL 2

Renovatie Oostlijn

Lessen uit een complex en problematisch project

januari 2016

Rekenkamer Amsterdam

R a



ONDERZOEKSRAPPORT - DEEL 2

Renovatie Oostlijn

Lessen uit een complex en problematisch project

januari 2016

Colofon

Rekenkamer Amsterdam

Directeur: dr. Jan de Ridder

Onderzoekers: dr. Erik Oppenhuis (projectleider)
drs. Jurriaan Kooij
drs. Caroline van Zon
drs. Safae Rahmouni

foto omslag: Doriann Kransberg (Stadsarchief)

Dit is deel 2 van het onderzoeksrapport van de Rekenkamer Amsterdam (de rekenkamer) over het onderzoek naar de *Renovatie Oostlijn*. Het onderzoek wordt gerapporteerd in het bestuurlijk rapport en het onderzoeksrapport (deel 1 en deel 2) met bijlagen. In het bestuurlijk rapport zijn een samenvatting, lessen en aanbevelingen opgenomen. Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen.

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave		3
12	Oorzaken voor problemen: kenmerken en gebeurtenissen	7
12.1	Een uitermate complex werk om uit te voeren	7
12.2	Scope levert voortdurend discussie op	8
12.3	Aansturing projecten door DIVV zwak	11
12.4	Grip op aannemer problematisch	12
12.5	Continue grote tijdsdruk	14
12.6	Bestuurlijk ingrijpen leidt tot strategisch gedrag	16
12.7	Proces gebruiksmelding verloopt rommelig	19
13	Problematische aspecten	21
13.1	Rol bevoegd gezag niet goed gepositioneerd binnen gemeentelijke context	21
13.2	Inzet externen noodzakelijk	22
13.3	Regeling Risicovolle Projecten leidt niet tot meer grip tijdens uitvoering op ROL	23
13.4	Te grote terughoudendheid bij het melden van problemen	26
13.5	Rapportagecyclus biedt gemeenteraad geen beter zicht op project	28
Eindnoten		31

DEEL 2 - Oorzaken van problemen ROL en problematische aspecten

In dit tweede deel van de nota van bevindingen geven wij antwoord op de tweede en derde deelvraag van het onderzoek: welke oorzaken voor de problemen bij het verloop van het project ROL zijn waarneembaar? En zijn er andere problematische aspecten bij het project ROL die van belang zijn voor toekomstige grote (infrastructurele) projecten? In hoofdstuk 12 presenteren we een aantal oorzaken voor de problemen bij het verloop van het project ROL. Hoofdstuk 13 bevat enkele problematische aspecten rond het project ROL die op zich niet direct van invloed zijn geweest op het verloop van het project ROL, maar wel van belang kunnen zijn voor toekomstige grote (infrastructurele) projecten. Om de samenhang van dit tweede deel met de chronologische beschrijving uit het eerste deel te benadrukken, zijn in de kantlijn verwijzingen naar hoofdstukken en paragrafen uit deel 1 opgenomen.

12 Oorzaken voor problemen: kenmerken en gebeurtenissen

In dit hoofdstuk volgt een beschrijving een aantal van kenmerken en gebeurtenissen die een belangrijke rol hebben gespeeld en een verklaring vormen voor het problematische verloop van de renovatie van de Oostlijn en in het bijzonder het deelproject Vluchtwegmaatregelen.

12.1 Een uitermate complex werk om uit te voeren

Een terugkerend onderwerp in de gesprekken die voor dit onderzoek zijn gevoerd is de complexiteit van het werk. De complexiteit is van grote invloed geweest op het verloop van het project. Het deelproject Vluchtwegmaatregelen is door verschillende oorzaken uitermate complex in de uitvoering.

Vereiste integraliteit maakt werk complex

De complexiteit in het deelproject ontstaat niet zo zeer doordat de werkzaamheden op zich van een bijzonder hoog technisch niveau en daardoor ingewikkeld zijn. De technische complexiteit ontstaat vooral doordat de verschillende systemen en installaties die voor het werk in de tunnel en de stations aangebracht moeten worden goed op elkaar moeten aansluiten en aan moeten sluiten op reeds bestaande systemen en installaties. Dit vereist een integrale werkwijze waardoor het geheel alsnog technisch complex wordt.⁵⁸⁸

Werken in bestaande en slecht gedocumenteerde tunnel is moeilijk

De complexiteit is ook groot omdat er wordt gewerkt in een bestaande tunnel. In de ruim 30 jaar dat de metrotunnel van de Oostlijn al in gebruik is, zijn er talloze wijzigingen aangebracht. Deze wijzigingen zijn niet goed gedocumenteerd. Daardoor is er te weinig bekend over de aanwezige installaties, kabels en andere voorzieningen en de functionaliteit daarvan. In kabelgoten in de tunnel liggen bijvoorbeeld vele kabels waarvan er slechts een deel daadwerkelijk wordt gebruikt. Voordat ongebruikte kabels verwijderd kunnen worden moet dan eerst precies worden uitgezocht welke kabels nog in gebruik zijn. Verrassingen en tegenvallers die door deze slecht gedocumenteerde historie ontstaan, maken het werk complex.⁵⁸⁹

In bedrijf houden metro tijdens werkzaamheden stelt hoge eisen aan uitvoering

H2, §2

Vanaf het eerste besluit van de gemeenteraad in 2004 is het uitgangspunt voor het project ROL (en daarmee ook voor het deelproject Vluchtwegmaatregelen) dat “de exploitatie gewoon doorgaat” en dat het aantal buitendienststellingen “tot een minimum beperkt blijft.” Deze begrijpelijke wens -een verstoring van de metro heeft natuurlijk grote en vergaande gevolgen voor reizigers en de stad- maakt het werk aanmerkelijk complexer. Omdat de metro zoveel mogelijk moest blijven rijden terwijl het werk werd uitgevoerd, moest er niet alleen rekening worden gehouden met het creëren van een veilige werkomgeving, maar moest ook voortdurend zorg worden gedragen dat passagiers veilig gebruik konden blijven maken van de metro.⁵⁹⁰

H3, §1
H7, §5

Bij uitvoering werk moet met veel partijen rekening worden gehouden

Om te kunnen werken aan de Oostlijn moet met veel verschillende partijen overeenstemming worden bereikt. Het gaat bijvoorbeeld om DMB die het werk vooral bekijkt vanuit het perspectief van veiligheid. Ook de SRA en GVB zijn belangrijke partijen met wiens belangen rekening moet worden gehouden. De SRA en GVB hebben bijvoorbeeld belang bij een zo min mogelijk verstoorde exploitatie. De belangen van al deze betrokken partijen lopen lang niet altijd parallel. Of zoals de commissie Kottman die in 2011 onderzoek deed naar het functioneren van de DIVV in algemene zin stelde: *“er zijn vaak meerdere diensten, stadsdelen en de Stadsregio Amsterdam betrokken, ieder met zijn eigen belangen en ideeën, en er ontstaat voortdurend gedoe, gepolder en getreuzel, onder andere over de begrenzing of scope van de opdracht.”* Dit betekent dat de projectorganisatie niet altijd de voor de uitvoering van het project optimale keuzes kan maken omdat andere belangen soms zwaarder wegen.⁵⁹¹

Keuze voor buitendienststellingen maakt werk kwetsbaar voor tegenvallers

Mede vanwege positieve ervaringen met een langdurige buitendienststelling van de metro in 2008 wordt in samenspraak met onder meer de SRA en GVB opnieuw gekozen om te werken met een buitendienststelling in 2010. Het voordeel van een buitendienststelling is dat de aannemer in een periode van aaneengesloten weken kan doorwerken en geen rekening hoeft te houden met exploitatie en passagiers waardoor het werk efficiënt en snel kan verlopen. Bij nachtsluitingen moet elke nacht de tunnel weer gereed worden gemaakt voor gebruik, waardoor de beschikbare werktijd veel beperkter is. Het stilleggen van de metro betekent wel dat er vervangend vervoer moet worden geregeld. Vanwege de grote aantallen reizigers die normaliter gebruik maken van de metro is dit praktisch alleen maar mogelijk in de relatief rustige zomervakantie. Een buitendienststelling vereist dusdanig veel voorbereiding van niet alleen de projectorganisatie, maar ook van GVB, dat deze lang van tevoren moet worden aangevraagd en niet op het laatste moment kan worden teruggedraaid. Ook zijn er geen mogelijkheden om de periode van de buitendienststelling bij tegenvallers te verlengen. Dit betekent dat de voorbereiding en het werken in een buitendienststelling vlekkeloos moet verlopen.⁵⁹²

12.2 Scope levert voortdurend discussie op

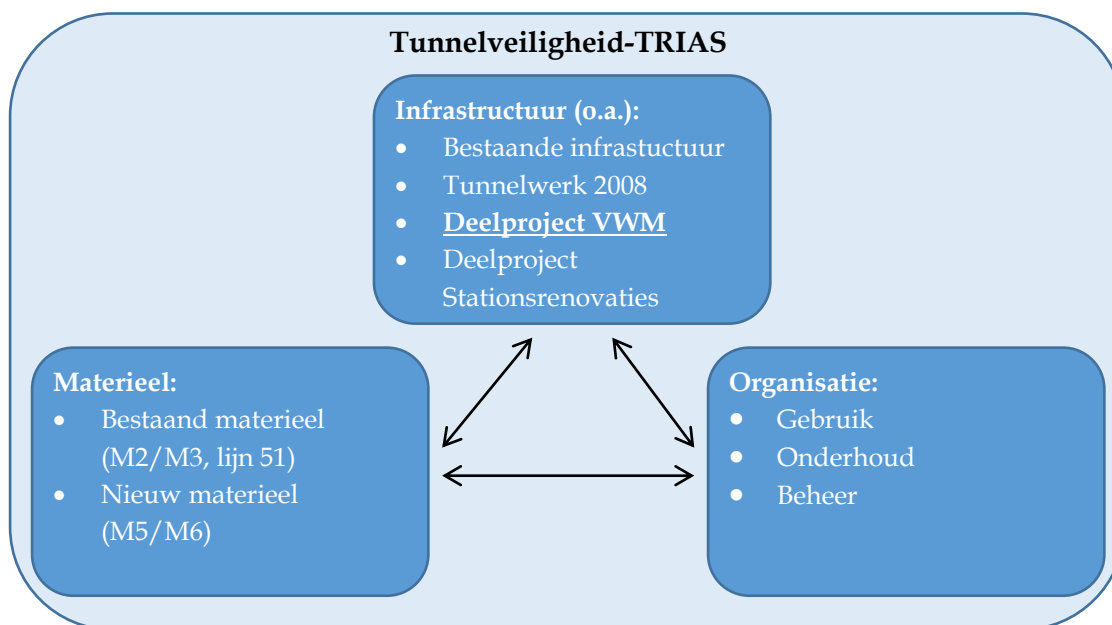
Gedurende het hele deelproject Vluchtwegmaatregelen is er op verschillende momenten discussie geweest over de scope van het project. Deze discussies beperkten zich niet tot de start van het project maar bleven tot aan de gebruiksmelding in mei 2014 spelen. Hiervoor zijn een aantal verklaringen die we hieronder nader uitwerken.

H2

Doel van het project Tunnelveiligheid is niet hetzelfde als doel van deelproject Vluchtwegmaatregelen

Voor het realiseren van een voldoende en verhoogd veiligheidsniveau in het ondergrondse deel van de Oostlijn zijn de maatregelen uit het deelproject Vluchtwegmaatregelen (de infrastructuur) belangrijk, maar alleen niet voldoende. Naast infrastructurele maatregelen in de stations en de tunnels moet ook de organisatie van de exploitant en het materieel dat in de tunnel wordt gebruikt aan een aantal eisen voldoen. Deze samenhang tussen infrastructuur, materieel en organisatie wordt de ‘tunnelveiligheid-TRIAS’ genoemd. De tunnelveiligheid-TRIAS is schematisch weergegeven in figuur 12.1. Gedurende de looptijd van het project gaan de discussies niet alleen over de infrastructuur maar ook over de andere elementen van de tunnelveiligheid-TRIAS, zijnde organisatie en materieel.

