

BESTUURLIJK RAPPORT

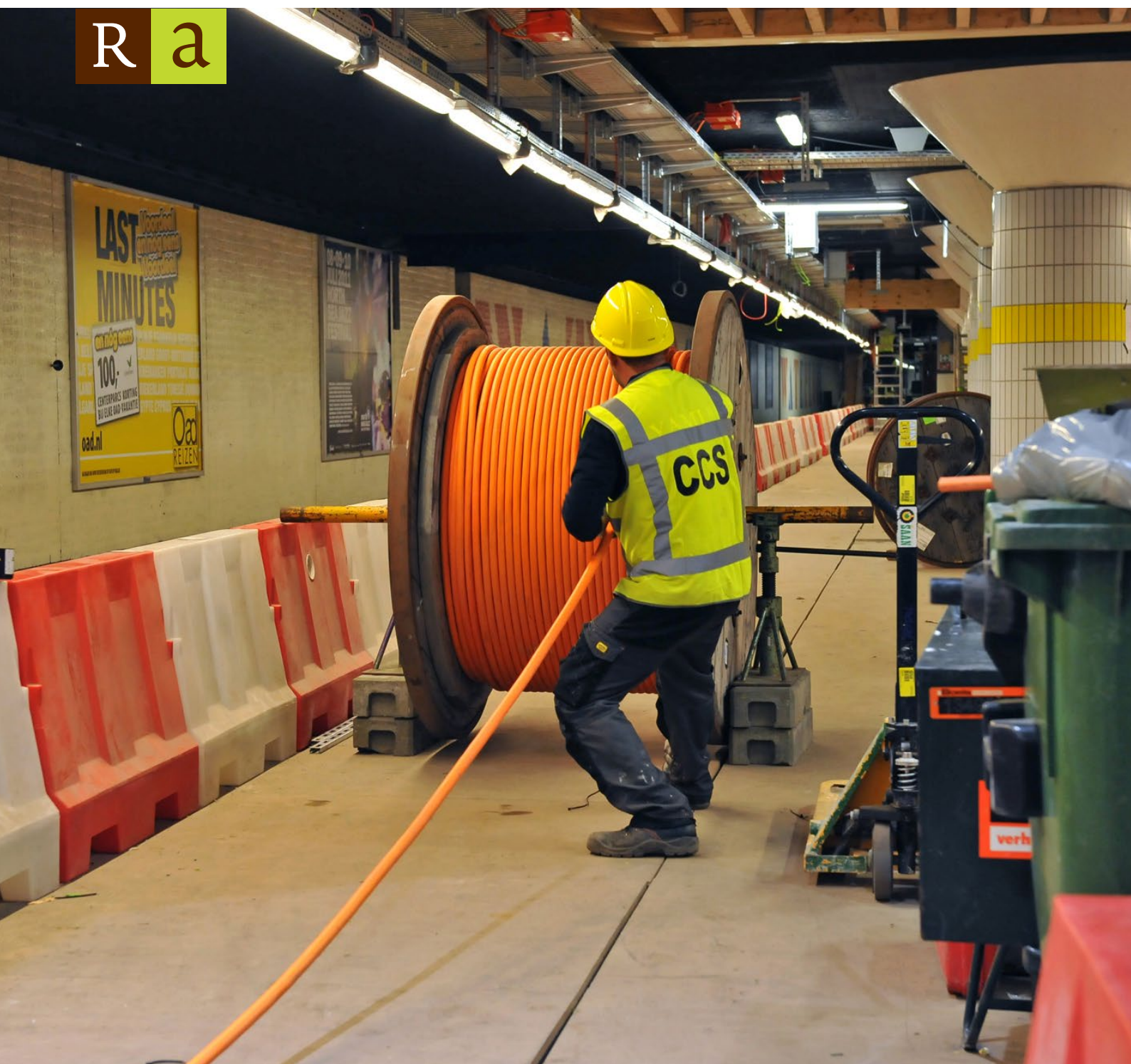
# Renovatie Oostlijn

Lessen uit een complex en problematisch project

januari 2016

Rekenkamer Amsterdam

R a





BESTUURLIJK RAPPORT

# 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 het bestuurlijk rapport 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.

## Samenvatting

In 2004 stelde de gemeenteraad het projectkader voor de renovatie van de Oostlijn vast. Belangrijke onderdelen van de Oostlijn - inmiddels ruim 25 jaar oud - zijn aan vervanging toe. Het betreft een herziening van het in 2001 vastgestelde plan 'Metro-morfose' dat te ambitieus en kostbaar bleek.

Het project kent twee belangrijke onderdelen: het verbeteren van de tunnelveiligheid en het renoveren van de ondergrondse en bovengrondse stations. Om de tunnelveiligheid in de Oostlijn te verbeteren worden verscheidene maatregelen getroffen waarvan de belangrijkste in het deelproject Vluchtwegmaatregelen zijn opgenomen. Ons onderzoek richtte zich op dit deelproject. Met de uitvoering van het andere belangrijk deelproject - de stationsrenovaties - is in 2015 gestart. Over het verloop van dit deelproject valt op dit moment niet veel te zeggen.

### *Sterk vertraagd en aanzienlijk duurder*

Het is algemeen bekend dat het project Renovatie Oostlijn sterk is vertraagd en aanzienlijk duurder wordt dan oorspronkelijk gedacht. Belangrijke oorzaak daarvoor zijn de problemen bij het deelproject Vluchtwegmaatregelen. Oorspronkelijk was het plan dat dit deelproject in 2010 zou zijn afgerond. De belangrijkste mijlpalen zijn inmiddels, met een grote vertraging, gerealiseerd, maar het project is eind 2015 nog niet helemaal af. Daarnaast zijn de kosten van het deelproject aanzienlijk gestegen. In 2009 ging men er vanuit dat het deelproject voor € 68,5 miljoen kon worden gerealiseerd. De meest recente prognose gaat uit van een bedrag van bijna € 150 miljoen. De oorzaken voor het moeizame verloop van het project zijn divers en moeten in samenhang worden gezien.

### *Het project wordt gekenmerkt door grote complexiteit*

De grote complexiteit binnen het project ontstaat vanwege onder ander de vereiste integraliteit van aan te brengen systemen in de ondergrondse metro. Daarnaast moest het werk worden uitgevoerd in een bestaande en slecht gedocumenteerde tunnel, terwijl de dienstregeling zo min mogelijk mocht worden verstoord. Daarbij kwam dat de projectorganisatie niet goed was ingebed in de gemeentelijke organisatie en er met veel partijen binnen en buiten de gemeente afstemming noodzakelijk was.

### *Knellende kaders*

Het project wordt gekenmerkt door knellende kaders in termen van tijd en geld. Beide zorgen er voor dat zowel in de voorbereiding als in de uitvoering, het project moeizaam verliep. Daarnaast bleken prikkels richting de aannemer niet goed te werken en was breken met de aannemer op verschillende momenten in het project geen reële optie vanwege budgettaire en tijdsgebonden consequenties.

### *Gesloten cultuur*

Tijdens het project werden problemen laat zichtbaar omdat er een cultuur heerste waarin het melden van problemen niet vanzelfsprekend was. Hierdoor werd het

vertrouwen in het project ondermijnd en verliepen bijstellingen van de plannen moeizaam. Het gebrek aan openheid zorgde bij de overdracht van het project naar Dienst Metro voor een te sombere weergave. Het gevoel overheerste dat de kaders maar één keer maximaal konden worden opgerekt.

#### *Overige problematische aspecten*

Naast factoren die het verloop van het deelproject beïnvloedden, constateren we ook dat de Regeling Risicovolle Projecten niet goed werkte ten tijde van de uitvoering van het project. Daarnaast constateren we dat er een gemeentelijke visie ontbreekt op externe inhuur bij dit soort projecten. Ten slotte merken we op dat de wijze van rapporteren niet bijdraagt aan een goed zicht van de gemeenteraad op de staat van het project.

#### *Lessen uit onderzoek naar Renovatie Oostlijn*

De reconstructie van de renovatie van de Oostlijn laat zien dat goed samen optrekken met andere partijen het verschil had kunnen maken. Het vaak chaotische proces dat bij dit soort projecten optreedt maakt daarnaast enige mate van faciliteren en begrenzing noodzakelijk. Langs deze twee lijnen komen we tot 9 lessen:

1. Een project is een gezamenlijke opgave
2. Betrek de beheerder bij het opdrachtgeverschap
3. Goed beheer verdient zich terug
4. Kijk soms ongevraagd van buiten naar binnen
5. Respecteer tegenkrachten
6. Verwacht niet te veel van contractuele prikkels
7. Stoppen is soms aantrekkelijker dan het lijkt
8. Neem voldoende tijd voor voorbereiding en belangrijke besluiten
9. Tegenvallers zijn er om te bespreken, niet om af te rekenen

#### *Aanbevelingen*

Naast de negen lessen formuleert de rekenkamer vijf aanbevelingen. De eerste twee hebben betrekking op de omgang met de lessen uit dit onderzoek. We bevelen aan om de lessen uit dit onderzoek te gebruiken om de lessen van de Noord/ Zuidlijn te actualiseren en te komen tot 'Vuistregels voor grote projecten'. Daarnaast bevelen we aan om deze 'vuistregels' periodiek te onderschrijven. Naast deze twee aanbevelingen formuleren we aanbevelingen voor de Regeling Risicovolle Projecten (RRP), de externe inhuur in relatie tot de interne gemeentelijke deskundigheid en over de informatievoorziening richting de gemeenteraad.

#### *Bestuurlijk reactie en nawoord*

Het college vindt dat de lessen weinig toevoegen aan de reeds bestaande lessen van de Noord/Zuidlijn en ziet geen aanleiding om deze te actualiseren om zo te komen tot 'Vuistregels voor grote projecten'. Ook ziet zij weinig noodzaak om de informatievoorziening aan de raad te veranderen. De rekenkamer is het hiermee niet eens en gaat daarop in haar nawoord uitvoerig in.

## Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>3</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1 Aanleiding	7
1.2 Doelstelling en onderzoeksvraag	8
1.3 Tunnelveiligheid en de gebruiksmelding	9
1.4 Werkwijze	10
1.5 Leeswijzer	10
<b>2 Samenvatting bevindingen</b>	<b>11</b>
2.1 Het verloop van het project Renovatie Oostlijn op hoofdlijnen	11
2.2 Oorzaken voor het moeizame verloop van het project Renovatie Oostlijn	13
2.3 Problematische aspecten rond project Renovatie Oostlijn	18
<b>3 Analyse, lessen en aanbevelingen</b>	<b>21</b>
3.1 Inleiding	21
3.2 Hoofdconclusie	21
3.3 Analyse	22
3.4 Samen optrekken: oog voor het gemeentelijk belang	25
3.5 Samen optrekken: open interactie met binnengemeentelijke partijen	27
3.6 Samen optrekken: het dilemma in de relatie met de aannemer	28
3.7 Faciliteren en begrenzen: werken aan de rand van chaos	30
3.8 Aanbevelingen	32
<b>4 Bestuurlijke reactie en nawoord</b>	<b>37</b>
4.1 Bestuurlijke reactie college van B&W	37
4.2 Nawoord	41
<b>Bijlage bij de bestuurlijke reactie van het college</b>	<b>47</b>





# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Eind jaren negentig wordt geconstateerd dat de Oostlijn van de Amsterdamse metro grondig moet worden gerenoveerd. De metro is inmiddels ruim 25 jaar oud en belangrijke onderdelen zijn aan vervanging toe. Aanvankelijk mondt dit uit in het project "Metromorfose" dat in 2001 door de gemeenteraad is vastgesteld. Na uitvoering van de eerste stationsrenovatie - Ganzenhoef - is duidelijk dat het plan te kostbaar en te ambitieus is en moet worden bijgesteld. Dit leidt uiteindelijk tot het project Renovatie Oostlijn waarmee de gemeenteraad in 2004 instemde. In figuur 1.1 is de Oostlijn van de Amsterdamse metro schematisch weergegeven.

Figuur 1.1 – metro Oostlijn<sup>1</sup>



Het project Renovatie Oostlijn bestaat uit twee onderdelen: het verbeteren van de tunnelveiligheid en het renoveren van vrijwel alle stations. Belangrijk onderdeel van het verbeteren van de tunnelveiligheid is het deelproject Vluchtwegmaatregelen. Door de problemen die zich hebben voorgedaan bij het deelproject Vluchtwegmaatregelen is het project Renovatie Oostlijn inmiddels aanzienlijk vertraagd en zijn de

<sup>1</sup> Niet alle stations aan de Oostlijn vallen binnen het project Renovatie Oostlijn. Drie stations - Amstel, Duivendrecht en Bijlmer - zijn eigendom van de NS en vallen daarom buiten het project. Daarnaast was de station Ganzenhoef net gerenoveerd en was met de renovatie van station Reigersbos al een aanvang gemaakt in het kader van het oude project Metromorfose.

kosten opgelopen. Tabel 1.1 geeft een overzicht van het verloop van de geraamde kosten voor het project Renovatie Oostlijn.

Tabel 1.1 - Verloop geraamde kosten project Renovatie Oostlijn

In € miljoen	Budget d.d. 1 januari 2005	Budget d.d. 24 november 2009	Prognose d.d. 19 december 2011	Prognose d.d. 28 oktober 2015
Stationsrenovaties <sup>2</sup>	€ 124,0	€ 140,8	€ 149,9	€ 157,6
Tunnelwerk 2008	€ 47,5 <sup>3</sup>	€ 53,6	€ 54,8	€ 53,7
Vluchtwegmaatregelen	-	€ 68,5	€ 70,8	€ 148,7
<b>Totaal Renovatie Oostlijn</b>	<b>€ 171,5</b>	<b>€ 262,9</b>	<b>€ 275,5</b>	<b>€ 360,1</b>

Bron: overzicht budgetten 2005 – 2011 en bestuurlijke voortgangsrapportages

Het deelproject Vluchtwegmaatregelen had in 2010 gereed moeten zijn en de kosten voor dit deelproject zijn meer dan verdubbeld (in 2009 is een krediet van € 68,5 miljoen verleend en in 2015 is de laatste prognose € 148,7 miljoen). Aanvankelijk werden de kosten voor het totale project Renovatie Oostlijn geraamd op € 171,5 miljoen. Inmiddels worden de kosten voor het totale project geraamd op € 360,1 miljoen.<sup>4</sup>

Het problematische verloop van het project Renovatie Oostlijn en in het bijzonder het deelproject Vluchtwegmaatregelen was voor de rekenkamer reden om in het najaar van 2013 een verkenning uit te voeren. Op basis van de verkenning heeft de rekenkamer besloten dat een nader onderzoek naar de oorzaken van de vertraging en de oplopende kosten bij het project Renovatie Oostlijn zinvol en nuttig is.<sup>5</sup> Met de start van het onderzoek is gewacht totdat in augustus 2014 het grootste deel van het werk was uitgevoerd.

## 1.2 Doelstelling en onderzoeksvraag

Het hoofddoel van dit onderzoek is het verloop van het project te evalueren en na te gaan welke lessen hieruit getrokken kunnen worden voor toekomstige grote (infrastructurele) projecten. Daarbij richten we ons niet alleen op de waarneembare oorzaken van de problemen in het project, maar ook op andere problematische aspecten rond het project die van belang zijn voor toekomstige grote (infrastructurele) projecten. Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

<sup>2</sup> Inclusief perronrenovaties, roltrappen en Kraaiennest.

<sup>3</sup> In 2005 was dit budget niet gereserveerd voor Tunnelwerk 2008 maar voor tunnelveiligheid in het algemeen.

<sup>4</sup> Naast de problemen bij het deelproject Vluchtwegmaatregelen zijn de totale kosten van het project ROL ook toegenomen door tussentijdse scope-uitbreidingen en indexaties.

<sup>5</sup> Daarnaast besloot de rekenkamer naar aanleiding van deze verkenning een onderzoek te starten naar het Meerjaren VervangingsProgramma Metro (MVP Metro). Over de uitkomsten van dit onderzoek heeft de rekenkamer op 6 februari 2014 gerapporteerd.

### *Onderzoeksvraag*

Hoe is het project Renovatie Oostlijn verlopen en welke factoren hebben bijgedragen aan het moeizame verloop van het project of zijn van belang voor toekomstige grote (infrastructurele) projecten en welke lessen kunnen op basis hiervan worden getrokken?

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag worden vier deelvragen gehanteerd:

1. Hoe is het project Renovatie Oostlijn verlopen?
2. Welke oorzaken voor de problemen bij het verloop van het project Renovatie Oostlijn zijn waarneembaar?
3. Zijn er andere problematische aspecten rond het project Renovatie Oostlijn die van belang zijn voor toekomstige grote (infrastructurele) projecten?
4. Welke lessen kunnen er worden getrokken voor toekomstige grote (infrastructurele) projecten?

