

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 andere 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.