Figuur 12.1 - Schematische weergave samenhang onderdelen tunnelveiligheid-TRIAS



Taakverdeling tunnelveiligheid-TRIAS leidt tot discussie

H2

Voor de realisatie van de onderdelen van deze tunnelveiligheid-TRIAS zijn verschillende partijen verantwoordelijk. Voor het deelproject Vluchtwegmaatregelen en de aanschaf van nieuw materieel in de tunnel was DIVV en later Dienst Metro verantwoordelijk. Voor de exploitatie, het onderhoud en het dagelijks beheer is dat GVB. Dit verschil in verantwoordelijkheden tussen GVB en de ambtelijke organisatie heeft in het project verschillende malen tot discussies geleid over wie de kosten voor de aanpassingen in de organisatie van GVB moest dragen, maar ook of de gekozen oplossingen van uit het perspectief van GVB als operationeel beheerder van het metrosysteem wel de juiste waren.⁵⁹³

Scope van het project komt moeizaam tot stand en leidt tot discussie

H3, §4, §8

Vanaf het begin is er discussie over welke maatregelen er moeten worden toegepast. Het was ook een ingewikkeld proces omdat de wetgeving op het gebied van tunnelveiligheid nog in ontwikkeling was.⁵⁹⁴ Uiteindelijk wordt er in 2008 en 2009 een plan ter advisering ingediend bij de Commissie Tunnelveiligheid. Deze komt tot twee keer toe met een op onderdelen negatief advies op de voorgestelde maatregelen. Dit leidt tot een aanpassingen in het plan, waaronder het aanbrengen van paniekbestrijdende maatregelen.⁵⁹⁵ Bij het tweede negatieve advies geeft DMB aan dat een bouwvergunning pas kan worden afgegeven als DIVV een gedetailleerde opgave geeft van wat met het advies van de commissie Tunnelveiligheid wordt gedaan.

H5, §10
H8, §6

Uiteindelijk wordt vlak voor de start van de werkzaamheden op 9 juni 2010 een bouwvergunning voor het deelproject Vluchtwegmaatregelen afgegeven. Hierin zijn naast eisen aan de infrastructuur ook enkele onderdelen opgenomen die de organisatie raken zoals regelmaat-beheersing, safe haven en paniekbestrijdende maatregelen. Hiermee ligt de scope voor het project grotendeels vast. Onderdeel van de bouwvergunning was echter de uitvoering van een

scenarioanalyse die nog moest plaatsvinden. Door middel van de scenarioanalyse moest voor verschillende mogelijke calamiteiten in tunnel worden bepaald of en zo ja welke aanvullende maatregelen noodzakelijk waren om het beoogde veiligheidsniveau in de tunnel te bereiken. Deze scenarioanalyse levert een aantal extra maatregelen op waaronder het aanbrengen van een camera- en omroepsysteem en het beloopbaar maken van het ballastbed in de tunnel. Deze maatregelen moeten worden uitgevoerd om het beoogd veiligheidsniveau te realiseren. DIVV wil echter voor de gebruiksmelding in 2011 alleen die maatregelen uitvoeren die binnen de projectscope van het deelproject Vluchtwegmaatregelen passen. DMB vond dat niet acceptabel en wijst er op dat DIVV bewust het risico heeft gelopen dat aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn door de scenarioanalyse uit te voeren nadat de bouwvergunning was aangegeven. De extra maatregelen uit de scenarioanalyse leverde gedurende het project veel discussie op tussen de projectorganisatie en DMB.⁵⁹⁶

Scope wordt matig bewaakt

H6, §5
H9, §12, §13

Op verschillende momenten in het project wordt geconstateerd dat de scope van het project niet goed wordt bewaakt en dat niet duidelijk is of deze het programma van eisen voor tunnelveiligheid voldoende afdekt. In 2012, 3 jaar na de aanbesteding, constateert Dienst Metro dat het onduidelijk is of met de afronding van het werk ook aan de eisen van de tunnelbeheerder en DMB wordt voldaan.ⁱ Deze onduidelijkheid over de stand van het werk in relatie tot de te realiseren scope draagt bij aan de voortdurende discussies hierover tussen projectorganisatie en DMB.

De discussie start keer op keer door vele wisselingen in de projectorganisatie

Een van de oorzaken die met name door de Omgevingsdienst en de Brandweer wordt aangedragen voor de veelvuldige discussies over de veiligheidsscope in het project is de grote hoeveelheid wisselingen in het project. Er zijn inmiddels 6 projectmanagers ROL en 4 projectleiders Vluchtwegmaatregelen geweest die zich met het deelproject hebben bezig gehouden. Bij elke wisseling van de wacht werden maatregelen uit de bouwvergunning opnieuw ter discussie gesteld, "het leek wel of DIVV en later Dienst Metro geen institutioneel geheugen hadden."⁵⁹⁷

Hardnekkige discussiepunten worden laat opgelost

H10, §15,
§18

Tot in de zomer van 2014 blijven de discussies over de scope van het project en de gebruiksmelding voortduren. Vanaf oktober 2013 zijn DMB en Dienst Metro met elkaar in overleg over de punten die voor de gebruiksmelding in 2014 moeten zijn opgelost. Er blijven hardnekkige discussiepunten bestaan die betrekking hebben op de realisatie van het safe haven principe, de slow-stops op de neergaande roltrappen, nieuwe CFD berekeningen waaruit een ongunstiger beeld naar voren komt wat betreft de rook- en warmteafvoerinstallaties in de ondergrondse metrostations en het aanbrengen van een omroep- en camerasysteem in de tunnel. Er is een externe partij – Crisislab – nodig om de verschillende discussies te beslechten in de zomer van 2014.

ⁱ Bij de eisen van DMB gaat het niet om zelf opgestelde eisen maar om eisen die voortvloeien uit de verleende bouwvergunning.

H4, §5

Ambivalente houding ten opzichte van veiligheid

Daarnaast werd op verschillende momenten zowel door de ambtelijke organisatie als het bestuur vraagtekens gezet bij de omvang en kosten van de maatregelen die de veiligheid in het ondergrondse deel van de tunnel moesten vergroten. Het ging immers om een van de meest veilige vervoersmiddelen die de stad kende. Nog voordat het project was gestart stelde de toenmalige wethouder Verkeer en Vervoer Gerson de vraag of er niet te veel werd geïnvesteerd in de veiligheid in de tunnel. Hij baseerde zich hierbij op een beeld dat hem door professor Helsloot was geschetst dat de Oostlijn zou gaan voldoen aan veiligheidsnormen die strenger waren dan de “watersnoodnorm” en dat vond hij absurd.⁵⁹⁸ Ook zijn opvolger wethouder Wiebes vindt dat er sprake is van doorgeschoten tunnelwetgeving. Hij vindt het opmerkelijk en ook fout dat er zoveel geld wordt gestoken in het nog veiliger maken van het meest veilige vervoerssysteem in de stad.⁵⁹⁹ De toenmalige wethouder Handhaving Van Poelgeest merkt in dit licht op dat bij veiligheidsissues vrijwel niemand durft te zeggen dat sommige zaken minder moeten worden gedaan, hij vindt dat de tunnelwetgeving op onderdelen is doorgeschoten.⁶⁰⁰ Vanuit de ambtelijke organisatie wordt gesteld dat “we elkaar op het gebied van Veiligheid in Nederland aan het gek maken zijn”.⁶⁰¹ Dat tot op het laatste moment er binnen Dienst Metro twijfel is blijven bestaan of alle maatregelen wel noodzakelijk waren om de veiligheid in de tunnel te vergroten blijkt uit een in 2014 door Crisislab uitgevoerd onderzoek. Ten aanzien van de veiligheidsmaatregelen bij de Oostlijn schrijft ze: “Veel respondenten binnen Dienst Metro zijn de mening toegedaan dat het veiligheidsconcept overmatig is uitgevoerd”.⁶⁰² Deze ambivalente houding maakt dat continue het veiligheidskader ter discussie wordt gesteld, met name op momenten wanneer tijd en geld in het gedrang komen.

12.3 Aansturing projecten door DIVV zwak

Het project ROL was tot 2012 ondergebracht bij de DIVV. Veel betrokkenen uit deze periode geven aan dat DIVV niet goed toegerust was op het aansturen van grote projecten zoals het project ROL. Een beeld dat ook door de onderzoekscommissie Kottman in 2011 in algemene zin wordt bevestigd. Het gevolg was dat de projectorganisatie veelal op zichzelf was aangewezen en er vanuit de opdrachtgever geen ‘natuurlijke’ rol van bewaker van het project werd vervuld.

Organisatie DIVV verkokerd

H3, §2

Ten tijde van de start van het deelproject Vluchtwegmaatregelen was DIVV georganiseerd in drie hoofdafdelingen: Beleid & strategie, Projecten en Beheer. De gangbare werkwijze bij DIVV hield in dat deze drie hoofdafdelingen afzonderlijk van elkaar hun taken uitvoerden. Pas als een hoofdafdeling een taak had volbracht ontstond er een moment van overdracht en uitwisseling tussen de hoofdafdelingen. In het geval van projecten betekende dit dat deze eerst door de hoofdafdeling Projecten werden afgerond waarna pas de hoofdafdeling Beheer betrokken raakte om het opgeleverde werk in beheer te nemen.

H3, §2

Hoofdafdeling beheer nauwelijks betrokken bij opdrachtgeverschap project ROL

De hoofdafdeling Beheer speelde dan ook geen rol van betekenis bij het opdrachtgeverschap van de hoofdafdeling Projecten. Ook de rol van tunnelbeheerder was nog niet vormgegeven bij de hoofdafdeling Beheer. Deze functionaris is bij wegtunnels verantwoordelijk voor het beheer van de tunnel en het aantonen dat de tunnel veilig gebruikt kan worden. Vanuit deze

verantwoordelijkheid zou de tunnelbeheerder een belangrijke rol moeten spelen bij het opdrachtgeverschap aan de projectorganisatie. In tegenstelling tot wegtunnels was de rol van tunnelbeheerder voor spoortunnels zoals de Oostlijn echter nog niet wettelijk voorgeschreven. Het gevolg hiervan was dat deze rol niet werd ingevuld en de hoofdafdeling Beheer daarom ook vanuit deze rol geen daadwerkelijke invloed van betekenis had bij het opdrachtgeverschap.

H2, §2

Opdrachtgeverschap belegd bij directeur DIVV: een onrealistische taak

Het gevolg van de werkwijze bij DIVV en het niet invullen van de rol van de tunnelbeheerder was dat het opdrachtgeverschap voor het project ROL uitsluitend belegd was bij de directeur DIVV. Deze moest zijn aandacht over een groot aantal projecten en de overige activiteiten van DIVV verdelen. De projectorganisatie ROL (en daarmee ook het deelproject Vluchtwegmaatregelen) was conform deze werkwijze ondergebracht bij de hoofdafdeling Projecten van DIVV. De projectmanager ROL stuurde daarbij de projectorganisatie aan en legde direct verantwoording af aan zijn ambtelijk opdrachtgever: de directeur DIVV. In de praktijk stond de projectorganisatie er vaak alleen voor.ⁱⁱ

12.4 Grip op aannemer problematisch

Een doorlopend probleem in het verloop van het deelproject Vluchtwegmaatregelen is het grip krijgen op de aannemer. Het werk is nog niet eens begonnen of er doen zich al problemen voor waardoor het vertrouwen in de aannemer wordt verloren. Het vertrouwen wordt niet herwonnen en de buitendienststellingen in 2010 en 2011 verlopen dramatisch. Bij herhaling wordt overwogen te breken en bij herhaling worden nieuwe afspraken gemaakt. De relatie blijft echter uitermate moeizaam en de onvrede over de prestaties blijft. Uiteindelijk is het de aannemer die in 2015 het contract opzegt voordat de volledige scope is gerealiseerd en alle restpunten zijn afgerond.