De eerste drie onderzoeksvragen worden beantwoord in het onderzoeksrapport. De vierde komt aan de orde in deze bestuurlijke nota.

### *Een opmerking vooraf over de reikwijdte van dit onderzoek*

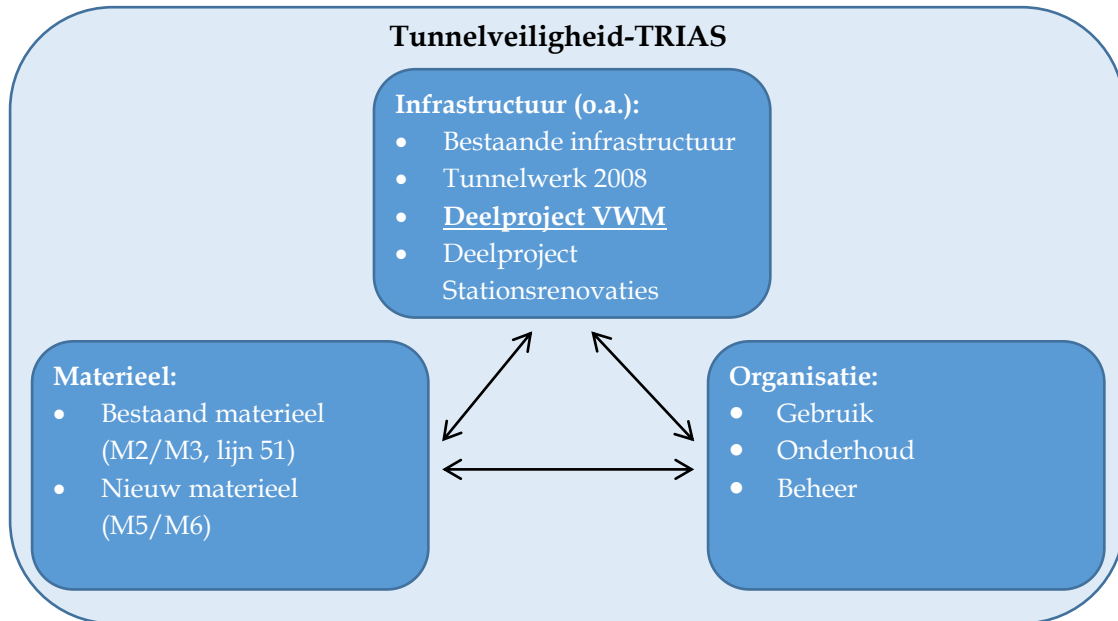
Het doel van dit onderzoek is het trekken van lessen uit de renovatie van de Oostlijn voor toekomstige grote projecten van de gemeente Amsterdam. Met dit doel voor ogen heeft het onderzoek zich gericht op de wijze waarop de gemeente heeft geacteerd bij de problemen die zich in het project Renovatie Oostlijn hebben voorgedaan. Een groot deel van de problemen is gerelateerd aan de samenwerking met de aannemer. We willen benadrukken dat dit onderzoek gericht is op de rol die *de gemeente* in de samenwerking heeft gespeeld. De rekenkamer heeft geen eigen onderzoek gedaan naar het functioneren van de aannemer en de kwaliteit van het geleverde werk door de aannemer. De uitingen in dit rapport over deze onderwerpen zijn uitsluitend gebaseerd op documenten die door de gemeente ten behoeve van het onderzoek aan de rekenkamer zijn verstrekt en op basis van uitspraken in interviews met (ingehuurde) medewerkers van de gemeente.

## **1.3 Tunnelveiligheid en de gebruiksmelding**

Het onderzoek richt zich voornamelijk op het deelproject Vluchtwegmaatregelen omdat zich binnen dit deelproject de grootste problemen hebben voorgedaan. Doel van het deelproject is het verbeteren van de veiligheid in de tunnel door het aanbrengen van allerlei infrastructuurle maatregelen in de metrotunnel en in de ondergrondse stations. Het gaat daarbij onder andere om het aanbrengen van een rook-warmteafvoersysteem, een branddetectiesysteem, brandcompartimentering en brandbestrijdingsvoorzieningen. Voor de gebruiksmelding waarin de gemeente aangeeft en aantoont dat de tunnel veilig kan worden gebruikt is meer nodig dan de afronding van deze werkzaamheden. De nieuwe infrastructuurle maatregelen moeten aansluiten bij de bestaande infrastructuur en het nieuwe en bestaande metro materieel. Daarnaast moet de organisatie rondom het gebruik, het beheer en het

onderhoud op orde zijn. Dit wordt wel de tunnelveiligheid-TRIAS genoemd (zie figuur 1.2 voor een schematische weergave).

Figuur 1.2 - Schematische weergave samenhang onderdelen tunnelveiligheid-TRIAS



#### 1.4 Werkwijze

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen heeft de rekenkamer met behulp van een uitgebreide documentanalyse, waarbij ongeveer 8.000 documenten zijn bestudeerd, een chronologisch overzicht gemaakt. Op basis van dit chronologisch overzicht is gesproken met 40 sleutelfiguren in het project. Dat zijn vooral medewerkers en adviseurs van het voormalige DIVV, het huidige Metro en Tram, de Omgevingsdienst (voorheen DMB) en het cluster Bestuur en Organisatie (voorheen de Bestuursdienst). Daarnaast zijn ook gesprekken gevoerd met medewerkers van de Stadsregio Amsterdam, GVB, het Ingenieursbureau Amsterdam, de Brandweer Amsterdam-Amstelland en ACAM. Ook zijn gesprekken gevoerd met drie oud-bestuurders die een rol hebben gespeeld binnen het project. De gesprekken zijn vooral gevoerd om te bekijken welke lessen uit het project kunnen worden getrokken voor de toekomst.

#### 1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat de belangrijkste bevindingen van ons onderzoek. Daarbij geven we een beschrijving van het verloop van het project op hoofdlijnen, oorzaken voor het moeizame verloop van het project en enkele andersoortige problematische aspecten die rond het project speelden. In hoofdstuk 3 presenteren we onze analyse en formuleren we een aantal lessen en aanbevelingen. In hoofdstuk 4 zijn de bestuurlijk reactie van het college van B&W en het nawoord van de rekenkamer opgenomen.

## 2 Samenvatting bevindingen

Op basis van een gedetailleerde reconstructie van het project Renovatie Oostlijn en gesprekken met betrokkenen hebben we een aantal oorzaken achterhaald van het moeizame verloop van het project. Daarnaast zijn we in het onderzoek nog aspecten tegengekomen die niet zozeer van invloed zijn op het verloop van het project, maar die wel problematisch van aard zijn en waarmee in toekomstige grote (infrastructurale) projecten rekening kan worden gehouden. In dit hoofdstuk vatten we al deze bevindingen uit ons onderzoek samen. Een meer gedetailleerde samenvatting van de bevindingen is opgenomen in de hoofdstukken 12 en 13 in deel 2 van het onderzoeksrapport.

### 2.1 Het verloop van het project Renovatie Oostlijn op hoofdlijnen

Het project Renovatie Oostlijn kent een lange voorgeschiedenis. Eind jaren negentig wordt geconstateerd dat de Oostlijn grondig moest worden gerenoveerd. Het oorspronkelijk plan Metromorfose was te kostbaar en te ambitieus en werd stilgelegd. Begin 2004 krijgt het project een herstart onder de naam Renovatie Oostlijn. Naast de renovaties van de onder- en bovengrondse stations is de aanpak van tunnelveiligheid een belangrijk onderdeel binnen het project.

In eerste instantie wilde men de tunnelveiligheidsmaatregelen in 2009 afronden. Begin 2007 bleek dat niet haalbaar te zijn. De planontwikkeling en uitvoeringsvoorbereiding kostten meer tijd. Uiteindelijk wordt begin 2008, bijna vier jaar na vaststelling van het projectkader Tunnelveiligheid, met de voorbereiding gestart van de aanbesteding voor het deelproject Vluchtwegmaatregelen.

In 2009 staat de aanbesteding centraal. Het proces verloopt moeizaam. Het bestek waarop moet worden ingeschreven komt niet op tijd af en er is één inschrijver met een aanneemsom die 40% hoger ligt dan de eigen raming van DIVV. Na onderhandelingen wordt de inschrijving met € 10 miljoen tot € 41,3 miljoen verlaagd. In februari 2010 wordt het contract uiteindelijk getekend. Dat is een jaar later dan oorspronkelijk was gepland.

In 2010 starten de voorbereidingen van de werkzaamheden die tijdens een buitendienststelling in de zomer van 2010 moeten worden uitgevoerd. Er is sprake van een bedroevende start: werkvergunningen worden niet tijdig aangevraagd, de aanvragen zijn bovendien onvolledig en de bouwvergunning komt pas vlak voor de buitendienststelling rond. Vanuit de projectorganisatie wordt geconstateerd dat niets meer op schema loopt. Uiteindelijk schort de aannemer begin juli 2010 de werkzaamheden op. Hiermee is de eerste buitendienststelling mislukt.

Na de zomer van 2010 wordt al vrij snel toegewerkt naar een nieuwe buitendienststelling in de zomer van 2011. Ook nu verloopt de voorbereiding problematisch, maar

in de zomerbuitendienststelling van 2011 wordt wel gewerkt. De voortgang van de werkzaamheden valt echter tegen en in het najaar van 2011 meldt de aannemer dat ongeveer 30% van de geplande werkzaamheden in de zomerbuitendienststelling is gerealiseerd.

Nadat het werk door de Arbeidsinspectie wordt stilgelegd als gevolg van de vondst van asbest en DMB zich hevig verzet tegen een verdere verlenging van de gedoogperiode van het gebruik van het ondergrondse deel van de metro, verliest het college het vertrouwen dat het met het project nog goed komt onder DIVV. Eind 2011 neemt het college het besluit om het project versneld over te dragen aan Dienst Metro.

Voor Dienst Metro komt de versnelde overdracht onverwacht. Na een korte screening van het project in december 2011 en een meer uitgebreide inventarisatie van de stand van zaken in het voorjaar van 2012 komt Dienst Metro tot de conclusie dat het project er niet goed voorstaat. In het najaar van 2012 komt de Dienst Metro met een nieuw plan van aanpak voor het deelproject Vluchtwegmaatregelen. Er wordt in het plan aangestuurd op een derde buitendienststelling in 2013 en een gebruiksmelding in mei 2014. Het is inmiddels ook duidelijk dat het project veel meer zal gaan kosten dan oorspronkelijk gedacht. In het plan van aanpak wordt een prognose einde werk van €141,7 miljoen opgenomen. Eind 2012 wordt deze prognose naar beneden bijgesteld: € 140,7. Deze raming wordt ook gebruikt bij het vaststellen van het nieuwe budget begin 2013. Daarmee is het oorspronkelijke budget ruim verdubbeld.

De zomerbuitendienststelling van 2013 verloopt wel succesvol en vrijwel alle voorgenomen werkzaamheden worden door de aannemer uitgevoerd. DMB constateert echter dat de veiligheid in de tunnel is verslechterd en er worden met Dienst Metro 'quick-wins' afgesproken om de veiligheid te verbeteren.

Vanaf het najaar van 2013 is de focus binnen het project gericht op de gebruiksmelding die in mei 2014 moet worden ingediend. Het proces verloopt moeizaam. De aannemer haalt een aantal mijlpalen niet en intern verloopt de communicatie tussen de projectorganisatie en de afdeling Eigendom en Beheer stroef. Daarnaast blijven er hardnekkige discussiepunten tussen de Omgevingsdienst (waarin DMB inmiddels is opgegaan) en Dienst Metro bestaan.

De gebruiksmelding wordt begin mei 2014 door Dienst Metro ingediend. In eerste instantie wijst de Omgevingsdienst deze af omdat de melding niet voldoet aan de eisen uit het bouwbesluit. Na aanvullende informatie van Dienst Metro begin juli 2014 wordt de aanvraag in behandeling genomen. Dit mondt uiteindelijk uit in een geaccepteerde gebruiksmelding onder voorwaarden, in augustus 2014.

Hiermee is het deelproject Vluchtwegmaatregelen nog niet afgrond. Er zijn nog restpunten die moeten worden opgelost en de aannemer heeft de werkzaamheden volgens Dienst Metro in maart 2015 beëindigd voordat de gehele scope van het project was gerealiseerd. Naar verwachting worden alle werkzaamheden begin 2016

afgerond waarna het project kan worden overgedragen van de projectorganisatie aan de afdeling Eigendom en Beheer. De kosten zijn inmiddels opgelopen tot € 148,7 miljoen. Het tekort ten opzichte van het in 2013 vastgestelde budget bedraagt € 8 miljoen en er dreigt een rechtszaak met de aannemer over de eindafrekening, waardoor het tekort verder kan oplopen.

## 2.2 Oorzaken voor het moeizame verloop van het project Renovatie Oostlijn

In deze paragraaf noemen we een aantal oorzaken voor het moeizame verloop van het project Renovatie Oostlijn. Het gaat hier vooral om het deelproject Vluchtwegmaatregelen wat veel problemen kende, met als gevolg grote overschrijdingen in termen van tijd en geld. De stationsrenovaties vormden het ander grote deelproject binnen het project Renovatie Oostlijn. De uitvoerende werkzaamheden daarvan zijn pas in 2015 zijn gestart. Over het verloop van dit deelproject is daarom nog weinig te zeggen.

### *Het is een complex project*

Er zijn een aantal aspecten die het werk complex maken. Allereerst technische. Nieuwe systemen moeten op elkaar en op bestaande systemen worden aangesloten en dat alles moet gebeuren in een bestaande tunnel waarvan slecht is vastgelegd welke wijzigingen er in de loop der tijd zijn doorgevoerd. Daarnaast zijn er ook organisatorische aspecten die het werk compliceren. De exploitatie moet tijdens de werkzaamheden zoveel mogelijk “gewoon doorgaan”. Ook de keuze voor de concentratie van werkzaamheden in een zomerbuitendienststelling compliceert het project. Het stelt hoge eisen aan de voorbereiding omdat een buitendienststelling niet zomaar kan worden verlengd en ook niet op het laatste moment kan worden teruggedraaid. Ten slotte moet bij de uitvoering van het werk met de belangen van verschillende partijen (Stadsregio Amsterdam, GVB en Omgevingsdienst) rekening worden gehouden. In die constellatie wordt niet altijd de voor de projectorganisatie meest optimale keuze gemaakt en ook dat verhoogt de complexiteit van het werk.

### *De veiligheidsscope levert veel discussie op*

Tot aan de gebruiksmelding in mei 2014 is er binnen het deelproject Vluchtwegmaatregelen discussie geweest over de scope van het deelproject. Dit heeft verschillende oorzaken. Allereerst was het ingewikkeld om van het programma van eisen waarin in algemene zin aanpassingen in de infrastructuur werden beschreven te komen tot concrete voorzieningen waarmee de tunnelveiligheid wordt verbeterd. Voor een deel werd dit veroorzaakt doordat de tunnelveiligheidswetgeving nog in beweging was. De plannen die uiteindelijk in 2008 en (aangepast) in 2009 aan de toenmalige Commissie Tunnelveiligheid werden voorgelegd kregen geen positief advies.

Daarnaast is er bij de start van het project een bouwvergunning afgegeven. De verplichte scenarioanalyse, waarmee moet worden aangetoond dat na de aangebrachte voorzieningen en genomen maatregelen het beoogde veiligheidsniveau wordt bereikt, volgt pas later. Op dat moment blijkt dat er aanvullende maatregelen

noodzakelijk zijn. Dit leidt tussen DMB en de projectorganisatie tot in 2014 tot discussie over wanneer deze maatregelen moeten worden uitgevoerd en of dit nu wel of niet behoort tot de scope van het deelproject Vluchtwegmaatregelen.

Volgens de Omgevingsdienst en de Brandweer wordt de discussie ook vaak weer opnieuw gestart vanwege het grote aantal wisselingen in de aansturing bij het deelproject Vluchtwegmaatregelen (6 projectmanagers en 4 projectleiders). Bij elke wisseling worden de afgesproken maatregelen opnieuw ter discussie gesteld. Het institutioneel geheugen van de projectorganisatie lijkt te ontbreken.

Ook zet de projectorganisatie regelmatig weer vraagtekens bij de projectscope omdat ze het overzicht kwijt is. Men vraagt zich af of de projectscope het programma van eisen voor de infrastructuur voldoende afdekt en of met de afronding van het werk in voldoende mate zal worden voldaan aan de eisen van de tunnelbeheerder en de Omgevingsdienst. Dat dit gebrek aan overzicht ook daadwerkelijk gevolgen heeft blijkt uit het feit dat Dienst Metro in 2013 constateert dat er in afwijking van de bouwvergunning is gebouwd.