H3, §14
H4

Ondanks tegenvallers wordt aanbesteding doorgezet

In mei 2009 wordt de aanbestedingsprocedure gestart. Uiteindelijk blijkt slechts één partij geïnteresseerd in het werk. Afbreken van de aanbesteding wordt weliswaar overwogen, maar de vertraging die hierdoor zou ontstaan werd niet acceptabel geacht. Het bod van de aannemer ligt vervolgens 40% boven de eigen ramingen van de projectorganisatie. Opnieuw wordt overwogen te stoppen, maar de aannemer geeft plotseling aan dat het werk voor € 10 miljoen minder kan worden uitgevoerd. Op de projectorganisatie kwam dit over als een meevaller waardoor het project alsnog binnen budget zou kunnen worden gerealiseerd.

H4, §9
H5

Vertrouwen in aannemer al snel verloren

Het contract met de aannemer wordt uiteindelijk in februari 2010 getekend waarna direct de voorbereidingen moeten beginnen voor de buitendienststelling in de zomer. De start wordt echter als bedroevend gekenschetst. Medewerkers van de aannemer die intensief betrokken

ⁱⁱ Deze beschrijving betreft de situatie zoals die het grootste deel van de periode dat DIVV verantwoordelijk was voor het project ROL van toepassing was. Begin 2011 werd als onderdeel van het verbetertraject dat DIVV inzette naar aanleiding van het rapport van de onderzoekscommissie Kottman het opdrachtgeverschap voor grote projecten belegd bij het hoofd van de hoofdafdeling Projecten in plaats van de directeur DIVV.

waren bij de aanbesteding blijken grotendeels niet meer te worden ingezet. De kennis van de gemaakte afspraken lijkt daarmee te zijn verdwenen. Startbijeenkomsten gaan niet door of zijn weinig succesvol. De problemen blijken hardnekkig en worden niet ingelopen. De aannemer slaagt er niet in om een planning in te dienen die acceptabel is voor de projectorganisatie. Ook blijven er problemen rondom de noodzakelijke werkvergunningen die door GVB moeten worden afgegeven voor het werk in de tunnel.

Buitendienststellingen in 2010 en 2011 verlopen dramatisch

H5, §11
H6, §2, §9-10
H7
H8, §1, §4

De problemen met de werkvergunning worden niet opgelost. Op 2 juli 2010 geeft de aannemer aan dat de werkzaamheden worden opgeschort en dat de buitendienststelling niet zal worden benut. De buitendienststelling is echter onomkeerbaar: er zal in de zomer geen metro rijden. Met de aannemer wordt afgesproken om, gescheiden van elkaar, tegelijkertijd te werken aan het oplossen van het geschil dat door het mislukken van de buitendienststelling in de zomer van 2010 is ontstaan en het zo snel mogelijk weer opstarten van de voorbereidingen voor de buitendienststelling in 2011. Bij de tweede poging in 2011 ontstaan ook al snel problemen in de voorbereiding. Dit keer kan er weliswaar met hangen en wurgen gestart worden, maar het verloop van de buitendienststelling in de zomer van 2011 is opnieuw uitermate teleurstellend. De frustratie bij de projectorganisatie is groot: *“Er wordt niet volop gewerkt, de nachtploeg is ineffectief en de weekeinden zijn een oase van rust.”* Hoeveel werk er precies in de buitendienststelling is uitgevoerd, is lang onduidelijk. Pas eind november 2011 komen hier meer gedetailleerde ramingen van de aannemer voor beschikbaar: ongeveer 30% van de geplande werkzaamheden in de buitendienststelling is daadwerkelijk gerealiseerd. Inmiddels is daar een probleem bijgekomen doordat vanwege een asbestvondst het werk op last van de Arbeidsinspectie is stilgelegd. Hierdoor neemt het aantal dossiers waarover met de aannemer grote meningsverschillen bestaan verder toe.

Bij herhaling wordt overwogen te breken met de aannemer

H6, §3
H8, §5
H9, §4-6,
§10, §15
H10, §11
H11, §5

Het gebrek aan vertrouwen en de problemen in de uitvoering komen ook tot uitdrukking in het herhaaldelijk overwogen te breken met de aannemer. In het najaar van 2010, 2011 en het voorjaar van 2012 wordt dit serieus overwogen. Elke keer wordt ingeschat dat de consequenties van breken dusdanig kostbaar en tijdrovend zijn, dat dit geen reële optie is. De inzet is daarom telkens om er met de aannemer uit te komen. In 2010 en 2011 is daarbij het uitgangspunt zoveel mogelijk vasthouden aan de aanneemsom en de contractuele verplichtingen van de aannemer. In 2012 wordt door Dienst Metro gesteld dat de *“huidige conflictgerichte strategie richting aannemer ... niet de meest geschikte [lijkt] om het werk tijdig op te leveren.”* Dienst Metro is daarom bereid de oorspronkelijke aanneemsom en de contractuele verplichtingen te herzien. De aanneemsom neemt vervolgens in de periode 2012 - 2015 sterk toe tot in totaal ruim € 89 miljoen (de oorspronkelijke aanneemsom bedroeg € 41,3 miljoen - zie tabel 12.1.).

Tabel 12.1. Opbouw en ontwikkeling totale aanneemsom deelproject Vluchtwegmaatregelen

Regeling	Datum	Omvang
Oorspronkelijke aanneemsom	2 februari 2010	€ 41.250.000
Regeling 'Oud zeer'	8 november 2012	€ 15.500.000
Regeling Voltooiing Werk	27 maart 2013	€ 23.250.000
Addendum 1	29 maart 2014	€ 3.300.000
Addendum 2	27 januari 2015	€ 5.900.000
Totaal aanneemsom voorjaar 2015		€ 89.200.000

Bij herhaling worden nieuwe afspraken met financiële prikkels gemaakt

H4, §7
H6, §10
H9, §10, §15
H10, §4

Vanaf het begin worden financiële prikkels zoals boetes, bonussen, afspraken over meer en minderwerk en afspraken over het betalingsritme in het contract opgenomen om de aannemer te stimuleren. De prikkels in het oorspronkelijke contract worden zelfs opgevoerd als rechtvaardiging voor het verlagen van het risicoprofiel van het project. Bij herhaling worden echter nieuwe financiële prikkels overeengekomen. Na het oorspronkelijke contract van februari 2010 volgen nieuwe afspraken in november 2010. Ook de basis van de aanpak van Dienst Metro ligt in het maken van nieuwe afspraken met financiële prikkels in november 2012 (regeling 'Oud zeer') en maart 2013 (Regeling Voltooiing Werk). De afgesproken mijlpalen worden niet gehaald en in november 2013 is het opnieuw noodzakelijk om nieuwe financiële prikkels overeen te komen. Deze nieuwe prikkels komen in de plaats van oude prikkels en zorgen er voor dat de aannemer zicht blijft houden op een bonus ondanks dat mijlpalen niet zijn gehaald.

Ondanks nieuwe afspraken blijft relatie erg moeizaam

H9, §18
H10, §2, §11
H11, §5-6

Ook met de nieuwe strategie van Dienst Metro blijft de relatie met de aannemer moeizaam. Positief is dat in 2013 de derde buitendienststelling wél succesvol verloopt, maar daarna worden wederom overeengekomen deadlines niet gehaald. Het werk wordt ook niet op de nieuw overeengekomen deadline van 31 maart 2014 opgeleverd. De aannemer wordt daarbij door Dienst Metro intern gekenschetst als een "onvoldoende bewezen betrouwbare partij". Uiteindelijk beëindigt de aannemer in het voorjaar van 2015 voortijdig de werkzaamheden voordat de gehele scope is gerealiseerd en alle restpunten zijn afgehandeld. Opnieuw ontstaat hierdoor een, vooralsnog niet afgeronde, discussie over de kwaliteit en kwantiteit van de werkzaamheden die nog met de aannemer moeten worden afgerekend. Er wordt rekening mee gehouden dat deze discussie uitmondt in een rechtszaak. Voor het afhandelen van de restpunten komt Dienst Metro echter wederom uit bij twee voormalige vennoten van de oorspronkelijke aannemerscombinatie.

12.5 Continue grote tijdsdruk

Kenmerkend voor het verloop van het deelproject Vluchtwegmaatregelen is dat vanaf het begin er sprake is van grote tijdsdruk. Deze tijdsdruk is van invloed op de voorbereiding waarin keuzes worden gemaakt die achteraf gezien de kiem hebben gelegd voor de latere problemen. Het project is door de tijdsdruk in een fuik terecht gekomen waardoor ook de uitvoering in 2010 en 2011 problematisch blijft verlopen. Het project kan niet op eigen kracht

uit deze fuik komen en pas door bestuurlijk ingrijpen begin 2012 wordt de dwingende tijdsdruk waarin het project al die tijd heeft verkeerd opgeheven.

Versnelling verbeteren tunnelveiligheid

H2, §5-6
H3

Het deelproject Vluchtwegmaatregelen, dat een cruciale rol speelt bij het verbeteren van de veiligheid in de metro, zou volgens de oorspronkelijke planning uit 2004 al in 2009 klaar zijn. Deze planning begon al snel te schuiven waardoor werd aangestuurd op afronding van de werkzaamheden in 2012. Onder druk van de VROM-Inspectie en een alarmerend rapport over de brandveiligheid van metrostations in Amsterdam en Rotterdam wordt de uitvoering versneld. Een aanvullende subsidie van € 27 miljoen wordt verkregen om het werk in 2010 gereed te hebben. Het streven deze deadline te halen wordt dominant in de voorbereiding van het werk.

In de voorbereiding worden telkens nieuwe tegenvallers geïncasseerd

H3
H4

In 2008 starten de daadwerkelijke voorbereidingen voor het deelproject Vluchtwegmaatregelen. Al vroeg in de voorbereiding staat het project onder grote druk en doen zich telkens tegenvallers voor. De verplichte adviezen van de landelijke Commissie Tunnelveiligheid over het veiligheidsconcept vallen telkens niet positief uit. Ook verloopt, zoals eerder beschreven, de aanbesteding problematisch en lukt het niet om op tijd het bestek af te krijgen. Het contract met de aannemer wordt uiteindelijk pas in februari 2010 getekend, terwijl oorspronkelijk werd aangestuurd op februari 2009.

Vasthouden aan planning legt kiem voor latere problemen

Het deelproject Vluchtwegmaatregelen is nooit goed uit de startblokken gekomen. Achteraf gezien zijn een aanbesteding en een voorbereiding die op deze wijze verlopen, zeker gezien de complexiteit van het werk, een teken aan de wand dat het project in grote problemen verkeerde. In veel gesprekken die voor dit onderzoek zijn gevoerd, wordt opgemerkt dat in deze periode de kiem is gelegd voor veel problemen in het project. Problemen die, als ze eenmaal zijn ontstaan, veel moeilijker achteraf zijn op te lossen. Temporiseren of stopzetten van het project was echter geen optie, mede ook omdat de buitendienststelling voor de zomer van 2010 al was overeengekomen en er vast werd gehouden aan de doelstelling om het werk eind 2010 gereed te hebben.⁶⁰³

Door tijdsdruk slaagt projectorganisatie er niet in beheersing op orde te krijgen

H5, §5
H6, §12
H8, §2

Vanaf het begin van de werkzaamheden in 2010 heeft de projectorganisatie moeite om zicht te krijgen en te houden op de stand van het werk. Ook het zicht op de precieze stand van zaken van de financiën ontbreekt en men slaagt er niet in dit op orde te krijgen. Het budget wordt niet geïndexeerd, informatie over de claims van de aannemer is ontoereikend en de omvang van scopewijzingen en meer- en minderwerk is onduidelijk. In het najaar van 2010 wordt opgemerkt dat door werkdruk de projectorganisatie al blij is als alle gegevens op tijd zijn ingevoerd. Er is onvoldoende tijd voor controles en een kritische blik. In de loop van 2011 verbetert dit niet en in het najaar van 2011 is het nog steeds de vraag in hoeverre de ramingen van het project realistisch zijn.