Tot slot kan ook de houding van het bestuur en de ambtelijke organisatie ten opzichte van de aangebrachte veiligheidsvoorzieningen de voortdurende discussie over de veiligheidsscope in stand hebben gehouden. Aan het begin van het traject stelt de toenmalige wethouder de vraag of er niet te veel aan veiligheid wordt gedaan en aan het eind zijn veel betrokkenen van mening dat de veiligheidseisen waarmee men bij de uitvoering rekening heeft moeten houden, erg overdreven zijn.

#### *Aansturing projecten tijdens DIVV periode was zwak*

Het project Renovatie Oostlijn was tot 2012 ondergebracht bij DIVV. Veel betrokkenen uit deze periode geven aan dat DIVV niet goed toegerust was om dit soort grote projecten aan te sturen. De organisatie was verkokerd met drie hoofdafdelingen: Beleid & strategie, Projecten en Beheer die autonoom en los van elkaar opereerden. Pas als de ene afdeling zijn taak had afgerond werd een andere afdeling bij het project betrokken. Daarnaast was het opdrachtgeverschap binnen DIVV niet goed geregeld. De hoofdafdeling Beheer speelde hierbij nauwelijks een rol. Het opdrachtgeverschap was formeel belegd bij de directeur. Dat was vanwege het grote aantal projecten bij DIVV een praktisch onuitvoerbaar taak. Dit beeld is door de onderzoekscommissie Kottman in 2011 in algemene zin bevestigd. Het gevolg was dat de projectorganisatie veelal op zichzelf was aangewezen zonder een opdrachtgever die de 'natuurlijke' rol van alerte bewaker van het project vervulde.

#### *Grip op de aannemer krijgen was moeilijk*

Een doorlopend probleem bij het deelproject Vluchtwegmaatregelen is het grip krijgen op de aannemer. Vanaf het begin is geprobeerd om via financiële prikkels, zoals boetes, bonussen, afspraken over meer- en minderwerk en afspraken over het betalingsritme, de aannemer te stimuleren om het werk goed en op tijd af te krijgen. Van deze financiële prikkels wordt aan het begin zoveel verwacht dat zelfs het



risicoprofiel van het project naar beneden wordt bijgesteld. Telkens blijken de prikkels echter niet te werken. Ook na de overdracht naar Dienst Metro wordt bij de nieuwe afspraken weer gewerkt met prikkels. De afgesproken mijlpalen gekoppeld aan bonussen worden echter weer niet gehaald.

Gedurende het project is meermalen overwogen om te breken met de aannemer. Elke keer is de uitkomst hetzelfde: breken met de aannemer is dusdanig kostbaar en tijdrovend dat het geen reële optie is voor de projectorganisatie. Tot de overdracht naar Dienst Metro is de opvatting dat de aannemer aan het in 2010 afgesloten contract moet worden gehouden. Dienst Metro is wel bereid tot een herziening van de contractuele verplichtingen, waardoor de aanneemsom sterk toeneemt tot ruim € 89 miljoen (de oorspronkelijke contractwaarde was € 41,3 miljoen).<sup>6</sup>

In maart 2015 beëindigt de aannemer voortijdig de werkzaamheden. De scope is nog niet geheel gerealiseerd en er zijn restpunten die nog moeten worden opgelost. Er ontstaat onenigheid met de aannemer over de definitieve afrekening en een rechtszaak dreigt. Desondanks schakelt Dienst Metro voor het afhandelen van de restpunten twee voormalige vennoten van de aannemerscombinatie in.

#### *Project verkeerde continu onder 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 keuzes tijdens de voorbereiding die achteraf gezien de kiem hebben gelegd voor de latere problemen.

Onder druk van de minister van Verkeer en Waterstaat wordt het project in 2007 versneld. De beoogde einddatum van 2012 van het deelproject Vluchtwegmaatregelen wordt vervroegd naar begin 2010. De voorbereiding op de aanbesteding van het project moet dan nog starten. Tijdens die voorbereiding stapelen de problemen zich op. Er komt niet op tijd een positief advies van de Commissie Tunnelveiligheid, het bestek komt niet op tijd af en de aanbesteding zelf verloopt moeizaam: één aanbieder meldt zich, met een te hoog bod. Al vrij snel wordt de planning van de afronding van het werk verschoven van begin 2010 naar december 2010. In februari 2010 wordt er pas een contract met de aannemer getekend terwijl in de nieuwe planning werd aangestuurd op december 2009. Verder temporiseren of stopzetten is echter niet mogelijk. De zomerbuitendienststelling van 2010 is al afgesproken met SRA en GVB en nog meer vertraging zou ook de nieuwe opleverdatum eind 2010 in gevaar brengen.

---

<sup>6</sup> De aanneemsommen die hier genoemd worden liggen lager dan de totale geraamde kosten voor het deelproject Vluchtwegmaatregelen in tabel 1.1. Dit wordt onder meer veroorzaakt door kosten die de gemeente in de voorbereiding en tijdens de bouwperiode heeft gemaakt (zogenaamde VAT-kosten), kosten voor de extra buitendienststellingen en andere bijkomende kosten.

In deze periode is volgens de betrokkenen de kiem gelegd voor de latere problemen in het project. Door de tijdsdruk krijgt de projectorganisatie de beheersing van het project niet op orde, is het zicht op de uitvoering lastig en ontbreekt een precies overzicht van de financiën. De projectorganisatie was al blij als er gegevens waren ingevoerd. Een kritische blik op volledigheid en afwijkingen ontbrak. Deze situatie verbetert niet wezenlijk nadat de buitendienststelling in de zomer van 2010 is mislukt.

In 2011 herhaalt dit patroon zich weer. Onder druk wordt al snel besloten om na een nieuwe zomerbuitendienststelling het werk eind december 2011 af te ronden. Maar ook nu verloopt de voorbereiding weer problematisch en stapelen tegenvallers zich snel op. Bijstellen van de planning is weer geen optie met als gevolg dat ook de zomerbuitendienststelling van 2011 niet succesvol verloopt. Er is nog een extra buitendienststelling nodig. Ondanks de vondst van asbest en het stilleggen van het werk door de arbeidsinspectie wordt aangestuurd op een buitendienststelling in de zomer van 2012. Het werk moet zo snel mogelijk af en een langere voorbereidingstijd lijkt niet tot de mogelijkheden te horen.

Pas na bestuurlijk ingrijpen wordt het project van de tijdsdruk bevrijd. Er wordt door het college in mei 2012 besloten om het werk in mei 2014 af te ronden na een derde buitendienststelling in 2013. Hiermee wordt voor het eerst meer tijd uitgetrokken voor de voorbereiding en dat leidt uiteindelijk tot een succesvolle buitendienststelling.

De tijdsdruk bij het project blijft ondanks de bestuurlijke ingreep een rol spelen. Dit begint al bij de bestuurlijk ingreep zelf op het moment dat Dienst Metro in korte tijd het project moet doorlichten zonder dat gedetailleerde onderbouwingen van nieuwe ramingen worden opgesteld. De snelheid waarmee het proces begin 2012 verloopt brengt de directie Juridische Zaken ertoe om te waarschuwen dat dit kan leiden tot onzorgvuldigheid in de besluitvorming. Ook later in 2012 doet de tijdsdruk zich gelden als Dienst Metro besluit om het nieuwe plan van aanpak niet verder uit te werken.

#### *Strategisch gedrag Dienst Metro na bestuurlijk ingrijpen*

Eind 2011 neemt het college het besluit om het project Renovatie Oostlijn versneld over te dragen van DIVV naar Dienst Metro. Dit besluit komt voor vrijwel alle betrokkenen onverwacht. Dienst Metro moet zich zeer snel een beeld vormen van het project en adviseren over het vervolg. Ze schetst daarbij eind december 2011 een dramatisch beeld van de staat van het project. Het project is "*niet in control*" en het plan is niet "*maakbaar*". Een nader onderzoek in het eerste kwartaal van 2012 laat volgens Dienst Metro zien dat het project er nog slechter voor stond dan gedacht. De enige oplossing is een herstart. Er zal voor het project veel meer tijd en geld moeten worden uitgetrokken.

De toon van Dienst Metro kort na de overdracht van het project is erg somber. De juridische positie tegenover de aannemer wordt als zwak aangemerkt zonder dat daar

een voldragen juridische analyse aan ten grondslag ligt. Ook over de financiën is men somber. Er wordt op basis van een globale berekening een tekort verwacht van € 55 miljoen. Er wordt vanuit gegaan dat alle extra kosten voor rekening van het project zullen komen. De sombere toon is vooral gebaseerd op een professionele inschatting van het management en zeker ook strategisch van aard. In gesprekken met ons geeft Dienst Metro aan dat er wellicht een somberder beeld is geschetst, vanwege de tijdsdruk, de onzekerheden in het project en de wens om geen enkel risico meer te lopen bij het project, om zo de kaders voor het project maximaal op te rekken. Het is *“een kans die je maar één keer krijgt”*.

Het is de vraag in hoeverre deze sombere inschatting de ontwikkeling van de kosten van het deelproject en het uiteindelijke onderhandelingsresultaat met de aannemer heeft bepaald. Wel kan geconcludeerd worden dat de al zwakke onderhandelingspositie richting de aannemer verder is verzwakt door de openbare brief van de wethouder Verkeer en Vervoer aan de gemeenteraad van 12 april 2012 waarin door de gemeente uiteen wordt gezet dat er eigenlijk geen andere keuze is dan doorgaan met de aannemer.

#### *Gebruiksmelding krijgt pas laat volle aandacht*

De realisatie van de infrastructurele maatregelen binnen het deelproject Vluchtwegmaatregelen moest in combinatie met verbeteringen in de organisatie en het materieel leiden tot een succesvolle gebruiksmelding waarin wordt verklaard en aangetoond dat de tunnel veilig kan worden gebruikt. De beperkte aandacht voor dit proces heeft er voor gezorgd dat het rommelig verliep en de gebruiksmelding pas in juli 2014 succesvol kon worden ingediend.

De belangrijkste reden voor het rommelige verloop was het ontbreken van de tunnelbeheerder. De tunnelbeheerder moet verklaren en aantonen dat de tunnel veilig kan worden gebruikt. Deze functionaris komt bij het project pas in juli 2012 in beeld als het onderdeel metro en tram van de afdeling Beheer van DIVV over gaat naar Dienst Metro. Vanaf dat moment worden afspraken met de Omgevingsdienst gemaakt en wordt de taak van tunnelbeheerder nader uitgewerkt in - zoals betrokkenen bij Dienst Metro het noemen - een ontwikkeltraject. De functie moest van de grond worden opgebouwd en de zwaarte van de functie werd niet gelijk door iedereen binnen de organisatie onderkend.

Verder constateert Dienst Metro vrij laat, namelijk in juni 2013, dat de uitvoering niet conform de bouwvergunning verliep. Er moest daarom een nieuwe vergunning worden aangevraagd en ook weer opnieuw worden aangetoond dat de aangebrachte infrastructurele maatregelen in combinatie met aanpassingen aan de organisatie en het materieel leiden tot het beoogde veiligheidsniveau. Zonder een door de Omgevingsdienst goedgekeurde bouwvergunning kan geen gebruiksmelding worden gedaan. Een paar maanden voor de beoogde datum van de gebruiksmelding wordt de nieuwe bouwvergunning voor het deelproject Vluchtwegmaatregelen ingediend.

Ondanks het advies van de Omgevingsdienst om de gebruiksmelding begin mei 2014 niet in te dienen vanwege een aantal belangrijke nog openstaande punten doet Dienst Metro dit toch op 9 mei 2014. Een maand later komt de Omgevingsdienst tot de conclusie dat de gebruiksmelding onvolledig is en daarom niet acceptabel. Op 1 juli 2014 stuurt Dienst Metro aanvullende informatie en de Omgevingsdienst accepteert die gebruiksmelding half augustus 2014 onder voorwaarden.

### 2.3 Problematische aspecten rond project Renovatie Oostlijn

Naast de factoren die van invloed zijn geweest op de moeizame verloop van het deelproject Vluchtwegmaatregelen binnen het project Renovatie Oostlijn zijn er nog een aantal andere aspecten waarvan niet aannemelijk kan worden gemaakt dat ze invloed hebben gehad op het verloop van het project maar die wel van belang zijn voor toekomstige grote (infrastructurele) projecten van de gemeente.

#### *Rol bevoegd gezag niet goed gepositioneerd*

Uit het onderzoek naar het deelproject Vluchtwegmaatregelen blijkt dat het voor de Omgevingsdienst soms lastig opereren is. In het project heeft de Omgevingsdienst een aantal malen overwogen om handhavend op te treden. Dit is echter op geen enkel moment door de projectorganisatie als een serieuze dreiging gezien.

Daarbij komt dat, zeker in de periode DIVV, het voor de Omgevingsdienst ingewikkeld was om haar eigen standpunt aan het bestuur voor te leggen. Zowel de Bestuursdienst als de projectorganisatie waren gebrand op een gezamenlijk en eensgezind standpunt richting het bestuur. Dat was echter niet altijd haalbaar en leverde heftige discussies op. Na de overdracht naar Dienst Metro is de relatie met de Omgevingsdienst verbeterd en wordt gezamenlijk richting het bestuur gecommuniceerd. Consensus is nog steeds wenselijk, maar vanaf dat moment niet meer noodzakelijk.

#### *Inzet externen*

Het project Renovatie Oostlijn en in het bijzonder het deelproject Vluchtwegmaatregelen kenmerkt zich door de inzet van een groot aantal externen. Toen het project onder verantwoordelijkheid viel van DIVV bestond de projectorganisatie voor 50% uit externen. Nadat het project was overgedragen aan Dienst Metro is dat percentage toegenomen tot 95%, wat door sommigen als onwenselijk of ongezonder wordt getypeerd. Dat er een zekere inzet van externen bij dit soort infrastructurale projecten nodig is, staat niet ter discussie. Er is soms (eenmalige) specialistische kennis nodig en daarnaast kan door middel van de inhuur van externen een piekbelasting worden opgevangen.

Er wordt door betrokken echter wel gewezen op de risico's die met een hoge mate van externe inhuur gepaard gaan. Het gaat dan om risico's voor continuïteit en kennisborging binnen de gemeentelijke organisatie. Om het proces van toenemende externe inhuur te doorbreken is volgens hen een visie van de gemeente nodig op de kennis en capaciteit die zij in huis wil hebben en welke ze in wil huren. Zonder

investeringen op dit vlak in de ambtelijke organisatie zal de afhankelijkheid van externen onverminderd groot blijven.

#### *Regeling Risicovolle projecten leidt niet tot meer grip*

Sinds 2009 valt het project Renovatie Oostlijn onder de Regeling Risicovolle Projecten van de gemeente Amsterdam. Doel van deze regeling is om bij grote projecten risico's in beeld te brengen en vervolgens maatregelen te treffen om deze risico's te beheersen. Uit ons onderzoek blijkt dat de Regeling Risicovolle Projecten op onderdelen tekort is geschoten. Er is veel waardering voor de systematiek van de risicoanalyse, het organiseren van tegenspraak en de disciplinerende werking die van de voortgangsrapportages uitgaat. Daarentegen biedt de regeling geen goed instrumentarium om bij problemen meer intensieve monitoring van buitenaf op te zetten. Het zogenaamde PAT-team zou daar een rol in kunnen spelen. De aan het college gerapporteerde analyses over het project Renovatie Oostlijn, uitgevoerd zonder eigen onderzoek, zijn echter beperkt en daardoor weinig effectief.

#### *Terughoudendheid bij melden problemen*

In de communicatie van de projectorganisatie richting het college en de raad wordt vaak een te rooskleurig beeld voorgesteld. Tegenvallers worden pas gemeld als ze onontkoombaar zijn. Dit patroon zien we met name in de periode DIVV (2010-2011). Betrokkenen wijzen op een aantal mogelijke verklaringen. Zo was het niet in het belang van de projectorganisatie om problemen te melden. Het zou extra werk opleveren en het vertrouwen in de projectorganisatie aantasten. Bovendien ontbrak het bij DIVV aan voldoende zelfvertrouwen om problemen bij het bestuur te melden. Dat werd nog versterkt doordat het bestuur af en toe signalen aan de projectorganisatie afgaf om tegenvallers niet onnodig te benadrukken. Verder werd het als wenselijk ervaren dat een probleem pas gemeld wordt als er ook een oplossing beschikbaar is.

Na de overdracht van het project van DIVV naar Dienst Metro is een duidelijke verbetering in de communicatie richting het bestuur zichtbaar en wordt meer open over risico's en problemen gerapporteerd. Toch zien we ook dan dat sommige informatie niet of erg laat aan het college of de gemeenteraad wordt gemeld. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de door de Omgevingsdienst geconstateerde verslechterde veiligheidssituatie na de buitendienststelling in 2013 en het afkeuren van het werk van de aannemer door Dienst Metro in augustus 2014. Deze informatie bereikt de gemeenteraad niet. Het afhaken van de aannemer in maart 2015 voordat het werk af is, bereikt de gemeenteraad pas in de zomer van 2015.

*Rapportagecyclus biedt gemeenteraad geen zicht op project*

De Regeling Risicovolle Projecten schrijft voor dat het college en de gemeenteraad door middel van periodieke voortgangsrapportages moeten worden geïnformeerd over het project. De frequentie waarmee dit moet gebeuren, is niet vastgelegd. Uitgangspunt is dat de rapportage binnen twee maanden na afloop van de beschouwde periode naar de raadscommissie(s) wordt gezonden.

De actualiteitswaarde van de voortgangsrapportages die in de raadscommissie worden besproken is vaak beperkt. Het aantal dagen tussen de einddatum van de rapportageperiode en de behandeling in de commissie is gemiddeld 132 dagen (4,5 maand) en het varieert tussen de 87 en 239 dagen (3 en 8 maanden). Daarmee is de rapportage voor de commissie geen geschikt instrument om het project goed te kunnen volgen. Betrokkenen geven aan dat bij acute problemen de raad op een andere wijze wordt geïnformeerd via een brief of een mededeling in de commissie. Hiervoor is geen procedure opgesteld. In hectische perioden betekent het dat de raad veelvuldig per brief wordt geïnformeerd waardoor het overzicht van de verstrekte informatie uit beeld kan verdwijnen.

Deze constatering impliceert overigens niet dat de voortgangsrapportages op zichzelf geen nut hebben. In de voortgangsinformatie wordt ook verantwoording over het project afgelegd. Dat stimuleert de projectorganisatie om zaken netjes op orde te hebben en te houden.

## 3 Analyse, lessen en aanbevelingen

### 3.1 Inleiding

Het onderzoek naar de renovatie van de Oostlijn is voor de rekenkamer een wat afwijkend onderzoek, waarbij de vraag of het project doelmatig en doeltreffend is uitgevoerd niet centraal staat. Het was al algemeen bekend dat dit project niet doelmatig en doeltreffend was uitgevoerd toen we ons onderzoek begonnen. Het doel van dit onderzoek is het trekken van lessen: wat kan de gemeente leren van het project Renovatie Oostlijn? We vragen ons in het onderzoek daarom af hoe dit project is verlopen. Het antwoord is een gedetailleerde reconstructie van dat proces.

In dit hoofdstuk volgt eerst de hoofdconclusie van het onderzoek. Daarna zal met analytische blik naar de bevindingen worden gekeken. Daarbij wordt gezocht naar lessen. Dit zijn ervaringen waarvan het de moeite waard is om ze voortaan in 'het achterhoofd' te hebben bij het werken aan projecten. Na een algemene introductie worden de lessen geordend in vier paragrafen. Tot slot volgt een paragraaf met concrete aanbevelingen.

### 3.2 Hoofdconclusie

De renovatie van de Oostlijn is een project met een lange en problematische geschiedenis. Het project is sterk vertraagd en zal naar verwachting pas in 2018 worden afgerond. Het onderdeel Vluchtwegmaatregelen, dat cruciaal is voor het veiliger maken van de metrotunnel, zou oorspronkelijk in 2010 gereed zijn. De belangrijkste werkzaamheden zijn inmiddels gerealiseerd, maar ook dit onderdeel is eind 2015 nog niet geheel afgerond. Het project is ook aanzienlijk duurder geworden. De kosten voor het totale project worden inmiddels geprognoseerd op € 360,1 miljoen en voor het onderdeel Vluchtwegmaatregelen op bijna € 150 miljoen. Dit laatste is meer dan een verdubbeling van de oorspronkelijk raming van ongeveer € 70 miljoen. De oorzaken zijn divers en moeten in samenhang met elkaar worden gezien.

#### *Grote complexiteit*

Het deelproject Vluchtwegmaatregelen is technisch niet complex, maar door de noodzakelijke afstemming tussen verschillende systemen en de vereiste integraliteit wordt het dat weer wel. Daarnaast is de uitvoering complex omdat een bestaande metrotunnel moet worden gerenoveerd waarbij de dienstregeling zo min mogelijk wordt verstoord en waarvan informatie over de technische staat slecht was gedocumenteerd. Verder wordt de complexiteit vergroot door de gebrekkige aansturing en inbedding van de projectorganisatie binnen de gemeentelijke dienst, en de noodzaak van afstemming met een groot aantal binnen- en buitengemeentelijke partijen.

#### *Knellende kaders*

Vanaf het begin af aan is de druk op het project groot om op tijd en binnen budget het werk op te leveren. Daardoor verliep het project vanaf het begin problematisch. De grote druk zorgde er ook voor dat de onderhandelingspositie richting de aannemer telkens erg zwak was. In contracten opgenomen prikkels hielpen niet of nauwelijks bij het halen van vooraf afgesproken mijlpalen. Breken met de aannemer was echter niet mogelijk zonder enorme overschrijdingen en termen van tijd en geld te riskeren.

#### *Gesloten cultuur*

Tijdens het verloop van het project heerste er een cultuur waarin het melden van problemen niet vanzelfsprekend was. Problemen werden daardoor laat zichtbaar. Dat ondermijnde het vertrouwen in het project en maakte tijdige bijstellingen van de plannen moeizaam. Ook zorgde het voor een te sombere weergave van het project door Dienst Metro na de overdracht omdat de kaders in hun beleving maar één keer maximaal konden worden opgerekt.

### **3.3 Analyse**

De renovatie van de Oostlijn is niet het eerste grote project in Amsterdam dat in grote problemen is gekomen. Beruchte voorgangers zijn onder meer de bouw van het huidige stadhuis in de jaren '80 en de aanleg van de Noord/Zuidlijn. Waarom zijn er zo vaak grote problemen bij grote projecten? Heeft het te maken met meer algemene kenmerken van complexe projecten die ook elders in overheidsland voor vergelijkbare ervaringen zorgen of heeft het te maken met de wijze waarop de gemeente Amsterdam projecten aanpakt? Beide verklaringen lijken een rol te spelen bij de drie oorzaken voor de problemen die in de hoofdconclusie worden genoemd.

#### *Complexiteit van infrastructurele projecten*

Het verloop van het project Renovatie Oostlijn laat algemene karakteristieken van grote projecten zien die zorgen voor complexiteit. Kort samengevat gaat het om *verwevenheid* met andere processen. Een groot project zoals de renovatie van de Oostlijn heeft veel impact op de stad. Het project moet een veilige metrotunnel opleveren en is daarmee van wezenlijk belang voor de (blijvende) bereikbaarheid van de stad. De impact beperkt zich niet tot het uiteindelijke resultaat, maar doet zich ook voelen tijdens de uitvoering. Soms kan de metro niet rijden en wanneer de metro wel rijdt, moet dit verantwoord kunnen gebeuren. Verkeersstromen en dienstregelingen worden hierdoor geraakt. De directe omgeving van de metrotunnel en de stations merken natuurlijk ook het nodige van de werkzaamheden. Bij andere grote projecten zullen zich andere, maar wel vergelijkbare neveneffecten voordoen. Bij dergelijke projecten zullen daarom altijd veel partijen betrokken raken of invloed uitoefenen. Dit leidt tot een complex 'speelveld'.



### *Amsterdamse aanpak van projecten*

De complexiteit van het project is gedeeltelijk ook een Amsterdams probleem. Het beheer van infrastructurele projecten gebeurt ad hoc en leidde bij de Oostlijn tot een slecht gedocumenteerde staat van de infrastructuur.<sup>7</sup> Daarnaast weerspiegelen de knellende kaders en de gesloten cultuur een werkwijze in Amsterdam, waarbij niet alle risico's binnen het project zichtbaar worden gemaakt.

### *Leren van ervaringen*

Wat kan de gemeente doen om de eigen aanpak te veranderen en beter om te gaan met de complexiteit van grote projecten? Die vraag heeft de gemeente zich al eerder gesteld. Ook in het verleden heeft men willen leren van ervaringen bij grote projecten. Diverse projecten zijn dan ook onderwerp geweest van diepgaand onderzoek op basis waarvan lessen zijn getrokken. Het meest in het oog springen hierbij de 10 lessen van de Noord/Zuidlijn (zie kader 3.1.).

#### *Kader 3.1 - 10 lessen uit de Noord/Zuidlijn*

1. Bezint eer ge begint
2. Zorg voor sterke projectorganisaties
3. Organiseer samenwerking met andere partijen actief
4. Zoek tegenspraak
5. Wees realistisch over risico's
6. Geef uitvoering een grotere plaats in een project
7. Versterk positie van de gemeente in de markt
8. Versimpel de inhoud en beperk regels en controles
9. Zorg voor bewuste en onderbouwde besluitvorming
10. Bestuur: bestuur!

Dit onderzoek naar de renovatie van de Oostlijn past dus in een lange 'traditie' van onderzoeken naar problematische projecten en het trekken van lessen daaruit. We willen niet aan die lessen voorbijgaan; het is niet de bedoeling het 'wiel' opnieuw uit te vinden. Aan de hand van onze waarnemingen bij de renovatie van de Oostlijn zullen wij reflecteren op de 10 lessen uit de Noord/Zuidlijn. Dit leidt soms tot aanvullingen met nieuwe lessen en in andere gevallen tot het aanscherpen of benadrukken van het belang van bestaande lessen.

### *Samen optrekken*

De huidige Amsterdamse projectcultuur kan alleen worden doorbroken als een projectorganisatie open opereert en de samenwerking zoekt met andere relevante actoren. Bij samenwerking gaat het niet alleen om het *on speaking terms* blijven. Bij grote projecten vraagt het complexe speelveld en de verwevenheid met andere processen om een andere manier van denken, waarbij een goede interactie met de

---

<sup>7</sup> Zie ook ons onderzoek *Beheer en onderhoud bruggen*, gepubliceerd 21-10-2015.

omgeving voorop staat.<sup>8</sup> Het gaat om het samen optrekken. Zo'n samenwerking met binnen- en buitengemeentelijke partijen kan spanningen en kansen tijdig aan het licht brengen. Het belang van goede werkrelaties wordt ook al onderkend in verschillende lessen die uit de Noord/Zuidlijn zijn getrokken (zoals: 'Zorg voor sterke projectorganisaties' en 'Organiseer samenwerking met andere partijen actief'). Onze waarnemingen bij de renovatie van de Oostlijn onderstrepen dit belang.

De omgeving is niet homogeen. Er zijn verschillende verbindingen nodig. Allereerst de verbinding met de gemeentelijk organisatie als geheel met oog op het gemeenschappelijke gemeentelijke belang. Daarnaast zijn er binnen de gemeentelijke organisatie, naast de projectorganisatie, andere actoren die mede vorm geven aan een project. Ook buiten de gemeente zijn er actoren waarmee samen moet worden opgetrokken. Bij de renovatie Oostlijn was de dominante externe partij de aannemer. Zo'n relatie is lastig en kent de nodige dilemma's. Overschrijdingen bij grote infrastructurele projecten door slechte afspraken met aannemers lijken voor de overheid bijna een structureel probleem. Er is echter momenteel een zekere reactie zichtbaar waarbij juist de aannemer in de problemen komt.<sup>9</sup> Voor een succesvol project zijn beide vormen van onevenwichtigheid ongewenst. Het samen optrekken lijkt daarom beter dan het op zoek gaan naar de confrontatie.

### *Begrenzen*

Complexiteit vraagt dus om een open houding waarin samenwerking voorop staat. Dat maakt het verloop van een project wat meer onvoorspelbaar. Vanuit het perspectief van sturing is dat wat chaotische karakter lastig. De nadruk op het "samen optrekken" suggereert dat het allemaal wel goed komt omdat iedereen als vanzelf eensgezind het doel van het project wil dienen. Het gemeenschappelijke doel zou dan moeten functioneren als een soort impliciet sturingsmechanisme in een wat chaotisch proces. Dat gaat echter zeker niet zomaar vanzelfsprekend goed. Enige sturing in de chaos is niet verkeerd.<sup>10</sup> Er kunnen zaken gebeuren die onwenselijk zijn. Begrenzen is vaak nodig.

Samengevat laat onze reconstructie van de renovatie Oostlijn zien dat goed samen optrekken met anderen het verschil had kunnen maken. Maar dat ook faciliteren en begrenzen daarvoor belangrijk is. In de volgende vier paragrafen laten we zien tot welke lessen dat heeft geleid.

---

<sup>8</sup> In zijn boek *Lokaal bestuur in een improvisatiesamenleving*, ziet Hans Boutellier het omgaan met dit soort complexiteit als een algemeen probleem van het openbaar bestuur. Hij stelt dat "de wereld zo ingewikkeld is geworden dat we deze op een andere manier moeten proberen te begrijpen dan we gewend zijn".

<sup>9</sup> Ballast Nedam en Strukton hebben zware verliezen geleden bij projecten voor de wegverbreding van de A15 bij Rotterdam, waarbij de bouwers alle risico's op zich hadden genomen; ook het risico dat de vergunningen op tijd binnen kwamen. De verdeling van de risico's is altijd het probleem en volgens de bouwers is de slinger nu te ver in hun richting doorgeslagen (<http://www.nrcq.nl/2015/06/09/wie-wil-er-nog-bouwen-voor-rijkswaterstaat>).

<sup>10</sup> Publiekmanagement op de grens van chaos en orde, G.R. Teisman, Academic Services, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2005.

### 3.4 Samen optrekken: oog voor het gemeentelijk belang

Het eerste dat we in onze lessen willen laten zien is dat er wederzijdse afhankelijkheden zijn tussen het project en de gemeentelijke organisatie waarbij we in het bijzonder willen wijzen op de noodzaak om het gemeentelijke belang van het project uit te dragen (les '*Een project is een gezamenlijke opgave*') en op de relatie met beheer (lessen '*Betrek de beheerder bij het opdrachtgeverschap*' en '*Goed beheer verdient zich terug*').

#### *Een project is een gezamenlijke opgave*

Een terugkerend kenmerk bij de renovatie van de Oostlijn is de onmacht die de projectorganisatie bij tijd en wijle ervaart om het project tot een succes te maken. Deze onmacht manifesteert zich telkens op verschillende manieren. Ten eerste ontstaat de onmacht doordat het verbeteren van de veiligheid in de Oostlijn niet alleen afhankelijk is van het realiseren van de (infrastructurele) scope van het project. Er moeten immers ook stappen worden gezet op het gebied van organisatie en materieel waarop de projectorganisatie geen directe invloed kan uitoefenen. Dit is wellicht nog een bijzondere karakteristiek van de renovatie van de Oostlijn, maar in dit project moest, net als bij andere projecten, ook continue rekening worden gehouden met belangen van andere binnen- en buitengemeentelijke organisaties. Van meet af aan is daarbij ook het bestuurlijke uitgangspunt dat de exploitatie van de metro zo min mogelijk verstoord mag worden van grote invloed op de keuzes die in het project (kunnen) worden gemaakt.

Dat er rekening moet worden gehouden met andere partijen geldt in algemene zin voor alle grote projecten van de gemeente Amsterdam. De notie dat een project niet in een 'vacuüm' opereert is dan ook onderkend in de tweede en de derde les van de Noord/Zuidlijn ('*Zorg voor sterke projectorganisaties*' en '*Organiseer samenwerking met andere partijen actief*'). Ook uit de achtste les ('*Versimpel de inhoud en beperk regels en controles*') spreekt een impliciete onderkenning van de invloed die de omgeving door het stellen van eisen op het project kan hebben.

Wij willen met deze les echter expliciet benadrukken dat de relatie met de omgeving een wederzijds proces moet zijn. Het is niet alleen de projectorganisatie die moet proberen de omgeving 'mee te krijgen'. Zonder een omgeving die zich voldoende bewust is van het effect dat zij heeft op het project, is dit te veel gevraagd van een projectorganisatie. Om deze reden vinden wij het een belangrijke les uit de renovatie van de Oostlijn dat expliciet benadrukt moet worden dat een project een gezamenlijke opgave is, waarbij zowel de projectorganisatie als de partijen in de omgeving een doorslaggevende rol spelen. Dit onderstreept ook dat niet alleen de projectorganisatie de lessen die hierna worden getrokken en de lessen van de Noord/Zuidlijn zich eigen moet maken, maar dat dit ook geldt voor andere binnengemeentelijke organisaties én het college en de gemeenteraad.