H5, §11
H6, §7-10
H7
H8, §1,
§4-5

Planning wordt pas bijgesteld als problemen onvermijdelijk zijn

De buitendienststelling in de zomer van 2010 mislukt en het doel om het werk in 2010 af te ronden verdwijnt uit beeld. De planning wordt daarop bijgesteld met als doel het werk in 2011 af te ronden na opnieuw een buitendienststelling in de zomer. Wederom verloopt de voorbereiding problematisch en stapelen de tegenvallers zich op. Bijstellen van de planning is echter geen optie. De buitendienststelling verloopt vervolgens niet succesvol en het blijkt niet mogelijk het werk volgens planning te realiseren. Ondanks dat steeds duidelijker wordt dat er nog veel werk verzet zal moeten worden (en intussen het werk op last van de Arbeidsinspectie vanwege een asbestvondst is stilgelegd) wordt er vervolgens aangestuurd op afronding in 2012 met opnieuw een buitendienststelling in de zomer. Telkens lijkt de wens het werk zo snel mogelijk af te ronden ertoe te leiden dat een langere voorbereidingstijd niet tot de mogelijkheden behoort en wordt de planning telkens met te kleine stappen bijgesteld.

H9, §9

Pas na bestuurlijk ingrijpen wordt in 2012 project van tijds-klem bevrijd

Een cruciale gebeurtenis voor het verloop van het project is het besluit van het college om in te stemmen met een verder uitstel van het project. In plaats van afronding in 2012 wordt besloten dat het project in mei 2014 gereed zal komen. Ook voor de voorbereiding van de noodzakelijke derde buitendienststelling wordt meer tijd uitgetrokken, deze zal nu in 2013 plaatsvinden. Door dit besluit wordt voor het eerst het project bevrijd van de tijds-klem die daarvoor de voorbereiding en de uitvoering van het project telkens in problemen bracht.

H9, §1, §2,
§6, §9, §12

Tijdsdruk blijft ondanks bestuurlijke ingreep een rol spelen

De bestuurlijke ingreep heft weliswaar de tijds-klem van het project op, maar dit betekent niet dat tijdsdruk in het geheel geen rol meer speelt bij het verloop van het project. Dit begint al met de bestuurlijke ingreep zelf waarbij Dienst Metro in een dusdanige korte tijd het project moet doorlichten dat er van gedetailleerde onderbouwingen van de nieuwe ramingen voor het project ROL nog geen sprake kan zijn. Het proces verloopt zo snel dat de directie Juridische Zaken zich genoodzaakt ziet om te waarschuwen voor de zorgvuldigheid van de besluitvorming: tijd voor collegiale toetsing was er niet. Ook later, in het najaar van 2012, wordt omwille van de voortgang besloten om het plan van aanpak niet verder uit te werken ondanks dat in de second opinion hierop wordt aangedrongen: het is nu "[...] zaak om "aan te pakken" en geen tijd meer in het maken van (nieuwe) plannen te steken."

12.6 Bestuurlijk ingrijpen leidt tot strategisch gedrag

Het besluit begin 2012 om in te stemmen met een langere doorlooptijd voor het project hangt direct samen met het besluit eind 2011 om het project ROL versneld over te brengen van DIVV naar Dienst Metro. Dit besluit komt voor vrijwel alle betrokkenen volkomen onverwacht. Dienst Metro moet zich door het besluit in een zeer kort tijdsbestek een beeld vormen van het project en adviseren over het vervolg. Door het bestuurlijk ingrijpen ontstaat voor het eerst een moment om de kaders voor project ROL ingrijpend bij te stellen. Tegelijkertijd ontstond hierdoor een dynamiek om, gegeven de onzekerheid door de plotselinge overdracht, de kans op toekomstige tegenvallers zoveel mogelijk uit te sluiten. Het project ROL stond er niet goed voor, maar Dienst Metro schetste bij de overdracht een te negatief beeld. Dit strategisch gedrag lijkt echter niet de oorzaak te zijn geweest van de sterke toename van de kosten van het

deelproject Vluchtwegmaatregelen, deze lijkt voornamelijk samen te hangen met de slechte onderhandelingspositie die de gemeente had ten opzichte van de aannemer.

Een volkomen onverwacht besluit tot versnelde overdracht

H8, §9
H9, §1

Op 5 december 2011 neemt het college een volkomen onverwacht besluit. Het project ROL moet vrijwel per direct aan de Dienst Metro worden overgedragen in plaats van medio 2012. Voor vrijwel alle betrokkenen, zowel bij DIVV als bij Dienst Metro, kwam dit besluit als een verrassing. Dienst Metro krijgt nog wel de gelegenheid in de periode tot Kerst een screening uit te voeren, maar staat eigenlijk voor een voldongen feit. Men is niet onverdeeld blij met deze nieuwe taak: het wordt ook gezien als een bedreiging voor de Noord/Zuidlijn. Ook is Dienst Metro zich er terdege van bewust dat in deze heel beperkte tijd het uitsluitend mogelijk is om een heel grof beeld te schetsen van de werkelijke staat van het project en de mogelijkheden om het project af te ronden. Een betrokkene stelt dat hij zich afvraagt of Dienst Metro bij een reguliere overdracht een project in een dergelijke staat zou hebben geaccepteerd.

Dienst Metro schetst een dramatisch beeld van de staat van het project

H9, §2,
§5-8

Na deze eerste screening schetst Dienst Metro een dramatisch beeld van de staat van het project ROL: het project is “niet in control” en het plan is niet “maakbaar”. Aangekondigd wordt dat er meer tijd nodig is voor een meer gedetailleerde opname van het project ROL. In maart 2012 worden de resultaten van het verdere onderzoek aan het college gepresenteerd. De uitkomsten zijn nog erger dan eerder werd gedacht. De enige mogelijkheid om het project ROL af te maken is een volledige herstart. Het advies van Dienst Metro luidt geen risico’s meer te nemen in het project ROL. Verwacht wordt dat er substantieel meer tijd en geld nodig zal zijn om het project af te maken. Het deelproject Vluchtwegmaatregelen is minimaal een jaar vertraagd (naar oktober 2013) en zal naar verwachting € 55 miljoen duurder worden.

Grote kritiek van betrokkenen uit periode DIVV op door Dienst Metro geschetst beeld

H8, §8,
H9, §2

Hoewel het voor zowel betrokkenen uit de periode DIVV als daarna zonder meer duidelijk is dat het afmaken van het project meer tijd en meer geld zou vergen, worden in de gesprekken die wij hebben gevoerd veelvuldig vraagtekens gezet bij de overgang van het project naar Dienst Metro en het verdere verloop van het project. Betrokkenen uit de periode van DIVV spreken hun verbazing uit over de sterk toegenomen kosten: men kan zich niet voorstellen dat het project echt zoveel duurder moest worden. In dit licht wordt gewezen op de lopende onderhandelingen met de aannemer om tot een allesomvattende (financiële) regeling te komen waarbij sprake was van aanmerkelijk lagere bedragen. Onderhandelingen die volgens betrokkenen abrupt werden beëindigd door de overgang van het project naar Dienst Metro. Ook was de juridische positie ten opzichte van de aannemer volgens deze betrokkenen erg sterk.⁶⁰⁴

Nuancering van kritiek: het project stond er simpelweg slecht voor

H8, §1-2, §8
H9, §2

Dit standpunt van betrokkenen uit DIVV heeft nuancering. De problemen in het project waren groter dan het openstaande ‘oud zeer’ met de aannemer. Om het project tot een succesvol einde te kunnen brengen was meer nodig dan alleen een financiële regeling: fundamentele wijzigingen waren noodzakelijk. Het was duidelijk (en ook door DIVV zelf onderkend) dat DIVV niet goed toegerust was voor het uitvoeren van dit soort grote projecten. Betrokkenen buiten het project hebben ook waargenomen dat de projectorganisatie beter

begon te functioneren na de overdracht aan Dienst Metro. Ook stuurde het project voorafgaand aan de overdracht nog steeds aan op afronding van het werk in 2012. Hiervoor had een buitendienststelling in 2012 moeten plaatsvinden, terwijl er sinds oktober 2011 niet meer werd gewerkt. Zicht op de precieze stand van het werk en het meerwerk was er ook nog niet. Daarbij waren de onderhandelingen met de aannemer nog niet erg ver gevorderd. De bedragen en rekensommen ontstegen volgens een betrokkene nog niet het niveau van “*bierviltjeswerk*”. Er ontstond gaandeweg het inzicht dat de opvatting dat de juridische positie heel sterk was, enige nuancering behoefde. Hoewel in onderhandelingen daadwerkelijk sprake lijkt te zijn van een voorstel van de aannemer om het werk voor een totale aanneemsom van € 52 miljoen af te maken, is het waarschijnlijk dat de kosten hoger zouden zijn uitgevallen en er meer tijd nodig was geweest vanwege deze, nog niet geadresseerde, onzekerheden.⁶⁰⁵

Juridische positie te somber voorgesteld

H9, §4, §6,
§10

Tegelijkertijd is ook waar te nemen dat Dienst Metro een erg sombere toon aanslaat over het project. Uitgebreid wordt gerapporteerd over de tekortkomingen van de projectorganisatie als opdrachtgever. Expliciet wordt gemeld dat de juridische positie van de gemeente zwak is. Juridische adviseurs zouden verwachten dat de rechter voor een groot deel met de aannemer mee zal gaan. Op dat moment was er echter nog geen sprake geweest van een volledig en diepgaand juridisch onderzoek en de voorlopige conclusies van de juridisch adviseur waren minder stellig dan in de rapportage van Dienst Metro verwoord: “*Op grond van [eerder genoemde punten] acht ik het aannemelijk dat in rechte zou worden geconcludeerd dat de vertraging toerekenbaar is aan omstandigheden die deels voor rekening van de ene partij komen en deels voor rekening van de andere partij.*” Opvallend is dat een groot deel van de punten waarop deze inschatting van de juridische adviseur is gebaseerd, zoals onduidelijkheden over het effect van de verlaging van de aanneemsom met € 10 miljoen op de overeengekomen risicoverdeling met de aannemer, geen zichtbare rol van betekenis meer spelen in de voltooide juridische analyse in september 2012.ⁱⁱⁱ Een belangrijk punt dat blijft gehandhaafd is de constatering dat het de gemeente mogelijk verwijtbaar is dat de voorbereidingstijd voor de buitendienststelling in 2010 te kort is geweest. Daarover wordt echter ook expliciet opgemerkt dat de aannemer dit verwijt nog nooit heeft gemaakt. Betrokkenen bij Dienst Metro geven aan dat de weergave niet alleen gebaseerd was op het juridische advies maar ook op basis van de professionele inschatting van het management team.⁶⁰⁶

Financiële onderbouwing tekort lijkt eveneens uit te gaan van zeer somber scenario

H9, §6, §7,
§9

Ook in de berekeningen van het verwachte tekort van € 55 miljoen is de sombere inschatting van de juridische positie dominant. Deze berekeningen, die vanwege de beperkt beschikbare tijd nog een globaal karakter hadden, zijn wisselend opgebouwd en bevatten geen gedetailleerde onderbouwing. In één opstelling lijkt al rekening te worden gehouden met grote kosten als gevolg van de zwakke juridische positie (ter hoogte van € 17 miljoen). In een andere opstelling wordt ervan uitgegaan dat de kosten van de buitendienststellingen in 2010, 2011 en 2013 van in totaal € 45 miljoen (waarin zowel kosten van het vervangend vervoer, de eigen

ⁱⁱⁱ Dienst Metro benadrukt dat deze punten desondanks wel onderdeel hebben uitgemaakt van de voltooide juridische analyse.

kosten en de kosten van de aannemer zijn begrepen) volledig voor rekening komen van het project.

Geschetst beeld te negatief maar waarschijnlijk niet van invloed op verder verloop project

H9, §6, §9

Door de versnelde overdracht moest in een erg kort tijdsbestek een beslissing worden genomen over het verder gaan met de aannemer. Vanwege de tijdsdruk, de onzekerheden en de wens, mede in het belang van de bestuurder, geen enkel risico meer met het project ROL te willen nemen is een dynamiek ontstaan waardoor er een te somber beeld van het project is geschetst. Het is "een kans die je maar één keer krijgt."⁶⁰⁷ Het is echter de vraag in hoeverre deze te sombere inschattingen van Dienst Metro vervolgens daadwerkelijk bepalend zijn geweest voor de uitkomst van de onderhandelingen met de aannemer en de ontwikkeling van de kosten van het deelproject Vluchtwegmaatregelen. Het ligt meer voor de hand dat de onderhandelingspositie simpelweg zwak was omdat breken met de aannemer niet reëel werd geacht en dat de aannemer zich hiervan bewust was. Daarbij valt wel op dat voor zover de aannemer zelf nog niet had ingeschat dat de onderhandelingspositie van de gemeente erg zwak was, hij dit gedetailleerd kon lezen in de openbare brief van 20 april 2012 waarin uitgebreid uiteen wordt gezet dat de gemeente geen andere keuze heeft dan doorgaan met de aannemer.

12.7 Proces gebruiksmelding verloopt rommelig

Vanaf het begin van het project is duidelijk dat de uitvoering van de maatregelen in combinatie met verbeteringen in de organisatie en het materieel moet leiden tot een succesvolle gebruiksmelding voor een veilig gebruik van het ondergrondse deel van de metro. De beperkte focus op dit proces gedurende de uitvoeringsfase maakt dat het proces rommelig verliep en heeft bijgedragen aan het niet succesvol indienen van de gebruiksmelding in mei 2014. Daarvoor zijn een aantal verklaringen die we hieronder nader uitwerken:

Rol tunnelbeheerder komt laat in beeld

H3, §2
H9, §13

In het proces van de gebruiksmelding speelt de tunnelbeheerder een belangrijke rol. Hij moet uiteindelijk verklaren dat de bouwwerkzaamheden zover gereed zijn dat de tunnel veilig kan worden gebruikt. De tunnelbeheerder komt echter pas laat - in 2012 - in beeld.^{iv} Voor een deel werd dit veroorzaakt doordat de taak, anders dan bij wegtunnels, bij spoortunnels niet bij wet was geregeld. In feite bestond de functie van tunnelbeheerder voor metro- en tramtunnels niet tot de overdracht van de afdeling Beheer van DIVV naar Dienst Metro.⁶⁰⁸ Vanaf de zomer van 2012 fungeert directeur van de afdeling E&B van Dienst Metro als tunnelbeheerder. Vanaf dat moment wordt een proces in gang gezet om samen met de Omgevingsdienst afspraken te maken over de gebruiksmelding en over welke processtappen er doorlopen moeten worden om de gedoogsituatie in de tunnel te beëindigen.

H9, §17
H10, §3, §6,
§9

De invulling van de taak van tunnelbeheerder bij Dienst Metro wordt door betrokkenen omschreven als ontwikkeltraject.⁶⁰⁹ De functie moest van de grond af worden opgebouwd.

^{iv} Dit betekent overigens niet dat er in de DIVV periode geen overleg is geweest over de gebruiksmelding. Dit overleg is echter gestopt vanwege de beperkte voortgang bij het project en pas weer opgestart toen het project onder verantwoordelijkheid van Dienst Metro kwam.

Bovendien werd er binnen Dienst Metro verschillend gedacht over de zwaarte en invulling van de functie.⁶¹⁰ Een en ander betekende dat de afdeling E&B zich in eerste instantie vooral richtte op het scherp krijgen van de scope van de gebruiksmelding maar dat het proces dat naar de gebruiksmelding toe moest leiden onvoldoende aandacht kreeg. Uiteindelijk wordt eind juli 2013, een jaar na de overdracht, de procedure om tot een gebruiksmelding te komen intern gepresenteerd, hetgeen uiteindelijk uitmondt in een plan van aanpak begin december 2013. In de tussentijd starten de Omgevingsdienst en Dienst Metro een overleg en trekt de projectorganisatie aan de bel door een gebrek aan 'sense of urgency' bij de afdeling E&B te melden bij de directie.

Problemen rond de bouwvergunning hinderen proces

H9, §17-18

Een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle gebruiksmelding is dat er overeenkomstig de afgegeven bouwvergunning is gebouwd. De in 2010 afgegeven bouwvergunning voor het deelproject Vluchtwegmaatregelen vormt daarbij voor DMB een belangrijk toetspunt. De bij de gebruiksmelding ingediende bouwtekeningen worden daarbij vergeleken met de bouwtekeningen van de bouwvergunning. Hierbij wordt overigens vooral gekeken naar die aspecten in de bouwvergunning die nodig zijn voor een veilig gebruik van het gebouw.⁶¹¹

In juni 2013 wordt echter door Dienst Metro geconstateerd dat er in afwijking van de bouwvergunning is gebouwd. Dit betekent dat een nieuwe bouwvergunning moet worden aangevraagd waarbij opnieuw moet worden aangetoond dat het beoogde veiligheidsniveau zal worden bereikt. DMB is hier niet van op de hoogte. Zonder goed gekeurde bouwvergunning kan er ook geen gebruiksmelding door DMB worden geaccepteerd. Uiteindelijk wordt in januari 2014, drie maanden voor de beoogde datum van de gebruiksmelding, een nieuwe bouwvergunning voor het deelproject Vluchtwegmaatregelen ingediend. Dit betekent dat heel kort voordat de gebruiksmelding werd gedaan, finale duidelijkheid is verkregen waar de tunnel aan moest voldoen.

Mijlpaal: gebruiksmelding in mei 2014 niet gehaald

H10, §16-19

Begin mei 2014 wordt de gebruiksmelding door de afdeling E&B ingediend bij de Omgevingsdienst. Na beoordeling van de ingediende stukken komt de Omgevingsdienst half juni 2014 tot de conclusie dat de gebruiksmelding onvolledig is en gebreken vertoond. Daarmee beschouwt de Omgevingsdienst de melding als niet te zijn gedaan en is de mijlpaal van mei 2014 voor de gebruiksmelding in formele zin niet gehaald. Op 1 juli 2014 stuurt de Dienst Metro aanvullende informatie in het kader van de gebruiksmelding met het verzoek om de gebruiksmelding van mei 2014 in vervolgbehandeling te nemen. Ook nu nog blijven er discussies bestaan tussen de Dienst Metro en de Omgevingsdienst, die pas na tussenkomst van een externe partij worden beslecht. Uiteindelijk accepteert de Omgevingsdienst half augustus de gebruiksmelding van juli 2014. Dit betekent dat de gedoogsituatie met terugwerkende kracht per 1 augustus 2014 is beëindigd.

13 Problematische aspecten

In dit hoofdstuk worden een aantal problematische aspecten rond het project Renovatie Oostlijn behandeld. Kenmerk van deze aspecten is dat ze niet direct van invloed zijn op het verloop van het project. Desondanks kunnen ze wel van belang zijn voor toekomstige grote (infrastructurele) projecten.

13.1 Rol bevoegd gezag niet goed gepositioneerd binnen gemeentelijke context

Gedurende het verloop van het deelproject Vluchtmaatregelen zijn er voortdurend en soms heftige meningsverschillen geweest tussen de Omgevingsdienst en de projectorganisatie. De discussies betreffen het waarborgen van de veiligheid tijdens de uitvoering van het project, het gebrek aan voortgang dat door de projectorganisatie wordt geboekt en het te bereiken veiligheidsniveau. In het deelproject Vluchtwegmaatregelen is het voor de Omgevingsdienst lastig opereren. Daarvoor kunnen een aantal oorzaken worden aangewezen. Door de gemeentelijke organisatie worden mogelijke sancties niet serieus genomen en er is binnen de gemeentelijke context een sterke behoefte om te streven naar consensus.

Sancties serieus bekeken, niet reëel geacht

H6, §8

Tijdens het verloop van het deelproject is door de Omgevingsdienst op verschillende momenten gedreigd om tot handhaving over te gaan. Vanuit de projectorganisatie is serieus gekeken naar de mogelijke consequenties van handhaving door de Omgevingsdienst - het stoppen van de exploitatie van de metro en mogelijke extra vertraging door de dan ontstane commotie.⁶¹² Deze dreiging van handhaving werd door de projectorganisatie echter nooit serieus genomen.⁶¹³ De Oostlijntunnel functioneerde immers al dertig jaar zonder grote incidenten, en er was nog nooit een dodelijk slachtoffer gevallen.⁶¹⁴ De kans dat de tunnel op last de Omgevingsdienst zou worden gesloten werd door de projectorganisatie als uitermate gering ingeschat. Ook de voorbereiding van een dwangsom door de Omgevingsdienst in 2010 omdat het deelproject te weinig voortgang boekte is nooit door de projectorganisatie serieus genomen - het bedrag was in verhouding tot het projectbudget laag (€ 0,25 miljoen dwangsom versus een projectbudget van € 68 miljoen) en het was onwaarschijnlijk dat de gemeente zichzelf een dwangsom zou opleggen.⁶¹⁵

Streven naar consensus

H6, §8
H7, §12
H8, §6-7
H9, §9

Vanuit de projectorganisatie wordt als bron van conflict aangedragen dat de Omgevingsdienst in de periode DIVV met een zekere regelmaat rechtstreeks naar het college stapte in plaats van het overleg met de projectorganisatie te zoeken.⁶¹⁶ De reden die hiervoor vanuit de Omgevingsdienst werd gegeven was dat het vrijwel onmogelijk was om het standpunt van de Omgevingsdienst in de gezamenlijke stukken richting het bestuur te krijgen. De Bestuursdienst hamerde op een eensgezind standpunt en dat bleek in de praktijk in een aantal gevallen niet haalbaar.⁶¹⁷ Het door de Wethouder handhaving ingenomen standpunt dat de Omgevingsdienst een platform moet hebben om zaken bespreekbaar te maken of voor besluitvorming voor te leggen en het mogelijk moet zijn om een eigenstandpunt in te nemen stuitte in de periode DIVV op veel weerstand bij de projectorganisatie en de Bestuursdienst.⁶¹⁸

Vanaf het moment dat de Dienst Metro deze taak heeft overgenomen is de relatie verbeterd en wordt als dat nodig is een afwijkend standpunt van de Omgevingsdienst richting het bestuur gecommuniceerd. Dat neemt echter niet weg dat Dienst Metro ook blijft inzetten op het bereiken van overeenstemming.⁶¹⁹

13.2 Inzet externen noodzakelijk

Het project Renovatie Oostlijn en in het bijzonder het deelproject Vluchtwegmaatregelen kenmerkt zich door de grote inzet van externen. In de periode dat het deelproject onder de verantwoordelijkheid van DIVV viel bestond de projectorganisatie uit ongeveer 50% externe krachten. De andere 50% gemeentelijk inbreng in het deelproject waren voornamelijk ambtenaren van DIVV en IBA. Na de overgang van het project naar de Dienst Metro in 2012 en de daaropvolgende opbouw van een nieuwe projectorganisatie in 2013 is de verhouding externe inhuur versus interne medewerkers drastisch veranderd. In 2013 en 2014 bestond het team dat zich met het deelproject Vluchtwegmaatregelen bezighield voor 95% uit externe inhuur.⁶²⁰

In de gesprekken die wij hebben gevoerd met de verschillende betrokkenen uit de DIVV periode en uit de periode van Dienst Metro hebben we de vraag aan de orde gesteld in hoeverre deze mate van inhuur noodzakelijk is voor het project en of het voor de gemeente een doelmatige en duurzame manier is om te werken. De verschillende betrokkenen hebben een aantal voordelen van de inhuur van externen naar voren gebracht maar ook een aantal nadelen.