### *Betrek de beheerder bij het opdrachtgeverschap*

In de tweede les van de Noord/Zuidlijn ('*Zorg voor sterke projectorganisaties*') wordt het belang van een sterke ambtelijk opdrachtgever voor grote projecten benadrukt. Dit onderzoek naar de renovatie van de Oostlijn onderstreept dit belang. In de periode waarin het project onder DIVV viel, stond het project er in de praktijk vaak alleen voor, ondanks dat het opdrachtgeverschap wel formeel was belegd. Het project had hierdoor geen echt aanspreekpunt en moest zelf telkens afstemming zoeken met andere belanghebbenden binnen en buiten de gemeente. Dit was des te meer omdat het welslagen van het project niet alleen afhankelijk was van het realiseren van de (infrastructurele) projectscope, maar dat juist de samenhang met de inbreng van andere partijen hiervoor essentieel was.

In het bijzonder valt op dat de rol van beheer (expliciet: de tunnelbeheerder) bij het opdrachtgeverschap zeer beperkt is geweest en ook in de periode onder Dienst Metro pas laat echt in beeld komt. Dit is opvallend omdat het juist de beheerder is die na afronding van het project de verantwoordelijkheid voor de tunnel overneemt. Deze verantwoordelijkheid manifesteert zich in de gebruiksmelding waarbij de beheerder moet beoordelen of de tunnel veilig voor gebruik is en dit moet aantonen bij het bevoegd gezag. Vanuit deze zwaarwegende verantwoordelijkheid zou een grote betrokkenheid van de beheerder bij het opdrachtgeverschap voor de hand liggen, zodat deze vanaf het begin kan bewaken dat het werk dat door het project wordt opgeleverd ook daadwerkelijk voldoet. Om deze reden onderstrepen wij niet alleen het belang van de huidige tweede les van de Noord/Zuidlijn, maar willen wij daar ook het belang van de betrokkenheid van de beheerder benadrukken: betrek de beheerder intensief bij het opdrachtgeverschap.

### *Goed beheer verdient zich terug*

Het belang van beheer voor projecten zoals de renovatie van de Oostlijn wordt ook op een andere manier duidelijk zichtbaar. Een belangrijke complicerende factor bij de renovatie van de Oostlijn is namelijk het feit dat er gewerkt moest worden in een dertig jaar oude tunnel die bovendien slecht gedocumenteerd was. 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. De slechte documentatie van de tunnel leidde tot verrassingen en tegenvallers in het werk.

Als de tunnel goed gedocumenteerd was, zou dit de complexiteit van het project aanzienlijk hebben verminderd. Voor het project is de staat van (de documentatie van) de tunnel echter een gegeven: de projectorganisatie draagt immers geen verantwoordelijkheid voor het beheer van de tunnel. Dit ligt anders bij de gemeentelijke organisatie als geheel, die natuurlijk wel deze verantwoordelijkheid draagt en daarmee de mogelijkheid heeft om de uitgangspositie voor projecten als de renovatie van de Oostlijn in positieve zin te beïnvloeden. Voldoende aandacht voor beheer van

bestaande infrastructuur of andere gemeentelijke bezittingen is echter geen vanzelfsprekendheid. Een gemeentebrede invoering van *asset management* moet daar verandering in gaan aanbrengen, maar is nog geen realiteit.<sup>11</sup> Om deze reden willen wij met deze les benadrukken dat goed beheer tijd en geld kost, maar ook moet worden beschouwd als een investering die zich terugverdient doordat de kans op het slagen van toekomstige projecten wordt vergroot.

### 3.5 Samen optrekken: open interactie met binnengemeentelijke partijen

Bij de concrete vormgeving van een project is samenwerking met andere partijen binnen de gemeente essentieel. Daarbij willen we niet alleen het belang benadrukken dat de verschillende partijen hun eigen verantwoordelijkheid moeten nemen in het project (les '*Kijk soms ongevraagd van buiten naar binnen*'), maar ook stil staan bij de complexiteit die ontstaat doordat in sommige gevallen actoren vanuit hun eigen verantwoordelijkheid de rol van tegenkracht moeten vervullen, wat op gespannen voet kan staan met de wens om vanuit gezamenlijkheid te opereren (les '*Respecteer tegenkrachten*').

#### *Kijk soms ongevraagd van buiten naar binnen*

Tegenspraak helpt bij het scherp krijgen van mogelijke problemen in een project of plan. Het belang van tegenspraak wordt breed gedragen. Een belangrijke les van de Noord/Zuidlijn luidt dan ook: '*Zoek tegenspraak*'. Deze tegenspraak moet door het project zelf worden georganiseerd. Bij de renovatie van de Oostlijn is op verschillende momenten sprake geweest van tegenspraak, waarbij een externe blik werd geworpen op de staat van het project. Dit is bijvoorbeeld het geval in het najaar van 2010 nadat de eerste buitendienststelling is mislukt. In het najaar van 2012 is er ook sprake van tegenspraak in de vorm van een second opinion op het plan van aanpak van Dienst Metro.

Met dit soort tegenspraak werden problemen blootgelegd en adviezen gegeven voor de renovatie van de Oostlijn. Opvallend is dat er daarna niet meer van buitenaf wordt gekeken of de blootgelegde problemen afdoende zijn opgelost en adviezen zijn opgevolgd. Het project organiseert dit niet en van buitenaf wordt ook geen initiatief genomen voor een kritische externe blik om dit na te gaan. Tegelijkertijd had een dergelijke kritische blik van buitenaf in het voorjaar van 2010 of in 2011 al aan het licht kunnen brengen dat het project afkoerste op grote problemen. Ook had een dergelijke blik rondom de overdracht van het project aan Dienst Metro kunnen signaleren dat er onvoldoende tijd was voor gedegen onderbouwingen bij belangrijke keuzes en dat er sprake was van strategisch gedrag bij het schetsen van de staat van het project. In lijn met onze eerste les dat een project een gezamenlijke opgave is, ligt het wat ons betreft voor de hand dat het wenselijk is dat vanuit de gemeentelijke

---

<sup>11</sup> In Amsterdam wordt al sinds 2009 gewerkt aan een integrale invoering van asset management, waarbij 'een asset', (onderdelen van) gemeentelijk bezit - via systematisch gecoördineerde activiteiten optimaal wordt beheerd gedurende de gehele levenscyclus. Het blijkt echter een lastig en ingewikkeld proces. Zie ook ons onderzoek *Beheer en onderhoud bruggen* (oktober 2015).

organisatie bij een dergelijk problematisch project als de renovatie van de Oostlijn veel meer een vinger aan de pols wordt gehouden en het niet uitsluitend het project is dat het initiatief moet nemen om een kritische externe blik te organiseren.

#### *Respecteer tegenkrachten*

De Omgevingsdienst (voorheen: DMB) heeft een belangrijke taak als bevoegd gezag om er op toe te zien dat er tijdens de uitvoering van het werk voldoende veilig gewerkt en gereisd kan worden. Ook beoordeelt de Omgevingsdienst of de plannen voor de tunnel en de uitvoering daarvan voldoen aan de relevante eisen die een veilig en verantwoord gebruik mogelijk moeten maken. Dit levert geregeld spanningen op met de projectorganisatie. Op momenten wordt de relatie gekenschetst als 'oorlog' en wordt de Omgevingsdienst zelfs als een 'hindermacht' omschreven. Ook nemen we een ambivalente houding ten aanzien van de precieze veiligheidseisen waar: 'zijn we elkaar niet gek aan het maken met veiligheidseisen?'

In de derde les van de Noord/Zuidlijn (*'Organiseer samenwerking met andere partijen actief'*) wordt het belang benadrukt van het opbouwen en onderhouden van constructieve relaties met andere binnen- en buitengemeentelijke organisaties die ook belangen hebben bij het project. Vanuit dit perspectief is de wens begrijpelijk dat er zoveel mogelijk consensus wordt nagestreefd met deze partijen en daarmee ook met de Omgevingsdienst. Toch gaat deze wens voorbij aan het feit dat een partij zoals de Omgevingsdienst een formele rol van tegenkracht heeft te vervullen en dat het bereiken van consensus daaraan ondergeschikt is. Het is de uitdrukkelijke taak van de Omgevingsdienst om zaken die naar haar oordeel niet voldoen aan de orde te stellen, desnoods tot in het college. Dat dit tot spanningen kan leiden ligt voor de hand, maar hoort nu eenmaal bij de taak die deze organisatie heeft (waarbij dit de Omgevingsdienst uiteraard niet ontslaat van de verplichting hierbij zorgvuldig te opereren).

Discussies over veiligheidsnormen passen niet binnen een project omdat ze daar nu eenmaal ook niet beslecht kunnen worden. Wellicht is er sprake van doorgeschoten veiligheidseisen, maar dit is een discussie die op landelijk (en op onderdelen – zoals in het geval van de Amsterdamse kaders voor tunnelveiligheid ALIVE – op het niveau van het bestuur) moet worden gevoerd en die geen plaats heeft in de relatie tussen een projectorganisatie en de Omgevingsdienst. Om deze reden willen wij de derde les van de Noord/Zuidlijn aanvullen met de notie dat samenwerking van groot belang is, maar dat sommige partijen een formele rol van tegenkracht vervullen en dat het niet schikken in consensus hoort bij een rolvaste uitoefening van deze taak.

### **3.6 Samen optrekken: het dilemma in de relatie met de aannemer**

Een rode draad in de renovatie van de Oostlijn is de worsteling met de aannemer. Vanaf het begin lukt het niet om grip op de aannemer te krijgen. Afscheid nemen lijkt ook geen optie. Het resultaat is dat het project in feite overgeleverd was aan een aannemer waarin men geen vertrouwen had. Het belang van de relatie met de aannemer bij grote projecten wordt ook onderschreven in de lessen van de Noord/Zuidlijn. Zo wordt in de zevende les (*'Versterk positie van de gemeente in de markt'*)

benadrukt dat de gemeente zich krachtiger moet opstellen ten opzichte van commerciële partijen: *'Houd de rug recht'*.

De worstelingen bij de renovatie van de Oostlijn laten zien dat deze les de situatie te simpel voorstelt. Een sterkere positie is niet uitsluitend een kwestie van *'krachtiger optreden'*. Minstens zo belangrijk is dat het optreden geloofwaardig is. Dit laatste is lastig omdat vanaf het moment dat het contract is getekend er bijna per definitie een grote afhankelijkheid van de aannemer ontstaat die een geloofwaardig krachtige opstelling in de weg staat. Hard ingrijpen of zelfs breken met de aannemer leidt immers met grote waarschijnlijkheid tot vertragingen en extra kosten.

Het oplossen van een dergelijk dilemma is niet eenvoudig. Wij hebben de les getrokken dat het zorgen voor een goede werkrelatie belangrijker is dan het via contractuele prikkels afdwingen van het gewenste gedrag (les *'Verwacht niet te veel van contractuele prikkels'*). Tegelijkertijd constateren wij bij de tweede les dat de relatie zo verstoord kan zijn dat breken een reële optie wordt omdat de kans groot is dat bij doorgaan de problemen zullen blijven voortduren (les *'Stoppen is soms aantrekkelijker dan het lijkt'*).

#### *Verwacht niet te veel van contractuele prikkels*

Bij de renovatie van de Oostlijn zijn veelvuldig nieuwe contractuele afspraken gemaakt om via een financiële prikkel het gedrag van de aannemer in positieve zin te beïnvloeden. Het gaat dan om onder meer afspraken over bonussen, boetes en betalingsritmes. De verwachting was zelfs dat door dit soort afspraken de risico's voor de gemeente in het project sterk zouden afnemen. Al bij het afsluiten van het contract vond men vanwege die reden een halvering van de post onvoorzien gerechtvaardigd. Telkens weer bleken de prikkels niet te werken. Ondanks de nieuwe afspraken bleef de aannemer onvoldoende presteren. Ook nadat Dienst Metro een nieuwe koers in het project en de relatie met de aannemer was gaan varen moesten telkens mijlpalen worden losgelaten.

Het effect van contractuele prikkels lijkt dus erg beperkt te zijn geweest. Dit betekent niet dat dergelijke prikkels altijd ineffectief zijn. Het is voorstelbaar dat contractuele prikkels helpen om een aannemer die globaal de goede richting op gaat op details bij te sturen. Maar als een aannemer volgens de projectorganisatie radicaal de verkeerde kant op gaat, zoals dat bij de renovatie van de Oostlijn telkens het geval was, dan helpen prikkels niet om de aannemer weer op de juiste koers te krijgen. Het lijkt dan ook niet gerechtvaardigd om het opnemen van prikkels als een goede maatregel te zien om het risicoprofiel van een project substantieel te verlagen. Onze les is in ieder geval: verwacht niet te veel van contractuele prikkels.

#### *Stoppen is soms aantrekkelijker dan het lijkt*

In de relatie met de aannemer speelt bij herhaling de overweging om te breken. Eigenlijk speelt dat al tijdens de aanbesteding toen ook al twee keer werd overwogen om het proces stop te zetten omdat de inschrijving erg tegenviel. Ook in 2010, 2011 en

in 2012 wordt vanwege optredende problemen overwogen om te breken. Telkens wordt dit serieus onderzocht en de uitkomst is elke keer hetzelfde: breken kost meer tijd en geld dan doorgaan. De redenatie hierbij is eveneens vrijwel identiek. Breken met de aannemer stelt de gemeente bloot aan de mogelijke verplichting om schadevergoedingen te betalen aan de aannemer, terwijl het zoeken naar een nieuwe aannemer geen garantie is voor succes, maar wel vrijwel zeker leidt tot meer kosten en verdere vertragingen.

De redenering is begrijpelijk. In de praktijk, zo hebben wij begrepen van betrokkenen, komt het ook zelden of nooit voor dat in grote infrastructurele projecten wordt gebroken met de aannemer. Tegelijkertijd betekent dit ook dat de onderhandelingspositie van de gemeente ten opzichte van de aannemer erg zwak is. De stijging van de aanneemsom van oorspronkelijk zo'n € 41 miljoen naar ruim € 89 miljoen wordt hierdoor niet volledig verklaard. Wij vinden wel het aannemelijk dat deze zwakke onderhandelingspositie daarbij een rol heeft gespeeld, maar er zijn tal van andere factoren, zoals meerwerk en verdragingskosten, die daarbij ook van grote invloed zijn geweest.

Wij denken dat het bij de renovatie van de Oostlijn waarschijnlijk beter zou zijn geweest om (in een vroeg stadium) te breken. Dit is natuurlijk speculatief en gebaseerd op kennis achteraf. Toch had men ook eerder de afweging op een andere manier kunnen maken. Het *structurele* gebrek aan vertrouwen in de aannemer en de impact van het steeds toch maar weer doorgaan met de aannemer op de *geloofwaardigheid* van de gemeente als opdrachtgever hadden zwaarder moeten worden meegewogen. Het is immers de vraag of bij doorgaan met de aannemer de houding en het gedrag in positieve zin zullen veranderen. En als dat niet gebeurt, kan doorgaan uiteindelijk duurder uitvallen dan breken. Omdat het belang van deze factoren bij de renovatie Oostlijn lijkt te zijn onderschat, trekken wij de volgende les: soms is stoppen aantrekkelijker dan het lijkt.

### **3.7 Faciliteren en begrenzen: werken aan de rand van chaos**

Kenmerkend voor het werken in de publieke sector is dat er vaak in een onzekere en daarmee complexe omgeving moet worden gewerkt. Een veranderende omgeving, nieuwe eisen of anderszins nieuwe vraagstukken die zich voordoen hoort daarbij. Afwijkingen zijn eerder regel dan uitzondering. Er moet daarom altijd min of meer 'op de rand van chaos' worden geopereerd. Dat geldt ook voor projecten zoals de renovatie van de Oostlijn. De kans dat zo'n project precies volgens het oorspronkelijke plan verloopt is klein. De opgave is te voorkomen dat deze onzekerheid en complexiteit dusdanig dominant wordt dat de grip op het project wordt verloren.

Bij grote projecten zoals de renovatie van de Oostlijn is de voorbereiding essentieel. Hoewel een goede voorbereiding het ontstaan van problemen niet kan uitsluiten, levert het ontbreken van een goede voorbereiding gegarandeerd problemen op. Er moet daarom altijd voorkomen worden dat er te weinig tijd beschikbaar is (of wordt gesteld) voor de voorbereiding en onderbouwing van belangrijke besluiten (les 'Neem



*voldoende tijd voor voorbereiding en belangrijke besluiten*'). Daarnaast vraagt het feit dat problemen en tegenvallers bij dit soort projecten vrijwel onvermijdelijk zijn om een andere houding van de buitenwereld. Hiermee dient te worden bereikt dat de ambtelijke organisatie open is over problemen en geen strategisch gedrag gaat vertonen (les 'Tegenvallers zijn er om te bespreken, niet om af te rekenen').