Externe deskundigheid is noodzakelijk bij complexe of grote projecten

Uit de gesprekken ontstaat de algemene indruk dat bij projecten als het project ROL het onontkoombaar is om gebruik te maken van een flexibele schil van externen. Hierbij worden twee argumenten aangehaald. Aan de ene kant de specialistische kennis die nodig is in het project en die nadat het project is afgerond niet meer nodig is voor de gemeente. Daarnaast brengt dit soort projecten een piekbelasting met zich mee die zich makkelijker met een flexibele schil laat opvangen.

Externe deskundigheid is oplossing bij gebrek aan ambtelijke kwaliteit

Bij de overdracht van het project ROL naar de Dienst Metro is volgens betrokkenen wel serieus gekeken naar de mogelijkheid om posities in te vullen met ambtenaren. Geconstateerd moest echter worden dat de aangedragen ambtenaren onvoldoende kwaliteit hadden om in het project te kunnen functioneren. Volgens een van de betrokkenen steekt de Dienst Metro wat kwaliteit betreft met kop en schouders uit boven de ambtelijke organisatie.⁶²¹

Gemeente wordt in toenemende mate afhankelijk van externen

Ten aanzien van de verhouding van 95% externen bij het deelproject Vluchtwegmaatregelen wordt door verschillende betrokkenen aangegeven dat deze verhouding overdreven of zelfs "ongezond" genoemd kan worden.⁶²² Door verscheidene betrokkenen wordt in dit licht gewezen op de risico's die dit mee brengt voor continuïteit en kennisborging binnen de gemeente.⁶²³ Door het veelvuldig gebruik van externen wijst een van betrokken er ook op dat

afhankelijkheid van externen vergroot omdat het ambtelijk apparaat geen ervaring met dergelijke projecten meer opdoet.⁶²⁴

Proces van inhuur externen kan beter

Dienst Metro heeft begin 2015 door PwC een onderzoek naar rechtmatigheid binnen de eigen organisatie laten uitvoeren. Eén van de onderwerpen die daarbij aan de orde kwam is de vastlegging van externe inhuur. PwC constateert dat daar verbeteringen mogelijk zijn. Het systeem rond inhuur is volgens PwC goed op orde maar er wordt relatief makkelijk van afgeweken. Regelmatig wordt geconstateerd dat de verplichte meervoudige uitvraag niet heeft plaatsgevonden. Verder constateert PwC dat de tijdelijkheid van de externe inhuur niet altijd van korte duur is: bijna 20% is al meer dan 5 jaar werkzaam bij Dienst Metro.⁶²⁵

Visie gemeente externe inhuur bij infrastructurele projecten ontbreekt

Verscheidene betrokkenen wijzen er op dat het proces van toenemende externe inhuur doorbroken kan worden maar dat dat wel een visie van de gemeente vereist welke kennis en capaciteit zij vast in huis wil hebben en welke ze door middel van een flexibele schil wil invullen. Zonder investeringen zal de afhankelijkheid van externen echter onverminderd groot blijven. In dat opzicht wijst een van de betrokkenen er op dat aan de aanbeveling naar aanleiding van het rapport Kottman om te investeren in de competenties van projectmanagers nog maar beperkt opvolging is gegeven.⁶²⁶

De betrokkenen zijn niet eensgezind in het benoemen van functies die in een project door ambtenaren kunnen worden uitgevoerd. De functies die genoemd worden zijn opdrachtgeverschap, projectmanagement, technisch management, projectbeheersing, projectcontrol en omgevingsmanagement. Een belangrijke randvoorwaarde daarbij is dat de gemeente een voldoende aantrekkelijk werkpakket kan aanbieden waardoor het voor deskundigen ook aantrekkelijk is om voor een langere periode aan de gemeente verbonden te zijn.⁶²⁷

13.3 Regeling Risicovolle Projecten leidt niet tot meer grip tijdens uitvoering op ROL

Sinds 2009 valt het project ROL onder de Regeling Risicovolle Projecten (RRP). Deze regeling is in 2008 ingesteld met als doel bij grote projecten vooraf de risico's in beeld te brengen om vervolgens maatregelen te treffen (en na te leven) om deze risico's te beheersen. Het problematische verloop van project ROL waarbij zich bij herhaling grote problemen voordoen roept de vraag op welk effect van de RRP is uitgegaan op het project ROL. Uit dit onderzoek ontstaat een wisselend beeld van de effectiviteit van de RRP. Positieve elementen zijn de systematiek van risicoanalyses, het organiseren van tegenspraak en de disciplinerende werking van voortgangsrapportages. Opvallend daarentegen is dat de problemen bij het project ROL niet leiden tot een meer intensieve monitoring van buitenaf. De effectiviteit van het PAT-team dat zonder eigen onderzoek analyses maakt van het project ROL en vervolgens daarover het college adviseert lijkt daarbij erg beperkt.

Regeling Risicovolle Projecten 2008

De RRP is in 2008 ingesteld en stelt eisen aan de voorbereiding, uitvoering en beheersing van grote risicovolle projecten. Een project voldoet aan het criterium voor een groot risicovol project als het tenminste een omvang heeft van € 20 miljoen en een looptijd van minimaal een

jaar. Daarnaast kunnen er ook andere overwegingen zijn om een project als risicovol aan te merken, zoals de impact van het project op de gemeente of de samenleving of een grote mate van complexiteit. De daadwerkelijke aanwijzing dat een project onder de RRP valt is een besluit van het college. De voorbereiding, waarin nadrukkelijk aandacht moet worden besteed aan het in beeld brengen van de risico's van het project en de methode -RISMAN- die daarvoor moet worden gehanteerd, mondt uit in een zogenaamde 'basisrapportage' voor de gemeenteraad, op grond waarvan het definitieve besluit om te starten met het project wordt genomen. Tijdens de uitvoering van het project moet er blijvend aandacht zijn voor de ontwikkeling van de financiën en de risico's. Wijzigingen in het project, zoals aanpassingen van de scope of het risicoprofiel, moeten altijd vooraf worden voorgelegd voor bestuurlijke besluitvorming. Ook moet periodiek de gemeenteraad via voortgangsrapportages over het verloop van het project worden geïnformeerd. Deze rapportages worden door de Bestuursdienst getoetst op volledigheid en specifiek op het nakomen van gemaakte afspraken naar aanleiding van audits. Hiervoor organiseren bestuursadviseurs zich in een integraal Project Advies Team (PAT-team). Daarnaast is in de regeling opgenomen dat de accountantsdienst ACAM jaarlijks rapporteert over de wijze waarop de regeling daadwerkelijk bij de grote risicovolle projecten is toegepast en over de mate waarin de kwaliteit en volledigheid van informatie in de voortgangsrapportage is geborgd.⁶²⁸

Toepassing Regeling Risicovolle Projecten 2008 bij project ROL

H5, §9
H7, §10
H8, §3

Sinds 2009 valt het project ROL onder de RRP. Het meest zichtbaar is dit door het uitbrengen van periodieke voortgangsrapportages waarin het verloop van het project wordt beschreven en waarbij expliciet wordt ingegaan op de financiële ontwikkelingen en de belangrijkste risico's. De projectorganisatie en de voortgangsrapportages zijn niet onderwerp geweest van audits van ACAM of nader onderzoek door de Bestuursdienst.⁶²⁹ Ook niet nadat het project in de zomer van 2010 in grote problemen is gekomen. Weliswaar vinden in het najaar van 2010 diverse audits plaats waarin de problemen worden gediagnosticeerd, maar naderhand wordt niet nagegaan of het project daadwerkelijk stappen heeft gezet om de gevonden problemen op te lossen. Opvallend is daarbij dat het beeld dat het PAT-team heeft van het project ROL regelmatig veel positiever lijkt te zijn dan de werkelijke situatie rechtvaardigt.

Bijstelling Regeling Risicovolle Projecten in 2011 en 2014

In 2011 wordt de RRP aangepast naar aanleiding van de aanbevelingen van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn en de daaruit getrokken 10 lessen van de Noord/Zuidlijn. Belangrijke aanpassingen zijn onder meer het verder benadrukken van de voorbereiding van projecten, het belang van risicomanagement en het organiseren van tegenspraak. Tegelijkertijd wordt de jaarlijkse audit van ACAM geschrapt uit de RRP. De bedoelde audits zijn tot dan toe, behoudens een drietal pilots bij afzonderlijke projecten, ook nog niet één keer volledig uitgevoerd. ACAM heeft hiervoor ook geen opdracht gekregen van de Bestuursdienst. Een audit van ACAM (of een andere partij) kan nog wel, op initiatief van de projectorganisatie, onderdeel zijn van een 'programma van tegenspraak' bij de voorbereiding van een project. Ook de rol van de Bestuursdienst wordt gewijzigd: de toetsende taken zijn komen te vervallen en expliciet wordt vermeld dat de Bestuursdienst geen "autonome onderzoeksplicht" heeft en voornamelijk een adviserende rol vervult richting het college op basis van de stukken die de

projectorganisatie aanlevert. In 2014 volgt een nieuwe aanpassing vanwege de introductie van het nieuwe bestuurlijk stelsel, echter zonder verdere inhoudelijke wijzigingen.⁶³⁰

H10, §8

Toepassing Regeling Risicovolle Projecten 2011 bij project ROL

De overgang van project ROL valt min of meer samen met het van kracht worden van de in 2011 gewijzigde RRP. Afgezien van de systematisch uitgebrachte voortgangsrapportages wordt de werking van de RRP ook zichtbaar in de door Dienst Metro (en op verzoek van de Bestuursdienst) georganiseerde second opinion op het nieuwe plan van aanpak voor het project ROL. Ondanks de problematische geschiedenis van het project ROL tot dan toe, volgen er daarna geen onderzoeken van buitenaf naar de implementatie van het plan van aanpak of de staat van het project ROL. Dit is in overeenstemming met de gewijzigde RRP waarbij zowel de Bestuursdienst als ACAM geen (structurele) onderzoekstaken meer hebben bij grote risicovolle projecten. Tegelijkertijd blijkt opnieuw dat het beeld van de Bestuursdienst van de staat van het project ROL te positief is. De kritiek van de Omgevingsdienst op de veiligheidssituatie in de metrotunnel na de buitendienststelling in de zomer van 2013 en de grote opgave die er op dat moment nog lag om het proces voor de gebruiksmelding in mei 2014 in te richten worden niet gesignaleerd.