*Neem voldoende tijd voor voorbereiding en belangrijke besluiten*

In de gesprekken die wij voor dit onderzoek hebben gevoerd is veelvuldig aangegeven dat in de voorbereiding van het project keuzes zijn gemaakt die later niet goed hebben uitgepakt. Het achteraf oplossen van de problemen die hierdoor zijn ontstaan is kostbaar en tijdrovend gebleken. Dit onderstreept het breed gedeelde belang van een goede voorbereiding van projecten. Deze constatering is zeker niet nieuw. De lessen van de Noord/Zuidlijn vragen om het zetten van expliciete stappen in de voorbereiding, waarbij er aandacht is voor 'tegenspraak' en de 'uitvoering' zodat er een realistisch plan ontstaat, waarbij de risico's goed in beeld zijn.

Tegelijkertijd heeft bij de renovatie van de Oostlijn de voorbereiding onder grote tijdsdruk moeten plaatsvinden. De aanbesteding wordt gestart, terwijl het bestek nog niet gereed is. De aanbesteding wordt doorgezet ondanks dat de interesse in het werk erg tegenvalt, omdat deadlines moeten worden gehaald en het project op tijd moet worden afgerond. Ook hebben wij waargenomen dat bij de ingrijpende koerswijziging van het project begin 2012, de tijd ontbrak voor gedegen onderbouwde analyses. Waarom die haast op dat moment nodig was, hebben wij niet kunnen achterhalen. Het expliciet en bewust zetten van stappen waar de lessen van de Noord/Zuidlijn zo nadrukkelijk aandacht voor vragen, is bij de voorbereiding en bij belangrijke koerswijzigingen belangrijk, maar niet voldoende. Minstens zo belangrijk als weten wat er moet gebeuren is dat ook de randvoorwaarden aanwezig zijn om dit daadwerkelijk te kunnen doen. Het voorkomen van tijdsdruk is een dergelijke essentiële randvoorwaarde. In de toelichting van de tiende les van de Noord/Zuidlijn ('Bestuur: bestuur!') wordt de noodzaak om tijdsdruk bij bestuurlijke besluitvorming te voorkomen ook onderkend. Wij pleiten ervoor om deze noodzaak expliciet in een nieuwe les te benadrukken en daarbij uit te breiden naar het voorkomen van tijdsdruk in de voorbereiding en bij belangrijke besluiten in de uitvoering.

*Tegenvallers zijn er om te bespreken, niet om af te rekenen*

Een belangrijk element uit de lessen van de Noord/Zuidlijn is het helder zijn over problemen en risico's in projecten, waarbij deze ook in de besluitvorming de aandacht krijgen die zij verdienen (les 5: 'Wees realistisch over risico's' en les 9: 'Zorg voor bewuste en onderbouwde besluitvorming'). Deze lessen zijn nog steeds relevant, zo blijkt uit de renovatie van de Oostlijn. Vooral in het begin worden problemen niet of te laat gemeld, waardoor het mislukken van de buitendienststelling in de zomer van 2010 voor het bestuur en de buitenwereld als een grote verrassing kwam. Daarna is verbetering zichtbaar, maar toch blijven zich gevallen voordoen waarbij problemen niet of pas heel laat aan college en gemeenteraad worden gemeld. Een voorbeeld daarvan zijn de problemen na de buitendienststelling in 2011, de problemen met de

gebruiksmelding en het niet volledig opleveren van het werk door de aannemer in het voorjaar van 2014.

Uit gesprekken die wij voor dit onderzoek voerden blijkt dat het melden van problemen lang niet altijd wordt ervaren als iets dat bijdraagt aan het beter maken van het project. In het bijzonder het melden van problemen waarvan de reikwijdte nog niet bekend is of waarvoor nog geen oplossing voorhanden is, leidt tot 'gedoe' zonder dat een oplossing in beeld komt. Die ervaringen maken het begrijpelijk dat een probleem soms niet gemeld wordt, zeker als de kans bestaat dat het probleem alsnog wordt opgelost. Ook verklaart het 'gedoe' strategisch gedrag zoals Dienst Metro dat vertoonde bij de overdracht. Toen probeerde men zoveel mogelijk uit te sluiten dat er nieuwe problemen en tegenvallers gemeld zouden moeten worden door een zeer somber beeld van het project te schetsen. De gedachte daarbij was dat je maar één keer een kans hebt om de kaders te herijken. Blijkbaar heeft de ambtelijke organisatie de ervaring dat het erger is om meerdere keren kleine tegenvallers te melden dan in één keer een heel grote (of een zelfs veel grotere) tegenvaller.

Deze bevindingen onderstrepen het belang van de eerder genoemde lessen uit de Noord/Zuidlijn. Tegelijkertijd valt op dat de lessen zich richten op de ambtelijke organisatie. Natuurlijk heeft de organisatie ook als eerste de verantwoordelijkheid om problemen te onderkennen en te communiceren. Maar bij communicatie zijn altijd twee partijen betrokken: de zender en de ontvanger. Een omgeving waarin elke fout of probleem leidt tot een afrekening belemmert transparantie. De ontvanger, of dit nu het college of de gemeenteraad is, creëert die omgeving. Daarom trekken wij de volgende les: tegenvallers zijn er om te bespreken, niet om af te rekenen.

### **3.8 Aanbevelingen**

Naar aanleiding van dit onderzoek naar de renovatie van de Oostlijn doen wij in totaal 5 aanbevelingen. De eerste twee aanbevelingen hebben betrekking op de lessen die wij hebben getrokken uit dit project. Daarna presenteren we achtereenvolgens aanbevelingen die gaan over de Regeling Risicovolle Projecten, de inhuur van externen bij grote projecten en de informatievoorziening aan de gemeenteraad.

#### *Vuistregels voor grote projecten*

In dit onderzoek hebben we het verloop van de renovatie van de Oostlijn gedetailleerd gereconstrueerd. Op basis van deze reconstructie zijn 9 lessen getrokken. De lessen van de Renovatie Oostlijn zijn soms nieuw en soms aanvullingen of aanscherpingen van bestaande lessen. Het zijn daarmee lessen die zich lenen voor een actualisatie van de lessen uit de Noord/Zuidlijn zodat daarmee 'Vuistregels voor grote projecten' ontstaan. Onze eerste aanbeveling is daarom de 10 lessen uit de Noord/Zuidlijn te actualiseren met behulp van de lessen uit de Renovatie Oostlijn.

*Aanbeveling 1: Actualiseer de lessen uit de Noord/Zuidlijn*

Gebruik de onderstaande 9 lessen uit de Renovatie Oostlijn om de lessen uit de Noord/Zuidlijn te actualiseren en zo te komen tot 'Vuistregels voor grote projecten':

1. Een project is een gezamenlijke opgave
2. Betrek de beheerder bij het opdrachtgeverschap
3. Goed beheer verdient zich terug
4. Kijk soms ongevraagd van buiten naar binnen
5. Respecteer tegenkrachten
6. Verwacht niet te veel van contractuele prikkels
7. Stoppen is soms aantrekkelijker dan het lijkt
8. Neem voldoende tijd voor voorbereiding en belangrijke besluiten
9. Tegenvallers zijn er om te bespreken, niet om af te rekenen

Een belangrijke rode draad in de lessen die wij trekken uit de Renovatie Oostlijn is dat het slagen van een project niet alleen afhangt van de projectorganisatie zelf, maar dat ook de betrokkenheid van niet direct betrokken ambtenaren, het bestuur en de gemeenteraad hierop van grote invloed kan zijn. Het is daarom belangrijk dat als de lessen uit de Noord/Zuidlijn zijn geactualiseerd en vertaald naar 'Vuistregels voor grote projecten', duidelijk uitgedragen wordt dat deze vuistregels er voor iedereen zijn en niet alleen voor ambtenaren die direct betrokken zijn bij grote projecten. Daarnaast bestaat de betekenis van dit soort vuistregels er vooral uit dat ze onderdeel worden van het collectieve bewustzijn. Dat is een proces dat niet van het ene op het andere moment is voltooid, maar blijvende aandacht vereist. Cruciaal daarbij is dat bestuurlijk en politiek commitment expliciet zichtbaar is. Daarom bevelen wij aan de geactualiseerde lessen uit de Noord/Zuidlijn expliciet voor te leggen aan de gemeenteraad ter vaststelling. Vanuit het oogpunt dat blijvende aandacht vereist is en het voor de hand ligt dat in de toekomst uit andere projecten ook weer lessen worden getrokken bevelen wij daarbij ook aan dit met een zekere periodiciteit te herhalen.

*Aanbeveling 2: Onderschrijf de nieuwe 'vuistregels' expliciet en herhaal dit periodiek*

Onze overtuiging is dat het beklijven van vuistregels voor grote projecten doorlopende aandacht vereist en dat zichtbaar bestuurlijk en politiek commitment essentieel is. Ook in de toekomst zullen projecten weer aanleiding geven tot het actualiseren van de vuistregels. Een manier om het politieke en bestuurlijk commitment te verankeren is het periodiek expliciet onderschrijven van de geactualiseerde vuistregels door de gemeenteraad. Wij kunnen ons voorstellen dat dit één keer per zittingsperiode van de gemeenteraad plaatsvindt. Door het te koppelen aan de start van een nieuwe raadsperiode wordt het op deze manier ook onderdeel van de overdracht van kennis van de oude naar de nieuwe raad.

*Regeling Risicovolle Projecten*

In 2008 is de Regeling Risicovolle Projecten (RRP) vastgesteld met als doel om bij grote projecten vooraf de risico's beter in beeld te brengen om vervolgens maatregelen te kunnen treffen om die risico's te beheersen. Sinds 2009 valt de renovatie van de Oostlijn onder deze regeling. Het is opvallend dat het project toch meerdere

keren in grote problemen is gekomen. Dit roept de vraag op hoe effectief de RRP in de praktijk is bij het beheersen van grote risicovolle projecten. Tot op heden is er echter nog geen diepgaande evaluatie van de RRP geweest. Een antwoord op de vraag naar de effectiviteit van de RRP valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek. We hebben wel een aantal bevindingen.

Uit dit onderzoek ontstaat een wisselend beeld van de betekenis van de RRP voor het project Renovatie Oostlijn. Er is bij onze gesprekspartners waardering 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 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 gemoeten (maar is het niet gebeurd), met ingang van de herziening in 2011 ontbreekt een dergelijke verplichting. Zo zijn destijds de oorspronkelijk verplichte jaarlijkse audits van ACAM geschrapt en wordt de toetsende en onderzoekende rol van de Bestuursdienst aanmerkelijk beperkt.

De Bestuursdienst maakt analyses zonder aanvullend eigen onderzoek. De toegevoegde waarde is daarom 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 Renovatie Oostlijn heeft de RRP daarmee niet geleid tot meer grip van buitenaf op het project. Om deze reden bevelen wij aan de werking van de RRP te evalueren en daarbij expliciet aandacht te besteden aan het instrumentarium om tijdens de uitvoeringsfase van grote risicovolle projecten grip te houden.

*Aanbeveling 3: Evalueer de werking van de Regeling Risicovolle Projecten (RRP)*  
De huidige RRP richt zich op zowel de voorbereiding, de uitvoering als de afronding van grote risicovolle projecten. Het zwaartepunt lijkt echter vooral op de voorbereiding te liggen, waar de voorschriften worden gegeven voor de basisrapportage en het organiseren van tegenspraak. Instrumenten of voorschriften voor het monitoren van het opvolgen van uitgebrachte adviezen of gemaakte afspraken tijdens de uitvoeringsfase maken geen onderdeel meer uit van de RRP sinds de wijziging in 2011. Met deze aanbeveling willen we uitdrukkelijk aandacht vragen voor de effectiviteit van de RRP tijdens de uitvoeringsfase van grote risicovolle projecten.

#### *Externe inhuur en interne deskundigheid bij grote infrastructurele projecten*

Het project Renovatie Oostlijn en in het bijzonder het deelproject Vluchtwegmaatregelen kenmerkt zich door de grote inzet van externe inhuur. In de periode dat het deelproject Vluchtwegmaatregelen onder de verantwoordelijkheid van DIVV viel bestond de projectorganisatie voor ongeveer 50% uit externe krachten. De andere 50% 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.

Uit de vele gesprekken die wij voor dit project met betrokkenen (zowel externen als ambtenaren) hebben gevoerd, ontstaat het beeld dat deze mate van inhuur onvermijdelijk was. De benodigde deskundigheid was niet aanwezig of in onvoldoende mate beschikbaar binnen het ambtelijk apparaat. Aan een dergelijk grote mate van inhuur zijn echter nadelen verbonden. Externe inhuur brengt risico's met zich mee voor de continuïteit en kennisborging binnen de gemeente. Ook kan er een zichzelf versterkend effect optreden omdat het ambtelijk apparaat geen ervaring meer opdoet met dit soort grote projecten waardoor de afhankelijkheid van externe krachten steeds verder toeneemt. Juist het feit dat bij de renovatie van de Oostlijn externe inhuur in deze mate onvermijdelijk leek, roept de vraag op of dit op de lange termijn voor de gemeente een wenselijke situatie is. Om deze reden bevelen wij aan een visie te ontwikkelen op externe inhuur en interne deskundigheid bij grote infrastructurele projecten.

*Aanbeveling 4: Ontwikkel een visie op externe inhuur en interne deskundigheid*

Externe inhuur en interne deskundigheid hangen met elkaar samen, maar het is niet zo dat de één simpelweg voor de ander kan worden ingeruild. Het vasthouden of ontwikkelen van interne deskundigheid vereist dat er ook zicht is op voldoende werk voor deze deskundigen. Dit betekent dat een visie niet zo zeer een kwestie is van het normeren van externe inhuur, maar veel meer van keuzes welke expertises en welke rollen de gemeente intern wil kunnen invullen en welke niet. Daarbij kunnen wij ons voorstellen dat de gemeente functies aanwijst die dusdanig cruciaal zijn bij de aansturing van projecten dat deze door ambtelijk personeel moeten worden vervuld.

*Informatievoorziening over grote projecten aan de gemeenteraad*

Over de renovatie van de Oostlijn wordt systematisch en uitgebreid gerapporteerd aan het bestuur en de gemeenteraad. Deze werkwijze bevordert discipline in het project en draagt ook bij aan het afleggen van verantwoording over het project. Tegelijkertijd duurt het erg lang voordat deze rapportages daadwerkelijk in de gemeenteraad worden besproken. Bij de renovatie van de Oostlijn gaapt er vaak een groot gat tussen de einddatum van de periode waarop de voortgangsrapportage betrekking heeft en de behandeldatum in de commissie. Het varieert van 87 dagen (2,5 maand) tot 239 dagen (8 maanden). Het gemiddelde aantal dagen 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 deze voortgangsrapportages is met andere woorden erg gering. Ze zijn dus ook geen geschikt instrument om grip te krijgen op dit soort projecten.

De mogelijkheden om deze rapportages sneller in de gemeenteraad te krijgen zijn waarschijnlijk beperkt. Een belangrijke reden daarvoor is de zorgvuldigheid die bij dit soort rapportages moet worden betracht. Om de gemeenteraad toch tijdig op de hoogte te brengen van belangrijke actuele ontwikkelingen wordt daarom regelmatig gebruik gemaakt van afzonderlijke brieven of teksten in de bijbehorende 'flap' van voortgangsrapportages. Daarnaast wordt soms ook gebruik gemaakt van technische sessies om raadsleden meer diepgaand te informeren over het project.

Het nadeel van deze werkwijze is dat door de veelheid aan verschillende informatiebronnen en momenten het moeilijk kan worden om overzicht te krijgen (en te houden) van het verloop van het project. Ook ontstaat het risico dat het bespreken van het project vooral gedreven wordt door incidenten en het grotere geheel uit beeld verdwijnt. Wij doen daarom de aanbeveling een nieuwe systematiek voor het informeren van de gemeenteraad over grote risicovolle projecten te ontwikkelen. Een belangrijke leidraad daarbij zou volgens ons 'meer met minder' moeten zijn.

*Aanbeveling 5: Ontwikkel een nieuwe rapportagesystematiek over projecten*

De hoge frequentie van voortgangsrapportages draagt niet bij aan meer grip op het project. Daarentegen hebben deze rapportages wel een belangrijke rol bij het afleggen van verantwoording. Wij adviseren om na te gaan of de huidige frequentie nuttig is; misschien kan met minder rapportages worden volstaan.

Daarnaast zou het goed zijn om een systematiek te ontwikkelen waarbij de raad systematisch en snel op hoofdlijnen wordt geïnformeerd. Daarbij past ook een vaste werkwijze. Mogelijke aandachtspunten daarbij zijn: wel of niet behaalde mijlpalen en belangrijke actuele ontwikkelingen qua tijd, geld en maatschappelijke impact. Bij al deze vormen van informatie gaat het om een actieve informatieverstrekking van het college naar de gemeenteraad. Zuinig zijn op informatie is daarbij het parool; de gemeenteraad moet bondig en kernachtig worden geïnformeerd.

Dat wil niet zeggen dat een raadslid niet meer zou mogen weten. Vanuit het oogpunt van transparantie valt te overwegen om, zeker bij grote projecten, een vorm van passieve informatieverstrekking te organiseren, waarbij raadsleden toegang hebben tot allerlei projectinformatie, die zij kunnen raadplegen als zij daar zelf behoefte aan hebben.

Tenslotte lijkt het ons ook zinvol om na te gaan op welke wijze de raad regelmatig en beter kan worden geïnformeerd over de kwaliteit van de projectuitvoering in het algemeen. Behalve aan de stand van zaken - zoals bij hoeveel projecten zijn er overschrijdingen en bij hoeveel niet - zou daarbij ook aandacht kunnen worden geschonken aan de voortgang van trajecten binnen de gemeente Amsterdam om de werkwijze bij projecten te verbeteren.

## 4 Bestuurlijke reactie en nawoord

De rekenkamer heeft het concept van dit rapport op 6 januari 2016 voorgelegd aan het college van B&W met het verzoek om een bestuurlijke reactie te geven op de conclusies, lessen en aanbevelingen in het rapport. Op 20 januari 2016 heeft de rekenkamer een reactie van het college van B&W ontvangen. Deze reactie is opgenomen in paragraaf 4.1 (de bijlage bij de bestuurlijke reactie is opgenomen als bijlage in dit rapport). Paragraaf 4.2 bevat het nawoord van de rekenkamer.

### 4.1 Bestuurlijke reactie college van B&W

Op 6 januari 2016 heeft het college het conceptrapport 'Renovatie Oostlijn' ontvangen voor bestuurlijk wederhoor. Hierbij ontvangt u de reactie van het college.

#### **Algemeen**

Het college spreekt zijn waardering uit voor het onderzoeksrapport 'Renovatie Oostlijn'. Het feitenrelaas geeft een duidelijk overzicht van de gebeurtenissen en inzicht in de complexiteit van het project. De kritische noties die u plaatst zijn helder, herkenbaar en duidelijk. Het maakt opnieuw helder dat het werken aan grotere infrastructuur projecten in een stad als Amsterdam ingewikkeld is, soms onvoorspelbaar en mede daardoor een complexe dynamiek kent.

Naast de Renovatie Oostlijn is deze dynamiek ook zichtbaar in andere tunnel- en veiligheidsgerelateerde projecten zoals de IJtunnel. Dit wordt mede veroorzaakt door de strenge, zich steeds ontwikkelende en soms onduidelijke regelgeving op dit vlak. Die complexiteit wordt nog groter, wanneer wordt gewerkt aan bestaande infrastructuur die tijdens de werkzaamheden zoveel mogelijk in gebruik moet blijven.

Uiteindelijk heeft, mede door deze omstandigheden, het project Renovatie Oostlijn op het onderdeel Vluchtwegmaatregelen veel meer tijd gevegd en geld gekost dan aanvankelijk was voorzien. Een relevante notie daarbij is dat als een project eenmaal in disbalans is geraakt, zoals bij het onderdeel Vluchtwegmaatregelen het geval was, het een bijzonder lastige opgave is om een project te 'resetten' om zo tot een succesvolle afronding te komen.

Tot slot is het een realiteit van projectmanagement van (grote) infrastructurele projecten dat de dagelijkse dynamiek enorm is. Het vergt constant aandacht, alertheid, en zo nodig bijsturing. Het begrip voor de dagelijkse dynamiek en gang van zaken in een dergelijk project lijkt niet altijd onderkend te worden door de Rekenkamer.

De Rekenkamer wijst er terecht op dat bij het uitvoeren van een project vele partijen betrokken zijn en benadrukt in zijn aanbevelingen het belang van 'samen optrekken'. Zonder af te willen doen aan het feitenrelaas van de Rekenkamer aangaande rol en handelen van de gemeente, wijst het college er op dat voor een evenwichtige en volledige evaluatie van het verloop van het project Renovatie Oostlijn Vluchtwegmaatregelen het van toegevoegde waarde zou zijn ook het handelen van de andere

betrokken partijen tegen het licht te houden. De Rekenkamer merkt zelf op dat de rol van de aannemerscombinatie geen onderdeel is van het onderzoek. De aannemer is, net als de opdrachtgever, medebepalend voor de mate van succes van een project. Voor de evenwichtigheid van de beoordeling van de gebeurtenissen wijst het college er op dat de aannemerscombinatie een zeer bepalende factor is geweest bij de voortgang en de resultaten bij het project Renovatie Oostlijn. Hetzelfde geldt voor de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied als toezichhoudende en vergunningverlenende instantie en de Stadsregio Amsterdam als financier van het project. Ondanks bovenstaande is het project op dit moment vrijwel geheel en succesvol afgerond.

### **Reactie conclusies**

Het college onderschrijft de hoofdconclusie in het bestuurlijke rapport op het punt van de 'grote complexiteit' en de 'knellende kaders' van het project. Daarover is hierboven al het nodige gemeld. Het college herkent zich niet volledig in de aangehaalde 'gesloten cultuur' en helemaal niet in 'strategisch gedrag' van de ambtelijke organisatie om de kaders maximaal op te rekken. Met name het punt van de 'sombere' weergave van het project door Dienst Metro na overdracht is uit zijn context geplaatst. Dienst Metro heeft destijds voor en na de overdracht zich een oordeel gevormd over de staat van het project. Dat heeft de Dienst Metro, naar oordeel van het college, zeer zorgvuldig gedaan binnen het systeem van interne checks & balances en daarop toegezien door het Projectcommissariaat. Het oordeel van de Dienst Metro over de staat van het project toen en het daarbij geschetste perspectief om tot afronding te komen, acht het college realistisch. Nu het onderdeel Vluchtwegmaatregelen zo goed als is afgerond blijkt dit ook het geval te zijn: de inschatting van tijd en kosten komen nagenoeg overeen met de inschatting toen.

Verder lijkt er in een enkel geval sprake van tegenstrijdigheid in de rapportage. Zo ontstaat uit het feitenrelaas van de Rekenkamer het beeld, dat het inschakelen van extern deskundig bureau Crisislab door de Omgevingsdienst en Dienst Metro om een aantal langlopende discussies tussen beide partijen op te helpen lossen een brevet van onvermogen is. Het college acht het inschakelen van Crisislab juist in lijn met de aanbeveling van de Rekenkamer om 'van buiten naar binnen te kijken'.

### **Reactie per aanbeveling**

#### *Aanbeveling 1: Actualiseer de lessen uit de Noord/Zuidlijn*

Alvorens in te gaan op deze aanbeveling, schetst het college in het kort de huidige status van de 10 lessen Noord/Zuidlijn.

De 10 lessen Noord/Zuidlijn zijn in 2010, op initiatief van de burgemeester, geformuleerd naar aanleiding van de raadsenquête Noord/Zuidlijn. De formulering en uitwerking van deze lessen is samen met een groot aantal interne en externe partners tot stand gekomen. De 10 lessen Noord/Zuidlijn worden door het programma *LetOp* / 10 lessen voortdurend uitgedragen binnen en buiten de gemeente. De lessen zijn geen op zichzelf staande regeltjes, maar op verschillende manieren uitgewerkt en



ingevuld. Het meest bekend is de brochure 10 lessen uit de Noord/Zuidlijn (2011), waarin per regel een uitgebreide toelichting wordt gegeven op de bedoeling en de praktische vertaling van de betreffende les. Op basis daarvan worden cursussen en masterclasses gegeven waarin de lessen worden toegelicht en vertaald naar de praktijk van de cursisten. Daarnaast worden op afroep bijeenkomsten georganiseerd voor de diverse rve's. Zo werd in 2015 een masterclass gegeven voor de rve Verkeer en Openbare Ruimte en werd voor de rve Financiën een workshop gehouden op een conferentie over Control en Samenwerking. Ook de gemeenten Rotterdam en Den Haag hebben in 2015 kennis gemaakt met de 10 lessen.

Voor sommige van de lessen zijn inmiddels ook vervolgprogramma's gestart. Genoemd worden het programma *LetOp* (Leren en Tegenspraak Organiseren bij Projecten en Programma's, 2011) en het programma *Innovatief Aanbesteden en Professioneler Opdrachtgeverschap* (2014).

Als achtergrondinformatie zijn inmiddels alle relevante onderzoeks- en evaluatierapporten van grote projecten verzameld in een zogenaamd *Collectief Geheugen*. Ook het Rekenkamerrapport over de Renovatie Oostlijn zal daarin opgenomen worden.

Tot slot wijst het College er op dat er ook buiten het specifieke kader van de lessen Noord/Zuidlijn en met partijen van buiten de gemeente aan kennisdeling wordt gedaan. Gewezen wordt op het programma KING (Kennis in het groot) waarin de gemeente kennis deelt met o.a. Rijkswaterstaat en Prorail.

Nu de aanbeveling. Naar oordeel van het college zijn de door de Rekenkamer geformuleerde 9 vuistregels reeds onderdeel van de 10 lessen Noord/Zuidlijn. In bijlage 1 is dat per vuistregel aangegeven. Daarom acht het college het herformuleren van deze lessen niet nodig.

*Aanbeveling 2: Onderschrijf de nieuwe 'vuistregels' expliciet en herhaal dit periodiek*

Het college heeft in haar reactie op aanbeveling 1 aangegeven de vuistregels van de Rekenkamer reeds onderdeel vormen van de 10 lessen van de Noord/Zuidlijn. Periodieke vaststelling van de vuistregels is daarmee niet aan de orde.

Het college onderschrijft in zijn algemeenheid het belang van bestuurlijk commitment bij projecten. Het college is van mening dat de Gemeenteraad een zelfstandige afweging moet maken of zij dit onderdeel van deze aanbeveling overneemt en/of hierop initiatief wil nemen.

*Aanbeveling 3: Evalueer de werking van de Regeling Risicovolle Projecten (RRP)*

Het college hecht eraan het doel van de RRP te benoemen: 'De regeling heeft een preventief oogmerk: en draagt bij aan de sturing en beheersing vooraf en tijdens het project, in plaats van controle achteraf. Deze regeling zorgt ervoor dat de projectleider (projectdirecteur/projectverantwoordelijke) bij de opzet en in de uitvoering van een project expliciet aandacht besteedt aan onderwerpen die essentieel zijn voor een

succesvol verloop, in het bijzonder de risico's en de beheersing daarvan. Wanneer de regeling zorgvuldig wordt nageleefd, zullen risico's niet worden uitgesloten maar wél beter worden beheerst. Concreet biedt de regeling aan de projectleider: 1) regels voor de opzet, uitvoering en afsluiting van het project; 2) regels voor de bestuurlijke informatievoorziening over het project.'

Met de regeling vraagt het college in het bijzonder aandacht voor project en risicomanagement, het omgevingsmanagement en de bestuurlijke informatievoorziening. De RRP verplicht een project regulier rapportages aan de portefeuillehouder, het college en de vigerende raadscommissie te sturen. Het klopt dat de herziene RRP (2011) geen jaarlijks audit meer voorschrijft. Het college kan zich echter niet vinden in de conclusie die de Rekenkamer daar aan verbindt dat daarmee 'instrumenten of voorschriften voor het monitoren van het opvolgen van uitgebrachte adviezen of gemaakte afspraken tijdens de uitvoeringsfase geen onderdeel meer uitmaken van de RRP sinds de wijziging in 2011'. De regeling geeft namelijk de vrijheid aan de ambtelijk opdrachtgever om een auditprogramma op te nemen in het door de RRP verplichte programma van tegenspraak. Uitvoering van door het college vastgestelde actiepunten op basis van PAT adviezen wordt gemonitord.

De RRP heeft een externe evaluatie gekregen door het bureau Andersson Elffers Felix (AEF) welke op 20 november 2013 is behandeld in de raadscommissie Financiën. De conclusie was dat de RRP helpt om wat wringt in projecten of wat niet lekker zit op tafel te krijgen, de RRP leidt er toe dat men in projecten realistischer wordt over risico's. De eindconclusie met betrekking tot de RRP was 'Het instrumentarium werkt, concentratie op een beperkt aantal projecten geeft scherpte. Er is geen behoefte aan aanvullend instrumentarium'.

Op dit moment loopt er een interne evaluatie van de RRP tegen het licht van alle nieuwe en aanpalende ontwikkelingen op het gebied van risicomanagement en risicobeheersing bij de gemeente Amsterdam. De aanbevelingen uit de evaluatie kunnen daarmee ook betrekking hebben op het reguliere instrumentarium voor projectbeheersing.

#### *Aanbeveling 4: Ontwikkel een visie op externe inhuur en interne deskundigheid*

Het college constateert dat de gemeente met de nieuwe inrichting van de organisatie, waarbij alle medewerkers in algemene dienst zijn aangesteld en het generieke functiegebouw van kracht is, medewerkers meer flexibel worden ingezet binnen de eigen functie en afdeling alsmede binnen het eigen team als ook breder in de stad. Specifiek geldt in het fysieke domein binnen de gemeente dat eigen kennis en kunde voor de opgaven waar de stad voor staat door de stad zelf moeten kunnen worden voorbereid en uitgevoerd. Een belangrijke reden om de "ingenieursfunctie" in eigen huis te hebben.

Er is destijds voor gekozen om eveneens samen te werken met andere overheden en markt (flexibele schil, tijdelijke vraag naar bijzondere expertise etc.). Maar voor grote en complexe projecten, zoals Noord/Zuidlijn, Renovatie Oostlijn en Amsterdamse

wegtunnels is veel tijdelijke en bijzondere expertise extern ingehuurd vanwege de vereiste specifieke, veelal tijdelijke, benodigde kennis en kunde.

Het vasthouden of ontwikkelen van interne deskundigheid vereist dat er ook zicht is op voldoende werk voor deze deskundigen. Dit betekent dat een visie niet zo zeer een kwestie is van het normeren van externe inhuur, maar veel meer van keuzes welke expertises en welke rollen de gemeente intern wil kunnen invullen en welke niet.

Het college heeft ook het programma '10 wegen naar innovatief aanbesteden en professioneel opdrachtgeverschap' geïnitieerd. Dit programma richt zich eveneens op het versterken van het vakmanschap op het gebied van contractmanagement, de onderhandelingsfunctie en de juridische expertise.

Daarnaast geldt sinds 1 juli 2015 het protocol externe inhuur, waarmee een kader is gesteld aan tarief en duur van externe inhuur. Elke uitzondering op dit kader wordt door het college vastgesteld. In dat kader heeft het college ervoor gekozen om op het terrein van railinfra en wegtunnels (b.v. installatietechniek en procestechnologie) de interne expertise te versterken bij onder meer rve Metro en Tram rve V&OR.

Ten slotte gaat het college, mede gezien de aanstaande afronding van grote projecten als de Noord/Zuidlijn en de start van nieuwe projecten, een strategische visie op de borging van interne deskundigheid en kennis en de inhuur van specifieke projectdeskundigheid formuleren.

*Aanbeveling 5: Ontwikkel een nieuwe rapportagesystematiek over projecten*

Het college is van mening dat de huidige rapportagesystematiek van (grote) projecten aan de Gemeenteraad voldoet aan wensen en eisen die de raad daaraan stelt. Over veel projecten wordt per kwartaal gerapporteerd, zowel op hoofdlijnen als op detailniveau. Daarnaast worden raadsleden regelmatig geïnformeerd via technische sessies waarin een project of onderwerp centraal staat. Ook gaan raadsleden vaak zelf op bezoek bij een project om zich nader te laten informeren. Dit neemt niet weg dat het college altijd bereid is te bezien of de informatievoorziening verder geoptimaliseerd kan worden.

## 4.2 Nawoord

Wij bedanken het college van burgemeester en wethouders voor zijn reactie op ons bestuurlijk rapport. We zijn blij dat het college zich herkent in de schets van het verloop van het project en de kritische opmerkingen die we daarbij hebben geplaatst. Het college onderschrijft de hoofdconclusies op het punt van de "complexiteit" en de "knellende kaders" van het project. Het college maakt echter wel bezwaar tegen enkele conclusies die wij trekken en neemt, tot onze verbazing, het merendeel van onze aanbevelingen niet over. In dit nawoord gaan we eerst in op de niet gedeelde conclusies. Daarna besteden we aandacht aan het meningsverschil met het college over onze aanbevelingen.