Waardering voor risicoanalyses en voortgangsrapportages

In gesprekken die wij voor dit onderzoek hebben gevoerd wordt veel waardering uitgesproken over de instrumenten die door de RRP ter hand gesteld worden voor het systematisch analyseren van risico's. Het gaat daarbij niet zozeer om de kwantitatieve uitkomsten van deze analyses, maar vooral om het onderliggende proces. Het systematisch en periodiek opnieuw doorlopen en beoordelen van risico's wordt als waardevol ervaren voor het beheersen van het project. Onderstreept wordt dat het belangrijk is dat voor het doorlopen van dit proces voldoende tijd beschikbaar is. In het verlengde daarvan wordt ook regelmatig opgemerkt dat de systematiek van periodieke voortgangsrapportages een disciplinerend effect heeft en daarmee ook aanzet tot het op orde hebben van de projectbeheersing.⁶³¹

Kritiek op toegevoegde waarde PAT-teams

Er werd echter ook regelmatig kritiek geuit op de betrokkenheid van de Bestuursdienst en in het bijzonder het PAT-team. Vaak werden vraagtekens gezet bij de toegevoegde waarde van deze teams en de uitgebrachte rapportages. Het PAT-team zou op te grote afstand staan en weinig contact hebben met de projectorganisatie. De rapportages kwamen veelal tot stand zonder of met zeer weinig betrokkenheid van de projectorganisatie. De werkwijze van de PAT-teams werd in algemene zin zelfs gekenschetst als "*schijncontrol*." Ook door een voormalig bestuursadviseur werden de rapportages omschreven als een weinig waardevolle papieren exercitie.⁶³²

Regeling Risicovolle Projecten leidde niet tot intensievere monitoring van buitenaf

Het is opvallend dat het project ROL meerdere keren in grote problemen is gekomen terwijl het onder de RRP viel. Dit roept de vraag op hoe effectief de RRP in de praktijk is bij het beheersen van grote risicovolle projecten. Een antwoord op deze vraag valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek en tot op heden is er ook nog geen diepgaande evaluatie van de RRP geweest (zie ook kader 13.1.). Uit dit onderzoek ontstaat een wisselend beeld van de betekenis

van de RRP voor het project ROL. In de gesprekken die voor dit onderzoek zijn gevoerd werd vooral waardering uitgesproken voor het aangereikte instrumentarium voor risicoanalyses en de disciplinerende werking van voortgangsrapportages. Ook is zichtbaar dat bij de voorbereiding van het nieuwe plan van aanpak van Dienst Metro tegenspraak heeft georganiseerd in de vorm van een second opinion. Tegelijkertijd heeft de RRP niet tot een meer intensieve monitoring van het project geleid waarbij van buitenaf af en toe 'in' het project is gekeken. Op grond van de oorspronkelijke RRP uit 2008 had dit nog wel moeten (maar is het niet gebeurd), met ingang van de herziening in 2011 ontbreekt een dergelijke verplichting. De toegevoegde waarde van de analyses van de PAT-teams die zonder aanvullend eigen onderzoek worden gemaakt is erg beperkt. Het beeld dat uit deze analyses naar voren komt, is ook bij herhaling niet in overeenstemming met de werkelijke staat van het project. In de uitvoeringsfase van het project ROL heeft de RRP daarmee niet te hebben geleid tot meer grip van buitenaf op het project.

Kader 13.1. Werking Regeling Risicovolle Projecten tot op heden niet diepgaand onderzocht
De observatie van de werking van de RRP bij het project ROL roept de vraag op in hoeverre de RRP in het algemeen goed functioneert. Een oordeel daarover valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek. De werking van de RRP is echter tot op heden in algemene zin nog niet diepgaand onderzocht. Wél is in 2013 op basis van 35 interviews en een enquête gehouden onder 160 ambtenaren onderzocht in hoeverre de lessen van de Noord/Zuidlijn en de herziene RRP hebben geleid tot een verbetering in de kwaliteit van de besluitvorming en een cultuurverandering bij grote projecten. Geconstateerd wordt dat 60% van de respondenten aangeeft inmiddels anders te werken waarbij men realistischer is over risico's. In het bijzonder is men positief over tegenspraak, de voortgangsrapportages en de daarin opgenomen risicoparagrafen. Eveneens is 60% van de respondenten van mening dat de informatievoorziening aan de gemeenteraad en het college goed is of beter wordt. Op de vraag of de RRP bijdraagt aan een beter verloop van het project wordt door 50% bevestigend beantwoord (en 30% geeft aan dat dit deels het geval is).⁶³³

13.4 Te grote terughoudendheid bij het melden van problemen

Daar waar we eerder constateerden dat Dienst Metro een te somber beeld schetste van de stand van zaken in het project kort na de overdracht zien we ook dat op verschillende momenten in het project de situatie in de communicatie van de projectorganisatie naar bestuur en raad juist rooskleuriger wordt voorgesteld dan die feitelijk is. Tegenvallers worden in sommige gevallen pas gemeld als ze onontkomelijk zijn geworden. Daarbij is wel een groot verschil zichtbaar tussen de periode dat het project onder verantwoordelijkheid viel van DIVV en de periode waarin Dienst Metro voor het project verantwoordelijk is.

Tot zomer 2010 is informatie aan raad en college bedroevend

H5, §1, §5,
§8-9, §12

Vanaf de start van het deelproject Vluchtwegmaatregelen stapelen de problemen zich op in de voorbereiding op de buitendienststelling. CSWE begint laat met de voorbereidingen, de voorbereidingen verlopen chaotisch en de bouwvergunning is nog steeds niet rond. Half mei 2010 constateert de projectleider Vluchtwegmaatregelen: "niets loopt meer op schema en veel zaken zijn hopeloos achterop". Deze problematische staat van het project komt pas laat bij het bestuur te recht. De bestuurlijke voortgangsrapportages over die periode bevatten veelal

gedateerde informatie. In de factsheet over het project ROL, opgesteld voor het nieuwe college, worden weliswaar een aantal risico's benoemd, maar informatie over het missen van cruciale mijlpalen ontbreekt. Op 4 juni wordt de wethouder voor het eerste summier geïnformeerd over de problemen in het project. Pas op 5 juli, nadat CSWE de werkzaamheden opschortte, wordt de wethouder uitgebreid geïnformeerd over de problemen in het project. De raad ontvangt die informatie half juli 2010.

Na de zomer van 2010 verbetering zichtbaar, maar...

H7, §1

Na de zomer van 2010 is de informatievoorziening van de projectorganisatie richting wethouder en college aanmerkelijk verbeterd. De wethouder wordt op regelmatige basis geïnformeerd over de stand van zaken in het project. Maar ook nu is het soms lastig om volledig transparant te zijn. Na de mislukte buitendienststellingen in 2010 verlopen de voorbereidende werkzaamheden voor een nieuwe buitendienststelling wederom buitengemeen moeizaam. Begin december constateert de projectorganisatie dat het steeds moeilijker wordt om op tijd te kunnen starten. Vrijwel gelijktijdig wordt de wethouder op een net iets ander manier geïnformeerd, namelijk dat de projectorganisatie nog steeds mogelijkheden ziet om op tijd te kunnen starten.

Niet alleen de projectorganisatie maar ook bestuur heeft moeite met transparantie

H7, §13-14

Begin augustus, vlak voor het einde van de buitendienststelling in de zomer van 2011, informeert de projectorganisatie de wethouder over de problemen tijdens de buitendienststelling. Er is asbest aangetroffen, de voortgang valt tegen en naar verwachting moet er nog 8 weken op diverse stations worden doorgewerkt. Aan de wethouder wordt voorgesteld om de raad en pers hierover te informeren. Dit wordt door de wethouder tegengehouden. Tegenvallers hoeven naar zijn mening niet onnodig te worden benadrukt. Twee weken later wordt het voor de projectorganisatie duidelijk dat de werkzaamheden naar alle waarschijnlijkheid zullen uitlopen en dat dit gevolgen zal hebben voor de datum waarop de gebruiksmelding kan worden gedaan. Aan de raad wordt begin september alleen gemeld dat alle werkzaamheden waarvoor sluiting van de tunnel noodzakelijk was zijn uitgevoerd. Onvermeld blijft de opgelopen vertraging en de gevolgen daarvan voor de gebruiksmelding. Volgens betrokkenen is de positieve toon richting de gemeenteraad een "*bestuurlijke afweging van de wethouder geweest*".

Oorzaken gebrek aan transparantie in DIVV periode

In de gesprekken die we met de betrokkenen uit de DIVV periode hebben gevoerd wordt het beeld bevestigd dat de situatie in het project vaak te positief werd weergegeven. Daarvoor worden verschillende oorzaken aangedragen. Ten eerste is het pro-actief melden van problemen niet in de belang van de projectorganisatie. Het leidt tot veel extra werk richting bestuur en raad en draagt bovendien volgens een van de betrokkenen bij aan een gebrek aan vertrouwen in de projectorganisatie.⁶³⁴ Een tweede oorzaak die wordt genoemd voor het laat melden van problemen is dat problemen pas gemeld worden wanneer er ook een oplossing voor het probleem beschikbaar is.⁶³⁵ Ten derde wordt gewezen op de rol van stedelijke bestuursadvisering, die grenzen stelt aan de wijze waarop richting college en raad wordt gecommuniceerd. Daarbij wordt onderhandeld over of en hoe richting college en raad wordt gecommuniceerd.⁶³⁶ Ten vierde wordt opgemerkt dat bij DIVV ten tijde van het deelproject

Vluchtwegmaatregelen er een gebrek aan zelfvertrouwen was en er een angstcultuur heerste om problemen bij het bestuur te melden.⁶³⁷

Verder verbetering bij Dienst Metro

H10, §1,
§10-11
H11, §5- 6

Nadat het project is overgedragen van DIVV naar de Dienst Metro wordt op een meer open manier over risico's en problemen richting het bestuur gecommuniceerd. De directeur van de Dienst Metro geeft aan dat transparantie en realisme voor Dienst Metro belangrijke uitgangspunten zijn bij de interne communicatie en bij de communicatie richting raad en college. Binnen Dienst Metro zien we inderdaad een grote openheid in het benoemen en bespreken van problemen bij de uitvoering van het project ROL. De communicatie richting college en raad door middel van kwartaalrapportages is ook meer transparant. De stand van zaken en risico's in het project worden helder benoemd. Maar ook hier zien we toch ook dat bepaalde onderwerpen en problemen niet of pas heel laat richting college en in het bijzonder richting de gemeenteraad worden gemeld. Daarbij gaat het onder andere om het niet melden van: de situatie na de buitendienststelling waarbij de Omgevingsdienst een verslechterde brandveiligheidssituatie aantrof, de grote twijfel omtrent de haalbaarheid van de gebruiksmelding, het loslaten van de mijlpaal dat het werk in maart 2014 af is, de in eerste instantie door de Omgevingsdienst afgewezen gebruiksmelding van mei 2014 omdat die niet voldeed aan het bouwbesluit en het afkeuren van het werk van CSWE in de zomer van 2014. Het afhaken van de aannemer in maart 2015 terwijl het werk nog niet af is bereikt de gemeenteraad erg laat omdat het lang duurt voordat voortgangsrapportages in de raad worden behandeld.

13.5 Rapportagecyclus biedt gemeenteraad geen beter zicht op project

Vanuit de Regeling Risicovolle Projecten wordt voorgeschreven dat het college van B&W en de gemeenteraad door de projectorganisatie worden geïnformeerd door middel van periodieke voortgangsrapportages van de projectleider. Doel van de rapportages is dat de portefeuillehouder, het college en de gemeenteraad het project goed kunnen volgen. De frequentie van de rapportages ligt niet vast en geschiedt op basis van een voorstel van de projectleider. Voorgeschreven is dat de rapportage binnen twee maanden na afloop van de beschouwde periode naar de raadscommissie(s) wordt gezonden.⁶³⁸

Verantwoordingsinstrument met disciplinerende werking

In de gevoerde gesprekken hebben we gevraagd naar de zinvolheid van de voortgangsrapportages. Veel betrokkenen wijzen op het belang van de rapportages als verantwoordingsdocument. In de voortgangsrapportages wordt systematisch verantwoording afgelegd over het verloop van het project. Dit is volgens betrokkenen des te belangrijker daar de huidige P&C documenten nauwelijks nog ruimte bieden om zaken over specifieke projecten voor het voetlicht te brengen.⁶³⁹ Bovendien werken de voortgangsrapportages disciplinerend richting de ambtelijke organisatie. Door de periodieke rapportages moet die er voor zorgen dat ze alles netje op orde heeft en houdt. Ze stimuleren het gemeentelijk apparaat ook om zaken vroegtijdig op te ruimen, omdat het vervelend is om allerlei onopgeloste zaken in een voortgangsrapportage te vermelden.⁶⁴⁰

Actualiteitswaarde beperkt

In onderstaande tabel hebben we alle voortgangsrapportages die in de periode 2009-2015 naar de gemeenteraad zijn verzonden op een rij gezet. Daarin hebben we opgenomen: de einddatum van het kwartaal (A), de opsteldatum van de rapportage (B), de behandeldatum in de commissie (C) en het aantal dagen tussen behandeldatum en einddatum van de rapportage (D).