### *Niet gedeelde conclusies*

Het college herkent zich niet volledig in onze conclusie dat er sprake is van een gesloten cultuur en is het helemaal niet met ons eens dat sprake was van strategisch gedrag van de ambtelijke organisatie die een te somber beeld schetste om de kaders maximaal op te rekken. Deze reactie van het college doet echter geen recht aan de zorgvuldigheid waarmee wij deze conclusie hebben onderbouwd. Aan de conclusie gaat een uitvoerige analyse vooraf (zie paragraaf 12.6 in deel 2 van het onderzoeksrapport) en deze conclusie is met leden van het managementteam van Dienst Metro besproken en ook door hen erkend. De Dienst Metro werd begin 2012 met een lastig klus opgezet en het managementteam zag het oprekken van de kaders als “*een kans die je maar één keer krijgt*”. De ambtelijke organisatie heeft het gevoel dat het in de politieke context acceptabeler is om één keer een groot probleem te melden dan tien keer een klein. Vanuit dat perspectief is dit gedrag logisch en te begrijpen. Het draagt echter niet bij aan een helder en reëel zicht op een project.

Het college stelt ook dat nu in de eindfase van het project gebleken is dat het beeld niet te somber was. Volgens het college is het project immers net zo duur geworden als in 2012 werd voorspeld. We vinden deze redenering niet zo sterk. Het gaat misschien te ver om te spreken van een *selffulfilling prophecy* en wij hebben ook geen aanleiding om te concluderen dat dit de verklaring is voor de enorme kostenstijging binnen het project, maar ruime kaders zijn ook niet per definitie disciplinerend. Daarbij komt dat de ambtelijke organisatie op het moment dat het beeld werd geschetst nog geen tijd had gehad om zich een zorgvuldig beeld te vormen van de situatie en de gebeurtenissen die het verdere verloop van het project hebben beïnvloed en toen eigenlijk ook nog niet waren te voorzien. Door die gebeurtenissen werd het deelproject Vluchtwegmaatregelen steeds duurder, zelfs duurder dan de sombere prognoses in 2012 en 2013 voorspelden. De meest recente prognose laat zien dat de kosten van het project inmiddels € 8 miljoen boven het in 2013 vastgestelde budget uitstijgen.

Het college signaleert ook een tegenstrijdigheid in onze rapportage bij de inzet van *extern deskundig bureau Crisislab* om een aantal langlopende discussies tussen Dienst Metro en de Omgevingsdienst op te lossen. Hierdoor zou volgens het college uit het feitenrelaas het beeld ontstaan dat dit een brevet van onvermogen is. We zien de inschakeling van een extern bureau echter absoluut niet als een brevet van onvermogen en schrijven dat ook nergens. Wel constateren we dat het bureau pas wordt ingeschakeld na het indienen van de gebruiksmelding in de zomer van 2014, terwijl de discussie al jaren liep. We vragen ons af of dat niet eerder had gekund.

### *Debat over aanbevelingen*

We vinden het vervelend als er discussie over onze conclusies ontstaat. Dat geldt echter niet voor meningsverschillen over onze aanbevelingen. Het kan zorgen voor een goed debat en zo bijdragen aan een zorgvuldige meningsvorming in de gemeenteraad. We hebben echter de indruk dat het college in zijn reactie voorbij gaat aan de

onderbouwing van onze aanbevelingen en dat kan afbreuk doen aan de kwaliteit van het debat.

We zullen hieronder uitgebreid aandacht besteden aan twee ons inziens belangrijke thema's in de discussie: de lessen uit de Oostlijn en de informatievoorziening aan de raad. Daarnaast maken we nog enkele opmerkingen over de aanbevelingen over de regeling risicovolle projecten en externe inhuur.

#### *Lessen Oostlijn (aanbevelingen 1 en 2)*

Dit onderzoek was anders dan het traditionele rekenkameronderzoek niet zo zeer gericht op het komen tot oordelen, maar op het trekken van lessen. In onze analyse vormden de lessen van de Noord/Zuidlijn het startpunt. Onze eerste aanbeveling is een suggestie om na te denken of en op welke wijze deze lessen geactualiseerd kunnen worden met behulp van de ervaringen met de Oostlijn. Het college wekt echter de indruk dat er geen nieuwe lessen kunnen worden getrokken uit een project dat 5 jaar langer geduurd heeft dan gepland en twee keer zoveel gekost heeft als oorspronkelijk gedacht (bijna € 150 miljoen in plaats van bijna € 70 miljoen). Dat verbaast ons. Wat ons ook verbaast is dat het college zonder grondige analyse de lessen die wij hebben getrokken direct terzijde schuift en concludeert dat ze geen toegevoerde waarde hebben ten opzichte van de in 2010 geformuleerde lessen van de Noord/Zuidlijn.

Onze analyse (zie hoofdstuk 12 in het onderzoeksrapport – deel 2 en hoofdstuk 3 in het bestuurlijk rapport) laat zien dat het project Oostlijn toch weer nieuwe inzichten biedt. Ter illustratie geven we één voorbeeld (zie ook paragraaf 3.6). Eén van de lessen van de Noord/Zuidlijn is *'Verstevig de positie van de gemeente in de markt'*. In de toelichting wordt onder meer gesteld dat de gemeente krachtiger moet optreden en dat de verhouding met de aannemer niet te veel moet worden bepaald door *het streven naar een goede relatie*. Uit ons onderzoek blijkt dat DIVV zich conform deze les heeft gedragen: stevige opstelling richting de aannemer door middel van claims en aansprakelijkheidsstelling. Het leidde allemaal niet tot een succesvol verlopen project. Dienst Metro hanteerde juist een ander strategie, namelijk meer gericht op samenwerking en herstel van de relatie. Dat heeft er toe geleid dat het project met veel extra geld bijna is afgerond, maar ook nu waren er nog steeds problemen met de aannemer: mijlpalen werden niet gehaald, de aannemer is voortijdig gestopt en er dreigt nog een rechtszaak over de eindafrekening. Deze bevindingen geven naar onze mening stof tot nadenken en brachten ons tot twee lessen: *'Verwacht niet te veel van contractuele prikkels'* en *'Stoppen is soms aantrekkelijker dan het lijkt'*.

Met onze tweede aanbeveling hebben we willen benadrukken dat vuistregels niet statisch zijn. Er zijn veel grote projecten geweest en er zullen ook nog vele grote projecten volgen. De maatschappelijke en organisatorische context is dynamisch en zal steeds weer andere uitdagingen met zich meebrengen. Evaluaties van deze projecten kunnen net zoals bij de Oostlijn aanleiding zijn tot aanpassingen van de vuistregels. Dergelijke vuistregels krijgen waarde en betekenis door bestuurlijke en

politieke betrokkenheid. Daarom pleiten we voor een bewuste periodieke discussie en expliciete bekrachtiging. Anders dan het college zien we hierbij ook wel degelijk een belangrijke rol voor het college.

*Informatievoorziening aan de raad (aanbeveling 5)*

In zijn reactie op onze aanbeveling om een nieuwe rapportagesystematiek te ontwikkelen stelt het college dat de huidige systematiek voldoet aan de wensen en eisen die de raad daaraan stelt, maar dat ze altijd bereid is om te bezien of de informatievoorziening kan worden geoptimaliseerd.

Het is misschien goed om er allereerst op te wijzen dat in de gesprekken die wij met 40 betrokken hebben gevoerd er op een enkeling na niemand van mening was dat via de huidige rapportagesystematiek de gemeenteraad een actueel beeld krijgt van de gang van zaken bij een project. Deze waarneming wordt nog versterkt door het door het college zelf aangehaalde rapport van Anderson Elffers en Felix naar de werking van de Regeling Risicovolle Projecten waaruit blijkt dat 40% van de ambtenaren *niet* vindt dat door deze regeling de informatievoorziening aan de gemeenteraad en het college beter is geworden.

De informatievoorziening aan de raad is een thema dat vaker in onze rapporten terugkomt. In ons democratische bestel is adequate informatie richting de raad ook cruciaal. Dat betekent zeker niet dat we altijd pleiten voor meer informatie. Het gaat om nuttige informatie op het goede moment. De huidige opzet van voortgangsrapportage zorgt er niet voor dat de gemeenteraad het project goed kan volgen. Dat betekent overigens niet - zoals we in de toelichting op de aanbeveling ook aangeven - dat deze rapportages niet zinvol zijn. Ze zijn goed om verantwoording af te leggen maar leiden niet tot meer grip op het project. Daarvoor zijn andere instrumenten nodig. Dat is in ieder geval onze suggestie. Het is natuurlijk uiteindelijk aan de gemeenteraad zelf om vast te stellen hoe hij op welk moment geïnformeerd wil worden.

*Regeling Risicovolle projecten en Externe inhuur (aanbeveling 3 en 4)*

Uit de reactie van het college op aanbeveling 4 (externe inhuur) blijkt dat onze conclusie en analyse op dit punt worden gedeeld. We zijn verheugd dat dit ook geldt voor onze constatering dat *een visie niet zo zeer een kwestie is van het normeren van externe inhuur, maar veel meer van keuzes welke expertises en welke rollen de gemeente intern wil kunnen invullen en welke niet*. We vinden dat namelijk een cruciaal perspectief in de ontwikkeling van een visie.

Ten aanzien van aanbeveling 3 (Regeling Risicovolle projecten) geeft het college aan dat er inmiddels een interne evaluatie van de Regeling Risicovolle Projecten loopt. De reactie gaat niet in op de effectiviteit van de regeling tijdens de uitvoeringsfase van projecten. Dat was juist ons centrale punt. Bij herhaling deden zich bij het project Renovatie Oostlijn grote problemen voor die telkens lang onopgemerkt bleven voor de buitenwereld terwijl een meer kritische blik van buitenaf deze problemen in een

eerder stadium aan het licht hadden kunnen brengen. Dit rechtvaardigt naar onze mening in een evaluatie speciale aandacht voor de effectiviteit van de regeling tijdens de uitvoeringsfase van risicovolle projecten.

*Tot slot*

Wij zijn al met al niet door het college overtuigd dat onze aanbevelingen aanpassing behoeven en hopen dan ook dat de raad onze aanbevelingen zal ondersteunen en overnemen.





## Bijlage bij de bestuurlijke reactie van het college

### Bijlage 1: Uitwerking inpassing vuistregels in lessen Noord/Zuidlijn

In de 10 lessen Noord/Zuidlijn en de vastgelegde uitwerkingen komen de voorgestelde 9 vuistregels van de Rekenkamer terug. Dat wordt hieronder per voorgestelde vuistregel toegelicht.

*Vuistregel 1: Een project is een gezamenlijke opgave.*

Les 3 Noord/Zuidlijn: Organiseer de samenwerking met andere partijen actief. Een project realiseren kan de gemeente niet alleen. Gebruik daarom de kracht en kennis van anderen. Spiegel jezelf, mobiliseer bondgenoten en deel risico's. Wees genereus, geef credits en vergoed eventuele schade.

*Vuistregel 2: Betrek de beheerder bij het opdrachtgeverschap*

Les 2 Noord/Zuidlijn: Zorg voor een sterke projectorganisatie. Neem de tijd voor de inrichting van een project. De ambtelijk opdrachtgever van een complexe opgave dient een strategische positie te bekleden. Hij/zij moet een sparringpartner zijn voor de projecttrekker en sleutelfiguren binnen en buiten de gemeente kunnen aanspreken. Een goed project heeft een heldere rolverdeling tussen bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever en projecttrekker. De opdrachtgever gaat over het wat, de opdrachtnemer over het hoe van het project.

*Vuistregel 3: Goed beheer verdient zich terug*

Deze vuistregel vinden we als enige niet terug in de 10 lessen, omdat hij geen betrekking heeft op de voorbereiding en de uitvoering van grote projecten, maar op het beheer na realisatie. Inmiddels vindt deze vuistregel zijn beslag in assetmanagementprogramma's bij de rve's V&OR en Metro en Tram

*Vuistregel 4: Kijk soms ongevraagd van buiten naar binnen*

Les 4 Noord/Zuidlijn: Zoek tegenspraak: reflectie maakt rijker. Kritiek als advies. Tegenkracht maakt sterker. De projecttrekker is verantwoordelijk voor het organiseren van kritische reflectie zowel met zijn of haar projectteam als met onafhankelijke collega's en externen. Nodig ook externe dwarskijkers uit als burgers en bedrijven, wetenschap, de G4 en het Rijk. Hoe eerder hoe constructiever.

Les 4 heeft geleid tot het starten in 2011 van het programma LetOp dat verschillende vormen van tegenspraak organiseert, met als opdrachtgevers de burgemeester en de gemeentesecretaris. In de afgelopen jaren vonden binnen dit programma 8 *Gateway-reviews*, 25 *Dwarskijksessies* en 4 *Projectchecks* plaats. De voortgangsrapportage van het programma wordt op 19 januari aanstaande behandeld in het college en daarna aangeboden aan de Raadscommissie Algemene Zaken. Brochures over de verschillende vormen van tegenspraak zijn te vinden op de genoemde site *LetOp*.

*Vuistregel 5: Respecteer tegenkrachten*

Les 4 Noord/Zuidlijn: Zoek tegenspraak: associeer criticasters niet met mensen die tegen een bepaald project of besluit zijn. Kritiek is nodig om de juiste beslisinformatie op tafel te krijgen en het denken vanuit een tunnelvisie te voorkomen. Uiteindelijk kan kritiek het proces ook versnellen.

*Vuistregel 6: Verwacht niet te veel van contractuele prikkels*

Les 7 Noord/Zuidlijn: Versterk de positie van de gemeente in de markt: Weet wat je wilt kopen en hoe je deze uitvraag in de markt zet. Mobiliseer inhoudelijke expertise en kennis van contracteren en aanbesteden.

Les 7 heeft geleid tot het starten in 2014 van het programma *10 wegen naar innovatiever aanbesteden en professioneler opdrachtgeverschap*, met als opdrachtgevers de burgemeester en de wethouder gemeentebedrijven. In dit programma worden onder andere samen met de gemeentelijke rve's nieuwe contracterings- en samenwerkingsvormen met externe opdrachtnemers ontwikkeld en geëvalueerd. Een onderdeel daarvan is het wederzijds meten van prestaties (Past Performance) waarvoor samen met Rijkswaterstaat en Prorail een methode is ontwikkeld.

*Vuistregel 7: Stoppen is soms aantrekkelijker dan het lijkt*

Les 1 Bezint eer ge begint en Les 10 Noord/Zuidlijn: Bestuur: bestuur ! Houd vast aan vooraf gestelde doelen en reken de ambtelijke organisatie daarop af. Lukt het niet projecten op het spoor te krijgen dan zal het bestuur niet moeten talmen in te grijpen. Een goed uitgewerkte scheiding tussen bestuurlijk opdrachtgeverschap en ambtelijk opdrachtnemerschap maakt zo'n ingreep gemakkelijker.

*Vuistregel 8: Neem voldoende tijd voor voorbereiding en belangrijke besluiten*

Les 9 Noord/Zuidlijn: Zorg voor bewuste en onderbouwde besluitvorming: Toegankelijk, helder, volledig. Expertmeetings en second opinions. Erken de bestuurlijke/politieke dilemma's en bestrijd tijds-klem- en kortetermijndenken. Een verstandige afweging is alleen mogelijk als de raad en het college over goede en toegankelijke informatie beschikken. Het is aan het ambtelijk apparaat daarvoor op een objectieve en transparante wijze zorg te dragen.

*Vuistregel 9: Tegenvallers zijn er om te bespreken, niet om af te rekenen*

Les 5 Noord/Zuidlijn: Wees realistisch over risico's: Analyseer, beoordeel, prioriteer, calculeer en beheers. Wat doen we met de restrisico's? Improviseer, want er gebeurt vast iets anders dan voorzien, projecten zonder risico's bestaan niet. Een professionele organisatie bereidt zich voor door actief op zoek te gaan naar risico's, beheersmaatregelen te nemen en zo nodig reserveringen te treffen. Het optreden van een risico betekent niet dat een project 'out of control' is.





## Rekenkamer Amsterdam

Weesperstraat 105 A (6<sup>e</sup> verdieping)  
1018 VN Amsterdam

telefoon 020 25 478 08  
[info@rekenkamer.amsterdam.nl](mailto:info@rekenkamer.amsterdam.nl)  
[www.rekenkamer.amsterdam.nl](http://www.rekenkamer.amsterdam.nl)