Tabel 13.1: Voortgangsrapportages project Renovatie Oostlijn

Voortgangsrapportage					
Jaar	Periode	A	B	C	D
2009	2008 Q4 - 2009 Q1	31-3-2009	2-6-2009	2-9-2009	155
2009	2009 Q2-Q3	30-9-2009	24-11-2009	13-1-2010	105
2010	1 -10-2009 - 1-5-2010	1-5-2010	2-6-2010	g.b.	-
2010	1 -10-2009 - 1-9-2010	1-9-2010	1-9-2010	g.b.	-
2011	1 -10-2009 - 1-6-2010	30-6-2011	1-6-2011	g.b.	-
2011	1 -10-2009 - 1-10-2011	30-9-2011	17-10-2011	g.b.	-
2011	1 -10-2009 - 31-12-2011	31-12-2011	19-12-2011	g.b.	-
2012	2012 Q1 - Q3	30-9-2012	29-11-2012	27-2-2013	150
2012	2012 Q4	31-12-2012	11-2-2014	28-3-2013	87
2013	2013 Q1	30-3-2013	16-5-2013	27-6-2013	89
2013	2013 Q2	30-6-2013	15-7-2013	31-10-2013	123
2013	2013 Q3	30-9-2013	13-11-2013	6-3-2014	157
2013	2013 Q4	31-12-2013	18-3-2014	27-8-2014	239
2014	2014 Q1	30-3-2014	28-5-2014	27-8-2014	150
2014	2014 Q2	30-6-2014	28-8-2014	22-10-2014	114
2014	2014 Q3	30-9-2014	3-11-2014	7-1-2015	99
2014	2014 Q4	31-12-2014	4-2-2015	8-4-2015	98
2015	2015 Q1	31-3-2015	13-4-2015	16-9-2015	169
2015	2015 Q2	30-6-2015	26-6-2015	14-10-2015	106
Gemiddeld aantal dagen					132

A: Einddatum rapportage periode

B: Opsteldatum rapportage

C: Behandeldatum in de commissie

D: Aantal dagen tussen einddatum rapportage periode en behandeldatum commissie

g.b.: Geen behandeling

Er zijn een aantal zaken die opvallen in het overzicht. In de eerste plaats zien we dat zowel in de periode DIVV (2009-2011) als in de periode Dienst Metro (2012-2015) regelmatig voortgangsrapportages zijn opgesteld. Opvallend is echter dat die in de jaren 2010-2011 niet naar de gemeenteraad zijn gestuurd. In de tweede plaats zien we dat er een groot gat gaapt tussen de einddatum van de periode en de behandeldatum in de commissie. Die varieert van 87 dagen (2,5 maand) tot 239 dagen (8 maanden). Het gemiddelde aantal dagen tussen de einddatum van de rapportage periode en de behandeling in de raad is 132 dagen (bijna 4,5 maand). Dat

betekent dat als de voortgangsrapportage van enig kwartaal in de raadscommissie wordt behandeld het volgende kwartaal al ruimschoots afgelopen is. De actualiteitswaarde van de rapportages is dus zeer beperkt en het is de vraag of de voortgangsinformatie nu bijdraagt aan het goed kunnen volgen van het project door de gemeenteraad. Een van de betrokkenen stelt dat voor het goed en op de voet volgen van het project voortgangsrapportages van de risico-volle projecten alleen geschikt zijn als ze in het kwartaal volgend op de kwartaalrapportage besproken worden.⁶⁴¹

Voortgangsrapportages kunnen wel iets maar niet veel sneller naar de raad

In de gesprekken die we voerden hebben we gevraagd of en op welke wijze de informatievoorziening aan de gemeenteraad kan worden versneld. De betrokkenen erkennen en herkennen het beeld dat de kwartaalrapportages vaak pas laat in commissievergaderingen worden geagendeerd. Het is een langdurig proces dat een kwartaalrapportage doormaakt voordat het bij de gemeenteraad komt. Eerst wordt er intern een rapportage opgesteld. Om dit goed te doen is er een periode van ongeveer 4 weken nodig na het afronden van het kwartaal. Vervolgens wordt de rapportage eerst door de staf van de wethouder besproken. Vervolgens gaat de rapportage naar het college en daarna wordt het rapport verzonden aan de gemeenteraad. Met dit proces is ongeveer 3 maanden gemoeid na afronding van het kwartaal. Deze periode kan wellicht nog wat worden ingekort maar niet veel. Bovenop deze periode van 3 maanden komen vaak nog enkele weken tot maanden voordat de rapportage in de raad besproken wordt. Hier kan de raad zelf iets aan doen door strakker vast te houden aan behandeltermijnen.⁶⁴²

Raad wordt via andere kanalen geïnformeerd

Voor het melden van acute problemen in een project zijn voortgangsrapportages geen geschikt instrument. Betrokkenen zowel uit de DIVV periode als uit de periode van de Dienst Metro wijzen er op dat als er iets ernstigs aan de hand is de raad op een andere manier, per brief of via een mededeling, kan worden geïnformeerd in de commissie. Het is dan wel mogelijk om de raad te informeren zonder langdurige procedures.⁶⁴³ Bovendien merkt een van de wethouders op dat je "als bestuurder niet blijft wachten op een kwartaalrapportage om de raad te informeren".⁶⁴⁴ Deze situatie treedt onder meer op als in 2010 en 2011 de problemen rond de renovatie Oostlijn groot zijn en de gemeenteraad regelmatig per brief wordt geïnformeerd. Naast de mogelijkheid van het versturen van brieven wijzen sommige betrokken ook op de zogenaamde technische sessies waarin de raad tussentijds over de stand van zaken in een project wordt geïnformeerd. Nadeel van een adhoc stroom van informatie is echter dat het overzicht op de stand van zaken in het project uit beeld kan verdwijnen. In de gesprekken die we voerden wezen sommige betrokkenen ons op de mogelijkheid en wenselijkheid om de raad via een zogenaamde spoedprocedure te informeren. Die spoedprocedure zou in werking kunnen treden als er belangrijke ontwikkelingen zijn op een vooraf gedefinieerd aantal aspecten zoals overschrijdingen in tijd en geld, of bijvoorbeeld bij het ontstaan van maatschappelijke overlast.⁶⁴⁵

Eindnoten

- 588 Interview 22 september 2015 7 oktober 2015
- 589 Interviews 17 augustus 2015, 2 september 2015, 15 september 2015 en 24 september 2015
- 590 Interviews 24 augustus 2015, 2 september 2015, 7 september 2015, 10 september 2015 en 14 september 2015
- 591 Interviews 17 augustus 2015, 10 september 2015, 23 september 2015 en 24 september 2015
- 592 Interviews 17 augustus 2015, 19 augustus 2015, 2 september 2015, 14 september 2015 en 15 september 2015
- 593 Interviews 29 september 2015, 14 september 2015 en 2 september 2015
- 594 Interview 17 september 2015
- 595 Interview 17 september 2015
- 596 Interview 21 september 2015
- 597 Interviews 21 september 2015, 22 september 2015
- 598 Interview 7 oktober 2015
- 599 Interview 9 december 2015
- 600 Interview 13 oktober 2015
- 601 Interview 16 september 2015
- 602 Crisislab, *Review van de omgang met het onderwerp fysieke veiligheid van metroreizigers binnen Dienst Metro*, 14 november 2014
- 603 Interviews 17 augustus 2015, 19 augustus 2015, 7 september 2015 en 15 september 2015.
- 604 Interviews 19 augustus 2015, 17 augustus 2015, 24 augustus 2015, 28 september 2015 en 12 oktober 2015
- 605 Interviews 22 september 2015, 22 september 2015, 19 oktober 2015, 7 oktober 2015 en 21 oktober 2015
- 606 Interview 25 november 2015
- 607 Interview 25 november 2015
- 608 Interview 7 september 2015
- 609 Interviews 2 september 2015, 7 september 2015, 23 september 2015, 10 september 2015 en 22 september 2015.
- 610 Interview 23 september 2015
- 611 Interview 21 oktober 2015
- 612 DIVV, *Notitie voortgang Vluchtwegmaatregelen v0.3*, d.d. 15 augustus 2010
- 613 Interviews 17 oktober 2015 en 19 augustus 2015
- 614 Memo Bestuursdienst en DIVV over metroveiligheid (ongedateerd)
- 615 Interviews 19 augustus 2015 en 21 september 2015
- 616 Interviews 17 augustus 2015, 24 augustus 2015, 17 oktober 2015
- 617 Interview 22 september 2015
- 618 Interview 13 oktober 2015
- 619 Interview 7 september 2015
- 620 De percentages zijn gebaseerd op een door de Dienst Metro en DIVV verstrekt overzicht van interne en externe medewerkers bij het deelproject Vluchtwegmaatregelen d.d. 6 september 2015
- 621 Interview 10 september 2015
- 622 Interview 15 september 2015, 22 september 2015
- 623 Interviews 2 september 2015, 7 september 2015, 10 september 2015, 14 september 2015, 22 september 2015, 23 september 2015 en 12 oktober 2015.
- 624 Interview 20 augustus 2015
- 625 PwC, *rechtmatigheidsonderzoek binnen Metro en Tram. Daadkracht gaat voor geformaliseerde normen en Metro en Tram zoekt constant naar de juiste balans hierin*, februari 2015
- 626 Interview 22 september 2015
- 627 Interviews 2 september 2015, 7 oktober 2015, 7 september 2015 23 september 2015
- 628 Gemeente Amsterdam, *Regeling Risicovolle Projecten*, 23 april 2008
- 629 Interview 22 september 2015
- 630 Gemeente Amsterdam, *Herziene Regeling Risicovolle Projecten*, 13 juli 2011, *Regeling Risicovolle Projecten*, 11 november 2014 en Interview 22 september 2015

-
- ⁶³¹ Interviews 24 september 2015, 17 augustus 2015, 19 augustus 2015, 16 september 2015, 7 oktober 2015 en 13 oktober 2015.
- ⁶³² Interviews 17 augustus 2015, 24 september 2015, 24 augustus 2015, 10 september 2015, 23 september 2015, 22 september 2015, 12 oktober 2015 en 13 oktober 2015
- ⁶³³ Andersson Elffers Felix, *Publiek opdrachtgeven in Amsterdam*, 20 juni 2013
- ⁶³⁴ Interview 19 augustus 2015
- ⁶³⁵ Interviews 17 augustus 2015, 29 september, 12 oktober 2015 en 9 september 2015
- ⁶³⁶ Interviews 29 september en 22 september 2015.
- ⁶³⁷ Interview 22 september 2015
- ⁶³⁸ Gemeente Amsterdam, *Herziene Regeling risicovolle projecten 14=3 juli 2011*
- ⁶³⁹ Interviews 23 september 2015 en 10 september 2015
- ⁶⁴⁰ Interviews 13 oktober 2015, 7 oktober 2015 en 16 september 2015
- ⁶⁴¹ Interview 7 oktober 2015
- ⁶⁴² Interviews 10 september 2015, 16 september 2015, 9 september 2015
- ⁶⁴³ Interview 22 september 2015
- ⁶⁴⁴ Interview 13 oktober 2015
- ⁶⁴⁵ Interviews 7 oktober 2015 en 15 september 2015



Rekenkamer Amsterdam

Weesperstraat 105 A (6^e verdieping)
1018 VN Amsterdam

telefoon 020 25 478 08
info@rekenkamer.amsterdam.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl